

O Controle Judicial do *Impeachment*: Dilemas e a Experiência Brasileira

The Judicial Control of the Impeachment Process: Dilemmas and the Brazilian Experience

GABRIEL MEDEIROS DE MIRANDA

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1652-352X>

ANA BEATRIZ FERREIRA REBELLO

Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco, Professora de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8801-994X>

RESUMO: Os processos de destituição presidencial por *impeachment* e sua frequência na América Latina e no Brasil têm motivado o debate público acerca de sua natureza, tendo tomado expressão significativa as teses que defendem ser este instituto objeto de desvirtuação. O presente trabalho insere-se nesse debate debruçando-se sobre questão central desta problemática: o controle judicial do *impeachment*. Preliminarmente, realizou-se estudo sobre a construção histórica deste instituto e a sua incorporação pelo ordenamento jurídico brasileiro, bem como sobre seu contorno institucional nos marcos brasileiros. Em seguida, explorou-se o seu controle judicial em tese, identificando-se três dilemas envolvidos nessa questão: a competência exclusiva do Congresso Nacional para autorizar, receber e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, a inafastabilidade do controle constitucional do Supremo Tribunal Federal e o problema da judicialização da “megapolítica”. Passou-se, então, ao resgate da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quando provocado em processo de *impeachment*. Por fim, concluiu-se que se trata a questão do controle judicial do *impeachment* de dilema de difícil resolução nos marcos do nosso sistema jurídico político, sendo urgente a necessidade de ampliação do debate acerca da revisão deste instituto.

PALAVRAS-CHAVE: *Impeachment*; Constituição Federal; controle judicial; Supremo Tribunal Federal; judicialização da política.

ABSTRACT: The presidential destitution by impeachment and its frequency in Latin America and Brazil had motivated a public debate about its nature, gaining significant expression the thesis that argues it has been distorted. This work places itself in this debate discussing a main issue on this problem: the judicial control of the impeachment process. At first, the study focused on the historical construction of the impeachment and its incorporation by the Brazilian legal system, as well as on its design as legal institute. After that, it explored the problem of the judicial control in thesis, finding three main problems related to it: the exclusive jurisdiction of the Congress to authorize, receive and

judge the impeachment of the President of the Republic; the application of the non-obviation principle to the Supremo Tribunal Federal in constitutional issues; and the judicialization of “megapolitics”. Then, a recall of the decisions of the Supreme Federal Court was made. This paper concludes that the impeachment’s judicial control is a unsolvable dilemma in the Brazilian legal system parameters and that the debate about this institute’s overhauling must be intensified.

KEYWORDS: Impeachment; Federal Constitution; judicial control; Supreme Federal Court; judicialization of politics.

SUMÁRIO: Introdução; 1 Percurso histórico da responsabilidade política e do *impeachment*; 1.1 O *impeachment* no parlamentarismo e a experiência inglesa; 1.2 O *impeachment* no presidencialismo e o Senado como tribunal; 1.3 O *impeachment* brasileiro; 2 O controle judicial da destituição por crime de responsabilidade; 3 O Supremo Tribunal Federal e o *impeachment*; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho debruça-se sobre a questão do controle judicial do *impeachment*, identificando seus dilemas e resgatando a experiência do Supremo Tribunal Federal nesta matéria.

Tal escolha temática possui motivação no intenso debate público em curso acerca dos procedimentos de *impeachment* e sua desvirtuação, sendo vastos os questionamentos acerca da utilização dessa ferramenta constitucional nas últimas décadas na América Latina, com o fortalecimento de teses que sustentam a sua desvirtuação pelo Poder Legislativo, resultando em processos de golpe de Estado sem rompimento formal com a ordem constitucional, nos marcos defendidos por, entre outros autores, Pérez-Liñan (2007) e Benvindo (2016).

A pesquisa desenvolveu-se, então, em torno do problema da possibilidade do controle judicial do processo de *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro. A partir dessa questão, buscou-se identificar as contradições que o envolvem e a postura do STF quando em face destas.

Para tanto, avançou a pesquisa sobre o surgimento e desenvolvimento histórico do controle do exercício do poder político e do instituto do *impeachment*, identificando seu caráter conflitivo e a latente tensão entre parlamentarismo e presidencialismo que expressa, culminando na análise do desenho conferido a essa ferramenta na legislação brasileira.

Adentrando o problema do controle judicial, apresenta este trabalho as principais questões identificadas na literatura em torno do controle ju-

dicial do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam, a competência exclusiva do Senado para julgar as denúncias dessa natureza, a inafastabilidade do Judiciário para analisar lesão ou ameaça a direito e a judicialização da “megapolítica”, conceito trazido por Ran Hirschl (2012).

A pesquisa realizada buscou, então, o resgate da jurisprudência brasileira em torno do tema, identificando três casos de pedido de *impeachment* em denúncia de cometimento de crime de responsabilidade na ordem constitucional instaurada pela Constituição Federal de 1988 que provocaram o pronunciamento da Corte: os casos Sarney, Collor e Dilma.

O recorte metodológico restringe as ações constitucionais analisadas àquelas que efetivamente obtiveram pronunciamento judicial e que auxiliam a compreensão geral da posição do Supremo Tribunal Federal e de seus ministros quanto à matéria.

Por fim, buscou-se colocar a postura do Supremo Tribunal Federal sob análise crítica mediante as questões-problema identificadas.

1 PERCURSO HISTÓRICO DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA E DO *IMPEACHMENT*

Para um estudo do instituto do *impeachment* e de sua aplicação, propõe-se inicialmente refletir acerca da construção histórica do controle do exercício do poder político e da ferramenta processual aqui sob análise, a fim de identificar o seu caráter conflitivo e a constante disputa conceitual em torno deste instituto, que se refletirá nos problemas levantados em relação ao seu controle judicial.

1.1 O *IMPEACHMENT* NO PARLAMENTARISMO E A EXPERIÊNCIA INGLESA

O resgate da origem de mecanismos de contenção do exercício do poder político no Estado remonta à Inglaterra monarquista, onde, ainda que sob o vigor do princípio do “*the king can do no wrong*”, que isentava o monarca de qualquer responsabilização, a responsabilização de ministros do rei por meio de *impeachment*, já se verificava nos idos do século XIV, configurando-se este como um processo criminal que corria perante o parlamento (ainda que embrionário) para que poderosas individualidades pudessem ser atingidas pela justiça. Exigia, então, infração prevista em lei com pena em lei a ela cominada (Brossard, 1992, p. 27-28). Assumia o *impeachment*, portanto, em sua origem, feição notadamente criminal.

A sua evolução histórica, contudo, está intimamente relacionada com o desenrolar dos acontecimentos que implicaram a derrocada da monarquia absolutista e o surgimento da monarquia constitucional parlamentarista inglesa. A crise enfrentada pela monarquia absolutista no século XVII ensejou o processo de fortalecimento do parlamentarismo, que, ao cabo, fez a relação entre este a monarquia tomar feições mais favoráveis ao aumento do poder decisório daquele frente a esta, conforme reflexão de Paulo Bonavides¹.

Como consequência do processo de fortalecimento do parlamento, tem-se a mudança da figura dirigente do governo. Se antes, ao concentrar os títulos de chefe de Estado e chefe de Governo, o rei montava o gabinete executivo ao seu critério, agora a história lhe retirara a força política para manter tamanha concentração de poder. Com a introdução do executivo dual e a manutenção do rei tão somente como chefe de Estado, assume o primeiro ministro o cargo de chefia do gabinete e de condução das políticas do governo, investido no cargo sob confiança do Parlamento, e não mais da Coroa².

A partir dessa alteração na configuração do poder político, passa o parlamento a desempenhar papel muito mais ativo no Estado inglês. A alteração da relação entre os poderes criou uma demanda histórica por um mecanismo capaz de solucionar eventual descompasso político entre o chefe de governo e o parlamento. Talvez por essa razão há registros já no século XVII de desvirtuação do sentido original do *impeachment* enquanto processo fundado exclusivamente mediante conduta prevista como crime, havendo casos de destituição na Inglaterra por meio de *impeachment* sob justificativa de “mau desempenho do cargo” (Brossard, 1992, p. 28).

A fim de satisfazer propriamente essa demanda surgem, então, instrumentos como o voto de desconfiança e a moção de confiança. O primeiro,

-
- 1 “Entra o parlamentarismo definitivamente na história das instituições políticas como expressão da luta de dois poderes ou forças antagônicas: a Coroa dos reis e o Parlamento do povo. Ambos se defrontam numa disputa de prerrogativas, donde resultará o domínio sobre a organização política e sua máquina de governo. Com o parlamento surge, por consequência, visível dualidade de poderes: a autoridade do monarca, que declina, quando a monarquia de absoluta se faz limitada e representativa; e o poder parlamentar, poder democrático, oriundo da representação nacional, que emana das fontes populares do consentimento e se acha em plena ascensão, tanto no alargamento das suas origens democráticas como no peso da influência que exercerá, caminhando resolutamente para o predomínio e subsequente apogeu.” (Bonavides, 2000, p. 420)
 - 2 “Cabe ao primeiro-ministro organizar o gabinete, dirigi-lo, presidir-lhe às sessões, chefiar o partido majoritário, exercer a liderança parlamentar, tratar diretamente com o rei, ou Chefe de Estado, servir de intermediário entre o ministério e a Coroa ou a Presidência da República, enfim, assumir a direção de todos os negócios de governo e obter sempre o apoio da maioria, demonstrando para tanto a habilidade e competência como líder parlamentar.” (Bonavides, 2000, p. 424)

proposto pelo parlamento, se aprovado, implica destituição do cargo do chefe de governo. Em suma, é a ferramenta que permite ao Parlamento retirar da condução do governo alguém que não mais detém a seu respaldo político. A moção de confiança, por sua vez, é o instituto simétrico aquele que permite ao chefe de governo propor ao parlamento que vote a sua moção e, se aprovada, provar que mantém a legitimidade política para permanecer no exercício de seu mandato.

Neste momento histórico, com a instituição dessas ferramentas processuais, a possibilidade de retirada de mandato do chefe de governo não mais está restrita a situações nas quais há cometimento de crime por parte do mandatário. Tão somente a conveniência por parte daquele que lhe confere o mandato, o Parlamento, é suficiente para lhe destituir. A crença abstrata na incapacidade de gestão do mandatário, a quebra de expectativas, a avaliação negativa de seu desempenho no cargo, todas essas justificativas passam a ser admitidas para a retirada do chefe de gabinete, sendo indispensável tão somente que o Parlamento manifeste-se por maioria por tal destituição. Verifica-se, portanto, que se trata de ferramentas de responsabilização unicamente política.

Nesse contexto, o *impeachment*, instrumento com diversas condicionantes processuais, de complexa execução, oriundo da necessidade de fazer com que o Parlamento executasse o julgamento de mandatários do governo, perde sentido ou, ao menos, espaço frente às ferramentas processuais mais simples como as acima elencadas e que atendem, na realidade dos fatos, às demandas parlamentares por controle do Poder Executivo³.

Paralelamente à sua substituição *in praxis* pelo voto de desconfiança no parlamentarismo, foi o *impeachment* assimilado pela tradição constitucional presidencialista, tendo como marco sua incorporação à constituição dos Estados Unidos da América e em diversas constituições latino-americanas. Nesses casos, configurou-se como uma ferramenta de destituição presidencial pelo parlamento de mandatário eleito pelo voto popular, com regramento que será devidamente explorado a seguir.

3 “O *impeachment* se encaminhava para o museu das antiguidades constitucionais, na medida em que novo estilo surgia nas relações entre os poderes, e para cujo advento ele fora instrumento poderoso; relegada a ideia de sanção criminal como solução ordinária de governo, o jogo da responsabilidade deixou de ser apurado através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política.” (Brossard, 1992, p. 30)

Nada obstante, também é importante ressaltar que o avanço da democracia representativa enquanto modelo de legitimação do poder e sua adoção nos mais diversos países, tanto nos moldes do parlamentarismo quanto no presidencialismo, proporcionou o aprofundamento das reflexões acerca da responsabilidade política dos representantes frente aos representados. A reação em cadeia gerada pelos princípios da soberania popular e do sufrágio universal enseja uma cobrança cada vez maior dos mandatários e uma demanda por ver efetivada a vontade popular, fortalecendo-se uma concepção imperativa de mandato⁴.

Ganham importância, então, as ferramentas de responsabilização política do mandatário frente àqueles que lhe conferiram o mandato. Em regimes presidencialistas, surge a ferramenta do *recall*, ou *revocación*⁵, adotada em alguns estados dos Estados Unidos, na Bolívia, no Equador e na Venezuela, por exemplo, e que consiste na possibilidade de revogação de um mandato eletivo antes de seu término mediante votação entre o colégio que o elegeu que assim determine. Ainda que possua exigências procedimentais – a *revocación* venezuelana, por exemplo, exige que votem a favor da destituição do mandatário número igual ou maior que o número de eleitores que o elegeram e que ao menos 25% do eleitorado participe da votação –, são procedimentos puramente políticos que não exigem qualquer verificação de prática ilícita para justificar a sua aplicação, mas tão somente razões de perda de confiança política dos representados em seus representantes⁶.

4 “Com efeito, desde que os princípios da soberania popular e do sufrágio universal entraram a influir de modo palpável na organização do poder político da democracia do século XX; desde que as teses legitimamente democráticas desencadearam com o Estado social reação em cadeia, de mudança e reforma dos institutos clássicos do Estado liberal; desde que os partidos políticos se constituíram em arrematamentos não somente lícitos senão essenciais para o exercício do poder democrático, o mandato, no regime representativo, está cada vez mais sujeito à fiscalização da opinião, ao controle do eleitorado, à observação atenta de seus interesses, ao escrupuloso atendimento da vontade do eleitor, à presença já patente de uma certa responsabilidade política do mandatário perante o eleitor e o partido” (Bonavides, 2000, p. 340-341). Ainda: “[...] já nas primeiras décadas do século XX, ou mesmo antes, no final do século XIX, começa-se a perceber que aquele sistema – com a aparência de suprasumo da evolução democrática – encontrava um questionamento *sui generis*. Até que ponto a necessidade do exercício democrático – aparentemente impossível sem a existência da representação e dos partidos políticos – não acabara por provocar um distanciamento excessivo entre a vontade do eleitor-representado e o eleitor-representante? Até que ponto, pior ainda, a ação do representante não colidia mesmo com a do representado?” (Beçak, 2008, p. 146).

5 Além desta, ver *Abberufungsrecht*, em Bonavides, 2000, p. 379.

6 “A diferença de outros procedimentos de destituição (como o juízo político e o *impeachment*), a revogação do mandato se decide nas urnas pelo mesmo corpo eleitoral que designou o funcionário público e não supõe uma ação judicial que exige as garantias do devido processo. O potencial resultado é o mesmo: a destituição. O sujeito que decide é distinto: os cidadãos em um, o Congresso em outro; as razões, distintas: Motivos em um, acusações em outro. Ao contrário do *impeachment* ou do juízo político em que claramente se trata de uma questão judicial desenvolvida por órgãos políticos em que existem ‘acusações’, na revogação do mandato existem dúvidas em torno da natureza das razões que a geral. Dado que usualmente se devem especificar

1.2 O *IMPEACHMENT* NO PRESIDENCIALISMO E O SENADO COMO TRIBUNAL

Com a assimilação do *impeachment* pela tradição constitucional presidencialista, grande confusão instalou-se em seu entorno, multiplicando-se as divergências quanto à sua natureza jurídica – se política ou jurídico-penal – e quanto ao tipo de responsabilidade a ser apurada por seu intermédio. Tomemos, de início, a experiência estadunidense como paradigma para esta reflexão, por ter sido este país o responsável pela importação do instituto antes típico do sistema parlamentarista.

Ao defender a incorporação do *impeachment* na Constituição dos Estados Unidos da América e a delegação do Senado como tribunal competente para julgar o seu mérito, Hamilton assevera que seriam de sua alçada as ofensas resultantes de conduta irregular de homens públicos ou o abuso ou violação de confiança neles depositadas. Ele qualifica essas ofensas como de natureza política, uma vez que se referem a transgressões praticadas contra a própria sociedade e que, devido a essa natureza, não seria o Judiciário o melhor depositário da tarefa de julgá-las, em virtude das enormes pressões e influências que incidiriam sobre os julgadores nesses casos (Hamilton; Madison; Jay, 1984, p. 499). Expressamente sobre a possibilidade de a Suprema Corte ter a jurisdição sobre esses casos, argumenta ainda que esta não teria a firmeza e o grau de autoridade necessários para julgá-los, o que comprometeria a aceitação da decisão pelo povo (p. 501).

Não obstante a posição sustentada por Hamilton, que fortalece o caráter político do *impeachment*, há diversos elementos na história constitucional dos mesmos Estados Unidos da América que sustentam o caráter jurídico do instituto. Por ocasião da Convenção da Filadélfia, foi expressamente rejeitada a inclusão do termo *maladministration* como hipótese legal fundamentadora de *impeachment*, por exemplo, o que marcou a distinção naquele ambiente constitucional entre o *impeachment* e o voto de desconfiança. Ainda, em 1841, por ocasião do primeiro julgamento por *impeachment* de um presidente naquele país, encontrava-se o Presidente democrata John Tyler em profundo conflito com o parlamento, fazendo uso excessivo dos vetos presidenciais às agendas parlamentares de seus oposito-

as razões que motivam o procedimento revocatório, a discussão se dá em se os órgãos judiciais podem fazer uma valoração das ditas razões antes da votação, ou bem, se esta é uma questão claramente política em que os juízes não devem intervir. Essa discussão gerou sérias discrepâncias nos estados da união americana onde finalmente se impôs a ideia de que o instituto é estritamente político e cabe aos eleitores definir a legalidade, racionalidade e suficiência dos motivos, os quais não são objeto de revisão judicial.” (Campos, 2006, p. 26, tradução nossa)

res. A liderança republicana autorizou, então, o processo de *impeachment* em retaliação ao presidente, sob as alegações de abuso do poder de veto, abuso de autoridade e recusa de prestação de informações à Câmara dos Representantes. Derrotado o aceite do *impeachment* na Câmara, fixou-se o precedente de que não poderia ser o presidente destituído meramente em virtude de diferenças políticas, culturais ou morais deste com o parlamento (Galindo, 2016, p. 30).

Após John Tyler, tentou-se levar a cabo o *impeachment* de Andrew Johnson, que assumiu a presidência após o assassinato de Abraham Lincoln em 1865. Por se tratar a chapa Licoln-Johnson de uma aliança de “União Nacional”, com a ascensão do vice à titularidade do cargo, uma série de tensões lançou-se sobre a relação do executivo com o legislativo, decorrentes, em especial, da divergência de posicionamentos entre a maioria parlamentar e o então novo presidente quanto à autonomia dos estados do Sul (o que teria consequências na questão da manutenção da escravatura nestes estados de perfil mais conservador), culminando na propositura de *impeachment* do presidente. Após uma primeira tentativa de aprovação da admissibilidade do pedido na Câmara dos Representantes, a falta de consistência nos fundamentos do pedido – que variavam desde desvios no exercício dos poderes de anistia e indulto até suposto papel no assassinato de Lincoln – resultou na sua rejeição. Os conflitos entre parlamento e chefe do executivo, contudo, agravaram-se com a derrubada do veto presidencial sobre o *Tenure of Office Act*, lei obrigava o presidente a solicitar o consentimento do Senado quando da demissão de agentes federais cuja nomeação dependesse da anuência daquela Casa. À revelia da nova lei, procedeu Johnson à substituição do Ministro de Guerra sem consulta ao Senado. Novo processo de *impeachment* iniciado, dessa vez recebido pela Câmara dos Representantes, foi Johnson absolvido no Senado por um voto, mais uma vez sendo reforçado o precedente estabelecido em Tyler.

Outros dois presidentes dos Estados Unidos que sofreram tentativas de *impeachment* que não prosperaram foram Richard Nixon (1974) e Bill Clinton (1998), cada um à sua maneira. Nixon foi acusado de abuso de poder e obstrução de justiça, uso indevido de informações privilegiadas para fins políticos e descumprimento de intimações do Comitê Judiciário da Câmara. Tendo o presidente renunciado antes da apreciação do pedido pela Câmara de Representantes, perdeu o processo seu objeto. O processo que se ocupava de Clinton, por sua vez, era fundamentado na acusação de perjúrio e obstrução de justiça do então presidente, que tentara ocultar

informações de seu relacionamento extraconjugal. Recebido o pedido pela Câmara dos Representantes, após longo debate sobre o enquadramento ou não da conduta do presidente no tipo perjúrio, foi absolvido Clinton no Senado.

Em razão de enxergar determinante o papel do aspecto criminal nos episódios de julgamento de *impeachment*, sustenta Galindo ter este instituto na experiência estadunidense natureza jurídica mista, talvez até mesmo predominantemente criminal (2016, p. 34).

Por outro lado, sustenta Brossard, em posição mais alinhada aos federalistas, que tanto nos Estados Unidos quanto no caso brasileiro a natureza do processo de *impeachment* é política por se originar de causas políticas, objetivar resultados políticos, ser instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, ainda que o julgamento suponha a adoção de critérios jurídicos (1992, p. 76).

O dilema ilustrado pelas posições destes autores é intimamente relacionado à incorporação do instituto do *impeachment* por uma tradição constitucional de configuração distinta da em que foi concebido. Enquanto era o primeiro ministro o chefe de governo a ser responsabilizado, residia no congresso, órgão transformado em tribunal, a sua fonte direta de legitimidade política. No presidencialismo convencional, tem-se que a fonte direta de legitimidade política do chefe de Governo é o voto popular, e não o parlamento. A destituição daquele por este, portanto, por razões exclusivamente políticas, é contraditória com a configuração política do sistema presidencialista.

1.3 0 IMPEACHMENT BRASILEIRO

No Brasil, já no período imperial previa a Lei de 15 de outubro de 1827 a responsabilização dos ministros e secretários de Estado por meio de processo que em muito se assemelhava ao *impeachment* britânico, por também ser parlamentar o modelo aqui implantado, ainda que tão somente do ponto de vista formal, uma vez que detinha o parlamento pouco poder de fato (Brossard, 1992, p. 39).

Assumiu o *impeachment* contornos próximos aos atuais com a instauração da República, adquirindo *status* constitucional (Galindo, 2016, p. 44).

A intensa influência do constitucionalismo estadunidense sobre a Constituição Republicana de 1891 é notória em diversos aspectos. Tendo

entre seus redatores Prudente de Moraes e Ruy Barbosa, a Constituição de 1891 retrata uma profunda sedução pelo modelo moderno adotado no fim do século anterior nas colônias do norte das Américas. Simbólica já é a forma que nomeia o país, República dos Estados Unidos do Brasil. Seu traço mais marcante é a substituição da monarquia pela república, sendo marco do período posteriormente nominado República Velha (1889-1930). Também promoveu mudanças ao instalar o modelo federativo em substituição ao antigo Estado unitário e, talvez aqui, resida o fator mais importante para este estudo: inaugurou o presidencialismo como sistema de governo.

A Constituição de 1891 incorporou o *impeachment* como ferramenta constitucional de responsabilização do chefe do poder executivo. O modelo adotado nos arts. 53 e 54 daquela Carta instituía a Câmara dos Deputados como competente para julgar a admissibilidade de denúncia contra o Presidente em caso de crime comum e em caso de crime de responsabilidade. Se procedente a primeira, encontraria esta o julgamento de seu mérito no Supremo Tribunal Federal. A segunda, por sua vez, se procedente, seria encaminhada ao Senado Federal, de modo semelhante aos moldes contemporâneos. Inovação também significativa desta carta constitucional foi o expreso apego à expressão “crime de responsabilidade”, antes utilizada somente no art. 21 da Lei 15 de Outubro de 1827 e de maneira nebulosa quanto à sua caracterização ou não enquanto *nomen iuris*, e que constitui particularidade importante da experiência constitucional brasileira. Ainda, há a previsão, que se repete na Carta de 1988, de que deverá sobrevir lei que defina os crimes de responsabilidade elencados em seu art. 54⁷.

A Constituição de 1934, por sua vez, prevê procedimento em muito diverso do que sua antecessora preconizava, retirando a competência de julgamento do Senado Federal e concedendo-a a um Tribunal Especial composto por nove membros, dentre os quais três ministros do STF, três deputados federais e três senadores. Já a Constituição de 1937, tendo extinto o Senado Federal e criado o Conselho Federal, atribui a este a competência para julgamento de mérito do cometimento de crime de responsabilidade pelo presidente da república (Galindo, 2016, p. 45)⁸.

7 Cf. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 20 out. 2017.

8 Cf. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

A Carta Magna de 1946, pós-Estado Novo, reestabelece o Senado enquanto Casa Legislativa e lhe devolve a competência para julgamento do mérito do *impeachment*⁹. Foi sob essa Constituição que foi elaborada a Lei nº 1.079/1950, que se mantém hoje como legislação infraconstitucional que regulamenta o instituto.

A Constituição de 1967, elaborada em plena ditadura militar, não fez alterações substanciais na configuração procedimental retomada em 1946 e que seria consolidada em 1988¹⁰.

Destaca-se, portanto, o fato de que em todos os momentos da República brasileira, não obstante os períodos de desrespeito e revogação de direitos e liberdades democráticas, esteve previsto o instituto do *impeachment*, ainda que sua aplicação na ordem republicana só tenha encontrado sua primeira experiência em 1992 com a destituição do então Presidente Fernando Collor de Melo, já sob vigência da Constituição de 1988 (Galindo, 2016, p. 45).

A Carta Magna de 1988 consolidou, portanto, o instituto do *impeachment* em termos similares ao já inaugurado pela primeira Carta da República, inovando ao restringir a tarefa da Câmara dos Deputados tão somente ao juízo prévio de admissibilidade (art. 51, I), sendo o Senado responsável por realizar o juízo duplo de instalação do processo e o efetivo julgamento de mérito (art. 52, I).

De início, ressalte-se a postura cautelosa do Constituinte brasileiro frente ao processo de *impeachment*, condicionando-o ao cometimento de crime de responsabilidade¹¹. Tal exigência é diversa do ditado pela Constituição dos Estados Unidos, que prevê *impeachment* em casos de *Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*¹², previsão notadamente mais aberta. No caso brasileiro, além do elenco de doze incisos taxativos,

9 Cf. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

10 Cf. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 21 out. 2017.

11 "Art. 85. São crimes de responsabilidade 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. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento."

12 Constitution of the United States. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2_sec4>. Acesso em: 12 out. 2017.

há a previsão de lei que se debruce sobre a definição de cada um desses crimes de responsabilidade.

Há divergência considerável na literatura jurídica brasileira quanto ao significado da escolha do *nomen iuris* crime de responsabilidade e as suas consequências. Paulo Brossard defende se tratar em verdade de infração política, despidida de qualquer caráter penal¹³. Neste sentido, segue o Ministro Luiz Fux, em seu voto por ocasião do julgamento da ADPF 378/DF¹⁴.

Entendimento diverso apresenta João Barbalho, ainda quando da primeira experiência republicana brasileira, sob a Constituição de 1891¹⁵. Segundo este autor, a exigência de cometimento de crime de responsabilidade sana quaisquer dúvidas quanto à natureza do instituto, conferindo-lhe caráter jurídico.

Nesta linha segue Marcelo Neves (2015, p. 35), defendendo se localizarem os crimes de responsabilidade em uma área de confluência entre direito político e direito penal e o *impeachment* em uma área de intersecção entre processo parlamentar e processo penal, caracterizando os crimes de responsabilidade enquanto crimes político-jurídicos, uma vez que, não obstante sua natureza política decorrente do forte ingrediente político motivador da denúncia, a forma jurídica exigida pela sua previsão constitucional e tipificação legal quanto ao processo e ao julgamento é inarredável.

13 “Se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse a denominação de *infrações políticas*, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas.” (Brossard, 1992, p. 70)

14 “Seria o caso de dizer mais, Senhor Presidente: não obstante, se aduza à expressão “crime de responsabilidade”, a rigor, não se pode aplicar analogicamente o Código de Processo Penal (CPP) a esse tipo de apuração político-jurídica. Esses crimes de responsabilidade só têm o nome (*nomen iuris*) de ‘crime’ de responsabilidade, mas não têm nenhuma sanção penal (em sentido estrito), porque crimes, *ipso facto et iure*, não o são. Trata-se de infrações político-administrativas que ensejam grau qualificado de relevância institucional e constitucional pelo papel desempenhado pelas autoridades que se sujeitam a esse crivo de responsabilização.”

15 “Estabelecida a responsabilidade do presidente da República, Constituição passa a determinar os atos pelos quais nela incorre ele. Saíndo assim do vago em que nesta matéria se expressam outras constituições, a nossa melhor garantiu o Poder Público e a pessoa do chefe da Nação. Aplicou ao acusado o salutar princípio que se lê em seu art. 72 § 15, e no art. 1º do Código Penal. E tirou, quer à Câmara dos Deputados, quer ao Senado, todo o poder discricionário que nisto de outro modo lhes ficaria pertencendo. Deste feito, ficou consagrado que o presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado, não *absque lege* e por meras considerações de ordem política, quaisquer que sejam, mas com procedimento de caráter judiciário, mediante as investigações e provas admitidas em direito, e julgado *secundum acta e probata*. E de outro modo deturpar-se-ia o regime presidencial, podendo as câmaras sob qualquer pretexto demitir o presidente; dar-se-ia incontestável predomínio delas. A posição do chefe de estado seria coisa instável e precária, sem independência, sem garantias. E de outro modo deturpar-se-ia o regime presidencial, podendo as câmaras sob qualquer pretexto demitir o presidente; dar-se-ia incontestável predomínio delas. A posição do chefe de estado seria coisa instável e precária, sem independência, sem garantias.” (BARBALHO, U. C. João. *Constituição Federal brasileira*: comentários. Rio de Janeiro: Typographia da Companhia Litho-Typographia, 1902. p. 216. Edição fac-similar do Senado Federal, Brasília, 1992. Apud NEVES, Marcelo, 2015)

Portanto, é certo que não se trata de crimes comuns, como temia Brossard que nos confundíssemos¹⁶. Todavia, trata-se de tipos mistos *sui generis* que tampouco se configuram como meras infrações, tamanha as repercussões da conduta antijurídica e do processo que dela decorre. Ou melhor, por tamanha importância deter o bem jurídico a que visa proteger, a Constituição Federal, como defende Carlos Ayres Britto¹⁷.

Ainda em referência ao art. 85, aponta a construção textual de seu *caput* para uma observação pertinente quanto à gravidade conferida pelo Constituinte aos crimes de responsabilidade. Não é tão somente o cometimento de infração ao elencado nos sete incisos que seguem que constitui crime de responsabilidade. Para que o seja, é necessário que haja concomitante atentado à Constituição. O próprio Ayres Britto auxilia nessa compreensão ao explicar se tratar da exigência de afronta à ideia mesma de Constituição. “É preciso, para que se dê como ocorrida qualquer das pressuposições de aplicabilidade dos incisos I a VII do art. 85, que os atos imputados ao presidente da República atentem contra a ideia em si ou o núcleo duro conceptual de institutos” (Britto, 2015).

Brossard discorda desse entendimento e defende, por sua vez, tratar a cláusula “e, especialmente, contra [...]” de alargadora das hipóteses de configuração de crime de responsabilidade, estendendo-se estas a todas as ofensas a qualquer prescrição da Constituição, independente de especificação legal (Brossard, 1992, p. 54). Tal entendimento, todavia, parece alheio ao texto constitucional e ao ânimo do Constituinte. Não é razoável considerar que o Constituinte preveria expressamente a necessidade de edição de lei que descrevesse em espécie os crimes de responsabilidade que elenca nos incisos do art. 85 se tal especificação legal fosse desnecessária.

O processo de *impeachment* constitui trauma profundo em regimes presidencialistas democráticos por resultar em destituição de mandatário eleito pelo voto majoritário dos cidadãos. Apostar em interpretação diversa da gramatical, alargando as possibilidades de sua ocorrência a toda e qualquer ofensa à prescrição constitucional seria incompatível com a natureza do instituto.

16 “Esta falha da Lei Básica, que reiteradamente se refere de modo equívoco a crimes de responsabilidade ora com sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional, tem concorrido para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial.” (Brossard, 1992, p. 65)

17 “Por isso que explicitamente chamados de ‘crimes de responsabilidade’, a ter 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.” (Britto, 2015)

Completa a regulação constitucional da destituição por crime de responsabilidade do art. 86, detendo-se este ao reforço do núcleo procedimental do *impeachment*¹⁸.

No âmbito infraconstitucional, a legislação que disciplina os crimes de responsabilidade e o procedimento a ser adotado nas casas legislativas quanto ao *impeachment* é a Lei nº 1.079/1950. Como já aduzido, é dispositivo redigido sob a vigência da Constituição de 1946, no contexto pós-Estado Novo, o que implica considerações históricas importantes a serem feitas.

O contexto político do Brasil pós-Estado Novo é permeado pelo temor da concentração do poder no Presidente da República. Assim como em 1988 o seria, foi colocado em xeque o sistema presidencialista, acusado de centralizador e com iminentes tendências autoritárias, sendo inserida, no debate público, a possibilidade parlamentarista, que permitiria maior controle do exercício do poder político pelo chefe do Executivo¹⁹. Nesse

18 “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: I – nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; 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; § 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão; § 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.”

19 Trecho dos debates do Senado da República em 1946: “O Sr. Altino Arantes: – Se estamos numa época em que abrimos largo crédito ao Poder Executivo, por que não concedermos mais um crédito ao sistema presidencial? O Sr. Raul Pila: – Depois de 50 anos de falência!... V. Exa. sobrepõe o regime presidencial ao próprio país? O Sr. Altino Arantes: – Não apoiado. Entendo que o regime presidencialista está perfeitamente à altura de realizar os destinos nacionais. O Sr. Dioclécio Duarte: – Mais de 50 anos vivemos, na monarquia, no regime parlamentar, e nada se realizou. Só não pensam assim os adeptos da monarquia, como o nobre Deputado Aureliano Leite. O Sr. Hermes Lima: – Diz o ilustre orador justamente o que me parece fundamental: a culpa dos males do presidencialismo não pode ser imputada exclusivamente ao sistema. É preciso levar em consideração o estado dos costumes políticos. O Sr. Nestor Duarte: – Não há dúvida alguma. Mas, se isto absolve em parte o presidencialismo, nem por isso devemos teimar na sua adoção entre nós. O Sr. Altino Arantes: – Tratarei dentro de poucos minutos da tese que o ilustre amigo e eminente Professor Hermes Lima acaba de levantar. Podemos sem maior constrangimento reconhecer o erro em que teriam incorrido esses mandatários por demais ciosos da magnificência e dos privilégios de seu alto cargo; mas nem por isso concordaremos em proclamar desde logo a irremediável falência do regime presidencial entre os povos irrequietos da América Latina – aos quais não se cansa de increpar o tê-lo convertido numa ditadura legal – erigida em princípio constitutivo do seu próprio Direito Público... Sigamos ainda neste lance as lições e os exemplos da grande nação norte-americana; pratiquemos o sistema de governo presidencial em sua plenitude pragmática, mas também em sua pureza doutrinária. Temperêmo-lo, se for necessário, com medidas que melhor garantam a indispensável efetividade do *impeachment*, bem como a harmonia dos poderes do Estado e a sua colaboração direta e permanente no encaminhamento e na solução dos grandes problemas nacionais. O Sr. Raul Pita: – O *impeachment* não funcionou, até hoje, nem nos Estados Unidos. O Sr. José Augusto: – A prática do regime presidencial, no Brasil, foi a seguinte: anulação quase total do Poder Legislativo, reduzido à função do líder do governo e que era até quem organizava as ordens do dia. O Sr. Altino Arantes: – V. Exa. verá que do mesmo mal se pode acusar o regime parlamentar nos países em que está vigente.” (Anais do Senado, 1946, livro 18, p. 422. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1946/1946%20Livro%2018.pdf>)

cenário, redigiu-se o Projeto de Lei nº 23, que posteriormente se tornaria a Lei nº 1.079.

Derrotada a opção parlamentarista e a emenda constitucional que a propunha, passa a ser encarado o PLS 23 como ferramenta útil a satisfazer os desejos por ampliação do controle parlamentar sobre o executivo, ganhando força no debate parlamentar.

Tal reflexão é importante para situar o contexto de redação da Lei nº 1.079 e para orientar a sua interpretação. Assim como derrotada foi a emenda constitucional que propunha o parlamentarismo à Constituição de 1946, também foram derrotadas nos debates da Constituinte de 1988 as propostas nesse sentido, ficando estabelecido o sistema presidencialista e inclusa no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias a previsão de plebiscito para decidir sobre a manutenção deste sistema de governo que, realizado, resultou mais uma vez na escolha do presidencialismo como sistema a ser mantido. Não há como se furtar do fato de que esta é a escolha do povo brasileiro, reiterada em diversos momentos da nossa história republicana.

Portanto, uma vez recepcionada a Lei nº 1.079/1950, é necessário que se faça a sua interpretação conforme a ordem constitucional vigente, presidencialista, não obstante o ímpeto contrário de seus redatores (Galindo, 2016, p. 51).

Dito isto, passemos à análise do mais relevante regrado pelo referido dispositivo legal. Além de disciplinar os crimes de responsabilidade, debruça-se a Lei nº 1.079 sobre os detalhes do processo do *impeachment* brasileiro, determinando com exatidão prazos procedimentais. No caso brasileiro, há definição quanto ao intervalo entre as discussões na Câmara sobre a aceitabilidade da denúncia (48 horas, conforme art. 22, § 2º), por exemplo, e quanto ao prazo para apreciação da denúncia e apresentação de contestação (20 dias, conforme o art. 20, § 1º).

Outro dispositivo da Lei nº 1.079/1950 que merece destaque é o seu art. 38, que versa: “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”. Fica fixado, portanto, o uso subsidiário do Código de Processo Penal expressamente previsto pela lei.

A destituição do presidente da república por *impeachment* consiste, portanto, segundo os marcos constitucionais e legais brasileiros, num processo que pressupõe cometimento de crime de responsabilidade, que, por sua vez, verifica-se tão somente quando há atentado a um dos sete fundamentos constitucionais elencados. A denúncia, feita por qualquer cidadão, deverá ser encaminhada à Câmara dos Deputados, que analisará a sua admissão, sendo para tanto exigido o voto de 2/3 dos deputados. Encaminhada ao Senado Federal, este realizará o juízo de instalação do processo e o respectivo julgamento de mérito, exigindo o primeiro maioria simples para a abertura do processo (conforme ditado pelo STF por ocasião da ADPF 378) e o segundo 2/3 dos votos dos senadores para condenação.

2 O CONTROLE JUDICIAL DA DESTITUIÇÃO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE

Intimamente relacionada ao dilema quanto à conceituação e natureza jurídica do processo de destituição por crime de responsabilidade, a problemática do controle judicial destes processos ocupou o centro do debate constitucional do Brasil quando da deflagração dos dois processos de *impeachment* presidenciais vivenciados em sua história.

O fato de o *impeachment* brasileiro buscar harmonizar a competência para julgamento ao Senado Federal e a obrigatoriedade de enquadramento típico da conduta do presidente da república aos crimes de responsabilidade previstos provoca profundas divergências quanto à possibilidade e extensão do controle judicial das decisões tomadas pela referida Casa Legislativa – investida de poder de juízo – pelo Supremo Tribunal Federal.

Identificamos três principais questões-problema a serem enfrentadas nas reflexões acerca do controle judicial do processo de *impeachment*. A forma como se responde ou o peso que se concede a cada uma delas orienta as diferentes posições postas no debate constitucional contemporâneo.

São elas: (a) a questão da competência exclusiva do Senado Federal para julgamento de *impeachment*; (b) a questão da inafastabilidade da jurisdição constitucional; e (c) a questão da legitimidade democrática do controle judicial do *impeachment* ou da judicialização da política.

O problema da competência exclusiva do Senado Federal para julgamento remonta à origem do instituto do *impeachment*. Como já aborda-

do, ao incorporar a Constituição dos Estados Unidos da América o instituto inglês, estabelece o Senado como detentor da jurisdição sobre o processo, conforme defendido por Hamilton em “O Federalista” (1984, p. 499).

Em muito inspirado pela experiência estadunidense, Paulo Brossard, exaustivamente referenciado neste trabalho tanto quando da abordagem literária por ter escrito a obra que se tornou marco teórico sobre o *impeachment*²⁰ quanto da abordagem jurisprudencial por ter enfrentado a questão enquanto ministro do STF, defende serem as decisões da Câmara e do Senado em matéria de *impeachment* irrecorríveis e irrevisáveis em razão da competência exclusiva concedida pela Constituição Federal ao Congresso Nacional sobre a matéria. Brossard elenca série de autores, notadamente estadunidenses, para apresentar o seu entendimento de que “a própria exegese e construção das cláusulas constitucionais referentes ao *impeachment* são feitas pela Câmara e pelo Senado, porque as questões a ele referentes não chegam aos tribunais” (Brossard, 1992, p. 151). Quaisquer decisões tomadas pela Câmara e pelo Senado em processo de *impeachment* seriam, portanto, definitivas.

Este é o entendimento que orientará a atuação singular do ministro Brossard quando provocado o STF a responder às demandas surgidas no decorrer do processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, conforme se apresentará a seguir. Ainda que muitas vezes isolado, Brossard sustenta radicalmente a não interferência do STF em qualquer que seja a decisão do Congresso Nacional em matéria de *impeachment*, seja ela de matéria formal ou de matéria

Tal entendimento, todavia, é objeto de vasta a crítica, uma vez que Brossard, nos termos de Maria Margarida Lacombe Camargo e José Ribas Vieira, “assume uma posição de simples recepção do instituto, sem revelar o seu aspecto conflitivo e os desafios concretos” (Camargo; Vieira, 2016).

Estes autores atacam a legitimidade da tese de Hamilton no contexto brasileiro contemporâneo, defendendo serem, nas democracias modernas, os tribunais constitucionais importante força de correção de desvios institucionais, contando com legitimidade e respeitabilidade. Para fundamentar seu ponto, apresentam pesquisa realizada em 2012 sobre o grau de confiabilidade das instituições brasileiras em que a confiabilidade no Supremo Tribunal Federal chegou a 70%, sendo que 21% afirmou confiar muito na

20 Cf. Brossard, 1992.

Corte. Por sua vez, o Congresso Nacional e os partidos políticos alcançaram, respectivamente, 43% e 37%. “Ainda que essa percepção seja muito fluida e instável, ela corrobora o entendimento de que o temor pragmático de Hamilton foi suficientemente superado nos modernos Estados Democráticos de Direito”, sintetizam.

Portanto, enfatizam Camargo e Vieira a obrigatoriedade do controle judicial do processo de *impeachment* com base nos parâmetros constitucionais e legais estabelecidos no ordenamento jurídico brasileiro. Mais: identificam elementos na experiência estadunidense que indicam compreensão oposta à de Brossard. Resgatam o entendimento fixado pela Suprema Corte quando do julgamento do caso *Nixon v. United States*, quando, acusado o Juiz Federal Walter Nixon, de, mediante pagamento, ter influenciado no julgamento de filho de amigo empresário, questionou este judicialmente o fato de somente uma comissão especial, e não o Plenário do Senado, participar da coleta de provas. Naquela oportunidade, pronunciou-se de forma unânime a Corte pelo indeferimento do pedido de revisão da decisão congressional quanto ao rito.

A razão de decidir extraída deste precedente por Camargo e Vieira é de que “a ausência de regramento jurídico constitucional suficiente favorece a abertura do juízo aos poderes políticos, afastando o processo de *impeachment* do controle formal e substancial por parte do Poder Judiciário” (Camargo; Vieira, 2016).

O entendimento destes autores é de que se afasta o controle judicial na experiência de *impeachment* estadunidense tão somente em virtude da baixa densidade normativa da regulamentação jurídica do processo naquele país²¹. Por sua vez, o detalhamento constitucional e legal dado pelo ordenamento jurídico brasileiro ao tema forneceria parâmetros suficiente para o controle constitucional exercido pelo Supremo Tribunal Federal²².

21 Art. II, Sessão 4, da Constituição dos Estados Unidos da América: “O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros crimes e contravenções graves” (Disponível em: <<http://www.direitobrasil.adv.br/arquivospdf/constituicoes/CUSAT.pdf>>).

22 “Assim sendo, como assegurar que a característica absolutamente excepcional e gravíssima do *impeachment* presidencial seja observada a despeito das oscilações políticas, das mudanças de composição parlamentar e de eventuais alegações dissimuladas e seletivas de ocorrência de crime de responsabilidade? Como impedir que a alegação de crime de responsabilidade seja utilizada como subterfúgio para a derrubada do Presidente da República? A jurisdição constitucional parece ser o contrapeso institucional necessário para evitar o desvio de finalidade do instituto jurídico do *impeachment*. Nesse sentido, caberia ao STF o exercício de um controle negativo, impedindo abusos, mas sem eliminar o espaço de avaliação política do Legislativo diante de casos contidos numa zona de incerteza. O espaço para o juízo político deve ser preservado quando a tipificação de um ato presidencial como grave atentado à Constituição for de mais incerto juízo.” (Camargo; Vieira, 2016)

Avançam neste sentido Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti, compreendendo ser ainda mais amplo o objeto passível de controle judicial (2017). Estes autores entendem que o Supremo Tribunal Federal deve decretar a nulidade de eventual decretação de *impeachment* sem que o fato que o ensejou constitua crime de responsabilidade. Se não o fizer, tornar-se-ia o *impeachment* equivalente ao voto de desconfiança do parlamentarismo, incompatível com a escolha do Constituinte pelo presidencialismo:

Obviamente, o juízo de mérito sobre se a pessoa praticou ou não fato enquadrável como crime de responsabilidade e se deverá ou não sofrer *impeachment* por isso é decisão soberana do Senado – a questão é que, como não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa (Gadamer/Streck), *não se pode dizer que um fato que não constitui crime de responsabilidade seja enquadrado como crime de responsabilidade, simplesmente por uma vontade política.* (grifos nossos)

Entendimento semelhante apresenta Afrânio Silva Jardim (2016), que defende ser a questão da aferição da tipicidade penal estritamente jurídica e, por tal razão, suscetível de controle judicial. O autor levanta situação hipotética em que sofra o presidente denúncia de crime de responsabilidade por não ter pago o aluguel para concluir que deve o Supremo Tribunal Federal fazer o controle do enquadramento típico da conduta do acusado.

Edilene Lobo (2017) também sustenta dever o STF realizar o controle de constitucionalidade da decisão em processo de *impeachment* quanto à configuração da conduta imputada ao previsto como crime de responsabilidade. Para esta autora, encarado o processo como garantia, o controle constitucional deste deve alcançar tanto quesitos formais quanto materiais e isto decorreria do dever de fundamentação da decisão posto pela Constituição. Seria, então, a fundamentação pressuposto de validade a fim de garantir a não arbitrariedade das decisões, sejam elas proferidas pelo Poder Judiciário ou por um tribunal temporário como o Senado Federal para o julgamento de *impeachment* e, por essa razão, passível de controle.

Por último, a questão da judicialização da política parte do diagnóstico de que nas últimas décadas tem se transferido o poder das instituições representativas para o Judiciário, encarregando-lhe de tratar de questões morais fundamentais, questões de política pública e controvérsias políticas (Hirschl, 2012, p. 131). As reflexões sobre esse fenômeno identificam uma oposição entre constitucionalismo e democracia, aqui entendidos de forma

rasa como o recurso a Cortes Constitucionais a fim de vê-la efetivar direitos e preceitos constitucionais e o modelo político fundado na soberania popular, respectivamente.

Ran Hirschl distingue três categorias de judicialização da política: a propagação do discurso jurídico, das normas e dos procedimentos jurídicos para a esfera política e para os foros e processos do fazer político; a judicialização do estabelecimento de políticas públicas por meio do controle administrativo “ordinário” e do *judicial review*; e a judicialização da política pura, a transferência para os tribunais de questões de natureza e significância política patentes (Hirschl, 2012, p. 133).

A primeira se dá em nível mais abstrato, com a incorporação do discurso, do jargão, das normas e procedimentos jurídicos para a esfera política. É relacionada com a ascendência do discurso jurídico e a “juridificação” em praticamente todos os aspectos da vida moderna. Deriva da crescente complexidade e contingência das sociedades modernas ou da criação e expansão do Estado de bem-estar social e a expansão da regulamentação.

Já a segunda está relacionada à expansão da seara de tribunais e juízes na determinação dos resultados das políticas públicas. É a que busca a concretização dos direitos constitucionais através do reclame ao judiciário. O Judiciário é inundado de demandas para que determine o alcance de proteções de direitos constitucionais ou os limites dos poderes legislativo e executivo (Hirschl, 2012, p. 135). Por ser em geral provocada esta judicialização por autores de processos que contestam decisões e práticas de políticas públicas, descreve-o Hirschl como “judicialização vinda de baixo”.

A terceira face da judicialização da política elencada por este autor é a confiança no Judiciário e juízes para lidarem com questões políticas essenciais e definidoras. É, nos dizeres de Hirsch, a judicialização da megapolítica. Seriam categorias desta a judicialização de processos eleitorais, o escrutínio judicial das prerrogativas do Poder Executivo nos campos do planejamento macroeconômico ou de questões de segurança nacional, os dilemas fundamentais de justiça restaurativa, a corroboração judicial de transformação de regime e a judicialização da identidade coletiva formativa, de processos de construção de uma nação e de batalhas quanto à definição da política como tal (Hirschl, 2012, p. 138).

O controle judicial de decisão em *impeachment*, em especial de mérito, configurar-se-ia, portanto, como espécie de judicialização da megapolítica, assumindo o Judiciário a “última palavra” sobre tema político da maior importância, definidor do regime.

Essa prática, chamada pelo autor de judicialização “de cima pra baixo” por resultar da delegação pelo Executivo e pelo Legislativo de poderes decisórios sobre a coletividade às Cortes Constitucionais, é, segundo Hirschl, problemática do ponto de vista da democracia. Ela enfraquece a própria essência da política democrática enquanto modelo fundado na tomada de decisões por representantes eleitos.

Autores brasileiros também têm construído teses nesse sentido, questionando a legitimidade da outorga da “última palavra” ao Supremo Tribunal Federal e o que Oscar Vilhena Vieira (2016) chama de “supremocracia”.

Juliano Zaiden Benvindo também se opõe ao mito da “última palavra”, destacando o quão política é a Corte Constitucional, não se distanciando do Parlamento nesse sentido²³.

Conrado Hübner Mendes (2016), neste sentido, questiona a confiança na resolução dos conflitos na sociedade pelo Supremo Tribunal Federal. Sobre o *impeachment* e o seu controle judicial de mérito, considera:

O juízo sobre o mérito do crime de responsabilidade é de competência do Senado Federal. Faz pouco sentido inventar essa nova competência do Supremo Tribunal Federal. Seria, além do mais, um pouco ingênuo depositar tamanha esperança no Tribunal. O STF apenas se fragilizaria com essa atribuição nas mãos, uma atribuição que não teria forças para executar de modo independente. O fato de o Senado ter a última palavra não transforma seu juízo de *impeachment* em juízo político (“político” no sentido de uma escolha de mera conveniência, arbitrária, sem lastro jurídico). Alguém poderá perguntar: “Bom, mas se não podemos recorrer ao STF para rever o mérito da decisão do Senado, que diferença há entre uma decisão do Senado com bom fundamento jurídico e uma nitidamente arbitrária?”. A diferença, de novo, está na legitimidade de cada uma das decisões. A mancha da ilegitimidade pode custar caro.

23 “O Supremo Tribunal Federal, nesses vinte e cinco anos de constitucionalismo democrático brasileiro, exerceu um papel crucial e, sim, promoveu, em várias oportunidades, as funções que se esperam de uma corte constitucional. Mas ele não está só; tampouco pode afirmar ter a ‘última palavra’. Não apenas porque, especialmente quando quer agir como corte constitucional típica, pouco tem feito em termos de guarda dos direitos fundamentais e defensor das minorias, como aqui demonstrado empiricamente. Tampouco porque sua ‘racionalidade’ técnico-metódica pouco tem se diferenciado do típico discurso político, em que se confunde nitidamente Direito com política, com todos os riscos que isso acarreta.” (Benvindo, 2014)

Passemos a seguir à recuperação da experiência jurisprudencial brasileira com o *impeachment* presidencial e do comportamento do Supremo Tribunal Federal quando instado a responder demandas relacionadas ao curso desses processos, encarando na prática os dilemas acima apresentados.

3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E O *IMPEACHMENT*

Como já mencionado, na ordem constitucional de 1988 foram duas as experiências brasileiras com o processo de *impeachment* que resultaram em destituição: a do Presidente Fernando Collor e a da Presidenta Dilma Rousseff.

Todavia, a apresentação de uma denúncia de *impeachment* do então Presidente José Sarney provocou a formação de paradigmático precedente pelo Supremo Tribunal Federal quanto ao controle que este pode exercer sobre o referido processo constitucional.

Nessa oportunidade, deparou-se o STF pela primeira vez com a questão da competência para julgamento do *impeachment*, evidenciando-se posicionamentos distintos dos ministros neste mérito.

O então Ministro Paulo Brossard expressou o entendimento que reiteraria em sua já citada obra e sempre que provocado na Corte de que não deve ser objeto de apreciação do Judiciário qualquer matéria relativa ao *impeachment*, seja ela de mérito ou de procedimento²⁴, e assim também o fez o Ministro Sepúlveda Pertence²⁵.

A decisão sacramentada, todavia, seguiu o entendimento do Ministro Relator Aldir Passarinho e fixou a possibilidade de controle procedimental do processo de *impeachment*, resguardando à apreciação exclusiva do Congresso Nacional o juízo de conveniência da apuração de cometimento

24 “Não questiono se o Vice-Presidente da Câmara procedeu bem ou mal ao arquivar o relatório da CPI do Senado que lhe foi apresentado, como não indago se o Presidente da Câmara, que o manteve, agiu com acerto. O que sei, é que o Judiciário não pode condenar o absolvido, não pode absolver o condenado, ou seja, não pode rever essas decisões parlamentares, como não pode determinar que o processo seja instaurado, ou que seja arquivado. São questões que fogem de sua competência. Em matéria de *impeachment*, tudo se passa, do início ao fim, no âmbito legislativo, convertido em juízo de acusação, ou de autorização, na linguagem da atual Constituição, e em tribunal de julgamento, exclusivo e irrecorrível.” (Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=8537>>. Acesso em: 18 out. 2017)

25 “Certo, em atenção à especificidade política da matéria envolvida, essa jurisdição, sem perder a essência jurisdicional, a própria Constituição subtraiu do Judiciário para confiar, integral e exclusivamente, a uma instância política, as duas casas do Congresso Nacional, incumbida a Câmara do juízo de admissão e o Senado, do juízo de mérito da acusação.” (Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=8537>>. Acesso em: 18 out. 2017)

de crime de responsabilidade e de mérito do julgamento do Presidente da República²⁶.

Sobre esse fundamento ergueram-se as decisões do Supremo Tribunal Federal quando provocado.

No Mandado de Segurança nº 21.564, manifestou-se o STF quanto à aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa (CF/1988, art. 5º, LV) no sentido de que este só possui aplicação plena obrigatória na fase processual, ou seja, após a instalação do processo pelo Senado Federal. Ainda, resolveu impasse quanto ao método de votação da admissibilidade da denúncia na Câmara dos Deputados, fixando este como nominal, em respeito ao art. 23 da Lei nº 1.079/1950, e determinou a dilatação do prazo para apresentação de defesa na Câmara de 5 (cinco) para 10 (dez) sessões.

No Mandado de Segurança nº 21.623, provocado quanto à suspeição de senadores para o julgamento do *impeachment*, decidiu o Supremo Tribunal Federal serem as causas de impedimento restritas às elencadas pelo art. 26 da Lei nº 1.079/1950, por meio das quais não se impedem os senadores antes suplentes que assumiram em virtude da indicação de titulares para a composição ministerial do governo interino nem aqueles que manifestaram seus votos de forma antecipada.

No Mandado de Segurança nº 21.689, foi instado o STF a decidir sobre o prosseguimento do processo após suposta perda de objeto em face de renúncia do presidente durante o trâmite deste. O entendimento da Corte foi de que a alteração na legislação ordinária impressa pela Lei nº 1.079/1950 modificou o regramento sobre a matéria, uma vez que, se antes, por força do art. 3º da Lei nº 27, de 1892, o processo de *impeachment* cessaria se o Presidente deixasse o cargo, com a nova lei, a saída do Presidente do cargo impede tão somente a instauração do referido processo. Portanto, uma vez iniciado, este deve continuar não obstante a renúncia do acusado. Mais: questionado sobre a aplicação das penas, pronunciou-se o Supremo Tribu-

26 “Na verdade, embora seja, por certo, o *impeachment* medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal [...]” (Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=8537>>. Acesso em: 18 out. 2017)

nal Federal pela obrigatoriedade de aplicação de ambas as penas, de perda de cargo e de inabilitação, em caso de condenação²⁷.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, motivada pelo processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, definiu o Supremo Tribunal Federal de forma unânime: que não há substituição processual possível do acusado de crime de responsabilidade pelos congressistas, somente o primeiro pode impetrar mandado de segurança alegando desrespeito ao devido processo legal e da ampla defesa; e que não configura ataque à garantia do contraditório e da ampla defesa a não abertura de prazo para a defesa da acusada antes da decisão de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Ainda, definiu o STF que a composição da Comissão Especial do *impeachment* deve ser estabelecida de acordo com as indicações dos líderes partidários ou de blocos parlamentares, respeitada a proporcionalidade, sendo compatível com a Constituição a votação homologatória por voto aberto pelo plenário da composição apontada. Mais: pronunciou-se no sentido de que o juízo da Câmara quanto à autorização do prosseguimento da denúncia é pré-processual, não implicando afastamento do cargo do acusado.

No Mandado de Segurança nº 3441, impetrado após a condenação da até então Presidenta Dilma e ainda sem julgamento de mérito, pronunciou-se o então Ministro Relator Teori Zavascki quando da apreciação da liminar contrário ao controle de mérito do STF do julgamento realizado pelo Senado Federal²⁸. Ainda, decidiu que a ocupação da Presidência da Repú-

27 Trecho do voto do Ministro Relator Carlos Velloso: “A preposição com, utilizada no parágrafo único do art. 52 [...] ao contrário do conectivo e do § 3º do art. 33 da CF/1991, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. É que a preposição com opõe-se à preposição sem. No sistema da Constituição de 1891, art. 33 § 3º, mais as normas infraconstitucionais indicadas – Lei nº 30, art. 2º, Lei nº 27, arts. 23 e 24 – era possível o raciocínio no sentido de que apenas a aplicação da pena de perda do cargo podia ocorrer, certo que esta poderia ser agravada com a pena de inabilitação. No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação em qualquer dos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de *impeachment*” (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21689.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2018).

28 Trecho do voto do Ministro Teori Zavascki: “A segunda circunstância que limita o controle jurisdicional é a natureza da demanda. Submete-se a exame do Supremo Tribunal Federal questão relacionada a processo por crime de responsabilidade da Presidente da República (*impeachment*), que, como se sabe, não é da competência do Poder Judiciário, mas do Poder Legislativo (art. 86 da CF). Sendo assim, não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não dos fatos ou sobre a procedência ou não da acusação. O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal, que, previamente autorizado pela Câmara dos Deputados, assume o papel de tribunal de instância definitiva, cuja decisão de mérito é insuscetível de reexame, mesmo pelo Supremo

blica pelo vice-presidente enquanto ainda discutida judicialmente a revisão da decisão do Senado que destituiu do cargo do presidente condenado não configura *periculum in mora* que justifique a concessão de medida cautelar que reinvesta no cargo o presidente destituído.

Evidencia-se, portanto, ter realizado o Supremo Tribunal Federal controle formal da aplicação das normas constitucionais, ocupando-se majoritariamente de conflitos entre estas e questões regimentais, porém não ultrapassando a seara procedimental para entrar no mérito das decisões do Congresso Nacional.

CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, evidencia-se ser o *impeachment* objeto de profundas divergências quanto à sua natureza e finalidade.

Nota-se a tensão entre presidencialismo e parlamentarismo expressa continuamente na história deste instituto, o que resulta na tendência à sua aproximação com a moção de desconfiança. Entre os elementos históricos apontados que corroboram para esse diagnóstico, estão a sua origem no parlamentarismo inglês, em que esta substituiu aquele, e o contexto brasileiro de sua incorporação e elaboração de seu regramento, sofrendo este processo grande influência dos defensores do modelo parlamentarista na Constituinte de 1946.

O caráter conflitivo do instituto implica o surgimento de diversos dilemas quando de sua aplicação. Em especial no *impeachment* brasileiro, que combina (1) o estabelecimento de competência para juízo de admissibilidade à Câmara dos Deputados e o julgamento de instalação do processo e de mérito ao Senado Federal; e (2) a obrigatoriedade de enquadramento típico da conduta do Presidente da República aos crimes de responsabilidade previstos taxativa e exaustivamente pela Constituição Federal e pela Lei nº 1.079/1950, grandes são as divergências na literatura e entre os julgadores – tanto os parlamentares quanto os Ministros do Supremo Tribunal

Tribunal Federal. Admitir-se a possibilidade de controle judicial do mérito da deliberação do Legislativo pelo Poder Judiciário significaria transformar em letra morta o art. 86 da Constituição Federal, que atribui, não ao Supremo, mas ao Senado Federal, autorizado pela Câmara dos Deputados, a competência para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. Por isso mesmo, é preciso compreender também que o julgamento, em tais casos, é feito por juízes investidos da condição de políticos, que produzem, nessa condição, votos imantados por visões de natureza política, que, conseqüentemente, podem eventualmente estar inspirados em valores ou motivações diferentes dos que seriam adotados por membros do Poder Judiciário."

Federal – quanto às mais diversas matérias relacionadas à aplicação da destituição por crime de responsabilidade.

Por conseguinte, grande também é a celeuma em torno do controle judicial das decisões relacionadas ao processo de *impeachment*. Além da competência exclusiva concedida ao Congresso Nacional nessa matéria, a inafastabilidade da jurisdição constitucional para o controle de norma constitucional e o fenômeno da judicialização da política são questões postas ao debate constitucional acerca desse tema.

Após análise da postura do Supremo Tribunal Federal quando provocado em processos de *impeachment*, verifica-se ter este assumido e consolidado o entendimento de que sua atuação deve se resumir ao controle formal do procedimento previsto na Constituição.

Tal compreensão diverge da oposição radical a qualquer tipo de controle constitucional do Poder Judiciário em razão da competência exclusiva do Senado Federal para o julgamento do *impeachment* sustentada notadamente por Paulo Brossard.

O teor dos votos dos ministros no Mandado de Segurança nº 20.941 e seguintes e em especial a decisão liminar de Teori Zavascki no MS 20.941 também apontam para a rejeição da tese de controle de decisão material do Congresso Nacional em caso de *impeachment*. Divergem, portanto, do entendimento apresentado neste trabalho de autores como Edilene Lobo (2017), Alexandre Bahia, Marcelo Oliveira e Paulo Vecchiatti (2017), que defendem ser imperativo o controle da adequação típica do fato imputado ao acusado à norma de previsão de crimes de responsabilidade.

Esse posicionamento, como já alertavam os autores acima relacionados, permite, em tese, a condenação por crime de responsabilidade por inadimplemento do aluguel, conforme hipótese-limite levantada por Afrânio Silva Jardim (2016). Ao não controlar a matéria das decisões condenatórias, e por conseguinte destituidoras de mandato presidencial, torna-se o *impeachment* vulnerável às pretensões parlamentaristas de se tornar uma moção de desconfiança, não importando a tipicidade da conduta praticada pelo Presidente da República.

Ainda que não analisado neste trabalho o mérito das decisões condenatórias proferidas pelo Congresso Nacional nos casos Collor e Dilma, aponta-se em face das decisões do Supremo Tribunal Federal analisadas a possibilidade em tese de concretização do diagnóstico de Pérez-Liñan

(2007) de que o *impeachment* presidencial teria se tornado instrumento para retirar “indesejáveis” presidentes pelo parlamento, substituindo as armas como ferramenta de golpes de Estado.

Todavia, também possuem fundamento as reflexões originadas na tese de Ran Hirschl (2012), de que a judicialização da megapolítica, fenômeno no qual se insere a atuação judicial definidora de regimes, padece de déficit democrático. O controle material do cometimento de crime de responsabilidade também poderia configurar-se como ferramenta do fenômeno descrito por Hirschl, uma vez que esvazia a esfera da política de decisão determinante e transfere ao tribunal um juízo constitucionalmente outorgada à instância representativa.

Conclui-se, por fim, estarmos diante de dilema insolúvel do ponto de vista democrático. O controle de mérito das decisões relativas ao *impeachment* fortaleceria sobremaneira o processo antidemocrático de judicialização da megapolítica, enquanto o atual entendimento do STF de controle formal possibilita a desvirtuação do processo de *impeachment* pelos parlamentares, não mais se relacionando na prática a decisão condenatória à incursão em crime de responsabilidade.

É urgente, portanto, que se ampliem as discussões na academia e na sociedade sobre a compatibilidade do *impeachment* com a democracia representativa e o sistema jurídico-político brasileiro. Sob o aspecto do controle judicial, está evidente que tanto o mero controle procedimental adotado pelo Supremo Tribunal Federal quanto um possível controle material permitem resultados inconciliáveis entre esses dois paradigmas.

REFERÊNCIAS

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.

ASSIS, Mariana Prandini; HOLMES, Pablo. *Impeachment não é recall!* Para além da lógica “amigo/inimigo” na história constitucional brasileira. *Crítica Constitucional*, 20 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.academia.edu/16364564/Impeachment_n%C3%A3o_%C3%A9_recall_Para_al%C3%A9m_da_l%C3%B3gica_amigo_inimigo_na_hist%C3%B3ria_constitucional_brasileira>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Impeachment: apontamentos à decisão do STF na*

ADPF nº 378. In: GUIMARÃES, Juarez; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; LIMA, Martonio Mont’alverne Barreto; ALBUQUERQUE, Newton de Menezes (Org.). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 159-176, 2016.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Roberto I. Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar *impeachment* sem crime de responsabilidade. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/backup/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BARCELLOS, Ana Paula de; PIRES, Thiago Magalhães. *Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil*. *Quaestio Iuris*, Rio de Janeiro, v. 09, n. 04, p. 2545-2565.

BEÇAK, Rubens. Instrumentos de democracia participativa. *Revista de Ciências Jurídicas*, UEM, v. 6, n. 2, jul./dez. 2008.

BENVINDO, Juliano Zaiden. Why impeachment? Brazilian Democracy Revisited, *Int’l J. Const. L. Blog*, Aug. 28, 2015, at: <<http://www.iconnectblog.com/2015/08/why-impeachment-brazilian-democracy-revisited/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. “Constitutional dismemberment” and political crisis in brazil: Populism in sight? *Int’l J. Const. L. Blog*, 6 maio 2017. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2017/05/constitutional-dismemberment-and-political-crisis-in-brazil-populism-in-sight/>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

_____. Abusive impeachment? Brazilian political turmoil and the judicialization of mega-politics. *Int’l J. Const. L. Blog*, abr. 2016. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2016/04/abusive-impeachment-brazilian-political-turmoil-and-the-judicialization-of-mega-politics/>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

_____. Institutions matter: the Brazilian Supreme Court’s decision on impeachment. *Int’l J. Const. L. Blog*, dez. 2015. Disponível em <<http://www.iconnectblog.com/2015/12/institutions-matter-the-brazilian-supreme-courts-decision-on-impeachment/>>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. Is there an optimal constitutional design for presidential impeachments? *Int’l J. Const. L. Blog*, jun. 2016. Disponível em: <http://www.iconnectblog.com/2016/06/is-there-an-optimal-constitutional-design-for-presidential-impeachments/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+I-CONnectBlog+%28I-CONnect+Blog%29/>. Acesso em: 30 jun. 2017.

_____. The mass protests of march and april 2015 in Brazil: A continuation of june 2013? *Int’l J. Const. L. Blog*, 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.iconnectblog.com/2015/04/the-mass-protests-of-march-and-april-2015-in-brazil-a-continuation-of-june-2013/>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

_____. A “última palavra”, o poder e a história: o Supremo Tribunal Federal e o discurso da supremacia no constitucionalismo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, a. 51, n. 201, jan./mar. 2014.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações executivo-legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, abr. 2012. Disponível em: <www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html>. Acesso em: 27 jun. 2017.

BOGHOSSIAN, Caroline; GENN, Bruna; VIEIRA, José Ribas. A academia e o impeachment: dilemas constitucionais em aberto. *Observatório da Justiça Brasileira*, 6 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://ojbufjrj.wordpress.com/2016/11/06/a-academia-e-o-impeachment-questoes-institucionais-em-aberto/>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRAND, Ulrich (Org.). *Lateinamerikas linke: ende eines progressiven Zyklus?* Hamburg: VSA Verlag, 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. Definições de crimes de responsabilidade do Presidente da República. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>>. Acesso em: 12 out. 2017.

CAMARGO, Margarida Maria Lacombe. O controle judicial do *impeachment*: as lições que vêm do norte. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/o-controle-judicial-impeachment-liceos-que-vem-norte-14042016>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

CAMARGO, Margarida Lacombe; VIEIRA, José Ribas. O impeachment e o seu desenho constitucional conflitivo. *Blog Jota*, 10.01.2016. Disponível em: <<https://jota.info/arquivos/o-impeachment-e-o-seu--desenho-institucional-conflitivo-20012016+&cd=1&hl=ptBR&ct=clnk&glbr>>. Acesso em: 10 out. 2017.

CAMPOS, Alán García. *La revocación del mandato: un breve acercamiento teórico*. *Quid Iuris*, n. 1, p. 25-40, 2006.

COELHO, André Luiz. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina. Disponível em: <<http://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/448/368>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

ESTRAGÓ, Margarita Durán. La Constitución Nacional de 1870. Lei Guasu 1870-pe guare. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.py/2011/05/la-constitucion-nacional-de-1870/>>. Acesso em: 13 out. 2017.

FERNANDES, Pedro de Araújo. *A judicialização da “megapolítica” no Brasil: o protagonismo do STF no impeachment da Presidente Dilma Rousseff*. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

_____. Coalizões governamentais na democracia brasileira. Trad. Gabriela Rodrigues da Guia Rosa e Leandro de Pádua Rodrigues. *Primeiros Estudos*, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. Lua Nova, n. 44, p. 81-104, 1998.

FONSECA, Annibal Freire da. *O Poder Executivo na república brasileira*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O federalista: um comentário à Constituição americana*. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

HIRSCHL, Ran. O novo constitucionalismo e a judicialização da política. In: MOREIRA, Luiz (Org.). *Judicialização da política*. 1. ed. São Paulo: 22 Editorial, 2012.

HOLMES, Pablo. Por que foi um golpe. Crítica constitucional. Disponível em: <<http://www.criticaconstitucional.com.br/por-que-foi-um-golpe/>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

_____. *Impeachment sem legitimação*. *Folha de São Paulo*, 26 de setembro de 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/09/1816816-impeachment-sem-legitimacao.shtml>>. Acesso em: 26 out. 2017.

JARDIM, Afrânio Silva. O significado técnico da expressão “julgamento jurídico e político do *impeachment*” do presidente da república. In: PRONER, Carol; CITTADINO, Gisele; TENENBAUM, Marcio; RAMOS FILHO, Wilson (Org.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, v. 76, p. 17-41, 2006.

LOBO, Edilene. O (des)controle judicial do *impeachment*. *Universitas Jus*, Brasília, v. 27, n. 3, p. 7-16, 2017.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Elections and representation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (Ed.). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____; _____. Eleições e representação. *Lua Nova [online]*, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Disciplina jurídica do *impeachment* presidencial no Brasil. *Revista de Direito Brasileira*, São Paulo, v. 14, n. 6, p. 231-251, maio/ago. 2016.

MARTÍNEZ-ESCOBAR, Fernando; SANCHÉZ-GÓMEZ, José Thomaz. O golpe parlamentar no Paraguai: a dinâmica do sistema de partidos e o poder destituente do Congresso. In: CRUZ, Sebastião Velasco; KAYSEL, André; CODAS, Gustavo. *Direita, volver!:* o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. A ideologia do “presidencialismo de coalizão”. In: *Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina*, Londrina, 2010.

MENDES, Conrado Hübner. O STF é refém dos caprichos de seus ministros: entrevista. Entrevista concedida a Israel Nonato. 08.06.2016. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>>.

_____. Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação. Tese de Doutorado – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *O espírito das leis*. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORENO, Camila. Die ganze politische Klasse ist involviert. In: BRAND, Ulrich (Org.). *Lateinamerikas linke: ende eines progressiven Zyklus?* Hamburg: VSA Verlag, 2016.

NEVES, Marcelo. Parecer sobre *impeachment*. 2015. Disponível em: <<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

PAIXÃO, Cristiano. Direito, política, autoritarismo e democracia no Brasil: da Revolução de 30 à promulgação da Constituição da República de 1988. *Araucária. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, a. 13, n. 26, p. 146-169, 2. sem. 2011.

PÉREZ, David-Eleuterio Balbuena. El juicio político en la Constitución Paraguaya y la destitución del president Fernando Lugo. *UNED Revista de Derecho Político*, n. 87, p. 355-398, maio/ago. 2013.

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

PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1962.

PRZEWORSKI, Adam. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 32, p. 18-40, 1996.

SCHWARCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: uma biografia*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SEMER, Marcelo. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. In: CLETO, Murilo; DORIA, Kim; JINKINGS, Ivana (Org.). *Por que gritamos golpe?* São Paulo: Boitempo, p. 107-113, 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Impeachment e a democracia*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenavieira/2016/04/1756781-impeachment-e-a-democracia.shtml?loggedpaywall>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. Vivemos o ápice do nosso momento supremocrático: entrevista. Entrevista concedida a Israel Nonato. 23.05.2016. Disponível em: <<http://www.osconstitucionalistas.com.br/oscar-vilhena-vieira-vivemos-o-apice-do-nosso-momento-supremocratico>>. Acesso em: 25 out. 2017.

Data de submissão: 12.11.2018

Última alteração: 02.12.2019