

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

CHARLES BITENCOURTE DE FIGUEIREDO

**A NATUREZA DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa
2024

CHARLES BITENCOURTE DE FIGUEIREDO

**A NATUREZA DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas
Machado de Assis, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Dra. Sinara Camera

Santa Rosa
2024

CHARLES BITENCOURTE DE FIGUEIREDO

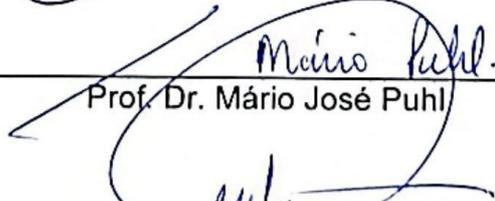
**A NATUREZA DO IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO
BRASILEIRO
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof.^a Dr.^a Sílvia Camera – Orientadora



Prof. Dr. Mário José Puhl



Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

Santa Rosa, 09 de dezembro de 2024.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha filha
Aliya.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, João e Leda e às demais pessoas e professores que me incentivam a evoluir academicamente e profissionalmente.

Os sonhos não determinam o lugar em que você vai estar, mas produzem a força necessária para tirá-lo do lugar em que está (Augusto Cury, 2008, p. 28).

RESUMO

O tema do presente trabalho é o *impeachment*, delimitando-se na natureza do *impeachment* do Presidente da República no presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como o seu regramento e a sua utilização, a partir da experiência do Estado brasileiro sob a égide da Constituição Federal de 1988. Justifica-se a pesquisa pelos debates acadêmicos e já suscitados pelo tema acerca de seu fundamento jurídico. Dessa forma, estabeleceu-se como problema de pesquisa: com qual finalidade o instituto do *impeachment* tem sido utilizado no Brasil: se de acordo com a sua finalidade original, que é a de destituir um Presidente que tenha atentado contra a Constituição, ou como um instrumento parlamentar para destituir ou persuadir o mandatário impopular? Tem-se assim, como objetivo geral, estudar acerca da natureza do *impeachment* do Presidente da República no presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como o regramento e a utilização do *impeachment* nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. A pesquisa desenvolvida é de natureza teórica, com tratamento qualitativo dos dados bibliográficos e documentais, utilizando o método de abordagem hipotético-dedutivo e o método histórico como auxiliar. A monografia foi estruturada em três seções: a primeira trata das definições terminológicas quando se fala da organização e do exercício do poder político pelo Estado e do princípio constitucional da separação de poderes. A segunda analisa o sistema de governo presidencialista nos seus aspectos gerais, a sua origem histórica e como foi adaptado nas democracias atuais, bem como estudar do presidencialismo brasileiro, descrevendo as suas características e como elas influenciam na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil da atualidade. A terceira seção apresenta o instituto do *impeachment* desde a sua origem até a sua normatização e utilização e o seu uso prático na vigência da Constituição Federal de 1988. Conclui-se que a doutrina majoritária atual do Direito e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, dizem que deve ser observado o devido processo legal e garantida a ampla defesa do acusado, mas a decisão de mérito é eminentemente política, não cabendo reforma pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: *Impeachment*; Separação de Poderes; Presidencialismo de Coalizão.

ABSTRACT

The theme of this work is the impeachment, delimiting on the nature of the impeachment of the President of the Republic in Brazilian coalition presidentialism, as well as its rules and use, based on the experience of the Brazilian State under the aegis of the Brazilian Federal Constitution of 1988. The research is justified by the academic debates already raised by the topic regarding its legal basis. Thus, it was established as a research problem: for what purpose has the impeachment institute been used in Brazil: if in accordance with its original purpose, which is to remove a President who has violated the Constitution, or as a parliamentary instrument to remove or persuade the unpopular leader? The general objective is to study the nature of the impeachment of the President of the Republic in Brazilian coalition presidentialism, as well as the rules and use of impeachment in relations between the Executive and Legislative Powers in Brazil. The research developed is of a theoretical nature, with qualitative treatment of bibliographic and documentary data, using the hypothetical-deductive approach method and the historical method as auxiliary search method. The monograph was structured into three sections: the first deals with terminological definitions when talking about the organization and exercise of political power by the State and the constitutional principle of separation of powers. The second analyzes the presidential government system in its general aspects, its historical origin and how it has been adapted in current democracies, as well as studying Brazilian presidentialism, describing its characteristics and how they influence the relationship between the Executive and Legislative Powers in Brazil. of current times. The third section presents the institute of impeachment from its origin to its regulation and use and its practical use under the 1988 Federal Constitution. It is concluded that the current majority doctrine of Law and the jurisprudence of the Brazilian Federal Supreme Court say that due legal process must be observed as well as the full defense of the accused must be guaranteed, but the decision on the merits is eminently political, and cannot be reformed by the Judiciary.

Keywords: Impeachment; Separation of Powers; Coalition Presidentialism.

LISTA DE ABREVIações, SIGLAS E SÍMBOLOS.

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

EUA – Estados Unidos da América

CPP – Código de Processo Penal

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

MS – Mandado de Segurança

STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 SISTEMAS DE GOVERNO E A DOCTRINA DA SEPARAÇÃO DE PODERES.	13
1.1 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO	13
1.2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES	19
1.2.1 Uma Análise do Princípio da Separação de Poderes à Luz do Direito Comparado	20
2 O SISTEMA PRESIDENCIALISTA E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO	29
2.1 O PRESIDENCIALISMO E O SEU DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E CONTEMPORÂNEO	29
2.2 PRESIDENCIALISMO E A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO: O CASO BRASILEIRO	37
3 O <i>IMPEACHMENT</i> DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E A SUA NATUREZA NO BRASIL	40
3.1 O INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> : DA SUA ORIGEM À SUA NORMATIZAÇÃO	40
3.2 A UTILIZAÇÃO DO <i>IMPEACHMENT</i> NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO USO PRÁTICO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.	46
CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	66

INTRODUÇÃO

As regras políticas, nas democracias representativas atuais, determinam de que maneira a vontade do povo vai ser representada pelas instituições no exercício do poder político. Pois é uma regra básica de todas as constituições das democracias representativas que a legitimidade do poder político é atribuída pelo povo, o qual é representado por órgãos e instituições na maior parte do seu exercício. Assim, quando se fala em sistemas de governo, está se falando em como o Estado se organiza para o exercício do poder político segundo a vontade do povo.

O sistema de governo brasileiro, sob a égide da Constituição Federal de 1988, foi desenhado de uma forma que o do Poder Executivo possui grande protagonismo e uma forte influência na função legislativa. Porém, com as crises políticas de 2015 em diante em meio a governos de popularidade, o Poder Legislativo acabou aumentando o seu poder de negociação com o executivo e a sua influência no orçamento público. No presidencialismo há um processo que possibilita a destituição do chefe do Poder Executivo que cometa atos atentatórios à Constituição. Este instituto é popularmente conhecido como processo de *impeachment*, tema do presente trabalho.

O instituto do *impeachment* originou-se na Inglaterra absolutista como processo criminal destinado a destituir ministros que desagradavam o Parlamento. Caiu em desuso com a consolidação do parlamentarismo, pois nesse sistema os chefes do Poder Executivo respondem diretamente ao Parlamento e podem ser destituídos por instrumentos políticos à disposição do Poder Legislativo. Foi revivido e modificado substancialmente pelos constituintes dos Estados Unidos da América, que também criaram o sistema de governo presidencialista adaptando a teoria da separação de poderes de Montesquieu. Tanto o sistema presidencialista quanto o *impeachment* foram incorporados pelas constituições republicanas da América-latina.

No Brasil o processo pode ocorrer por iniciativa de qualquer cidadão, mas depende do Congresso Nacional para ter sua admissão e prosseguimento. A Câmara dos Deputados, a qual representa o povo como um todo, tem a competência para receber ou não a denúncia contra o Presidente, enquanto o Senado Federal, que

representa os Estados Federados em número equânime, tem a competência para o recebimento da denúncia e o julgamento, sendo a sessão de julgamento presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Assim, pretende-se como tema do presente trabalho de curso o estudo sobre o *impeachment*. Como delimitação propõe-se a análise da natureza do *impeachment* do Presidente da República no presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como o regramento e a utilização do *impeachment* nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, a partir da experiência do Estado brasileiro sob a égide da Constituição Federal de 1988.

Justifica-se a presente pesquisa, pois durante os dois casos de deposição do Presidente da República por meio do *impeachment* ocorridos no Brasil houve intensa discussão acerca da existência ou não de fundamento jurídico que justificasse tal medida extrema. De comparável magnitude foram os debates acerca dos procedimentos adotados, tendo ambos os Presidentes depostos alegado o cerceamento do seu direito de defesa e desrespeito ao princípio do devido processo legal.

Dessa forma, estabeleceu-se como problema de pesquisa a finalidade com a qual o instituto do *impeachment* tem sido utilizado no Brasil, se de acordo com a sua finalidade original, que é a de destituir um Presidente que tenha atentado contra a Constituição ou como um instrumento parlamentar para destituir ou persuadir o mandatário impopular?

Tem-se assim, como objetivo geral, estudar acerca da natureza do *impeachment* do Presidente da República no presidencialismo de coalizão brasileiro, bem como o regramento e a utilização do *impeachment* nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil. Para alcançar o objetivo principal, procura-se, de forma específica, a) estudar a organização do Estado e o exercício do poder político, bem como analisar o princípio constitucional da separação de poderes; b) abordar o sistema de governo presidencialista, analisando o seu desenvolvimento no Brasil; e c) investigar o instituto do *impeachment*, a sua origem e a sua normatização, perquirindo a sua utilização na vigência da Constituição Federal de 1988.

A pesquisa desenvolvida é de natureza teórica, cujo tratamento dos dados foi feito de forma qualitativa. O estudo desenvolveu-se a partir de busca na bibliografia doutrinária e nos documentos legais e jurisprudenciais pertinentes. O levantamento dos dados foi realizado por meio de pesquisa em documentação indireta em fontes

secundárias, como livros, artigos científicos e outros trabalhos acadêmicos; e em fontes primárias, como a legislação vigente e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Para a análise e interpretação dos dados foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo propondo-se as seguintes hipóteses: a) o *impeachment* tem sido utilizado de acordo com a sua finalidade original, que é a de destituir um Presidente que tenha atentado contra a Constituição e b) o *impeachment* tem sido utilizado como um instrumento parlamentar para destituir ou persuadir o mandatário impopular? Foi utilizando o método histórico como auxiliar.

O trabalho foi estruturado em três seções. A primeira trata das definições terminológicas quando se fala da organização e do exercício do poder político pelo Estado e do princípio constitucional da separação de poderes. A segunda analisa o sistema de governo presidencialista nos seus aspectos gerais, a sua origem histórica e como foi adaptado nas democracias atuais, bem como estudar do presidencialismo brasileiro, descrevendo as suas características e como elas influenciam na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil da atualidade. A terceira seção apresenta o instituto do *impeachment* desde a sua origem até a sua normatização e utilização e o seu uso prático na vigência da Constituição Federal de 1988.

1 SISTEMAS DE GOVERNO E A DOCTRINA DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Para o estudo e análise do instituto do *impeachment* e da sua natureza jurídica a ser realizado apresenta-se previamente os principais conceitos terminologias utilizados para a classificação do Estado, bem como o princípio da separação dos poderes, que é um princípio constitucional considerado atualmente como uma das condições necessárias para os regimes democráticos.

Ao longo do tempo muitos autores identificaram a necessidade de haver divisão de funções para o exercício do poder político, de forma a evitar o poder absoluto. No entanto a teoria da separação de poderes desenvolvida por Montesquieu foi a mais influente na estruturação do sistema de governo presidencialista.

O processo de *impeachment* é considerado hoje como um instrumento típico do presidencialismo e tem relação direta com o sistema de freios e contrapesos pelo qual os Poderes limitam-se reciprocamente. Assim, neste capítulo objetiva-se discorrer inicialmente acerca das definições terminológicas utilizadas para se referir à organização e ao exercício do poder político pelo Estado. Num segundo momento será abordado o princípio constitucional da separação de poderes, incluindo uma análise histórica e de direito comparado.

1.1 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO E EXERCÍCIO DO PODER POLÍTICO

No seu livro *Formas e Sistemas de Governo*, Jorge Miranda apresenta o resultado dos seus estudos sobre os grandes problemas e as grandes tipologias das formas e dos sistemas de governo, realizados numa perspectiva essencialmente de Direito Constitucional, mas, segundo o autor, com pontos de arrimo e de referência à Filosofia Política e à Ciência Política (Miranda, 2007).

Miranda refere que há uma dificuldade no estudo das tipologias das formas e dos sistemas de governo, que é causada pelo uso indistinto e pela proliferação de diferentes nomenclaturas para se referir a formas e a sistemas de governo. Como resultado de diferentes premissas, de variações conceituais e, por vezes, do peso da tradição, também se usam os termos sistema político, regime, estrutura governamental, forma política, e, até mesmo, os termos forma de Estado e tipo de Estado, para se referir a formas de governo, a sistemas de governo, ou a ambos (Miranda, 2007).

A essência da política está, sobretudo, na dialética do grupo humano e do poder. É o grupo que empresta enquadramento ao poder, modela os que o exercem e reconhece a legitimidade destes. O poder político tem um processo próprio de agir e afirma-se em graus variáveis, que, no Estado, chegam à autonomia. O poder político está em relação com fins e pressupõe pessoas que o partilhem, por isso ele é o poder numa sociedade (Miranda, 2007).

A política possui uma estrutura dualista que envolve a participação popular e a sujeição à autoridade; a distinção entre os membros da *Civitas* e os que detêm o governo. Contudo, também implica um momento de unidade, pois sociedade e poder não existem por si, eles implicam-se reciprocamente e somente podem ligar-se por meio de uma organização com valores jurídicos. Portanto, Estado é sociedade e poder organizados, ou organização da sociedade e do poder. Pode se dizer que é sociedade ao serviço da qual está o poder, e organização que imprime caráter e garantias de perdurabilidade a ambos (Miranda, 2007).

Estas duas perspectivas sobre o Estado – a do Estado-sociedade ou Estado-coletividade de um lado e do Estado-poder ou Estado-governo ou, ainda, Estado-aparelho de outra banda – são dois aspectos da mesma realidade, assim como institucionalização corresponde fundamentalmente a organização. O Estado é a institucionalização do poder. Isto significa, além da existência de órgãos/instituições com faculdades de formação da vontade, a organização da sociedade, com predisposição para os seus membros serem destinatários dos comandos que venham dos órgãos do poder (Miranda, 2007).

Assim, podemos resumir esta dicotomia apresentada por Miranda com o seguinte esquema:

Quadro 1: Sociedade e Poder

Sociedade	Poder
governados	governantes
Estado-sociedade ou Estado-coletividade	Estado-poder ou Estado-governo ou Estado-aparelho
Organização	institucionalização

(Miranda, 2007)

A política é a atividade que rege as nossas vidas. O estudo dos seus mecanismos exige a análise de um conjunto complexo de regras, normas, teorias,

teses e hipóteses desenvolvidas ao longo dos séculos por pensadores, filósofos, cientistas e observadores atentos do mundo em que vivemos. Estes mecanismos, organizados segundo a engenharia constitucional de cada país, são responsáveis pela governabilidade e pela estabilidade dos governos, bem como pela eficácia da vida política das diferentes nações. Quando se eles se equilibram e são compatíveis entre si, podem gerar progresso, desenvolvimento e justiça social para todos, quando não o são, geram desordem ou crises nos sistemas políticos (Nogueira Filho, 2012).

Os mecanismos, ou sistemas políticos (sistema de governo, sistema eleitoral, sistema partidário), são compostos por instituições, criadas cada qual para cumprir determinadas funções, as quais, se bem desempenhadas, possibilitam que os sistemas políticos atendam seus objetivos. Para isso, dois aspectos da mesma questão são determinantes. Um aspecto é a estrutura e organização interna das instituições, o outro diz respeito ao meio em que as instituições têm de operar, que é a sociedade politicamente organizada (Nogueira Filho, 2012).

Sobre as terminologias a serem utilizadas, começamos com a definição de Max Weber, para quem o Estado é a sociedade humana que reclama para si, com êxito, o monopólio da coação física sobre os seus associados, em um determinado território. É uma relação de domínio dos homens sobre os homens, baseada na coação legítima, a qual é aceita, reconhecida e desejada pela maioria absoluta da sua população. Na sua definição, estão presentes três elementos que considera essenciais do Estado: o território, onde ele exerce a soberania, a população assujeitada e um governo (Weber, 1998 apud Serpa, 2013).

O filósofo alemão Friedrich Hegel conceitua Estado como sendo uma associação criada pela razão humana, com o objetivo de impor sobre os homens uma ética heterônima, dentro de um determinado território, a fim de construir uma vida de relação civilizada e pacificada. Este conceito revela a opinião do filósofo de que os imperativos éticos decorrem de hábitos sociais, devendo o Estado assumir o papel de pedagogo, como grande indutor de uma Ética coercitiva a ser vivenciada pelos governados (Hegel, 1976 apud Serpa, 2013).

Para Miranda, Estado é sociedade e poder juridicamente organizados, pois é o Direito que permite à sociedade evoluir da simples coexistência para a *coesão convivencial*. Nas palavras do autor, “[...] o Direito, o *jus*, é o que liga os homens”. Também é o Direito que, no aspecto do poder, permite passar do fato à instituição. O Direito é condição de existência do Estado, é fonte de segurança e justiça, em

oposição à força e à violência. Mas, o Estado não se esgota no Direito, nem o Direito se resume a forma de Estado. O Estado é objeto do Direito e só pode ser a ele submetido, por ele avaliado e por ele tornado legítimo, enquanto for estruturalmente diverso do Direito (Miranda, 2007, p. 3).

O Estado aparece como comunidade de homens concretos, constituída com duração indefinida em certo lugar. Comunidade na qual se exerce um poder em seu nome, dirigido a cada uma das pessoas e dos grupos que a integram; e poder de que se encarregam as pessoas investidas na qualidade de titulares de órgãos. Comunidade e poder que se vertem em organização – em organização jurídica – como a que é dada, primeiro que tudo pela Constituição (muito embora a organização não se identifique propriamente com as normas em si, antes com a objectivação ou o resultado dessas normas) (Miranda, 2007, p. 3).

O Estado se realiza pela atividade e dela obtém a constante renovação da sua unidade. A atividade do poder se dá por meio de atos típicos juridicamente regulados, sujeitos a um princípio de legalidade em sentido amplo. Mas a sociedade também influencia nessa atividade na medida em que transmite as suas necessidades e emite juízos sobre a atuação do poder. A organização é condição da atividade, e sem a atividade a organização não pode subsistir (Miranda, 2007).

De acordo com Reinhold Zippelius, sociedade estatal é o conjunto de indivíduos cuja conduta se encontra coordenada de maneira específica, sendo um sistema de atuação juridicamente organizada. Afirma, que tal concepção se aproxima de um dos significados originários do vocábulo status, que designa um estado, uma determinada constituição de convivência (Zippelius, 2016).

Também pode-se dizer que o Estado é produto da evolução histórica do pensamento ocidental, é sociedade politicamente organizada em tempo e lugar determinados, na qual vigora uma determinada ordem de convivência, com um poder soberano único e exclusivo (Dias, 2013).

De acordo com Paulo Ferreira da Cunha o termo Estado deve ser reservado à forma política desenvolvida a partir do Renascimento com o progresso do capitalismo e a centralização dos Estados nacionais (Cunha, 2018).

Quanto ao conceito de forma de governo, partindo da premissa de que o Estado é um poder político juridicamente organizado e um fato de política da força que adquiriu a forma de um sistema de competências jurídicas, a questão fundamental é saber quem participa direta ou indiretamente na supremacia de competências e,

assim, nas decisões fundamentais de caráter jurídico e político do Estado (Zippelius, 2016).

A forma de governo se refere ao modo como uma sociedade política estrutura seu poder e estabelece a diferenciação e entre governantes e governados, segundo determinadas concepções fundamentais convertidas em princípios político-constitucionais (Miranda, 2007).

Ela endereça quatro grandes questões: a da legitimidade do poder e dos governantes, a da liberdade política dos governados perante os governantes, a do grau de interferência dos governados sobre a condição e os atos dos governantes e o da concentração/desconcentração do poder atribuído aos governantes, ou seja, da unidade ou divisão do poder (Miranda, 2007).

Na forma de governo prevalecem os elementos da relação entre sociedade e poder, governantes e governados. O poder é conformado pela sociedade e ao mesmo tempo que lhe confere um sentido de ordem. São exemplos de formas de governo a monarquia absoluta e a democracia representativa (Miranda, 2007).

De acordo com João Roberto Gorini Gamba, “[...] as formas de governo se referem à organização política para exercício do poder e atualmente são reduzidas a apenas duas: Monarquia e República (Gamba, 2023, p. 219). Monarquia é uma palavra de origem grega que significa poder de um só. Por sua vez, o termo república tem origem latina e no Império Romano significava *coisa pública*. Apesar dessa nomenclatura utilizada pelos romanos, nunca houve na antiguidade clássica regime que possa ser classificado de republicano (Nogueira Filho, 2012).

Já, quando se fala em sistema de governo, refere-se ao modo como se dá a organização interna do poder político, ao sistema dos órgãos da função política do Estado e o estatuto dos seus titulares, que são os governantes. O sistema de governo não trata da relação entre governantes e governados, mas trata da relação entre os governantes na organização interna dos órgãos do poder político. Os principais exemplos de sistemas de governo são o parlamentarismo e o presidencialismo, ambos tendo como pressuposto a democracia representativa como formas de governo (Miranda, 2007).

De acordo com Gamba, “[...] sistema de governo diz respeito à forma como são estruturadas as relações entre as funções do poder político [...]”, especificamente, é como se estrutura a relação entre os poderes Legislativo e Executivo (Gamba, 2023, p. 237). Dias considera os termos sistema de governo e regime de governo, como

sinônimos. Mas, sua compreensão do conceito se aproxima de Miranda, na medida em que considera como sistemas ou regimes de governo o presidencialismo e o parlamentarismo (Dias, 2013). Já, Sahid Maluf, coloca os sistemas presidencial, parlamentar e diretorial como sendo diferentes sistemas representativos. O critério que utiliza para esta divisão é a composição do Poder Executivo (Maluf, 2022).

Dada a variedade de definições para sistemas de governo decidiu-se utilizar neste trabalho a definição conforme autores como Miranda e Gamba, para os quais o critério distintivo dos diferentes sistemas seja a organização dos poderes Executivo e Legislativo e a maneira como interagem e se limitam reciprocamente.

O conceito de tipo de Estado se situa no plano histórico. Há duas perspectivas para se referir a tipos de Estado, uma trata-os como equivalentes às civilizações - Estado e civilização grega, Estado e civilização chinesa – e a outra trata dos tipos de Estado como momentos de um processo histórico relativamente linear – o Estado grego, o Estado romano e a organização política medieval como fases do processo que leva ao Estado moderno europeu. Jellinek apresenta os *tipos fundamentais de Estado* com base na sua relação histórica com o Estado atual, seja devido à sucessão imediata de um tipo de Estado pelo outro, seja porque o conhecimento de um influenciou sobre os outros. São eles os Estados oriental, o grego, o romano, o medieval e o moderno (Jellinek, 1900 apud Miranda, 2007).

Forma de Estado se refere ao modo de o Estado dispor o seu poder em face de outros poderes de igual natureza, em termos de coordenação e subordinação. Nesse sentido um Estado pode ser unitário/simplex, composto/complexo; ou Estado unitário centralizado, Estado regional, Estado federal, união real. Com uma mesma forma de Estado podem coexistir diversas formas de governo e diversos sistemas de governo (Miranda, 2007).

Os Estados podem se organizar de diversas maneiras. Do ponto de vista interno, há o Estado Unitário e o Estado Federal (Federação). Os Estados unitários são chamados Estados simples, pois há somente um ente dotado de soberania. Quanto à organização externa, pode haver a união com outros Estados soberanos, dando origem à Confederação ou outras formas de união entre Estados (Gamba, 2023).

Em Estados federados como o Brasil, somente a União tem soberania no território do país. Os demais entes federados, ou Estados membros, possuem apenas o que se chama de autonomia, estando subordinados à Constituição Federal e às leis

federais, além de ser impossível a sua desvinculação da federação sem que haja um rompimento institucional, uma violação à Constituição (Bonavides, 2018).

Por fim, regime político, é “A concretização da Constituição material, o conjunto de princípios constitucionais cardeais concretizados num Estado em certo momento [...] é o modo como o poder se rege e diz respeito [...] aos fins para que se orienta”. Nesse sentido, afirma o autor que o seu conteúdo é mais denso do que o de forma e de sistema de governo e o de forma de Estado, pois abrange todos os aspectos politicamente relevantes da vida social. O tratamento dos direitos fundamentais e o sistema econômico são questões centrais no regime político, e influenciam também na forma de governo. Por exemplo, um regime de direitos fundamentais que se baseie no princípio da liberdade não será compatível com certas formas de governo (Miranda, 2007, p. 6).

Com base no que foi exposto até aqui, pode-se classificar o Estado brasileiro com base nas terminologias estudadas. De forma objetiva, apresenta-se a classificação do Estado brasileiro de acordo com Miranda, a qual se coaduna com as definições apresentadas:

O Brasil é um Estado federal, com democracia representativa e sistema de governo presidencial. Mas o seu regime político é o que, numa fórmula englobante e lapidar, a Constituição denomina como Estado Democrático de Direito, (art. 1º), equivalente ao Estado de Direito Democrático de que fala a Constituição portuguesa (art.2º). (Miranda, 2007, p. 6).

Após estas considerações iniciais sobre as terminologias e classificações dos Estados, passa-se ao estudo do princípio da separação dos poderes, apresentando a sua origem, desenvolvimento e como ele foi incorporado e adaptado pelas constituições democráticas e tornado um princípio internacional obrigatório para as democracias.

1.2 O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

De acordo com Luís Roberto Barroso, “O princípio da separação dos poderes é um dos elementos que caracterizam o constitucionalismo liberal do século XXI”, tanto que, no artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, aparece ao lado da garantia de direitos como condição para que uma sociedade tenha Constituição. Sempre aliado à ideia de democracia e garantia dos

direitos individuais, foi positivado como princípio fundamental nas Constituições de quase todo o mundo após a Segunda Guerra mundial (Barroso, 2024, p. 619).

No Brasil, a separação de poderes foi incorporada já na Constituição de 1891, mas a Constituição de 1988 além de apontar expressamente a existência de três poderes independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, incluiu a regra no rol de cláusulas pétreas (Barroso, 2024).

Atribui-se a muitos autores a afirmação de que “Todo o poder corrompe, e o poder absoluto corrompe absolutamente”. O poder precisa existir, mas deve-se evitar a sua degeneração e os abusos. Para isso sempre se buscou encontrar fórmulas para moderar, disciplinar e repartir o poder, de forma a que ele não seja absoluto, tirânico nem totalitário. A Separação dos Poderes não é algo obsoleto, tampouco dispensável no mundo tecnológico atual. Muito pelo contrário, muito já se debate acerca da possibilidade de um futuro tecnocrático, repleto de máquinas e tecnologias muito avançadas, mas com uma enorme falta de liberdade (Cunha, 2018).

Atualmente, a técnica de controle do poder mais habitual é chamada de freios e contrapesos, que consiste na separação com interdependência dos poderes do Estado. Esta técnica foi elevada a princípio constitucional fundamental e tem uma longa história de desenvolvimento, com muitas conexões (Cunha, 2018).

1.2.1 Uma Análise do Princípio da Separação De Poderes à Luz do Direito Comparado

O princípio constitucional da separação de poderes que conhecemos hoje desenvolveu-se entre os séculos XVII e XVIII, como reação ao absolutismo monárquico e associada à filosofia política iluminista e liberal. Porém, na sua aplicação prática, este princípio é suscetível a interpretações e vem sendo revisto e enriquecido pelas democracias (Miranda, 2007).

Na antiguidade, Aristóteles havia identificado três potencialidades na soberania: a deliberação, o comando e a judicatura. Ele não foi o único a fazer esse tipo de diferenciação, e atualmente é inconteste a existência de várias funções do Estado. Porém, essas noções não implicam, necessariamente, que se preconizasse a existência de vários órgãos ou instituições (Miranda, 2007).

As sociedades grega e romana, para não concentrarem o poder em um único homem ou órgão o repartiam entre diferentes magistraturas – colegiados que, em

regra, tinham igual autoridade. Diz-se que essa prática traduzia o conceito de *limitação do poder*, apesar de que a concentração de poderes nas mãos de um *dictator* fosse admitida, em tempos de crise (Miranda, 2007).

Já o Estado estamental se assentava em dois princípios: um princípio de unidade, caracterizado pela tomada de decisão centralizada, através do Rei, e um princípio de origem medieval, que consistia na aceitação do papel político das corporações, das ordens, das classes, e dos senhorios locais (Miranda, 2007).

Nesta época e lugar, além das leis fundamentais dos reinos, também o temor das leis ligadas à religião proporcionava alguma limitação ao poder dos monarcas, principalmente daqueles que fossem crentes (Cunha, 2018).

Quando o Estado Moderno surgiu, o poder ainda estava concentrado, porém limitado por laços teológicos e metafísicos que eram um freio aos monarcas, inicialmente. Em uma segunda etapa, o Absolutismo se desata daqueles laços religiosos e busca a legitimidade do poder no contrato social. No entanto, o poder continuava sendo absoluto e concentrado (Bonavides, 2018).

Com a Revolução Francesa (da Burguesia) e a Revolução da Independência Americana, ambas no século XVIII, ocorre a transição da era do Estado Absolutista para a do Estado constitucional da separação de Poderes (Estado Liberal), momento em que a separação de poderes como conhecemos hoje é formalizada em documentos chamados Constituição (Bonavides, 2018).

Há diferenças marcantes entre as divisões do poder manifestadas na antiguidade e no feudalismo em relação à concepção moderna de separação de poderes. Tanto nas magistraturas romanas quanto na organização estamental, não se tinha presente a concepção de *especialização orgânico-funcional*, de distribuição de diferentes faculdades objetivamente consideradas por mais de um centro subjetivo de poder. Também, em nenhuma delas a divisão de poder derivava da ideia da existência de direitos fundamentais, pois os antigos não conheceram a liberdade política e o Estado medieval somente assegurou imunidades, privilégios e prerrogativas aos estamentos perante o Rei, sem garantir os direitos individuais a cada pessoa (Miranda, 2007).

Verdadeiramente, a separação de poderes, com suas múltiplas concretizações e adaptações, é a projeção organizatória do Estado de Direito, que só viria a ser concebido com o constitucionalismo moderno (Miranda, 2007).

Na sociedade feudal, em que a dependência pessoal dos vassallos aos senhores feudais estava estabelecida, o jurista francês Jean Bodin desenvolveu o conceito de soberania para justificar a criação do Estado-Nação e a submissão dos súditos ao príncipe. O conceito se mostrou adequado para a integração dos poderes feudais e estamentais em uma unidade superior de poder, o Estado. Porém, a titularidade da soberania ficou na pessoa do príncipe, consumando a polarização da sociedade política: de um lado o príncipe e do outro o cidadão (Victor, 2015).

No entanto, estabeleceram-se obrigações mútuas: os cidadãos tinham o dever de fé e obediência e o soberano o dever de justiça e proteção. Mas o príncipe detinha o direito de mando e era excluído do dever de obediência. Assim, não se submetia ao direito do Estado, pois com ele se identificava (Victor, 2015).

Bodin afirmava que o soberano detinha o poder absoluto, inclusive o monopólio legislativo, mas não poder ilimitado, devendo a lei do Estado conformar-se à lei natural ou divina. O conceito de soberania desenvolvido pelo jurista francês inspirou os teóricos políticos posteriores, na medida em que criou uma distinção fundamental para a evolução da doutrina da divisão do poder: a soberania em sua essência e a soberania em seu exercício (Victor, 2015).

Somente a partir dessa distinção o direito público passou a admitir a possibilidade jurídica de unidade e indivisibilidade do poder soberano nacional do Estado e, ao mesmo tempo, a divisibilidade do exercício das funções políticas contidas na soberania (Souza Júnior, 2002 apud Victor, 2015).

Representando a vertente anglo-saxônica da construção da noção moderna de Estado tem-se Thomas Hobbes. Segundo ele, sem de uma ordem legal estabelecida os indivíduos vivem em estado de natureza, sendo guiados apenas por mínimos preceitos morais. Assim, haveria a guerra de todos contra todos, na qual cada um obedeceria apenas ao imperativo de garantir os meios para a própria sobrevivência e dos seus próximos (Hobbes, 2003 apud Victor, 2015).

Por isso, haveria a necessidade de uma força heterônoma que fosse capaz de garantir a paz. Com efeito, o contato social de Hobbes consiste na anuência de todos para a instituição de um soberano, a quem transfeririam os seus direitos naturais, relativos ao uso da força, em troca de proteção, possuindo, ainda, o dever de obediência às leis que o soberano fizesse. Hobbes considera como direitos naturais apenas aqueles relativos ao uso da força para a própria conservação. Todas demais garantias viriam do direito positivo imposto pelo soberano, que tinha um poder

ilimitado. Assim como Bodin, o Hobbes não faz menção a qualquer forma de divisão orgânico-funcional do poder como forma de limitá-lo (Hobbes, 2003 apud Victor, 2015).

Já para Locke, outro pensador inglês, o estado de natureza seria um estado de liberdade, um estado guiado pela razão – atributo inerente aos seres humanos. No estado de natureza os indivíduos teriam direito natural à vida, a liberdade e a propriedade daquilo que adquirissem legitimamente com o próprio esforço. No entanto, também acreditava que o reconhecimento dos direitos naturais não seria o suficiente para resolver os possíveis conflitos e garantir a paz no estado de natureza (Locke, 2001 apud Victor, 2015).

Locke, diferentemente de Hobbes, não defende a transferência dos direitos naturais a uma única pessoa ou assembleia soberana. Para ele, deve ser transferido ao Estado somente força de aplicação dos direitos naturais. O contrato social proposto por Locke consiste no consentimento dos indivíduos para a instituição de um governo que estabeleça, de forma clara e objetiva, regras gerais que sejam a positivação dos princípios básicos do direito natural, para que a resolução de conflitos ocorresse de forma heterônoma e não pelas próprias mãos, como no estado de natureza. O governo deveria organizar-se internamente e externamente para garantir proteção contra qualquer violência (Locke, 2001 apud Victor, 2015).

Para evitar que houvesse o abuso desse poder de aplicação dos direitos naturais por parte do governo, Locke preconizava a divisão do seu exercício pois, “[...] dada a fragilidade humana, grande seria a tentação de abusar do poder se as mesmas pessoas que fazem as leis devessem executá-las. Assim, o Poder Legislativo deve estar separado do Executivo” (Locke, 1953 apud Azambuja, 2008, p. 203-204).

Ao falar da forma de governo vigente na Inglaterra, Locke descreve a organização do poder político, dividido em *Poder Legislativo* e *Poder Executivo*. O Executivo dividido em *Executivo no plano interno* e *Federativo*, este responsável por assuntos externos, segurança, interesse público e conservação do Estado (Locke, 2001 apud Victor, 2015).

Além da divisão de atribuições, a soberania do Parlamento é outro pilar central da noção de Governo Moderado trazida por Locke. O poder do parlamento deveria estar limitado pelo encargo que a sociedade lhe confere, bem como pela lei de Deus e da natureza. O príncipe ou o chefe do Executivo teria a possibilidade de fazer o bem

público independentemente de regras, por meio do uso da *prerrogativa*, ao decidir questões não previstas nas leis (Locke, 2001 apud Victor, 2015).

No século XVIII, o modelo político inglês, considerado modelo o ideal à época, recebeu uma grande contribuição de Montesquieu (1689-1755) (Victor, 2015).

Montesquieu é considerado o autor fundamental da doutrina da separação de poderes, tendo o seu livro *De l'Éprit des Lois*, publicado em 1748, servido de base para os regimes implantados com as revoluções americana e francesa, e marcando todo o constitucionalismo liberal, mantendo a sua relevância até hoje (Miranda, 2007).

Montesquieu desenhou a sua tripartição dos poderes estudando a Constituição Inglesa. Porém acrescentou a ela novos contornos, e expôs suas ideias de forma abstrata o suficiente para que a sua descrição de um modelo pudesse se converter numa proposta de forma de organização política ainda mais refinada, tendo como principal valor jurídicos a liberdade (Lowestein, 1986 apud Victor, 2015).

É no capítulo VI do livro XI do *De l'Éprit des Lois* que se encontra o cerne da doutrina da separação de poderes: essa ideia de que a única maneira de limitar o poder seria dividi-lo em diversos poderes que se condicionem e se limitem reciprocamente (Miranda, 2007).

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo das coisas que dependem do direito civil.

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.

A liberdade política, em um cidadão, é essa tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; a para que se tenha esta liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se o poder temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (Montesquieu, 1996, p. 167-168).

Montesquieu “[...] não se cinge a decompor o poder em correspondência com três funções, conferindo as faculdades resultantes a órgãos distintos sem articulação entre eles”. No mesmo capítulo, o Montesquieu identifica em cada poder uma *faculté de statuer* e uma *faculté d’empêcher*, ou seja, uma faculdade de estatuir e uma faculdade de impedir (Miranda, 2007, p. 57).

Chamo faculdade de estatuir ao direito de ordenar por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem. Chamo *faculdade de impedir* ao direito de anular uma resolução tomada por outrem; o que era o poder dos tribunos de Roma. E ainda que aquele que possua a faculdade de impedir também possa ter o direito de aprovar, no entanto, esta aprovação não é mais do que uma declaração de que ele não faz uso da faculdade de impedir e deriva desta faculdade. (Montesquieu, trad. Murachco, 1996, p. 172).

Neste capítulo, Montesquieu descreve um sistema que tem o poder executivo exercido por um monarca, poder legislativo bicameral – com um corpo dos nobres, com sucessão hereditária, e um corpo de representantes do povo – sendo o poder judiciário de certa forma nulo, atuando de forma muito discreta. Além disso, faz uma afirmação que parece ser uma crítica a um possível sistema parlamentarista ao dizer que “[...] se não houvesse monarca e o poder executivo fosse confiado a um certo número de pessoas tiradas do corpo legislativo, não haveria mais liberdade, porque os dois poderes estariam unidos” (Montesquieu, 1996, p. 173).

O sistema desenhado por Montesquieu, a pretexto de descrever o sistema inglês, já não correspondia à realidade daquele regime, aproximando-se muito mais do que viria a ser o presidencialismo clássico. A Inglaterra já estava consolidando o sistema parlamentarista e tinha implementado um governo de gabinete (formado por membros do parlamento), com o monarca em segundo plano. Mas, não se pode dizer, com certeza, se a sua intenção foi mesmo descrever a realidade o sistema inglês ou se usou a Constituição daquele país como pretexto para propor um novo modelo (Victor, 2015).

Montesquieu aderiu à noção de governo misto advogada por Aristóteles e Políbio, pois pretendeu evitar a degeneração antevista pelos filósofos prescrevendo um governo que concilia a monarquia (poder executivo), aristocracia (corpo legislativo composto pelos nobres) e democracia (corpo legislativo composto por representantes do povo). Essa concorrência das três camadas da sociedade, principalmente quanto à elaboração das leis, gera o sistema de freios e contrapesos desejado por Montesquieu (Victor, 2015).

O sistema desenhado por Montesquieu, reconhecendo nos poderes a faculdade de instituir e a faculdade de se impedirem reciprocamente, inclusive entre os dois corpos legislativos, causa, propositadamente, uma inércia dos poderes para que possam agir coordenadamente.

Eis então a constituição fundamental do governo de que falamos. Sendo o corpo legislativo composto de duas partes, uma prende a outra com sua mútua faculdade de impedir. Ambas estarão presas ao poder executivo, que estará ele mesmo preso ao legislativo. Estes três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Mas, como, pelo movimento necessário das coisas, eles estão obrigados a avançar, serão obrigados a avançar concertadamente. (Montesquieu, 1996, p.176).

A intenção de Montesquieu era a limitação do poder, com a escassez de leis, visto que somente as leis poderiam restringir as liberdades individuais, muito atacadas durante o absolutismo. O sistema só caminharia se houvesse consenso entre as três classes que exerciam o poder, por isso a aprovação de leis seria muito rara e o Estado atuaria muito pouco. Essas seriam as bases do Estado Liberal (Victor, 2015).

Montesquieu associa intimamente o princípio da separação de poderes com a existência de liberdade dentro do Estado, tanto que os primeiros juristas da Revolução Francesa colocaram esse princípio no artigo 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que diz que a sociedade onde a separação de poderes não esteja determinada não possui Constituição¹. A partir daí os teóricos do liberalismo incorporaram a separação de poderes nas várias Constituições a partir do século XVII, como a norte-americana e a da Revolução Liberal da França em 1830 (Bonavides, 2018).

Ao longo do tempo, a doutrina da separação de poderes sofreu muitas críticas de vários autores de renome. Entre as críticas estão a alegada incompatibilidade entre a existência de múltiplos poderes e a unidade do Estado, a impraticabilidade de haver uma completa independência entre os poderes e a impossibilidade de haver plena igualdade entre os poderes e a não coadunação da separação de poderes com a indivisibilidade da soberania. Mais recentemente, houve tentativas de formular uma doutrina mais abrangente, com mais de três funções estatais (Barroso, 2024).

¹ “Art. 16.º - A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”. Texto extraído do *website* da embaixada da França no Brasil, disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>.

Diferentemente do contexto em que formulada, hoje ela não mais precisa ser erigida como barreira de proteção contra monarcas absolutistas. Além disso, o Estado contemporâneo não mais se limita a uma postura absenteísta, de não interferência nos direitos de liberdade ou de primeira dimensão, de caráter predominantemente negativo. Exige-se dos poderes públicos, de outra forma, um sem-número de prestações positivas, voltadas a dar plena efetividade aos direitos fundamentais (Barroso, 2024, 628).

No Estado Liberal, era possível encontrar duas funções estatais bem definidas, quais sejam, “[...] a de elaborar a lei (função legislativa) e a de aplicá-la de ofício (função executiva) ou mediante provocação (função judicial)”, agrupadas em três poderes harmônicos e independentes. No Estado Democrático de Direito, “[...] passa a existir uma multiplicidade de funções, que refletem a pulverização política do poder” (Barroso, 2024, p. 629).

Hoje em dia entende-se que o poder do Estado é uno e indivisível, ainda que haja muitos órgãos exercendo o poder soberano estatal. Por isso o uso da expressão divisão de poderes é inadequado, sendo mais adequada a clássica e anterior expressão separação de poderes. Há ainda quem sustente que, devido à estreita relação entre as ideias de poder e de função do Estado, o correto seria falar apenas em distribuição de funções (Dallari, 2009).

Assim, embora o poder estatal continue sendo uno e indivisível, “[...] o seu exercício sofreu um desdobramento diversificado, que se expressa de muitos modos para a execução de variadas atribuições”. Na prática, o desmembramento do exercício do poder estende-se à organização estatal como um todo, com a criação de órgãos que não se enquadram em nenhuma das três funções clássicas ou que desempenham funções ligadas a todos os poderes, como o Ministério Público (Barroso, 2024, p. 629).

Assim, hodiernamente:

[...] o conteúdo nuclear e histórico do princípio que ainda remanesce pode ser descrito nos seguintes termos: as funções estatais devem ser divididas e atribuídas a órgãos diversos e devem existir mecanismos de controle recíproco entre eles, de modo a proteger os indivíduos contra o abuso potencial de um poder absoluto. Na democracia constitucional, não existe poder hegemônico. (Barroso, 2024, p. 629).

Devido ao exercício de funções atípicas, a especialização funcional teve sua importância diminuída como elemento central da separação de poderes. Deve permanecer algum grau de especialização para que haja uma divisão de trabalho eficiente e não haja concentração de poder. Uma separação muito rígida e estática

impediria a rápida adaptação institucional às demandas da sociedade contemporânea, que é dinâmica. Dessa forma, a separação de poderes deve ser um instrumento de cooperação, harmonia e moderação entre os diversos atores e instituições públicas, para a preservação da democracia e realização do bem comum (Barroso, 2024).

No Brasil, a evolução de separação de poderes tem como base os corolários da especialização funcional e da independência orgânica entre os Poderes. De acordo com José Afonso da Silva, pela especialização funcional cada Poder é titular de competências privativas. A independência orgânica exige que uma mesma pessoa não possa ser membro de mais de um Poder ao mesmo tempo, que um Poder não pode destituir integrantes de outro Poder por meio de decisão exclusivamente política, e que cada Poder tem funções privativas (típicas) ao mesmo tempo que exerce outras funções (atípicas) (Silva, 2001 apud Barroso, 2024).

Assim, por exemplo, o Poder Executivo, exerce atipicamente a função de elaborar normas jurídicas, por meio de medidas provisórias, leis delegadas ou regulamentos. O Legislativo tem a função atípica de julgar agentes públicos por crime de responsabilidade. O Judiciário e o Legislativo, quando promovem concursos públicos e licitações estão a exercer atipicamente a função executiva (Barroso, 2024).

O princípio da separação de poderes é requisito para as todas as democracias representativas, tanto as que adotam o sistema de governo presidencialista como as parlamentaristas. No capítulo seguinte apresenta-se as origens e características do presidencialismo em geral e brasileiro, com destaque para a relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil atual.

2 O SISTEMA PRESIDENCIALISTA E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

A teoria da separação de poderes de Montesquieu foi adaptada pelos constituintes norte-americanos para a criação do sistema de governo presidencialista e da forma de governo republicana, e que este modelo inspirou as constituições de quase todos os países da América Latina à medida que foram se libertando das coroas europeias, com exceção do Brasil, que teve uma constituição imperialista antes se converter em república ao modelo norte-americano, com adaptações, porém, à própria realidade política e social.

Pretende-se no presente capítulo analisar o sistema de governo presidencialista nos seus aspectos gerais, a sua origem histórica e como foi adaptado nas democracias atuais, bem como estudar do presidencialismo brasileiro, descrevendo as suas características e como elas influenciam na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil da atualidade.

2.1 O PRESIDENCIALISMO E O SEU DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E CONTEMPORÂNEO

O presidencialismo foi idealizado pelos norte-americanos na Convenção de Filadélfia como uma solução de cunho prático, adotada pela Constituição Federal de 1787. A experiência americana com o sistema presidencialista teria se mostrado exitosa, tendo inspirado a adoção do presidencialismo em todas as Repúblicas do continente americano (Maluf, 2022).

Para Octaciano Nogueira Filho, o presidencialismo, a república e a federação foram as três últimas invenções da filosofia política. A Constituição estadunidense, além de instituir uma nova forma de governo, a República, em oposição à monarquia, criou um sistema de governo, o presidencialismo, em oposição ao parlamentarismo, e uma forma de Estado, a Federação, em oposição aos Estados unitários existentes até então. A primeira república começou a ser construída a partir da *Declaração da Independência* no *Congresso Continental*, ocorrida ao dia 2 de julho de 1776, com a subscrição de 12 das 13 colônias inglesas na América e a abstinência do Estado de *New York* (Nogueira Filho, 2012).

No ano seguinte à declaração de independência, o corpo legislativo em formação, chamado Congresso Continental, elaborou o documento chamado de *Artigos da Confederação*, que garantiam ampla autonomia aos 13 Estados, os quais terminaram de ratificar o documento em 1781. Estes artigos, porém, não permitiam a formação de um governo nacional coeso, e isto foi percebido principalmente após a *Guerra da Independência* em 1783 (Lacerda, 2016).

Diante disso, os estados que anteriormente eram relutantes finalmente concordaram em ceder parte da ampla autonomia que possuíam até então, abrindo caminho para a realização da *Convenção Constitucional da Filadélfia*, em 1787. Os debates da convenção levaram à formação de um quadro institucional federal, com a repartição de poderes entre os Estados e a União, e a autonomia dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Lacerda, 2016).

Verdadeiramente, a república norte-americana, presidencialista, consolidou-se no texto constitucional elaborado e aprovado pelos delegados das 13 ex-colônias que se reuniram em Filadélfia entre os dias 14 de maio e 17 de setembro de 1787. O texto passou a vigorar em junho de 1788, quando alcançou-se a ratificação de nove estados federados, e permanece vigente até hoje naquele país (Nogueira Filho, 2012).

A estruturação do Estado norte-americano se completou com a instalação do Governo Federal, em março de 1789, a organização da primeira Câmara dos Deputados, em abril, e a eleição, cinco dias depois, do primeiro Presidente da nova República – e da história, George Washington. Havia passado 15 anos desde o primeiro Congresso Continental, 13 anos desde a Declaração da Independência e 8 desde a aprovação dos Artigos da Confederação (Nogueira Filho, 2012).

O modelo de separação de poderes de Montesquieu influenciou profundamente os constituintes norte-americanos, em especial os políticos federalistas. A ideia era construir um Estado Nacional que respeitasse a liberdade dos indivíduos e dos estados, com um governo central relativamente forte. Os federalistas defendiam a centralização, argumentando que a instituição da presidência era fundamental para a formação de um governo nacional verdadeiro, capaz de contrabalancear as tendências centrífugas preexistentes nos estados (Lacerda, 2016).

Porém, os legisladores norte-americanos adaptaram a teoria da separação dos poderes à sua própria realidade, removendo os princípios monárquicos e aristocráticos de maneira a criar uma forma de governo republicana e reforçando o

princípio da separação de poderes com uma separação estrita entre os Poderes Legislativo e Executivo (Dias, 2013).

Tendo recentemente se separado por via armada de uma monarquia, foi criado o cargo de presidente para chefiar o Executivo no lugar do monarca. O arranjo bicameral do Legislativo foi uma solução de compromisso, com o estabelecimento da Câmara dos Representantes (*House of Representatives*) que representaria o povo como um todo, com o número de deputados de cada estado variando de acordo com a sua dimensão populacional. O Senado, por sua vez, representaria os Estados, que teriam uma cota fixa de dois senadores para cada um. O judiciário seria representado, em seu topo, pela Suprema Corte (Lacerda, 2016).

Além de Montesquieu, tiveram uma forte influência na estruturação do sistema de governo presidencialista os escritos iluministas, notadamente filósofo político inglês John Locke, que enfatizou a importância do consentimento como base do governo justo (Gamba, 2023).

Os pais fundadores dos Estados Unidos da América (EUA) se inspiraram, também, no exemplo da monarquia limitada que vigorava na Inglaterra antes da consolidação do sistema parlamentar. Assim, tanto o sistema presidencial quanto o parlamentar, originaram-se da passagem da monarquia para a democracia. A transição para o parlamentarismo se deu pela perda de poder do soberano em favor do Parlamento, com a conversão do seu gabinete de auxiliares em um Gabinete de governo parlamentar. Já no presidencialismo, o soberano foi substituído por algo como um monarca eleito democraticamente (Victor, 2015).

A análise do presidencialismo, que vem sendo feita desde a publicação dos artigos federalistas até os dias de hoje mostra que este regime de governo é baseado quase que exclusivamente na figura central do Presidente da República de acordo com Moraes (Moraes, 2013).

A separação de poderes é, na verdade, um modelo de mistura de poderes, os quais concorrem e interagem entre si para processar as decisões políticas. Por exemplo, o Presidente, nominalmente privado de legislar, possui uma poderosa arma legislativa que é o poder de veto às decisões congressuais. Esse veto só pode ser derrubado pelo voto de dois terços ou mais dos deputados e senadores. A nomeação de ministros e juizes pelo Presidente depende da aprovação do Senado e o presidente não pode ser derrubado por uma votação parlamentar ordinária, mas somente através do complexo processo de *impeachment* (Lacerda, 2016).

No presidencialismo norte-americano, o Presidente reúne as funções de Chefe de Governo e Chefe de Estado. Ele é eleito para um mandato de quatro anos, podendo ser reeleito uma única vez. Pode escolher e exonerar os seus auxiliares, chamados de secretários de Estado, mas necessita a aprovação do Senado Federal. Por ser eleito pelo povo, ainda que por meio de delegados, o presidente estadunidense tem legitimidade democrática igual ou maior do que o Congresso. Este fato causa certa concentração de poder no presidente e o torna uma liderança política (Victor, 2015).

O Presidente é o único político eleito nacionalmente, enquanto os parlamentares recebem votos apenas de seus distritos eleitorais. Por ser eleito separadamente, o presidente não depende da confiança do Parlamento para se manter no cargo e não responde politicamente perante ele, mas também não tem o poder de dissolvê-lo (Victor, 2015).

A sua eleição é de forma indireta – o Colégio Eleitoral que elege o Presidente é formado por delegados escolhidos em cada estado da federação, para votarem nos seus candidatos predeterminados. Os delegados podem ser eleitos por votação popular ou pelas assembleias estaduais, mas, a escolha por assembleia local foi fortemente inibida pela 14ª emenda constitucional, que penaliza os estados que não realizarem a votação popular com a diminuição da sua representação na Câmara dos Representantes. Cada Estado tem direito a um número predefinido de delegados, e os votos de todos os seus delegados vão para o candidato que obteve a maioria dos votos no respectivo ente (Lacerda, 2016).

Inicialmente não havia limites para a reeleição do Presidente, mas George Washington estabeleceu um precedente para a limitação a dois mandatos consecutivos quando se recusou a concorrer ao terceiro mandato. Este precedente foi quebrado por Roosevelt, que estava em seu 4º mandato quando morreu, em 1945. A limitação a dois mandatos foi reestabelecida por emenda constitucional em 1957 (Nogueira Filho, 2012).

Já os mandatos da *House of Representatives*, equivalente à Câmara dos Deputados são de dois anos – gerando as chamadas *mid term elections*, quando toda a Câmara é renovada na metade do mandato presidencial, podendo mudar a correlação de forças partidárias. Os mandatos no Senado (*Senate*) são de seis anos. (Nogueira Filho, 2012).

De acordo com Novais, devido às suas características, o presidencialismo só é exportável com sucesso para experiências políticas nas quais o risco de conflito ou bloqueio por divergências partidárias, ideológicas e programáticas, seja quase inexistente ou inexistente (Novais, 2007 apud Victor, 2015).

Na América Latina, há maior ocorrência de crises políticas bloqueadoras do funcionamento do sistema e uma tendência para que os conflitos sejam resolvidos com mais concentração de poderes no presidente ou até com golpes antidemocráticos. Destaca também a utilização de meios ilícitos para conquistar majorias de apoio e domesticar as oposições. Isso faz com que o sistema presidencial tenha uma forte propensão a se degenerar (Novais, 2007 apud Victor, 2015).

Ao longo da sua história o presidencialismo apresentou mudanças. Inicialmente caracterizadas por um processo político autoritário e centralizador, e mais recentemente pela tentativa de ampliar os controles parlamentares e judiciais sobre o Executivo na busca de maior estabilidade democrática (Moraes, 2013).

Quanto à separação de poderes, a adaptação da doutrina de Montesquieu às constituições presidencialistas depende da fixação de ao menos três cláusulas-parâmetros. A primeira é a independência e harmonia entre os poderes, de modo que a interferência de um poder sobre os outros só é admitida para impedir abusos, ou propiciar a harmonia no relacionamento entre eles (Ferraz, 1994 apud Victor, 2015).

A segunda é a indelegabilidade, parâmetro que é relativizado atualmente, mas no presidencialismo tradicional significa a impossibilidade de abdicação da competência atribuída pela Constituição, e o estabelecimento de limites claros para o exercício do poder delegado (Ferraz, 1994 apud Victor, 2015).

A terceira é a *inacumulabilidade*, que significa que a mesma pessoa não poder ser membro de mais de um poder simultaneamente². Este parâmetro está ligado à independência, que pressupõe a subordinação recíproca entre os titulares de cada poder (Ferraz, 1994 apud Victor, 2015).

² Quanto à *inacumulabilidade* de cargos, apesar de o Vice-Presidente dos EUA, por previsão constitucional, ser também o Presidente do Senado ele jamais acumula a Chefia do Poder Executivo com a do Legislativo. O Vice-Presidente norte-americano apenas exercerá a presidência se vier a substituir o Presidente da República, nos casos de afastamento temporário ou definitivo deste. Se isso ocorrer, deve deixar a presidência do Senado, que será ocupada por outro Senador. Do mesmo modo como ocorre no Brasil, chefia do Poder Executivo é exercida exclusivamente pelo Presidente da República, o qual não pode acumular a chefia do Legislativo sob pena de violação ao princípio da separação de poderes. No Brasil, além do Vice-Presidente, estão na linha sucessória do Presidente da República o Presidente do Senado Federal, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O presidencialismo, desenvolvido nos EUA, serviu de inspiração para a estruturação política em muitos outros países que conquistaram a independência das coroas europeias. As primeiras experiências presidencialistas fora da América do Norte ocorreram nas ex-colônias espanholas da América Latina. Assim como os EUA, os países latino-americanos que fizeram rebelião armada contra a Coroa espanhola não tinham a opção de constituir monarquias locais, e acabaram optando pela forma de governo republicana (Lacerda, 2016).

A maior fonte de referência de matéria constitucional dos EUA foi desenvolvida por iniciativa de Alexander Hamilton – um dos representantes de Nova York na Convenção constitucional – que publicou uma série de artigos, sob o pseudônimo de Pluribus, com a intenção de convencer e pressionar o governador Clinton, de Nova York, a ratificar o texto constitucional. Ao esforço de Hamilton, se somaram John Jay e James Madison, usando o mesmo pseudônimo. Os 85 artigos publicados entre 1787 e 1878 foram, mais tarde, reunidos em um livro intitulado *The Federalist* (O Federalista), que foi referência para o pensamento político da América e do mundo moderno (Lacerda, 2016).

Examinando os textos constitucionais do século XIX, Alan de Lacerda concluiu que o formato básico do presidencialismo foi adotado já nos primeiros textos constitucionais do México e de todos os países da América do Sul, exceto o Brasil, que herdou a linha dinástica portuguesa e permaneceu como monarquia por 67 anos após a independência de Portugal. Segundo o autor, nestes momentos iniciais inexisteram experiências parlamentaristas, pois além de o chefe de governo ascender por vias eletivas e o Parlamento ser separado do Poder Executivo, em nenhuma das constituições analisadas há previsão de voto de confiança ou moção de censura ao chefe de governo – apenas o *impeachment* aparece em alguns casos (Lacerda, 2016).

Várias dessas constituições duraram pouco e episódios de crônica instabilidade política reduziram a influência das regras formais sobre o conflito político. Golpes de Estado ocorreram de maneira endêmica em alguns países. Ademais, não é possível dizer em nenhum caso que o presidencialismo praticado então, ainda quando em consonância com os preceitos constitucionais, fosse algo que se aproximasse do que hoje chamamos de presidencialismo democrático. Em alguns casos, por exemplo, o presidente era, além de eleito pelo Congresso, vitalício.

Mesmo quando havia eleição popular, fraudes e limitações ao direito de voto limitavam o peso da participação eleitoral. O mesmo vale, aliás, para os EUA, apesar de sua maior estabilidade institucional, nas primeiras décadas de existência de seu regime presidencialista. (Lacerda, 2016, p. 50).

Segundo Lacerda, atualmente, a maior concentração de países presidencialistas, dentre os países considerados como democracias eleitorais pela *Freedom House* em 2014, ocorre nas Américas, com 14 nações. As demais ocorrências são em países que também foram influenciados direta ou indiretamente pelos EUA. Eram nove países presidencialistas na África, quatro na Ásia e apenas um na Europa, até a publicação do seu livro (Lacerda, 2016).

Quase todos os países da Europa possuem o sistema de governo parlamentarista, devido a serem nações antigas que se tornaram estados nacionais sob a forma monárquica entre os séculos XVI e XIX. Quase todos passaram ou foram influenciados pela Revolução Burguesa do fim do século XVIII, movimento constitucionalista e produto do iluminismo, que pôs fim ao absolutismo monárquico, adotou a separação de poderes e impôs aos reis as funções meramente cerimoniais que possuem até hoje (Nogueira Filho, 2012).

Comparando-se o parlamentarismo inglês, que tem mais de três séculos de existência, com o presidencialismo norte-americano, que conta com mais de dois séculos, pode se concluir que a continuidade dos regimes políticos e a estabilidade dos governos não dependem da forma de Estado, da forma de governo ou do sistema de governo. O que importa mais é que o regime seja democrático e os sistemas que garantem a governabilidade sejam eficientes. Assim, a adoção de diferentes formas e sistemas não impede que os regimes políticos sejam democráticos e representativos (Nogueira Filho, 2012).

Para definir o presidencialismo moderno em circunstâncias democráticas e distingui-lo do sistema parlamentarista, Lacerda elenca alguns critérios. O primeiro é a eleição popular do presidente. Na maioria dos países presidencialistas, incluso o Brasil, o presidente é eleito popularmente por maioria absoluta dos votos válidos, com a realização de dois turnos, se necessário (Lacerda, 2016). Nos EUA a eleição é indireta, mas cada Estado elege por voto popular um determinado número de delegados cujos votos vão todos para o candidato vencedor no respectivo ente federado.

Outro critério distintivo é que o chefe do executivo tem um mandato fixo, e a duração do seu mandato, a princípio, não depende dos desejos da assembleia, pois esta não pode retirá-lo do poder por meio de voto de desconfiança (ou moção de censura). A única maneira de destituir o presidente é por meio do processo de *impeachment*, que não é uma votação ordinária por maioria absoluta como o voto de

desconfiança. O *impeachment* consiste numa sequência de procedimentos com várias audiências e votações, onde frequentemente se exige a maioria qualificada do plenário, tendendo a ser ainda mais demorado nas assembleias bicamerais (Lacerda, 2016).

O terceiro critério reflete a simetria da independência entre Executivo e Legislativo, que é a impossibilidade de o presidente dissolver legalmente o Congresso. Os congressistas, assim como o presidente, têm mandato fixo. Portanto, em regra, nenhum dos mandatários destes dois poderes depende do outro poder para investidura ou retirada do cargo (Lacerda, 2016).

Há casos ambíguos como no Chile, que entre os anos de 1990-2005, permitia a dissolução unilateral do Congresso pelo presidente. Tal prerrogativa jamais foi usada e é considerada uma herança do regime militar autoritário de Pinochet. Outro país onde é possível a dissolução do Congresso pelo presidente é o Uruguai, desde que o Congresso tenha aprobe por maioria qualificada uma moção de censura ao ministério, fato que também nunca ocorreu até então (Lacerda, 2016).

O quarto e último critério elencado por Lacerda é a superioridade hierárquica do presidente sobre o ministério. A capacidade de demitir membros do gabinete é universal nos países presidencialistas. Apenas para a nomeação há restrições em alguns casos, como nos EUA, onde o Senado deve consentir com a nomeação, porém, são raros os casos de rejeição por aquela casa (Lacerda, 2016).

O fato de o presidente ser ao mesmo tempo chefe de estado e de governo é um critério meramente nominal e não acurado, pois há casos em que o presidente não é eleito pela população, mas detém estas duas prerrogativas. Também não considera possível definir o presidencialismo com base em um único critério, como fazem alguns autores. Pela sua definição, “[...] são presidencialistas todos os países cujos governos são chefiados por um presidente eleito em votação popular, com gabinetes e presidente indemissíveis por votação parlamentar ordinária” (Lacerda, 2016, p. 53).

Para Reinaldo Dias, a principal característica do presidencialismo, é o princípio da separação das funções executiva e legislativa. Neste sistema, o presidente e os ministros não fazem parte do parlamento e existe uma independência recíproca entre os dois órgãos. O presidente não está sujeito a voto de censura do Congresso, e este não pode ser dissolvido pelo Executivo. Porém, o sistema funciona com base numa interdependência recíproca coordenada entre os dois poderes, e o sistema partidário tem grande influência (Dias, 2013).

Como visto, o sistema de governo presidencialista surgiu da adaptação de modelos teóricos às realidades das primeiras repúblicas. No entanto, a dogmática constitucional desenvolveu-se ao longo dos anos, com o surgimento, inclusive, de organismos e normas internacionais com intuito de promover a democracia e os direitos fundamentais. A prática nos países presidencialistas também levou a adaptações para organizar as relações entre os órgãos políticos mantendo um equilíbrio de forças. Passa-se, agora, a caracterizar brevemente o modelo político brasileiro.

2.2 PRESIDENCIALISMO E A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO: O CASO BRASILEIRO.

No Brasil, desde a Proclamação da República adotou-se o sistema presidencialista. Porém, a origem e formação do Estado brasileiro ocorreram de forma muito distinta do que ocorreu com as treze colônias norte-americanas, gerando um sistema com características próprias, que serão estudadas a seguir.

Em terras brasileiras a república presidencialista tomou contornos próprios, devido às condições sociais e políticas e particulares. Assim, o modelo político brasileiro, apesar de ser inspirado nas teorias desenvolvidas por europeus e norte-americanos, adaptou -se a uma realidade de acentuada diversidade e desigualdade social, onde as forças políticas sempre foram fragmentadas, tanto em localização quanto em matéria de interesses, e eram muito pautadas por interesses econômicos oligárquicos (Abranches, 1988).

Inicialmente, o conflito de interesses e falta de unidade gerava crises políticas constantes, com uma relação muito difícil entre os Poderes Executivo e Legislativo. A Constituição de 1988 buscou abarcar os interesses tanto das majorias quanto das minorias sociais e trouxe uma organização da relação entre os Poderes no sentido de minimizar a paralização do Estado nas crises políticas (Abranches, 1988).

Para Sérgio Abranches, não é a presença isolada das características institucionais que caracteriza a lógica de cada modelo político, mas a sua combinação. Segundo o autor, a única democracia puramente presidencialista é a dos EUA, que chegou a receber dos analistas a alcunha de *presidencialismo imperial*. De acordo com o autor, o regime brasileiro não é o único que combina a representação proporcional, o multipartidarismo, o presidencialismo. Porém, o Brasil é o único que,

além de combinar estas três características, organiza o Executivo com base em grandes coalizões (Abranches, 1988).

Por isso o autor decidiu chamar esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira de *presidencialismo de coalizão*, distinguindo-a do *presidencialismo de gabinete* da Áustria e Finlândia. O presidencialismo de coalizão brasileiro é um sistema de alto risco, caracterizado pela instabilidade, e que se baseia quase que exclusivamente no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre ficam explicitamente fixados na fase de formação da coalizão (Abranches, 1988).

Segundo o autor, o presidencialismo de coalizão não foi uma invenção da Constituinte de 1988, pois a Assembleia fez uma versão reformada do sistema que se originou com o desenvolvimento da república brasileira, onde ao longo do tempo o poder político esteve fragmentado por oligarquias com interesses diversos e, por vezes, conflitantes (Abranches, 1988).

Segundo Angelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi, a Constituição de 1988 manteve em parte regime político centralizador da Carta de 1967 ao concentrar no Poder Executivo funções que deram o controle da agenda legislativa ao Presidente. Por exemplo, o chefe do Executivo Federal pode editar as *Medidas Provisórias* (análogas aos antigos Decretos Lei), normas com força de Lei Ordinária que produzem efeitos imediatamente e serão convertidas em Lei se o Congresso não as desconstituir, além de ter iniciativas legislativas exclusivas, como as Leis Orçamentárias (Figueiredo; Limongi, 2001).

O Legislativo, por seu turno, foi organizado em torno das lideranças partidárias, gerando, na prática, uma acentuada disciplina parlamentar às orientações dos líderes parlamentares e dos partidos, ao contrário das previsões de um Legislativo caótico que muitos faziam logo após a Constituinte (Figueiredo; Limongi, 2001)..

Muitas das questões legislativas são resolvidas no âmbito das Comissões ou decididas pelos líderes partidários ou de bancadas e negociadas com o Executivo antes de irem à votação, por meio da liberação de verbas ou ações regionais que beneficiem a relação dos parlamentares com o seu eleitorado. Assim, o índice de aprovação das propostas legislativas do Presidente é muito alto, com raras derrotas nas votações, pois todas as propostas presidenciais que entram na pauta legislativa

já foram negociadas antes pelos membros dos Poderes, e os parlamentares tendem a manter a palavra (Figueiredo; Limongi, 2001).

Como foi visto, o presidencialismo brasileiro, apesar das críticas ao modelo adotado pela Constituição, estruturou-se de forma a promover a governabilidade em um sistema político multipartidário onde nunca há um partido majoritário no Legislativo e por vezes o partido do Presidente é inexpressivo no Congresso.

Com efeito, o chefe do executivo necessita fazer concessões aos partidos políticos para que possa formar uma coalizão que o permita governar e aprovar suas propostas legislativas, sempre correndo o risco de ter a coalizão desfeita e perder apoio parlamentar.

Apesar disso, no presidencialismo de coalizão brasileiro o Presidente não responde diretamente ao Legislativo e por ele não pode ser deposto, salvo se for condenado pelo cometimento de crime de responsabilidade. No entanto, o processo por crime de responsabilidade, conhecido como processo de *impeachment* é uma situação excepcionalíssima, que não deve ser tratada como um voto de desconfiança do Parlamento.

Na seção seguinte é apresentado o estudo acerca da natureza do *impeachment* no Brasil abordando, primeiramente, as suas origens históricas para em seguida debruçar-se sobre as regras aqui positivadas, bem como a jurisprudência do STF sobre o tema e o uso prático do instituto na vigência da Constituição Federal de 1988.

3 O *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E A SUA NATUREZA NO BRASIL

Com o exposto até aqui é possível afirmar que teoria da separação de poderes de Montesquieu foi adaptada pelos constituintes norte-americanos para criação do primeiro sistema de governo presidencialista e da primeira forma de governo republicana. Diferentemente do que ocorre no parlamentarismo, no modelo estadunidense o povo vota no Presidente da República, não os representantes do Poder Legislativo. Assim, o Presidente não é responsável diretamente perante o corpo legislativo, que não pode destituí-lo de forma discricionária.

As constituições de quase todos os países da América Latina, inclusive o Brasil, incorporaram a forma e o sistema de governo norte-americanos. O Brasil, como se verá, importou, também, o instituto do *impeachment*, como elemento de controle do Poder Executivo e, principalmente meio de controle dos atos do Presidente da República pelo Congresso. Assim, o terceiro capítulo tem por objetivo apresentar o instituto do *impeachment*, realizando um estudo sobre a sua origem até a sua normatização, perquirindo a sua utilização e o seu uso prático na vigência da Constituição Federal de 1988.

3.1 O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*: DA SUA ORIGEM À SUA NORMATIZAÇÃO

O *impeachment* do chefe de governo é um processo típico do regime presidencialista, concebido como uma válvula de escape para crises agudas em que fosse imperativa a remoção do Presidente da República. Desde a sua origem na Inglaterra até a positivação nos EUA, esse processo sempre foi visto como uma medida de uso excepcional em estados democráticos (Lorenzetto, 2017). Foi institucionalizado pelos norte-americanos como uma das peças no mecanismo de *checks and balances* com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes (Barros, 2011).

Segundo Sérgio Resende de Barros, o *impeachment* é um processo jurídico-político, previsto na Constituição Federal, destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves de um agente público, chamados crimes políticos ou de responsabilidade, para impedi-lo de continuar no exercício da função pública. A

sanção aplicada é a remoção do cargo que ocupa e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo (Barros, 2011).

O *impeachment* é uma das formas de expressão do controle do Parlamento sobre o governo. Em sentido amplo, é “[...] o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político”. Segundo o autor, a caracterização da natureza jurídica do *impeachment* causa grande divergência doutrinária havendo “[...] motivos para que se hesite em considerá-lo processo penal, como há para que se duvide ser ele mero processo político” (Ferreira Filho, 2022, p. 143).

O objetivo do *impeachment* é alcançar pessoas que ocupem altos cargos administrativos estatais e que, devido a essa circunstância, dificilmente seriam punidas pelas formas processuais ordinárias. Além da remoção do cargo, pode ter como resultado a aplicação de outras penas. Por isso há controvérsia quanto à extensão do seu aspecto criminal. Além disso, o processo de *impeachment* tem a finalidade de proteger a Constituição contra atos que a violem, enquanto o direito penal objetiva delimitar as formas com que o Estado aplica as sanções para garantir a segurança pública e combater a criminalidade (Lorenzetto, 2017).

A distinção entre os crimes comuns e os crimes que ensejam o *impeachment* não é recente na doutrina constitucional, havendo referências dessa distinção desde a segunda década do século XX, pelo menos, quando John Quincy Adams comentou sobre a primeira destituição de um agente público federal dos EUA. Segundo Adams, aqueles que votaram a favor da destituição do juiz John Pickering, conscientemente ou não, acataram a doutrina de que o *impeachment* não é uma persecução criminal (Adams, 1914 apud Lorenzetto, 2017).

Segundo Alexander Hamilton, um dos principais federalistas norte-americanos, os crimes de responsabilidade são infrações especialíssimas, de acentuado caráter político, caracterizadas por graves afrontas à confiança depositada pela sociedade em seus representantes (Hamilton, 2004 apud Barcellos, 2023).

Ao defender a Constituição norte-americana, Hamilton afirmou que o Tribunal para julgar os funcionários de um governo eleito teria jurisdição para os casos de abuso ou violação do cargo, que são delitos de natureza política. Por isso, a persecução agitaria as paixões de toda a sociedade, causando um grande perigo de a decisão ser influenciada pela força dos diferentes atores políticos e não pelas

provas. Por isso a convenção constitucional norte-americana confiou ao Senado o julgamento (Hamilton, 1952 apud Riccitelli, 2006).

Buscando a doutrina nacional mais recente, de acordo com o Ministro do STF Luís Roberto Barroso, “Os crimes de responsabilidade constituem infrações de natureza político-administrativa que acarretam, de forma geral, a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública” (Barroso, 2024, p. 682).

A origem etimológica da palavra *impeachment* está na palavra do latim *impedimentum*, que significa impedir, proibir a entrada com os pés, representando a ideia de não pôr os pés. Na língua inglesa, *impeachment* tem este mesmo significado compartilhando o radical do latim *ped*, que se significa “por pé”. Junto ao prefixo *em*, do inglês, ou *in*, do latim, que significa “não”. Ou seja, etimologicamente, *impeachment* é a proibição de entrar (Cretella Júnior, 1992 apud Riccitelli, 2006).

Atualmente, em inglês, o verbo *to impeach* significa incriminar ou acusar alguém de crime ou mau procedimento, em especial um alto funcionário do Estado, com o objetivo de impedi-lo de continuar a agir contra o interesse público. No português, a tradução literal da palavra é impedimento. (Cretella Júnior, 1992 apud Riccitelli, 2006).

O *impeachment* foi criado na Inglaterra com base na ideia de que o governante deve prestar contas à sociedade da qual é representante. Teve seu desenvolvimento naquele país entre os séculos XIII e XVII, perdendo importância durante o século XVIII devido à estruturação do parlamentarismo, o qual estabeleceu a responsabilidade política do gabinete perante o Parlamento, fazendo o instituto cair em desuso. Foi utilizado pela última vez pelos ingleses em 1806 (Ferreira Filho, 2022).

Na sua origem, era um processo com caráter judicial, fundado em crime, onde era assegurado o direito de defesa. Tinha como objetivo tanto a destituição da autoridade acusada quanto a aplicação de uma pena corporal. Apesar do caráter judicial, o instituto foi a fonte da responsabilidade política do gabinete. Isso porque não havia uma definição precisa dos crimes que ensejavam o *impeachment*, fazendo com que os ministros que não tivessem o apoio da maioria parlamentar estivessem em constante risco de que um ato que desagradasse o Parlamento pudesse ser considerado criminoso (Ferreira Filho, 2022).

Nos EUA foi tirado do esquecimento, tendo sido incluído em algumas Constituições de Estados e na Constituição Federal. Lá foi reaviado com um caráter diferente do original. Manteve-se a contenciosidade do processo, com o Congresso

agindo como tribunal, mas como única sanção aplicável a destituição da autoridade, a qual fica inabilitada para o exercício das funções públicas. O efeito de inabilitação não seria uma pena, propriamente (Ferreira Filho, 2022).

De Barros, o *impeachment* nasceu na Inglaterra como um processo criminal e, ao ser instituído nos EUA, sofreu mudanças que retiraram essa natureza, tornando-se um processo estritamente político. Barros identifica dois tipos históricos de *impeachment*, o criminal e o político. (Barros, 2011).

A versão criminal, de origem inglesa, a qual também chama de *impeachment monárquico*, era uma mescla complexa de processo penal com procedimento político em que se assegurava amplo direito de defesa, gerando debates longos e desgastantes. Originou-se entre os séculos XIII e XIV, quando os nobres feudais e a nova burguesia passaram a ter representação política no Parlamento. Surgiu para punir alguém que era acusado pelo clamor público, podendo ser aplicadas punições físicas e patrimoniais (Barros, 2011).

Na segunda metade do século XIV, apesar de o *impeachment* poder alcançar a quase todos os agentes públicos, os réus passaram a ser principalmente políticos. Também, nesta época definiu-se que os *Comuns* seriam os acusadores e os *Lordes* os julgadores no processo. Posteriormente, durante o século XVII, os parlamentares decidiram que o rei não poderia utilizar sua prerrogativa para perdoar os condenados, impedindo-o de salvar os seus ministros (Barros, 2011).

A *casa dos Lordes*, que, além das funções legislativas, era o mais alto tribunal do Reino Unido, funcionava como tribunal judiciário. Podia ela, por maioria simples, condenar os réus a penas como multas, confisco de bens, desonra, exílio, prisão e até a pena capital, cumuladas sempre com o afastamento do cargo que ocupasse (Barros, 2011).

Para evitar as punições, tornou-se hábito que os ministros ameaçados renunciassem antes mesmo de ser instaurado o processo. Daí surgiu uma das características básicas do parlamentarismo, o costume de o ministério atender às políticas discutidas e traçadas nas casas parlamentares, sobretudo pelos Comuns, e a renúncia do ministro que perder a confiança parlamentar, desviando do rei para o parlamento a responsabilidade política do ministério. Assim, o *impeachment* foi um dos principais instrumentos institucionais para o desenvolvimento do parlamentarismo e para a disputa dos Comuns contra o absolutismo do rei (Barros, 2011).

O *impeachment* político foi institucionalizado nos EUA pelos constituintes com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes, tendo sido incluído como uma das peças no mecanismo de *checks and balances*. Para isso, o instituto precisou sofrer, uma *descriminação*, ou *descriminalização*, tornando-se um processo estritamente político (Barros, 2011).

Assim, o *impeachment republicano* norte-americano abandonou as punições físicas e patrimoniais passando a ter consequências exclusivamente políticas. Os alvos do processo passaram a ser o Presidente, o Vice-Presidente e todos demais agentes públicos civis acusados de traição, suborno ou outros altos crimes ou más condutas, que deveriam ser afastados de suas funções (Barros, 2011).

A renúncia do agente formalmente acusado geralmente põe fim ao processo nos EUA, mas não impediu a condenação de um ex-Secretário em 1876. Em 1797, o Senado absolveu um senador por considerar que não era um *agente civil* no sentido em que o termo é empregado pela Constituição. Dos processos concluídos, apenas um foi contra o Presidente, Andrew Johnson, em 1868, o qual foi absolvido por um voto de diferença (Barros, 2011).

Antes da promulgação da Constituição dos EUA, porém, o *impeachment* já existia nos estados independentes. No entanto, não havia uniformidade nas regras aplicadas. Durante os debates da Convenção Constitucional da Filadélfia é que foram definidas as regras gerais do *impeachment* no âmbito federal. Apesar da caracterização do instituto como um recurso contra eventuais abusos do Executivo e da intenção de instituir um Poder republicano, a limitação dos poderes do Legislativo também era uma preocupação naquele momento (Lorenzetto, 2017).

Por isso, inicialmente, os constituintes acreditavam que a Suprema Corte deveria julgar o *Impeachment* do Presidente. Mas na última quinzena da convenção decidiram que caberia ao Senado processar e julgar com quórum qualificado de dois terços, cabendo ao presidente da Suprema Corte reger os procedimentos, e à Câmara o papel da acusação (Lorenzetto, 2017).

Assim, baseado na fundamentação de que no *impeachment* não se exigia o mesmo rigor procedimental dos casos ordinários submetidos aos tribunais, ficou definido que os representantes do povo que elegeu o presidente teriam a competência para processar e julgar o seu *impeachment* (Lorenzetto, 2017).

Não há uma lei nos EUA que defina as condutas puníveis com o *impeachment*. Assim, Crowin entende que qualquer violação grave à lei justificaria a deposição. Além

disso, considera que o *impeachment* norte-americano tem caráter misto, sendo um processo penal atípico. Pois apesar de decorrer do cometimento de uma ilegalidade o processo resulta na aplicação de uma sanção política (destituição) que é imposta por um órgão político (Senado), o qual faz um juízo sempre político (Crowin, 1957 apud Ferreira Filho, 2022).

O *impeachment* é muito criticado nos EUA, por ser considerado um procedimento tumultuado, que favorece discussões paralelas e evasivas que comprometem a sua linearidade e objetividade diante dos fatos graves. Mas ele ainda é considerado no constitucionalismo norte-americano como um dos mais importantes institutos de freios e contrapesos da separação de poderes (Barros, 2011).

No Brasil, o *impeachment* foi instituído pela primeira vez na Constituição de 1824 e regulamentado por uma lei complementar de outubro de 1827. Era dirigido somente aos ministros de Estado e não atingia o Imperador. Foi pouco utilizado entre os anos 1827 e 1834, sem que houvesse qualquer condenação. Com a primeira constituição republicana, a de 1891, o instituto tomou a forma básica que foi mantida por todas as constituições posteriores. Porém, nenhuma autoridade chegou a ser suspensa do exercício de suas funções ou condenada antes do processo contra o ex-presidente Fernando Collor de Mello (Ferreira Filho, 2022).

A Constituição imperial de 1824 havia trazido, no artigo 133, um processo penal que não era, propriamente, o *impeachment*. Por isso, Barros considera que o *impeachment* teria chegado verdadeiramente ao Brasil apenas com o constitucionalismo republicano, mantendo, até a atualidade, os contornos básicos delineados na Constituição de 1891 (Barros, 2011).

A Constituição de 1981 previu o *impeachment* para processar tanto o Presidente da República quanto os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente. A Carta definiu em termos básicos e genéricos os crimes de responsabilidade, dando à Câmara dos Deputados a competência para declarar a procedência ou não da acusação. Caso a acusação fosse admitida pela Câmara, o Presidente seria imediatamente afastado de suas funções. Ao Senado caberia o julgamento pelo voto de dois terços dos membros presentes, em deliberação presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. As únicas penas aplicáveis seriam a perda do cargo e a proibição para o exercício de qualquer outro, sem prejuízo da ação da justiça ordinária (Campanhole; Campanhole, 2000 apud Barros, 2011).

O *impeachment* sempre esteve presente nas constituições republicanas do Brasil, porém, foi somente na vigência da atual Constituição que ocorreu a primeira condenação. Notório é o fato de que em menos de trinta anos de vigência da Constituição Cidadã dois *impeachments* tenham sido consumados.

Os processos de Fernando Collor e Dilma Roussef tiveram diferenças e semelhanças, tanto no aspecto jurídico quanto no político. Como será apresentado no próximo tópico, houve mudanças de interpretação das regras pelo STF de um processo para o outro, enquanto ambos os ex-Presidentes demonstraram inabilidade de articularem politicamente para manter o apoio popular e a sua coalizão parlamentar.

Pela análise dos aspectos jurídico e fático dos processos e o cotejo com a doutrina, será endereçado o tema da natureza do processo de *impeachment*.

3.2 A UTILIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT* NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO USO PRÁTICO NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Atualmente, na vigência da Constituição de 1988, o Presidente da República pode perder o mandato por *extinção* ou por *cassação*, de acordo com Guilherme Peña de Moraes (Brasil, 1988 apud Moraes, 2024).

A extinção pode ocorrer pela morte, renúncia, perda ou suspensão dos direitos políticos do mandatário (art. 15, CF/1988); pelo não comparecimento para a investidura no cargo por mais de dez dias (art. 78, parágrafo único, CF/1988); e pela ausência do território nacional por mais de 15 dias sem a licença do Congresso Nacional (art. 83, CF/1988) (Brasil, 1988 apud Moraes, 2024).

A cassação, por sua vez, ocorre quando há condenação do Presidente tanto por crime comum quanto por crime de responsabilidade (arts. 52, inciso I e parágrafo único; 85 e 86 da CF/1988) (Brasil, 1988 apud Moraes, 2024).

De acordo com Luís Roberto Barroso, os crimes de responsabilidade do Presidente são infrações de natureza político-administrativa, enumerados no art. 85 da Constituição e disciplinados na Lei nº 1.079/1950. A definição dos crimes de responsabilidade e das normas de processo e julgamento são competências privativas da União. Quanto aos crimes comuns, estes podem ser cometidos por qualquer pessoa e são tipificados na legislação penal (Barroso, 2024).

Segundo Gilmar Ferreira Mendes, os crimes de responsabilidade do Presidente da República caracterizam-se como infrações político-administrativas, que, conforme o parágrafo único do art. 52 da CF/1988, ensejam a perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos (Branco; Mendes, 2024).

Barroso também afirma que “Os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativa que acarretam, de forma geral, a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública pelo prazo de oito anos”. Os crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento estão disciplinados em lei especial, a Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950, que, por ser anterior à atual Constituição, possui algumas regras que não foram recepcionadas (Barroso, 2024, p. 683).

A Constituição Federal de 1988 prevê dois tipos de *impeachment*. O primeiro tipo é o *impeachment* propriamente dito, tradicional, que tem como alvo os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em crimes da mesma natureza conexos com aqueles. O segundo tipo é destinado aos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União. Ambos os tipos de *impeachment* são processados e julgados pelo Senado Federal mediante prévia autorização pela Câmara dos Deputados (Barros, 2011).

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, embora o uso tenha consagrado a expressão *impeachment* para todos os processos de crime de responsabilidade, “Por sua forma, só mereceria o nome de *impeachment* o processo contra o Presidente e os ministros nos crimes com o daquele conexos” (Ferreira Filho, 2022, p. 146).

A Constituição Federal de 1988, no artigo 85, estabelece que o Presidente da República comete crime de responsabilidade quando pratica atos que atentem contra a Constituição Federal, em especial contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. O parágrafo único do mesmo artigo determina que lei especial definirá os crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento (Brasil, 1988).

Na vigência da atual Constituição não foi editada uma lei especial para tipificar os crimes de responsabilidade e estabelecer as regras de processo e julgamento. Por

isso a Lei nº 1.079/1950 continua em vigor, dado que o Poder Constituinte Originário não determinou expressamente a desconstitucionalização, permanecendo vigentes os dispositivos das leis anteriores à Constituição de 1988 que com ela forem compatíveis.

A Lei nº 1.079/1950 foi parcialmente recepcionada pela atual Lei Maior, tendo muitos dos seus dispositivos sido declarados inconstitucionais pelo STF, enquanto outros foram por ele declarados recepcionados. Mais adiante serão comentados os dispositivos pertinentes ao objeto do presente trabalho que foram recepcionados pela Constituição e os que não foram, com base em Acórdãos do STF.

Lei nº 1.079/1950, conhecida como a Lei do *Impeachment*, determina no artigo 38 que os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o Código de Processo Penal (o atualmente vigente Decreto-Lei nº 3.689/1941), são aplicáveis subsidiariamente ao processo de impedimento do Presidente e dos Ministros (Brasil, 1950).

Segundo Alexandre de Moraes, os crimes de responsabilidade do Presidente previstos no artigo 85 da Constituição constituem rol meramente exemplificativo, pois se referem a qualquer ato atentatório à Constituição Federal. Porém, aos ilícitos político-administrativos também se aplica o brocardo *nullum crimen syne tipo*, por isso essas infrações devem ser tipificadas em lei federal, dado que o STF tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade é, por seu conteúdo penal, de competência da União. O STF por isso editou a Súmula Vinculante nº 46 determinando que a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União (Moraes, 2024).

A Constituição permite que o Presidente da República seja processado tanto por crime de responsabilidade quanto por crime comum pela prática dos mesmos atos, vide o parágrafo único do art. 53 da CF/1988:

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (Brasil, 1988, art. 53, parágrafo único)

Ainda, a Lei 1.079/1950, no seu artigo 3º, traz a previsão expressa de que, nos casos de crime de responsabilidade, a aplicação das sanções pelo Senado “[...] não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal” (Brasil, 1950).

A instauração de processo contra o Presidente da República, tanto penal como por crime de responsabilidade, só pode ocorrer mediante autorização por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Esta detém a competência privativa para autorizar a instauração de processos contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado, conforme o art. 51, I da CF/1988 (Brasil, 1988).

Nos crimes de responsabilidade, ao Senado Federal compete privativamente processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles. Também julga os Ministros do STF, 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 (artigo 52, incisos I e II, da CF/1988) (Brasil, 1988).

Quando os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado e dos Comandantes das Forças Armadas não forem conexos com os do Presidente ou Vice-Presidente, eles serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal (artigo 102, I, “c” da CF/1988) (Brasil, 1988).

Ficará suspenso de suas funções o Presidente da República que figurar no polo passivo de processo de crime de responsabilidade, a partir do momento que for instaurado o processo no Senado Federal (artigo 86, §1º, II da CF/1988). O afastamento é limitado a 180 dias, e, após este prazo o presidente deve voltar ao exercício, sem prejuízo do regular seguimento do processo (art. 86, §2º) (Brasil, 1988).

O processo e julgamento no Senado será presidido pelo Presidente do STF e a condenação somente será proferida por dois terços dos votos do Senado, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (artigo 52, parágrafo único, CF/1988). Assim, a condenação por crime de responsabilidade não impede o processo penal do mesmo ato cometido (Brasil, 1988).

O parágrafo 4º do artigo 86 da CF/1988 determina que o Presidente com mandato vigente não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções. Esta cláusula de irresponsabilidade temporária é anterior à Emenda

Constitucional nº16/97, que instituiu a reeleição no Brasil. Por isso, deve ser interpretada no sentido de que o Presidente reeleito pode responder durante o seu segundo mandato por atos praticados no primeiro, pois, apesar de os atos serem estranhos ao mandato, não são estranhos às funções de Presidente (Branco; Mendes, 2024).

A qualquer cidadão é permitido denunciar o Presidente da República perante a Câmara dos Deputados por crime de responsabilidade, desde que ele ainda esteja no cargo (Lei 1.079/1950, artigos 19 e 20) (Brasil, 1950).

Para Alexandre de Moraes, “A acusação da prática de crime de responsabilidade diz respeito às prerrogativas da cidadania do brasileiro que tem o direito de participar dos negócios políticos”. Por isso, a legitimidade ativa exclui as pessoas não alistadas eleitoralmente, as que perderam ou tiveram suspensos os direitos políticos, as pessoas jurídicas, os estrangeiros e os apátridas (Moraes, 2024, p. 548).

De acordo com a doutrina, é dividido em duas fases o processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. A primeira é o juízo de admissibilidade, realizado pela Câmara dos Deputados; a segunda fase corresponde ao processo e julgamento realizado pelo Senado (Branco; Mendes, 2024).

A Câmara, hoje, ao contrário do que determinavam as Constituições anteriores, não mais declara a procedência ou improcedência da acusação – ela apenas autoriza ou não a instauração de processo. Assim, sua atuação ocorre somente no âmbito pré-processual, sendo a sua autorização uma condição de procedibilidade, não uma decisão de pronúncia. Cabe ao Senado, então, receber a denúncia, realizar a instrução probatória e promover o julgamento do pedido de impedimento (Barroso, 2024).

Essa mudança de papéis entre as casas legislativas foi confirmada pelo STF no julgamento do MS nº 21.564, impetrado pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, no ano de 1992 e reafirmada no julgamento da ADPF nº 378, que decidiu, em 2015, as regras aplicáveis para a admissão, o processamento e o julgamento da ex-Presidente Dilma Roussef e sobre a aplicabilidade e interpretação da Lei nº 1.079/1950 à luz da atual Constituição (Barroso, 2024).

Com base nos direitos ao contraditório e à ampla defesa, o STF também reconheceu no julgamento do MS nº 21.564, mencionado acima, o direito de defesa perante a Câmara dos Deputados na fase preliminar ao processo, (art. 5º, LV,

CF/1988) concedendo prazo o prazo de dez sessões pela aplicação analógica do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Na mesma ocasião, também decidiu que a votação naquela Casa seria aberta, como previsto no art. 23 da Lei 1.079/1950. Ainda, declarou que é político o juízo da Câmara no procedimento de admissibilidade da denúncia (Brasil, 1992).

Já, durante o processo de *impeachment* de Dilma Rouseff, o STF decidiu várias questões ao julgar uma Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, após a Câmara dos Deputados eleger a comissão especial para examinar a denúncia. A base do pedido de cabimento da proposição foi a segurança jurídica e a necessidade de evitar a judicialização de cada fase do processo que estava em andamento. O voto do Ministro Barroso foi vencedor, tendo a Corte decidido conhecer da ação e conceder parcialmente as cautelares, mantendo o rito utilizado contra então Presidente Collor, em 1992 (Queiroz Filho, 2016).

Na ocasião, quanto ao papel da Câmara dos Deputados, o Tribunal confirmou que compete à Câmara apenas autorizar, ou não, a instauração do processo, em juízo eminentemente político sobre os fatos, sem necessidade de provas robustas; que a votação para a eleição dos membros da comissão especial deve ser aberta, devido à ausência de norma específica em contrário e por que isso impossibilitaria o controle popular sobre os representantes; que o Presidente da Câmara não pode ser declarado suspeito ou impedido com base na aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP), pois o art. 36 da Lei 1.079/1950 já regula a matéria, além de que os parlamentares poderiam exercer as funções de fiscalização e julgamento com base em convicções político-partidárias e na vontade dos representados (Queiroz Filho, 2016).

Quanto ao papel do Senado Federal, confirmando a interpretação que adotou no *impeachment* de Collor, o STF decidiu que a competência de processar e julgar o Presidente inclui um juízo inicial de instauração ou não do processo (Queiroz Filho, 2016).

De acordo com a Ementa do Acórdão na ADPF 378, cujo redator foi o Ministro Barroso, o objeto central da ação era analisar a compatibilidade do rito de *impeachment* de Presidente da República previsto na Lei nº 1079/1950 com a Constituição Federal de 1988. A cautelar incidental dizia respeito à formação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados (Brasil, 2015).

Conforme a referida Ementa, por maioria, o Tribunal decidiu que compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo de *impeachment* do Presidente da República denunciado por crime de responsabilidade, exercendo a Câmara um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que é condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete privativamente processar e julgar o Presidente, locução que inclui a realização do juízo de instauração ou não do processo, ou seja, de recebimento ou não da denúncia. Assim, não foram recepcionados pela CF/1988 os artigos 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, primeira parte, que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia; e 81, da Lei nº 1.079/1950, pois incompatíveis com os artigos 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/1988 (Brasil, 2015).

Especificamente quanto ao rito na Câmara, por maioria o STF afirmou que o rito do *impeachment* perante a Câmara previsto na Lei 1.079/1950 foi parcialmente revogado pela Constituição. A Casa deve pronunciar-se uma única vez, por maioria qualificada, autorizando ou não a instauração do processo, sem necessidade de grande ônus probatório, pois a manifestação dos deputados não atinge o mérito do processo. Assim, a ampla defesa do acusado perante a Câmara deve ser feita no prazo estabelecido pelo seu Regimento Interno, mantendo-se o que o STF decidiu para o processo de Collor (Brasil, 2015).

Acerca do rito do *impeachment* no Senado, por maioria, o STF decidiu que das o rito previsto na Lei 1.079/1950 deve ser estendido para observar o devido processo legal, incorporando uma etapa de instauração (ou não) do processo e uma etapa de pronúncia (ou não) do denunciado, como se fez em 1992. Como não há na Lei 1.079/1950 regras específicas para estas etapas iniciais no Senado, deve-se aplicar por analogia as regras relativas aos crimes de responsabilidade dos Ministros do STF e do Procurador Geral da República constantes na referida lei. Portanto, a instauração do processo se dá por deliberação de maioria simples do Senado, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, não podendo a Mesa do Senado rejeitar sumariamente a denúncia por decisão irrecurável (Brasil, 2015).

Ainda, por maioria, o Supremo decidiu que os representantes da comissão da Câmara devem ser indicados pelos líderes, conforme o art. 58, caput e § 1º, CF/1988, e não podem ser eleitos em chapas avulsas pelo Plenário. Também, afirmou que não há regra que autorize qualquer votação secreta no processo de *impeachment* do Presidente. Porém, pode ser simbólica a votação para a formação da Comissão da Câmara responsável por analisar a denúncia e emitir parecer. E, por garantia do

devido processo legal, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, em geral, depois da acusação (Brasil, 2015).

Após a exposição das decisões por maioria, passa-se a elencar as questões decididas de forma unânime pelo Supremo Tribunal Federal no acórdão da ADPF 378.

Quanto às hipóteses de suspeição dos julgadores do *impeachment*, em decisão unânime o STF afirmou que o artigo 36 da Lei 1.079/1950, regula a matéria de forma especial, não havendo lacuna que justifique a aplicação subsidiária do CPP. O tratamento especial se justifica pois, diferentemente dos magistrados, não se exige a plena imparcialidade dos parlamentares, “[...] que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados”, de acordo com a ementa do acórdão (Brasil, 2015).

Outra afirmação unânime do Colegiado foi que a ausência de defesa antes do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara não viola o princípio constitucional da ampla defesa e os tratados internacionais, pois a defesa prévia é exceção no processo penal (Brasil, 2015).

A Corte também reconheceu que os Senadores podem exercer a função acusatória para a apuração dos crimes de responsabilidade, de forma livre e independente, inclusive com a produção de provas, pois o procedimento previsto na Lei 1.079/1950 e parcialmente recepcionado pela CF/1988 não coloca óbice nesse sentido (Brasil, 2015).

Ainda, decidiu o Supremo que a aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment* não viola a reserva de lei especial imposta pela Constituição. Porém, as regras regimentais devem se limitar a questões internas das Casas e ser compatíveis com os preceitos legais e constitucionais (Brasil, 2015).

Por fim, afirmou o STF, no julgamento da ADPF 378, que o interrogatório do acusado é “[...] instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da ampla defesa” e deve ser o último ato da instrução probatória do *impeachment*, aplicando analogicamente a interpretação acerca do rito das ações penais originárias (Brasil, 2015).

Outro julgado que endereçou a definição das regras do processo de *impeachment* o Acórdão do Mandado de Segurança nº 20.941, em 1990, impetrado contra decisão do Presidente da Câmara que rejeitou liminarmente a denúncia contra

o então Presidente da República José Sarney. No acórdão, o STF declarou que tanto a autorização da Câmara quanto a decisão final do processo são medidas de natureza eminentemente política, cujo mérito não é suscetível de controle judicial, e decidiu que pode o Presidente da Câmara rejeitar liminarmente a denúncia manifestamente inepta. No entanto, a Corte afirmou que cabe a ela decidir sobre a regularidade do processo sempre que se alegue violação ou ameaça a direitos das partes durante o seu desenvolvimento (Brasil, 1990).

Tendo o STF considerado que a decisão de mérito do Senado no *impeachment* é juízo político, não pode o Tribunal reverter a deliberação dos senadores. No entanto, no que tange à observância das regras processuais, a posição do Tribunal é de que o processo de *impeachment* pode ser objeto de controle judicial perante STF, que deve atuar no sentido de garantir o devido processo legal e as garantias e direitos do acusado, sobretudo o contraditório e a ampla defesa (Barroso, 2024).

Por fim, menciona-se julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689, impetrado pela defesa do então Presidente Fernando Collor de Mello, no ano de 1995. No acórdão, o STF decidiu por maioria de votos que “A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de *impeachment*”. Portanto, a renúncia ao cargo apenas prejudica a sanção de destituição, não a de inabilitação para o exercício de função pública (Brasil, 1995).

A decisão de suspender os direitos políticos de Collor quando a pena de cassação estava prejudicada criou o precedente para depor-se Dilma Roussef sem a suspensão dos seus dos direitos políticos (Abranches, 2018).

Analisados os aspectos normativos do *impeachment* do Presidente da República no Brasil, passamos ao estudo específico acerca da natureza jurídica atribuída ao instituto por diferentes autores.

Segundo Ferreira Filho, há grande divergência doutrinária na caracterização da natureza do *impeachment*, havendo motivos tanto para distanciá-lo do processo penal quanto para negar que se trate de um processo meramente político. A maior parte dos doutrinadores brasileiros, como o ex-ministro do STF Paulo Brossard de Souza Pinto, considera que o *impeachment* é um instituto de natureza política. Outros, como Pontes de Miranda, defenderam que o instituto tem natureza penal. Já autores como José Frederico Marques consideram que o processo tenha natureza mista (Ferreira Filho, 2022).

É sabido que ordenamento jurídico brasileiro foi na mesma direção do *impeachment* norte-americano. Com exceção da Constituição Imperial de 1824, que isentava o monarca de qualquer responsabilidade sobre seus atos, como no absolutismo inglês, todas as constituições brasileiras, desde a Constituição Republicana de 1891, tiveram essa influência, responsabilizando não apenas os ministros de Estado como, também, o mandatário do Poder Executivo (Riccitelli, 2006).

José Cretella Júnior define a linha do sistema brasileiro como anglo-norte-americana, visto que “Tem por finalidade impedir a permanência no poder daquele que desmereceu a confiança popular, por havê-la abalado” (Cretella Júnior, 1996 apud Riccitelli, 2006).

Paulo Brossard de Souza Pinto, em sua obra *O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*, na 3ª edição, publicada no ano de 1992, afirmou:

A definição do impeachment vem dando margem a divergências de monta: foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito; e, é claro, como instituição *sui generis*. As divergências resultam, talvez, da defectiva terminologia do Direito Constitucional, mas existem (Pinto, 1992, p. 79 apud Riccitelli, 2006, p. 19).

Na mesma obra, Brossard expôs sua opinião quanto à natureza do instituto:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos (Pinto, 1992, p. 79 apud Riccitelli, 2006, p. 20).

Brossard reconhece, no entanto, a adoção de critérios jurídicos e justifica a dificuldade em fixar a natureza do *impeachment*, entre outros motivos, a questões terminológicas e de vocabulário, questões históricas, ao fato de ainda existirem no instituto reminiscências do seu caráter penal original e pela manutenção das formas e exterioridades do processo judicial (Pinto, 1992 apud Riccitelli, 2006).

Carlos Maximiliano Pereira dos Santos, em publicação de 1954, afirmou que “O *impeachment* tem por fim impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país. Justifica-se o processo político, para impedir que o

mau administrador volte a prejudicar o país quando lhe aprover” (Santos, 1954, p. 260 apud Moraes, 2024, p. 459).

José Cretella Júnior, comenta a Constituição de 1988:

Tem o impeachment, atualmente, características predominantemente políticas, pois objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é também, julgado segundo critérios políticos, embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório (Cretella Júnior, 1999, p. 106 apud Riccitelli, 2006, p. 23).

Para José Afonso da Silva, as decisões das Casas Legislativas no processo de impedimento são “[...] julgamento político, que não é um tipo de julgamento próprio de tribunais jurisdicionais, porque estes não devem senão exercer a jurisdição técnico-jurídica” (Silva, 2014, p. 558 apud Barcellos, 2023, p. 409).

Em 28 de outubro de 1992 o renomado criminalista Evandro Lins e Silva, ex-ministro do STF cassado durante a ditadura militar, disse à Folha de São Paulo que a defesa do então Presidente Collor fazia confusão entre crime comum e crime de responsabilidade. Afirmou que o *impeachment* não é julgado como processo jurídico dentro dos parâmetros do direito penal, sendo um processo eminentemente político em que não há compromissos doutrinários com a juridicidade dos fatos e que não é julgado pelo Judiciário, mas sim pelo Senado como tribunal político (Aziz Filho, 1992 apud Abranches, 2018).

Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda tinha uma outra opinião acerca da natureza do instituto do *Impeachment*. Ao comentar a Constituição de 1946, o autor afirmou que o instituto “Chama-se *impeachment* à medida que tem por fito obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las. Não há julgamento político, stricto sensu, do Presidente da República. Há julgamento jurídico” (Miranda, 1946, p. 416 apud Moraes, 2024, p. 459).

Pontes de Miranda manteve essa posição em obra publicada em 1967, comentando a redação da Constituição então vigente. Apoiou-se na tese de que, sendo figura de direito penal comum, o acusado poderia ser processado e julgado na justiça comum:

A competência do Senado Federal, como a do corpo acusador, somente pré-exclui, no que é matéria do crime de responsabilidade, a ação da Justiça comum, se, ao tempo do ato, ainda é Presidente da República ou Ministro de Estado a pessoa (Miranda, 1967, p. 78 apud Riccitelli, 2006, p. 26).

Outro autor que considera que o *impeachment* tenha uma natureza penal é Humberto Ribeiro Soares. O autor considera que:

[...] as expressões adotadas pelo texto constitucional de 1988 ('crime', 'acusação', 'julgamento' e 'crimes de responsabilidade') estão a indicar que não importam deficiência na terminologia, mas intencional concessão de índole penal ao instituto. Por outro lado, o fato de a Constituição Federal haver prescrito que, no impeachment, os crimes de responsabilidade do Presidente 'serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento', é, por si só, fator que espanca a possibilidade de o julgamento, pelo Senado presidido pelo Presidente do Supremo, ir além dos limites do julgamento jurídico" (Soares, 1993, p. 71 apud Moraes, 2024, p. 459)

Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, em obra conjunta publicada em 1995, tem uma posição intermediária quanto à natureza do instituto. Os autores defendem que devem ser aplicadas subsidiariamente no *impeachment* as regras e princípios da Teoria Geral do Processo e afirmam:

[...] os objetivos do impeachment são diversos dos da lei penal. Esta almeja, antes de tudo, à aplicação de uma medida punitiva como meio a serviço da repressão ao crime. Aquele visa, sobretudo, à cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. Mas o crime de responsabilidade tem como característica própria da jurisdição a circunstância de ser apenas cabível dentro de hipóteses legalmente previstas" (Bastos; Martins, 1995, p. 158 apud Moraes, 2024, p. 459)

Miguel Reale Júnior também afirmou posição intermediária. Ele considerou que o *impeachment* tem finalidade política, mas deve-se observar as regras processuais:

[...] nada justifica, em verdade, a contraposição abstrata entre a finalidade política de um instituto jurídico e a necessidade de subordinar a forma de seu procedimento às normas estabelecidas pela Teoria Geral do Processo, os quais não visam senão a assegurar a justa aplicação da lei, garantindo ao acusado pleno direito de defesa" (Reale Júnior, 1981, p. 133 apud Moraes, 2024, p. 459).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, para formar sua convicção acerca da natureza do processo de *impeachment*, analisa o fundamento do instituto, bem como o processo em seu objetivo e sua forma. Segundo o autor, o fundamento para o *impeachment* se encontra no art. 85 da Constituição de 1988 e na Lei 1.079/1950 (Ferreira Filho, 2022).

De acordo com o texto constitucional, o fundamento seria uma conduta contrária à Constituição. Já, a Lei 1.079/1950 retrataria comportamentos politicamente indesejáveis e não condutas antissociais, figuras que não configurariam crimes no sentido que a ciência penal dá ao termo (Ferreira Filho, 2022).

De qualquer forma, considera indispensável que a autoridade pratique alguma conduta tipificada na referida Lei para que se possa fundamentar o processo. Assim, afirma que o fundamento para o *impeachment*, “[...] em sua substância é político, mas em sua forma é um crime (em sentido formal)” (Ferreira Filho, 2022, p. 145).

Sobre o objetivo do processo, afirma que o objetivo é principalmente político, sendo a destituição da autoridade culpada. A destituição viria acompanhada de uma sanção punitiva, a inabilitação temporária para o exercício de qualquer função pública, a qual afirma ser uma pena *sui generis*, pois não exclui a aplicação de outra sanção pela justiça ordinária se o ato que gerou o *impeachment* estiver tipificado no Código Penal (Ferreira Filho, 2022).

Porém, a absolvição pelo Senado impediria que a autoridade fosse processada na justiça comum, assim, considera o autor que a natureza da pena não é estritamente política. Quanto à forma do processo, considera que tenha natureza judiciária, pois há um rito com amplas garantias de defesa e o Código de Processo Penal é aplicado subsidiariamente à Lei 1.097/1950 (Ferreira Filho, 2022).

Embora a apreciação da denúncia pela Câmara possa ser em grande parte política, se a conduta da autoridade estiver no rol de crimes de responsabilidade da Lei, a Câmara deve acatar a denúncia, do contrário cometeria uma ilegalidade (Ferreira Filho, 2022).

Alexandre de Moraes caracteriza os crimes de responsabilidade como infrações político-administrativas, assim como os Ministros Barroso e Gilmar Mendes. Devido ao conteúdo penal destes crimes, a competência para tipificar os crimes e estabelecer as regras do processo e julgamento é privativa da União (Moraes, 2024).

Esta competência foi confirmada pelo STF por meio da Súmula Vinculante nº 46. Cita o ex-Presidente Michel Temer como um dos autores que entendem ter o *impeachment* natureza política. Ainda, afirma que o STF reconheceu o caráter político do instituto no Acórdão da ADPF 378 (Moraes, 2024).

Porém, de acordo com Guilherme Peña de Moraes, “O Supremo Tribunal Federal tem firmado jurisprudência no sentido da natureza penal do processo por crime de responsabilidade do Presidente da República”. Isto porque “[...] há a

possibilidade de controle jurisdicional dos atos produzidos durante o processo [...] excluído o mérito das decisões proferidas pelas Casas Legislativas” (Moraes, 2024, p. 459).

Para Ana Paula de Barcellos, em alguma medida o *impeachment* segue o raciocínio que inspira os crimes comuns, pois “[...] também envolve o enquadramento de condutas concretas em tipos infracionais, ainda que especialmente abertos, como as enunciações tanto constitucionais quanto legais ilustram” (Barcellos, 2023, p. 409).

Porém, Barcellos afirma que “[...] seria um equívoco imaginar que há uma identificação entre os crimes comuns e os de responsabilidade” pois a natureza desses dois crimes é diversa, interferindo na competência para o julgamento (Barcellos, 2023, p. 409).

Conclui, assim, que a distinção que a Constituição faz com relação aos crimes comuns e de responsabilidade do Presidente, bem como a opção de julgamento pelo Senado é relevante, dado que o *impeachment* faz parte do sistema de controles implementados pela Constituição (Barcellos, 2023, p. 409).

Não há dúvida de que existe um componente político inerente e inafastável na aplicação do impeachment, embora ele não se confunda com a preservação da confiança do Legislativo, como se passa, em geral, nos sistemas parlamentaristas. Esse componente está na natureza das infrações, na estrutura aberta de sua enunciação, e na própria escolha dos órgãos incumbidos dessa tarefa – as Casas Legislativas –, de quem não se espera (nem faria sentido esperar) uma avaliação puramente jurídica, e por isso se traduz na decisão tomada (Barcellos, 2023 p. 409)

Sérgio Abranches, no livro *Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*, traz uma narrativa detalhada dos fatos sociais e políticos que determinaram os dois *impeachments* presidenciais consumados da nossa história: os impeachments de Fernando Collor e de Dilma Roussef.

Fernando Collor, foi suspenso do cargo no dia 02 de outubro de 1992, três dias após o recebimento da denúncia pela Câmara, e anunciou a renúncia ao mandato em meio à sessão de julgamento no Senado, através do seu advogado, no dia 29 de dezembro do mesmo ano. Essa manobra prejudicou a cassação do mandato, mas não impediu a aplicação da inabilitação para o exercício de qualquer função pública (Abranches, 2018).

Dilma Roussef, foi afastada temporariamente em 12 de maio de 2016, somente após a votação do plenário do Senado que autorizou a abertura do processo. Perdeu

definitivamente o mandato em 31 de agosto sem. Dilma, porém, não foi sancionada com a inabilitação para o exercício de função pública (Abranches, 2018).

Abranches conclui da sua análise que a dimensão política explica a decisão de remover o presidente, e não a jurídica. Dessa forma, considera que o *impeachment* é uma reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na Presidência e o consequente desfazimento da sua coalizão parlamentar. Afirma que a popularidade do Presidente está associada a fatores econômicos e à percepção popular sobre o comportamento moral do Presidente, sendo observada uma associação entre a tragédias econômicas e crises políticas (Abranches, 2018).

Abranches identifica três características em comum nos *impeachments* de 1992 e 2016. Um é a deterioração da popularidade dos mandatários que, ao longo do tempo, levou a perda de credibilidade e legitimidade, com a desaprovação popular passando de 60% e a aprovação perto de um dígito (Abranches, 2018).

A impopularidade derivou dos erros e fracassos das políticas econômicas, e do não cumprimento da palavra empenhada em campanha eleitoral, situação agravada pela presença concomitante de grandes escândalos de corrupção instrumentalizados pelos opositores (Abranches, 2018).

Outro fator em comum foi a falta de apoio parlamentar, alimentada pela inabilidade e pouca experiência política de ambos, que perderam as chances de se manter no cargo quando o partido pivô de suas coalizões mudou de lado (Abranches, 2018).

Collor caiu isolado, apoiado apenas pelo partido quase inexpressivo parlamentarmente criado por ele mesmo. Já Dilma contou apenas com o apoio da estrutura do seu partido e da militância, o que possibilitou ao menos a criação de uma contranarrativa a seu favor e contra o *impeachment* (Abranches, 2018).

A terceira característica em comum dos dois *impeachments* foi a expectativa das forças parlamentares de compartilhamento do poder:

Tentou-se usar o impeachment como arma política em todos os governos da terceira república, embora apenas os pedidos contra Collor e Dilma tenham prosperado. Foram 29 pedidos contra Collor; quatro contra Itamar Franco; dezessete contra Fernando Henrique Cardoso; 34 contra Lula da Silva; 48 contra Dilma Rousseff; e treze contra Michel Temer.

Nos casos de Collor e Dilma, a deposição prosperou porque a articulação política prévia no congresso foi conduzida por lideranças capazes de realizar a expectativa de compartilhamento no novo esquema de poder. E o impeachment só se viabilizou após a adesão dos vice-presidentes, que abriram a discussão sobre a possível composição do futuro ministério. Não

por acaso, Itamar e Temer qualificaram seus governos de “parlamentaristas”. O mandato deles nasceu do voto pela deposição do titular. Itamar [...] declarou que aceitaria ter um primeiro-ministro. Temer classificou o seu governo de “semipresidencialista” e defendeu a adoção do modelo definitivo (Abranches, 2018, p. 352)

Para Abranches, o *impeachment* no Brasil é um processo político traumático, que gera uma ruptura política e uma descontinuidade institucional, além de mudar o balanço do poder e a natureza da coalizão dominante quando da articulação para depor o presidente. O autor considera que o *impeachment* é um instrumento inadequado para depor um presidente que perdeu o apoio social e parlamentar, sendo o referendo popular, ou recall, a solução mais adequada nesses casos (Abranches, 2018).

Pode-se perceber que atualmente o processo de *impeachment* do Presidente da República tem características que o aproximam e, ao mesmo tempo, o afastam do processo judicial e/ou penal. O Constituinte intencionalmente fez distinção entre o julgamento por crime comum e por crime de responsabilidade do mandatário, dando foro judicial para os crimes comuns (STF) e foro político para os crimes de responsabilidade (Senado Federal). A jurisprudência do STF confirma essa intencionalidade da Constituição de 1988, tendo o Tribunal sempre se privado de reformar a decisão de mérito nos processos de *impeachment*, sem, no entanto, descurar da garantia dos direitos processuais do acusado.

Contudo, não se deve confundir o *impeachment* presidencial com o voto de desconfiança do parlamentarismo. O Presidente é eleito em eleições diretas para mandato fixo, independentemente do Poder Legislativo. O *impeachment* somente deve ser utilizado em situações excepcionais, para retirar o mandatário que atenta contra a Constituição. O seu eventual uso indiscriminado como ferramenta de pressão de um Poder sobre o outro ou de revogação de mandato presidencial por interesses político-partidários é uma violação à finalidade do instituto e uma ruptura institucional, mesmo que sejam observadas as formalidades processuais.

CONCLUSÃO

Em toda sociedade organizada é necessário que haja regras para o exercício do poder político. O exercício desse poder deve ser regrado e limitado para que possa haver um mínimo de justiça e liberdade. Por isso a teoria da separação de poderes de Montesquieu foi assimilada e adaptada, tornando-se um princípio constitucional internacional, condição necessária para os regimes democráticos.

Em menos de três décadas de vigência da Constituição Federal de 1988, dois mandatos presidenciais foram interrompidos mediante processo de *impeachment*, e, a cada mandato, dezenas de propostas de *impeachment* são apresentadas à Câmara dos Deputados, com ou sem fundamento jurídico, como forma de pressão do Poder Legislativo sobre o Executivo nas suas negociações, e que podem ser levadas a votação se o Executivo não for capaz de manter a coalizão parlamentar que sustenta a governabilidade. A destituição do Presidente da República por crime de responsabilidade é algo excepcional por definição, e o seu uso, tanto na forma de apresentação de inúmeras denúncias quanto na consumação do processamento e destituição, é um sinal de instabilidade e fragilidade da nossa democracia.

O mais recente caso de deposição, ocorrido já na chamada *era da informação*, foi objeto de debates mais intensos na sociedade, e não menos intensos no Congresso Nacional. Inclusive, a tese de que o impedimento da ex-Presidente Dilma Rousseff se tratou de um golpe ainda é defendida por muitos. Esta dúvida é justificável devido, principalmente, à falta de clareza pública acerca das normas que regem o processo de *impeachment* e de qual a sua verdadeira natureza, de acordo com o ordenamento jurídico vigente.

Por isso o questionamento que norteou a pesquisa, sobre o instituto do *impeachment* estar sendo utilizado de acordo com a sua finalidade original, que é a de destituir um Presidente que tenha atentado contra a Constituição, ou se, na verdade, tem sido utilizado como um instrumento parlamentar para destituir ou persuadir o mandatário impopular encontrou elementos para ser respondido durante o desenvolvimento da pesquisa.

O *impeachment* foi criado na Inglaterra e originalmente que tinha o objetivo de destituir e aplicar penas corpóreas aos Ministros que desagradavam ao Parlamento. Apesar de ser decidido pelo Legislativo, o processo tinha uma conotação penal. Com o desenvolvimento do Parlamentarismo o Poder Executivo passou a responder diretamente ao Parlamento e foram criados outros mecanismos para a destituição do governo, com o processo de *impeachment* caindo em desuso.

O processo de *impeachment* foi tirado do esquecimento pelos constituintes federalistas norte-americanos quando criaram a sua república presidencialista. Eles adaptaram o processo para que atingisse também o chefe do Poder Executivo, tornando o instituto uma das mais importantes ferramentas do sistema de freios e contrapesos da separação de poderes.

O modelo político estadunidense serviu de inspiração para as constituições republicanas da América Latina, inclusive do Brasil. Assim como o sistema de governo presidencialista, a forma republicana e a organização em federação, o princípio da separação de poderes esteve presente nas Constituições republicanas do Brasil. Também o processo de *impeachment* foi adotado como possibilidade de destituir o Presidente da República.

O presidencialismo brasileiro adquiriu características próprias devido à fragmentação do poder político e à diversidade social. Assim, nenhum partido político brasileiro foi majoritário no Congresso, e os Presidentes sempre dependeram de coalizões partidárias para governar.

Pela análise nas normas que regem o *impeachment* no Brasil, incluindo a Constituição, a Lei e a Jurisprudência do STF, e as opiniões doutrinárias, foi possível constatar que o *impeachment* no Brasil tem uma natureza mista de processo penal com processo político.

Assim, mesmo que haja uma tipificação taxativa dos crimes de responsabilidade e um rito processual definido, as decisões de mérito são tomadas por órgãos políticos dos quais não se exige o mesmo rigor jurídico nas decisões, como se exige nas decisões do Poder Judiciário.

É possível afirmar que a tomada de decisão política acerca do *impeachment* foi uma opção deliberada do Constituinte Originário, a qual vem sendo confirmada pelo STF, que sempre se absteve de reformar as decisões de mérito das Casas Legislativas nos julgamentos que tem por objeto o processo de *impeachment*, reconhecendo que tais decisões tem caráter político e, por isso, não estão sujeitas ao

controle do Poder Judiciário. Esse caráter político também motivou a determinação da Corte de que as votações relativas ao processo não podem ser secretas, pois os parlamentares devem decidir com base na sua representatividade da vontade popular.

No entanto, o STF sempre afirmou que as eventuais violações aos direitos do acusado de crime de responsabilidade, como a não observância do devido processo legal e da ampla defesa podem ser submetidas ao Judiciário sob pena de nulidade dos atos processuais.

O problema que norteou o presente trabalho foi o questionamento acerca da finalidade com a qual o instituto do *impeachment* tem sido utilizado no Brasil, se de acordo com a sua finalidade original, que é a de destituir um Presidente que tenha atentado contra a Constituição ou como um instrumento parlamentar para destituir ou persuadir o mandatário impopular.

Pela análise do uso prático que se tem dado ao instituto na vigência da Constituição de 1888, conclui-se que o *impeachment* é muito utilizado como instrumento de pressão parlamentar nos momentos de fragilidade e impopularidade do Presidente. Isso tem a ver com o próprio fato de a decisão de mérito do processo ser política e não ser passível de controle judicial. Desde que as formalidades processuais sejam respeitadas e a decisão de mérito seja baseada em uma conduta tipificada na Lei do Impeachment, mesmo que a subsunção à regra não seja feita de forma estritamente jurídica, qualquer decisão tomada pelo congresso será considerada válida.

Apesar do aspecto jurídico do processo, nos dois casos em que presidentes do Brasil foram depostos foi a decisão política, tomada em consenso pelos agentes políticos antes mesmo da instauração do processo, que determinou o destino das autoridades alvos do *impeachment*.

Não se pode ignorar, porém, que nos dois *impeachments* consumados no Brasil, a elevadíssima impopularidade dos mandatários – causada por políticas de governo desastrosas, escândalos de corrupção que os atingiam direta ou indiretamente, gerando grandes manifestações populares – foi um fator determinante para a tomada de decisão política e o desfazimento da coalizão parlamentar que lhes dava apoio.

Ainda, poder-se-ia argumentar que mesmo que a subsunção do fato à norma não seja feita de forma juridicamente perfeita no *impeachment* brasileiro, a intenção do Senado ao condenar os Presidentes seria a preservação da ordem constitucional

e o respeito à vontade popular. Considerando que o Presidente eleito pelo povo deve agir de acordo com os interesses de quem o elegeu, caso não o fizesse estaria agindo contrariamente à Constituição. Some-se a isso o fato de que há a previsão legal de que qualquer pessoa que goze dos seus direitos políticos é parte legítima para apresentar uma denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente da República à Câmara dos Deputados.

Portanto, dependendo da interpretação dos fatos, pode-se concluir tanto que o instituto do *impeachment* tem sido utilizado de acordo com a sua finalidade original, que é a de destituir um Presidente que tenha atentado contra a Constituição quanto que tem ele sido utilizado como um instrumento parlamentar para persuadir ou destituir o mandatário impopular. Isso demonstra a importância do desenvolvimento do tema e corrobora a justificativa da pesquisa.

De qualquer forma, o instituto do impeachment não deve ser confundido com a revogação do mandato, como o *recall*, que existe em alguns países. A inclusão desse instituto como uma ferramenta adicional de controle sobre as autoridades políticas, que pudesse atingir tanto os membros do Poder Executivo quanto do Legislativo é um tema que poderia ser endereçado em futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais – Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1988.
- ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro, 1ª edição** – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Globo, 2008.
- BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647828/>>. Acesso em: 20 set. 2024.
- BARROS, Sérgio Resende de. **Impeachment: Peça de Museu?**. Passo Fundo: Revista Brasileira de Direito, 2011. Disponível em: <<https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/260/210>>. Acesso em 06 abr. 2024.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2024. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553621132/>>. Acesso em: 14 abr. 2024.
- BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**, 11.ed.rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2018.
- BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2024. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>>. Acesso em: 20 set. 2024.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. 2015. Acórdão. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em 23 mai. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26/10/2024.
- BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade

e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.941**. 1992. Acórdão. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.564**. 1992. Acórdão. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>>. Acesso em: 02 mai. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.689**. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>>. Acesso em: 02 mai. 2024.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Teoria geral do Estado e ciência política**. Rio de Janeiro: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553601912/>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

CURY, Augusto. **O código da inteligência: a formação de mentes brilhantes e a busca pela excelência emocional e profissional**. Rio de Janeiro: Thomas Nelson Brasil/Ediouro, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522476725/>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559644599/>>. Acesso em: 06 abr. 2024.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**, 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. Disponível em: <<https://pmcspraca.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>>. Acesso em 30/09/2024.

GAMBA, João Roberto G. **Teoria Geral do Estado e Ciência Política**. Rio de Janeiro: Editora Atlas Ltda., 2023. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775316/epubcfi/6/8\[%3Bvnd.vst.idref%3Dtitle\]/4/2/6%4051:1/](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775316/epubcfi/6/8[%3Bvnd.vst.idref%3Dtitle]/4/2/6%4051:1/)>. Acesso em: 24 nov. 2024.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de governo: organizando a relação entre executivo e legislativo**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2016.

LORENZETTO, Bruno Meneses. **O impeachment: estrutura, função e natureza.** São Paulo: Direito & Paz, 2017. Disponível em: <<https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/644/351>>. Acesso em 24 nov. 2024.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado.** Rio de Janeiro: Saraiva, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553626171/>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

MIRANDA, Jorge. **Formas e Sistemas de Governo.** Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis/Montesquieu: apresentação Renato Janine Ribeiro; tradução Cristina Murachco.** São Paulo: Martins Fontes, 1996. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2963710/mod_resource/content/0/Montesquieu-O-espírito-das-leis_completo.pdf>. Acesso em 28/05/2023.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**, 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2013. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522478101/>>. Acesso em: 24 nov. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Atlas, 2024. E-book. ISBN 9786559774944. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/epubcfi/6/2\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml01\]!/4/2/2%4051:2/](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559776375/epubcfi/6/2[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml01]!/4/2/2%4051:2/)>. Acesso em: 24 nov. 2024.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional.** Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775958/>>. Acesso em: 20 set. 2024.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Sistemas políticos e o modelo brasileiro**, 2ª edição. Brasília: Senado Federal, 2012.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **Natureza do Processo de Impeachment e Controle Judicial.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28559/processo_%20impeachment_%20Correia.pdf?sequence=1#:~:text=Na%20terminologia%20do%20direito%20constitucional,de%20pena%20de%20car%C3%A1ter%20pol%C3%Adtico>. Acesso em 23 mar. 2024.

RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?.** Barueri: Manole, 2006. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446560/>>. Acesso em: 31 mai. 2023.

SERPA, José Hermílio Ribeiro. **Sistemas de governo e sua essencialidade para a democracia: partidos políticos e direitos fundamentais.** 1ª ed. Porto Alegre: Rígel, 2013.

SILVA, De Plácido e; atualizadores Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes. **Vocabulário jurídico conciso**. 3ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2012.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ZIPPELIUS, Reinhold. Série IDP - Linha de Direito Comparado - **Teoria Geral do Estado**, 1ª edição. Tradutores António Francisco de Sousa, António Franco. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502617995/>>. Acesso em: 31 mai. 2023.