



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL
Bacharelado em Ciência Política

**O *IMPEACHMENT* À LUZ DA JUDICIALIZAÇÃO
DA POLÍTICA E DO ATIVISMO JUDICIAL:
Uma análise do caso brasileiro**

Larissa Rocha Macedo

Brasília
2017

LARISSA ROCHA MACEDO

**O *IMPEACHMENT* À LUZ DA JUDICIALIZAÇÃO
DA POLÍTICA E DO ATIVISMO JUDICIAL:
Uma análise do caso brasileiro**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva.

Brasília
2017

LARISSA ROCHA MACEDO

**O *IMPEACHMENT* À LUZ DA JUDICIALIZAÇÃO
DA POLÍTICA E DO ATIVISMO JUDICIAL:
Uma análise do caso brasileiro**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Brasília, _____ de _____ de 2017.

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva
Orientador

Profa. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Examinadora

Nota: _____

Aos meus pais, João e Elizineide, pela dedicação e força ao longo da minha vida.

À minha irmã, Luiza, pelo companheirismo de sempre.

Ao meu esposo, Emerson, pela paciência e força nos momentos difíceis e de ausência, e à nossa filha, Helena.

AGRADECIMENTOS

A Deus, Pai de infinita bondade, por quem tudo foi criado e “viu que tudo era bom” (Gn 1,31). A Ele toda honra e louvor.

À Virgem Santíssima, a quem recorri nos momentos de aflição.

Ao João e à Elizineide, a quem tenho a honra de chamar de pai e mãe, pelo eterno amor e carinho e por viabilizarem a concretização desse sonho, dedicando a mim fé e apoio incondicionais, abrindo mão de seus próprios sonhos para priorizar os meus. Sem eles, a trajetória até aqui não teria sido possível. A eles, minha eterna gratidão!

À minha irmã, Luiza, pela amizade verdadeira, cumplicidade e companheirismo, contribuindo diretamente para finalização deste trabalho.

Ao meu esposo, Emerson, companheiro de todos os momentos e incentivador de todas as minhas aventuras acadêmicas, profissionais e pessoais, pelo apoio nas madrugadas de estudo, pelas longas horas de espera na Universidade de Brasília (UnB) e pela participação direta na conclusão deste trabalho.

À minha filha, Helena, meu raio de sol, que desde o ventre alegrou minha vida e me inspirou a continuar e não desistir, sendo a maior motivação de tudo que tenho feito.

À minha avó, Sebastiana, meu ponto de luz no céu, por ter deixado um legado de bons exemplos.

À minha família, meu sustentáculo, pelos incentivos e apoio. Em especial, à minha madrinha, Elizabeth Sabino, e ao meu primo, Wildston Freitas.

Aos meus amigos que me acompanharam durante todo esse tempo, tornando a caminhada mais leve, em especial, Nathália, Renan e Anderson.

À UnB e a todos os professores que compartilharam seus conhecimentos ao longo do curso.

E por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu orientador, professor doutor Rafael Silveira e Silva, pelo incentivo e apoio sempre dedicados a mim. Um exemplo de docente, mas, acima de tudo, um exemplo de ser humano. O meu “muito obrigada” por partilhar comigo seu conhecimento e pela sua presteza rara!

RESUMO

O presente estudo discorreu sobre o mecanismo do *impeachment* à luz da judicialização da política e do ativismo judicial – fenômenos cada vez mais crescentes e que podem ser observados nos dois momentos da história brasileira onde tal instituto obteve êxito, levando à destituição presidencial – o caso Collor e o caso Dilma. Esboçou-se o histórico do instituto do *impeachment* desde a Inglaterra até sua adoção pelo Brasil, ainda na época imperial. Além disso, analisou o *impeachment* nas Constituições brasileiras, em especial, na Constituição Federal de 1988, com atenção aos crimes de responsabilidade e aos aspectos processuais e de julgamento pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Posteriormente, discorreu-se sobre a conceituação e os fatores contribuintes para os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial, bem como a ocorrência destes nos casos Collor e Dilma.

Palavras-chave: *Impeachment*. Separação de poderes. Judicialização da política. Ativismo judicial.

ABSTRACT

This work discusses about the mechanism of *impeachment* considering judicialization of politics and judicial activism, which are increasing phenomena. Specifically, this work has the scope to investigate how these phenomena can be observed in two moments of the Brazilian political history in when the institute of the *impeachment* was successfully applied leading to the presidential destitution - the Collor case and the Dilma case. First, we delineate the history of the institute of *impeachment* from England until its adoption by Brazil, in the Brazilian imperial government. Besides that, this monograph analyzes the *impeachment* in the Brazilian constitutions, especially the Constitution of the Republic of 1988 (The Citizen Constitution), focusing on crimes of responsibility and procedural and trial aspects by the Chamber of Deputies and by the Federal Senate. Finally, the work discusses the conceptualization and factors for the phenomena of the judicialization of politics and judicial activism, as well as the occurrence of these phenomena in the Collor and Dilma cases.

Keywords: *Impeachment*. Separation of government powers. Judicialization of politics. Judicial activism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	- Associação Brasileira de Imprensa
ADIn	- Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AP	- Ação Penal
Art.	- Artigo
CF	- Constituição Federal
CPC	- Código de Processo Civil
CPMI	- Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
CPP	- Código de Processo Penal
EC	- Emenda Constitucional
EUA	- Estados Unidos da América
Inc.	- Inciso
MI	- Mandado de Injunção
MP	- Ministério Público
MS	- Mandado de Segurança
N.	- Número
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PRN	- Partido da Reconstrução Nacional
PT	- Partido dos Trabalhadores
RICD	- Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RICD	- Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	- Regimento Interno do Senado Federal
STF	- Supremo Tribunal Federal
TCU	- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 SEPARAÇÃO DOS PODERES	12
3 O INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i>.....	17
3.1 O <i>IMPEACHMENT</i> NO BRASIL.....	25
4 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA	32
5 ATIVISMO JUDICIAL	40
6 ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIROS.....	44
6.1 CASO COLLOR.....	44
6.2 CASO DILMA	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
REFERÊNCIAS.....	60

1 INTRODUÇÃO

Passados quatro anos da promulgação da nova Constituição do Brasil – a Constituição Cidadã – e passados sete anos do fim do regime autoritário que durou entre 1964 e 1985¹, a sociedade brasileira vivia, em 1992, o *impeachment* do então presidente Fernando Collor de Mello. Além de ser o primeiro Presidente da República democraticamente eleito pós-período militar, Collor foi também o primeiro a ter seu mandato encerrado por esse tipo de procedimento, não obstante outros presidentes tenham sofrido inúmeras tentativas de impedimento desde a criação desse instituto (JADE, 2016; MARCEL, 2016; MADEIRO, 2015; AGÊNCIA SENADO, 2010).

Em 2016, após mais de vinte anos da experiência de Collor, em meio a um cenário de instabilidade e crise política, o Brasil vivia pela segunda vez um processo de *impeachment* desde a redemocratização: A Presidente Dilma Vana Roussef teve seu afastamento definitivo declarado pelo Senado Federal. Assim, após o período autoritário do regime militar, o Brasil, em apenas trinta anos de restauração da democracia como regime de governo, já vivenciou dois processos de *impeachment* que lograram êxito.

Isso sem levar em conta que todos os presidentes desde a redemocratização – Fernando Collor, José Sarney, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef – sofreram pedidos (uns melhor fundamentados que outros) de destituição por *impeachment* que fracassaram ou não, deixando evidente que é de praxe no Brasil o uso da ferramenta por grupos políticos. Fato é que o retorno à agenda político-jurídica do mecanismo do *impeachment* no último ano fez com que os debates sobre o assunto ganhassem destaque no cenário nacional (GALINDO, 2016).

¹ Para alguns estudiosos, como Adriano Codato (2005), o período militar durou entre 1964 e 1989, abrangendo cinco governos militares e um civil e perpassando por cinco grandes fases: Uma primeira fase, de constituição do regime político ditatorial-militar, corresponde, grosso modo, aos governos Castello Branco e Costa e Silva (de março de 1964 a dezembro de 1968); uma segunda fase, de consolidação do regime ditatorial-militar (que coincide com o governo Médici: 1969-1974); uma terceira fase, de transformação do regime ditatorial-militar (o governo Geisel: 1974-1979); uma quarta fase, de desagregação do regime ditatorial-militar (o governo Figueiredo: 1979-1985); e por último, a fase de transição do regime ditatorial-militar para um regime liberal-democrático (o governo Sarney: 1985-1989).

Também ganhou destaque a atuação do Poder Judiciário durante o processo de afastamento da Presidente Dilma, uma vez que ao Supremo Tribunal Federal (STF) cabia a atribuição de analisar o afastamento quanto a sua forma e, nesse sentido, foi provocado a decidir sobre as regras do rito do *impeachment*. Além da Suprema Corte também ficou em evidência a atuação de determinados magistrados, como foi o caso do Juiz Sérgio Moro, responsável pela Operação Lava Jato. Algumas das discussões responsáveis por colocar o Poder Judiciário em proeminência fazem alusão à crítica à judicialização da política e ao ativismo judicial, institutos que dizem respeito ao comportamento e funcionamento das instituições jurídicas, especialmente aquelas de viés político. Nesse sentido, muito se questionou sobre os limites de atuação dos ministros da Suprema Corte.

É certo que, no Brasil, o protagonismo do Poder Judiciário tem aumentado nos últimos anos, em um processo crescente, fazendo com que o desempenho das instituições judiciais seja objeto de análise das mais diversas áreas de estudo, sobretudo aquelas que se dedicam ao estudo da sociedade, dos sistemas e organizações políticas, como é o caso da Ciência Política. Isso porque o Judiciário, no caso brasileiro, tem se mostrado um ator relevante no processo político, capaz de atuar na definição da forma de agir do Estado ou da própria sociedade (CATÃO; SANTOS, 2016).

É nesse contexto que surge a inspiração para este trabalho. A presente monografia se propõe a discutir o instituto do *impeachment* à luz da judicialização da política e do ativismo judicial no caso brasileiro, comparando os casos Collor e Dilma, que, também devido à distância temporal entre eles, apresentam semelhanças e divergências. Não se pretende aqui fazer uma análise de mérito, uma vez que um fenômeno político-jurídico de tal magnitude como o *impeachment*, especialmente o da Presidente Dilma, que ocorreu tão recentemente e que ainda se observa consequências políticas e sociais tornaria a análise frágil do ponto de vista científico. O que se propõe a observar aqui, de forma não exaustiva, é a atuação do STF no rito do *impeachment* dos dois casos.

Para tanto, no que tange ao desenvolvimento textual deste trabalho, ele divide-se em cinco partes. Na primeira, tratou-se de abordar uma análise de desenvolvimento histórico do princípio da separação dos poderes. Na segunda, procurou-se tratar da definição, surgimento e consolidação do *impeachment* (para que seja possível a análise será esboçado brevemente o histórico do instituto do

impeachment desde a Inglaterra até sua adoção pelo Brasil, passando a sua evolução ao longo das constituições brasileiras). Na terceira, encontra-se a conceituação e os fatores contribuintes para o fenômeno da judicialização da política. Na quarta, procurou-se expor as origens do ativismo judicial, seus pontos críticos, bem como sua definição. Na quinta parte, buscou-se desenvolver uma análise do instituto do *impeachment* nos dois momentos de sua ocorrência na história brasileira, por meio da análise dos casos Collor e Dilma. Por fim, na sexta e derradeira parte, foi realizada uma conclusão pontuando as principais considerações sobre o problema.

A produção deste trabalho contou com pesquisa bibliográfica acerca de reflexões teóricas sobre os temas: *impeachment*, separação dos poderes, judicialização da política e ativismo judicial. Para melhor aprofundamento deste trabalho, além do uso de livros e artigos científicos, foi feito o uso de notícias de jornal, revistas, inclusive as eletrônicas, para a confecção das análises presentes neste texto. Essa produção monográfica visa contribuir para a compreensão do fenômeno do *impeachment* à luz do relacionamento entre o Direito e a Política.

2 SEPARAÇÃO DOS PODERES

Para compreender os fenômenos da judicialização da política e do ativismo judicial dentro dos casos que este trabalho se propõe a analisar, é necessário, primeiramente, entender como surgiu o princípio da separação dos poderes nos moldes como conhecemos. A separação de poderes foi abordada, por vezes de maneira implícita, por diversos autores da teoria política clássica, como Aristóteles, em sua obra *A Política*. O pensador grego falava em três tipos distintos de funções exercidas pelo poder soberano: as funções legislativa, executiva e de julgamento. É claro que, à época, imperava uma forte centralização política e o pensamento de Aristóteles não se referia ao exercício das funções por três pessoas distintas, mas por um único soberano, ao passo que seu pensamento contribuiu apenas para identificação das três distintas funções de governo. Naquele momento, o modelo proposto por Aristóteles não via a necessidade de um pensamento mais intrincado como o que conhecemos hoje, que tem por intuito o balanceamento e fiscalização de um poder sobre outro, gerando equilíbrio entre eles (*checks and balances*) (ARISTÓTELES, 1998).

Todavia, foi na era moderna que a ideia de separação de poderes ganhou destaque, primeiramente, com a *Instrument of Government*, de 16 de dezembro de 1653, tida como a primeira constituição escrita da Inglaterra, que proclamou a República (*Commonwealth*) e estabeleceu, pelo menos no papel, uma separação entre os poderes, depois com a Revolução Constitucional da Inglaterra – a “Revolução Gloriosa” – ocorrida entre 1688 e 1689, que buscava colocar um fim definitivo ao sistema absolutista. Para Burns (1959) foi quando houve um golpe de estado articulado e legitimado pelo Parlamento Inglês que ocasionou a assinatura de uma declaração de direitos que limitava os poderes do rei, a *Bill of Rights*, otimizando a administração do Estado Inglês. Giordani (2003) esclarece ainda que apesar do fim da Revolução Gloriosa não ter dado início, de forma imediata, à separação entre os três poderes, ela foi o marco do nascimento do Estado liberal. Aos poucos, a partir desse momento, a sociedade inglesa começava a ver a representação de seus interesses, e o poder, vai sendo exercido não somente pelo rei, mas também pela aristocracia e pelo povo, assim, as decisões políticas vão deixando de ser concentradas em uma só pessoa.

Sobre a Declaração *Bill of Rights*, Comparato (1999, p. 80-81) assevera:

O essencial do documento foi a instituição da separação de poderes, com a declaração de que o Parlamento é um órgão precipuamente encarregado de defender os súditos perante o Rei, e cujo funcionamento não pode ficar sujeito ao arbítrio deste. Ademais, o *Bill of Rights* veio fortalecer a instituição do júri e reafirmar alguns direitos fundamentais dos cidadãos.

É nesse contexto histórico que John Locke, em 1690, publica a obra *Segundo Tratado Sobre o Governo Civil*, falando sobre a existência de três poderes que deveriam exercer as funções do governo. A teoria de Locke ficou conhecida por associar a origem das sociedades políticas ao Contrato Social que pôs fim ao Estado de Natureza em que se encontrava a sociedade primitiva, considerando o Poder Legislativo um poder supremo em relação aos demais, posto que defendia que o poder de definir leis seria superior aos poderes que apenas as executariam. Além disso, para ele, o detentor do poder legislativo não poderia ter nas mãos também o poder de executar leis: “Não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade” (LOCKE, 2003, p. 170).

Locke (2003) acreditava que a separação de poderes era uma maneira eficaz de resolver conflitos religiosos e políticos e então garantir um governo eficiente.

Não obstante, foi com Montesquieu, em 1748, influenciado pelo liberalismo em oposição ao absolutismo, que a teoria da separação de poderes ficou conhecida pela divisão dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário e consolidou-se como doutrina política. Com sua famosa obra *O Espírito das Leis*, surgiu a noção de poderes harmônicos e independentes entre si, e, assim, sua teoria redefiniu o poder de Estado, deixando-o limitado, sendo o poder limitado pelo próprio poder, de forma que este já não seria mais absoluto, uma vez que quando o poder não encontra limites, este tende a corromper-se.

Sobre a questão, o Barão destaca:

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, 2000, p. 168).

O pensamento de Montesquieu foi, à época, de fundamental importância para a construção do republicanismo e para que houvesse de fato uma difusão do poder, de modo a coibir o exercício de um poder tirano por parte do governo (a Tirania era considerada uma forma de governo impura). A intenção, por meio da separação proposta por Montesquieu, era a de que o poder responsável por julgar não agisse com arbitrariedade sobre a vida dos indivíduos, ou seja, não acumulasse as funções de julgar e legislar, ou que não agisse de maneira opressiva, exercendo funções associadas ao Poder Executivo. Salienta aí a teoria dos freios e contrapesos de um Poder contra o outro, de modo a impedir que um se sobressaia mais que os demais².

No pensamento de Montesquieu, politicamente, o Poder Judiciário deveria apenas analisar o texto da lei, de forma que as decisões que proferisse fossem reflexo daquilo já previsto pelo Poder Legislativo, meio pelo qual o povo exerceria seu poder político ao escolher seus representantes. Por conseguinte, ao Poder Judiciário caberia apenas o papel de interpretador da lei, dado que as concepções pessoais dos magistrados deveriam estar sujeitas às normas legais. Esse modelo de Poder Judiciário seria uma das garantias de estabilidade política pensadas por Montesquieu, pois toda e qualquer decisão emanada do Judiciário poderia ser sempre previsível, já que partiria do conhecimento das leis. Assim, o Direito era tido como sinônimo da lei escrita, o juiz era a “boca da lei”, e a ele cabia tão somente apontar o sentido da lei (MONTESQUIEU, 2000). Daí se percebe que a independência do Judiciário era resumida ao privilégio de não se tornar objeto de controle dos outros dois Poderes, ainda que Montesquieu não defendesse a supremacia de um poder sobre outro de maneira expressa, ao contrário de Locke. Naquela época, o Poder Judiciário não recebia muitas considerações, uma vez que a tríade Executivo/Legislativo/Sociedade é que era o cerne das discussões apresentadas pelos pensadores. Assim, o Poder Judiciário era mais uma prerrogativa que um poder em si.

A teoria de Montesquieu se consolidou na Revolução Francesa, com a inclusão na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão da ideia de que um Estado que não consagrasse em sua constituição a teoria da separação dos

² De modo prático, a separação rígida dos poderes mostrou-se impraticável, uma vez que a completa independência dos poderes os afastava da vontade política central e, conseqüentemente, da unidade política.

poderes era considerado um Estado sem constituição. Dessa maneira, as ideias de Montesquieu foram sendo incorporadas ao constitucionalismo e se ocidentalizando, passando a fazer parte do ideal de Estrutura organizacional do Estado. Tendo em vista tudo que foi apresentado até então, é possível perceber que a divisão das funções de governo em três – executiva, legislativa e judicial – reflete um modelo de resposta dada a problemas sociais relativos à natureza de governo, com o passar dos tempos, que teve início na Inglaterra e na França, na década XVII, mas que se estende até a atualidade, nas sociedades ocidentais contemporâneas.

As ideias do filósofo francês inspiraram muitos sistemas políticos ocidentais, e apesar de as ideias de Montesquieu terem inspirado também o modelo norte-americano, é importante considerar que os norte-americanos, que haviam sido colonizados pela Inglaterra em meados do século XVI, queriam reprimir a instauração da ditadura legislativa inglesa sobre suas colônias e, para tanto, precisavam de um Judiciário forte capaz de fiscalizar a atuação do poder Legislativo. Nessa perspectiva, a interpretação americana trouxe uma grande contribuição para a teoria de Montesquieu, pois os federalistas americanos consideravam que a separação de poderes proposta pelo filósofo era simplista ante a complexidade da sociedade americana, então propunham o aperfeiçoamento da relação de equilíbrio e controle entre os poderes, a ideia do *check and balance*, presente na Constituição estadunidense, e é aí que se consolida esse sistema. Cabe ressaltar que a tese do *check and balance* reforça a possibilidade de protagonismo do Judiciário e é nesse ímpeto que os governos ocidentais por todo o mundo passam a incorporar em suas formas de estado esse modelo de controle (MATOS, 2011).

No caso brasileiro, é possível observar mudanças desde a instauração da Constituição do Império, em 1824, quando da conquista da Independência. Esta, dotada do espírito liberal, preconizava garantias políticas e civis dos cidadãos por meio da separação dos poderes. Entretanto, foi com a Constituição Republicana de 1891 que se observou um avanço no estabelecimento da separação de poderes, tanto que a parte de seu texto que trata sobre o assunto foi mantida até a constituição atual. Apesar disso, foi só na Constituição Federal (CF) de 1988, em abandono da separação rígida, que se adotou um modelo de separação de poderes flexível, em que cada poder exerce funções típicas e outras chamadas atípicas, que pertencem aos demais poderes. Assim, por exemplo, o Poder Judiciário além de exercer suas funções típicas (judiciária), exerce também as atípicas (legislativas e

administrativas), nos moldes da nova feição do princípio da separação dos poderes, consolidada pela doutrina americana, no sistema de freios e contrapesos. Tal prática tem por objetivo garantir equilíbrio por meio de controles e interferências recíprocas, nos limites constitucionais. Entretanto, não se trata de uma permissão genérica para que um poder adentre e interfira no funcionamento de outro sempre que o entender conveniente ou necessário, há que se respeitar as situações expressas na carta magna.

Desse modo, considerando o princípio da separação dos poderes, bem como o sistema de freios e contrapesos tem-se que a interferência de um órgão sobre o outro somente é admissível para garantir direitos fundamentais e proteger a Constituição, não permitindo que um poder se concentre em uma única pessoa. Sobre a questão, Saul Tourinho Leal cita Robert Michels (apud AMARAL JÚNIOR, 2010, p. 226), que assevera: “Os freios e contrapesos existem para que os arroubos de parlamentares afastados dos seus representados não sejam capazes de desconstruir o arranjo democrático”.

Nesse sentido, pode se pensar o fenômeno do *impeachment*, como uma ferramenta do sistema de freios e contrapesos, em que o Legislativo, agindo em sua função atípica, controla o Executivo quando existe vício no exercício de suas funções típicas. Para melhor compreensão do mecanismo, segue no próximo capítulo apresentação do conceito e do histórico do *impeachment*.

3 O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

Na atualidade, a palavra *Impeachment* tem estado em voga, não obstante seu significado seja ainda desconhecido por muitos. Etimologicamente, a palavra deriva do latim “*impedimentum*”, e em sentido literal significa impedimento. Levando em consideração a procedência inglesa do instituto, Carvalho (2008, p. 1.102) explica que a palavra significa “acusação por alta traição”, embora, na prática, o mecanismo de *impeachment* não passe de um meio de destituição de um detentor de poder político, por meio de um procedimento específico dotado de regras (formais e materiais) constitucionais. Nos moldes como conhecemos hoje, o *impeachment* é um mecanismo de controle institucional do Estado e pode ser classificado como um meio de impugnação do mandato do Presidente da República em razão do cometimento de crime de responsabilidade. Acontece que o *impeachment* é um mecanismo antigo e nem sempre foi assim como conhecemos. Por isso, se faz necessário retornar às suas origens históricas para que se possa compreender seu funcionamento, bem como as discussões existentes em torno da sua natureza.

Apesar de o mecanismo do *Impeachment* ser observado predominantemente em países de sistemas presidencialistas de governo, ele surgiu no parlamentarismo britânico durante a Idade Média. Àquela época a ferramenta servia como um instrumento político e criminal de destituição dos agentes estatais, especialmente os ministros do Rei, pelo Parlamento. Acontece que o *impeachment* inglês passou por diferentes fases e sofreu diversas alterações e adaptações ao longo do tempo (BROSSARD, 1965) que merecem ser aqui consideradas, embora não seja possível explicá-las exaustivamente, mesmo porque não é esse o objeto de análise deste trabalho. Foi no ano de 1376 que o instituto do *impeachment* foi utilizado pela primeira vez no Parlamento Inglês com o intuito de responsabilizar agentes públicos por atos considerados ilícitos pelo Monarca ou pelo Parlamento, nesse caso em particular o objetivo era o afastamento definitivo do Lord Latimer (CAIRD, 2016). Conforme preceitua Bonavides (2003), nesse primeiro momento, o *impeachment* possuía uma natureza essencialmente criminal, sendo seu aspecto político observado somente em segundo plano, não obstante as penas imputadas pudessem ser de natureza política ou não. Como, à época, vigia uma monarquia absolutista, o Rei, excepcionalmente, não podia ser responsabilizado por seus atos (BROSSARD, 1965), pois, segundo a Teoria do Direito Divino, o Rei não poderia agir mal (*the king*

can do no wrong), levando ao advento da teoria da irresponsabilidade.

Como expõe Bradley (apud JOWELL; OLIVER, 2004), naquele momento inicial, em meados do século XIII, o parlamento inglês era bastante diferente dos parlamentos tradicionais, pois ainda tinha traços marcantes da antiga assembleia feudal e detinha poucas prerrogativas legislativas típicas. Foi somente a partir do século seguinte e posteriormente com os *Parliament Acts* (em 1911 e em 1949) que o parlamento britânico passou a ganhar características mais próximas dos parlamentos atuais. Não foi diferente com o desenvolvimento do *impeachment*, uma vez que somente com a transição da monarquia absoluta para a constitucional, em meados do século XVII, que este mecanismo passou a apresentar contornos similares aos vistos na atualidade.

Segundo Riccitelli (2006), dentre as mudanças sofridas pelo parlamento, destaca-se que ele passou a assumir uma forma bicameral aristocrática, em que a Câmara dos Comuns (ou Câmara baixa) passou a ter a função acusadora e a Câmara dos Lordes (ou Câmara alta) função julgadora, sendo que, como diz Brossard (1992), essa função julgadora da Câmara dos Lordes abrangia variados tipos de crimes e penas (desde o pagamento de multas até mesmo a pena de morte). Nessa perspectiva, embora o *impeachment* tivesse como função a destituição de membros do governo, é possível observar que o instituto passa a ganhar uma conotação de Direito Penal, daí a afirmativa de que, inicialmente, o *impeachment* possuía uma natureza essencialmente criminal.

Devido à amplitude e à complexidade procedimental que o processo de *impeachment* foi adquirindo, graças à necessidade de respeitar estritamente as regras de um processo justo e legalmente regulado (*rule of law*), este passou a se tornar demasiadamente custoso, tanto política quanto juridicamente, para punir o acusado (GALINDO, 2016). Além disso, o Rei detinha a possibilidade de conceder indulto ou anistia ao agente político que estivesse sofrendo o *impeachment* (GALINDO apud BONAVIDES, 2003). Por isso, diante de todo esse cenário, o mecanismo do *impeachment* foi paulatinamente sendo abandonado e dando lugar a outros instrumentos menos trabalhosos, como o *Bill of Attainder*, que consistia numa condenação mais simples decretada por lei. Entretanto, por conter um caráter precipitoso, em meados do século XIX, a *Bill of Attainder* foi abolida e substituída pela *Motion of no Confidence* (Voto de Desconfiança), que foi criada no fim do século XVIII e fortalecida a partir do século XIX, pelo sistema constitucional britânico,

paralelamente ao enfraquecimento do *impeachment*. O “voto de desconfiança” ou “moção de desconfiança” passou a ser usado como mecanismo de controle institucional do Estado, sendo dotado puramente de responsabilidade política e não criminal (característica comum nos sistemas parlamentaristas), ou seja, o voto de desconfiança poderia vir a ser usado a qualquer momento, sem a necessidade de se responsabilizar criminalmente o agente político, exigindo apenas uma colaboração recíproca entre governo e parlamento. Nesse sentido, Brossard (1965, p. 29) assevera:

Assim, num certo momento, o fluxo das instituições forçou caminho distinto do que até então vinha sendo trilhado. O “*impeachment*” se encaminhava para o museu das antiguidades constitucionais, à medida em que novo estilo surgia nas relações entre os poderes, e para cujo advento ele fora instrumento poderoso; relegada a ideia de sanção criminal como solução ordinária de governo, o jogo da responsabilidade deixou de ser apurado através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política [...].

Ainda assim, vale destacar que até mesmo o voto de desconfiança, que é um mecanismo de maior facilidade para utilização, é usado com bastante cautela pelos ingleses, que recorrem ao mecanismo com pouca frequência, procurando respeitar a periodicidade eleitoral e as eleições gerais, tanto que a última vez que o voto de desconfiança foi utilizado para destituir um Primeiro-Ministro foi em 1979 (BBC, 2017). Desse modo, ao passo que o *impeachment* foi entrando em decadência e foi sendo preterido pelos britânicos, este passou a ganhar conotações contemporâneas ao ser importado por outros países, como os Estados Unidos da América (EUA), antiga Colônia inglesa (GALINDO, 2016).

No âmbito do presidencialismo norte-americano, o *impeachment* adquiriu um formato diferente do instituto inglês, especialmente por romper com o caráter criminal antes existente e assumir um caráter político, como enfatiza Brossard (1965, p. 21):

Na Inglaterra o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça.

Embora os EUA nunca tenham destituído um presidente por meio do uso do *impeachment*, ao contrário do Brasil, a formatação que esse instituto passa a adotar é de extrema importância para compreensão do fenômeno. O primeiro aspecto de mudança que é importante destacar é que os estadunidenses, em um contexto de pós-independência da antiga metrópole britânica, assumem formas contrastantes às inglesas, tais como a república em contraposição à monarquia, o presidencialismo em contraste ao parlamentarismo e, conseqüentemente, uma maior independência entre os três poderes de Estado e uma aplicação mais estrita do sistema de freios e contrapesos (GALINDO, 2016).

Considerando que a república é uma forma de governo preocupada com o interesse geral dos cidadãos, os EUA demonstram uma acentuada preocupação com o abuso do poder político e com a responsabilização daqueles que agem com excesso.

Os clássicos artigos que compõem *O Federalista* – obra de extrema importância para a literatura política e constitucional americana – indicam, sobretudo, nos arts. 65 e 66, em um momento inicial, a natureza essencialmente política do *impeachment* norte-americano ao dispor, dentre outros aspectos, que os tribunais e os júris não seriam as cortes adequadas para combater o abuso de poder cometido pelo presidente ou por outros agentes públicos, excluindo assim o controle jurisdicional (*judicial review*), uma vez que essa competência deve ser atribuída ao povo, por meio de seus representantes eleitos na figura dos deputados e senadores (HAMILTON; MADISON; JAY, 2003). Além disso, a única consequência possível do *impeachment* norte-americano, prevista na letra constitucional, é de cunho político: a destituição do cargo exercido, ficando a competência para responsabilização no âmbito criminal destinada à Justiça comum, conforme diz o art. 1º, seção 3, § 7º, da Constituição norte-americana:

A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos. O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei³

³ Tradução de Antônio Riccitelli: “*Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law*”. Cf. Riccitelli (2006, p. 20).

Entretanto é importante citar que, mesmo nos momentos iniciais do *impeachment* norte-americano, sua natureza meramente política não é pacífica, posto que, para alguns estudiosos do tema, como Régis (apud RÉGIS; MAIA, 2004), o próprio texto constitucional permite interpretações diversas, apontando para uma natureza mista do instituto ao dispor em seu art. 2, Seção 4 que: “O Presidente, o Vice-presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados do cargo mediante *impeachment*, nos casos de traição, suborno e outros crimes graves e má conduta”⁴ (grifo nosso)

E também quando dispõe, no art. 1, Seção 3,6, que no caso do julgamento do Presidente da República, quem o preside é o presidente da Suprema Corte (*Chief Justice*)⁵; ou ainda quando dispõe sobre a obrigatoriedade de um exame jurídico prévio de admissibilidade do processo de *impeachment* pelo denominado Comitê Judiciário da Câmara (*House Judiciary Committee*) (RÉGIS apud RÉGIS; MAIA, 2004).

Além das abordagens já citadas, a Constituição americana de 1787 mantém a forma bicameral de julgamento, assim como no caso inglês, mas altera os requisitos formais de cada câmara para que pudesse adaptar o mecanismo do *impeachment* ao modelo republicano. Assim, fica estabelecido que a Câmara dos Representantes possui o poder exclusivo de iniciar o processo de *impeachment*, com o indiciamento por crime de responsabilidade; além disso o Senado ficou responsável por julgar o processo de *impeachment* pelo mínimo de dois terços dos votos, e tal seção será presidida pelo presidente da Suprema Corte⁶.

Quanto à escolha do Senado, Hamilton, Madison e Jay (2003) justificam, conforme explicado anteriormente, ser ele a instituição mais qualificada para exercer esse tipo de atividade jurisdicional, uma vez que, além de ser um órgão representativo da vontade popular, já é constituído e independente, o que o torna menos influenciável pelos fatores externos, e isso afastaria a possibilidade de constituir um órgão apenas para julgar o *impeachment*, que além de gerar mais gastos, seria corruptível e influenciável, causando incertezas sobre a decisão. Além

⁴ Tradução de Antônio Riccitelli: “The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on *Impeachment* for and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors”. Cf. Riccitelli (2006, p. 20).

⁵ “Só o Senado poderá julgar os crimes de responsabilidade (*impeachment*). Reunidos para esse fim, os Senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte: E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes”. Cf. Phillips (1994, n. p.).

⁶ Ibidem.

disso, ele é um grande colegiado, e por isso geraria uma decisão mais segura, porém menos jurídica, ao contrário do que seria uma decisão colegiada proferida por um órgão do Judiciário. Por último, mais uma característica disposta na Constituição norte-americana importante de ser destacada é a preocupação com um processo sistemático e íntegro, fazendo com que Senado e Suprema Corte fossem unidos, ao tornar o presidente do tribunal responsável pela condução das sessões.

Apesar de haver uma normatização do instituto do *impeachment* nos EUA e, aparentemente, existir variadas possibilidades de utilização do mecanismo, desde 1787, data da promulgação da constituição americana, até então pouquíssimos agentes públicos chegaram a ser submetidos a esse tipo de processo. Não obstante ninguém ter sido condenado, a experiência prática norte-americana reforçou a corrente que afirma existir uma evolução no sentido de uma perspectiva mista e até mesmo predominantemente criminal da natureza do *impeachment*, indo contra a ideia de um processo puramente político, defendido por diversos estudiosos, como Brossard (1992), por exemplo. Em contrapartida, o fato de a constituição americana ter conservado alguns aspectos do *impeachment* inglês reforçaria seu aspecto político (BROSSARD, 1992).

Apesar da divergência existente quanto à discussão que permeia a natureza do *impeachment* norte-americano, a corrente que encontra maior apoio é aquela apresentada por Brossard (1965, p. 73), entre outros autores, que, inspirado na doutrina norte-americana, reforça com o seguinte nesse sentido:

Os mais autorizados constitucionalistas americanos têm doutrinado que o "*impeachment*" é instituto político, e não têm feito senão desdobrar o pensamento dos constituintes da Filadélfia, "*the greatest public men of that day*", aliás, sintetizado por Hamilton nas páginas de "O Federalista.

De todo modo, independente da natureza da responsabilidade, a experiência norte-americana é de fundamental importância para compreensão do fenômeno na América Latina que é fortemente influenciada por esta, ainda que os países latino americanos não participem do mesmo sistema jurídico praticado na América do Norte, o *common law* – mecanismo em que o direito é desenvolvido a partir das decisões dos tribunais. Especialmente devido ao princípio republicano, que defende a responsabilização dos agentes públicos frente a seus atos, inúmeras constituições latino-americanas adotaram o mecanismo do *impeachment*, como é o caso da

Venezuela, do Paraguai e do Brasil. No caso do Brasil, embora tenha uma origem monárquica, ele transformou-se em uma república presidencialista e incorporou também em seu ordenamento jurídico o mecanismo do *impeachment*. Contudo, embora o fenômeno esteja previsto em muitas constituições latinas, o mecanismo foi poucas vezes utilizado na história, sendo o primeiro caso o do presidente brasileiro Collor (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Dentro da contextualização do surgimento e consolidação do instituto do *impeachment*, é imperioso mencionar a existência, em alguns países, de outras alternativas para revogação antecipada de mandatos eletivos que não se confundem com o *impeachment*, a exemplo do *recall*, no caso americano, ou referendo revogatório de mandato, para outros países, presentes em algumas constituições presidencialistas. Não se trata de um voto de desconfiança, como o que existe no parlamentarismo, mas, sucintamente, pode ser compreendido como um instrumento em que os eleitores demonstram (por meio de mecanismos de participação popular) sua insatisfação com o mandato de determinado agente público eleito. No Brasil, por sua vez, não existe esse tipo de mecanismo, uma vez que a participação popular como meio de exercício ativo na cidadania não é tão ampla (GALINDO, 2016).

Diante de todo o exposto, algumas últimas considerações precisam ser feitas quanto ao processo de *impeachment* no que diz respeito à sua natureza. Como se pode observar pelo percurso histórico do fenômeno, há um questionamento sobre se esse seria um instrumento de natureza apenas política, de natureza apenas jurídica ou de natureza político-jurídica. Há defensores para cada uma das três correntes, ou seja, há um dissenso doutrinário e também jurisprudencial.

Um dos fatores que contribuem para tornar o *impeachment* um fenômeno de difícil compreensão são justamente as dúvidas sobre os aspectos da sua natureza. Conforme preceitua Galindo (2016), entre outros fatores, isto se dá por questões como: a denominação e as formas estipuladas para o processo de *impeachment* são comumente associadas às formas judiciais (a exemplo do Brasil que usa o termo “crime de responsabilidade” para designar infrações político-administrativas e não exatamente criminais)⁷. Outro fator é a competência jurisdicional extraordinária ser

⁷ Brossard (1965, p. 72) assim assevera: “Em verdade, as deficiências na terminologia do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; o desordenado arrolamento de fatos históricos, precedentes parlamentares e escritos jurídicos, ocorridos e enunciados em épocas e países diferentes; reminiscências do instrumento que foi criminal, e que persistem, aqui e ali, a despeito da mudança substancial nele operada; a manutenção das formas e

conferida a colegiados políticos e não judiciais, ou seja, casas parlamentares investidas extraordinariamente de funções jurisdicionais (e não tribunais e juízes regulares) (GALINDO, 2016).

No rol dos autores que defendem a prevalência da natureza política, em detrimento da natureza jurídica-penal, podemos citar, além de clássicos autores norte-americanos, o jurista brasileiro e ex-ministro Paulo Brossard. Ele leciona, entre outros aspectos, o seguinte:

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, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, – julgamento que não exclui, entes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos (BROSSARD, 1965, p. 71).

Brossard (1992) também afirma que contribuem para a percepção da natureza política do instituto a própria natureza dos delitos (que constituem basicamente infrações político-administrativas e não crimes) e das penas (perda do cargo e inabilitação temporal para o exercício de cargos públicos), levando a crer que o uso da expressão “crime” seria equivocado.

Outro doutrinador brasileiro que contribuiu para a corrente de defesa da natureza política foi José Higino, que justificava suas ideias no fato de que o Senado, ainda que na função atípica jurisdicional, faz as vezes de um tribunal político, não proferindo condenações de cunho penal, mas apenas tomando uma medida de governo, ao decidir pela destituição do governante de seu cargo, reforçando o aspecto político do *impeachment* (PEREIRA apud BROSSARD, 1965).

Nesse mesmo sentido, muitos outros autores defendem a natureza política do fenômeno (BROSSARD, 1965), reforçando também que uma vez que, durante o processo, deve-se observar as normas do Direito Constitucional, fica necessariamente evidenciado o caráter político ora colocado em questão (BERCOVICI, 2015).

exterioridades de processo judicial; a existência de uma fase probatória, à qual se aplicam princípios relativos à prova produzida em juízo; a presença de fatos que são, a um tempo, políticos e criminais, enquanto outros são apenas políticos e sem significação na esfera penal, estes e aqueles constituindo motivos bastantes para a instauração do “*impeachment*”, tudo tem contribuído para dificultar a fixação da natureza do instituto ligado à apuração da responsabilidade do Presidente da República”.

No sentido contrário, outros autores defendem a natureza penal ou jurídica do *impeachment*. Paulo Bonavides (2003), por exemplo, ao diferenciar os sistemas de governo parlamentaristas dos presidencialistas, expõe que o sistema presidencialista não admite a responsabilidade puramente política, sendo esta típica dos sistemas parlamentaristas que admitem que o chefe do poder executivo caia por razões de ordem política. Para ele, no presidencialismo a responsabilidade do presidente da república é penal e não política. Pontes de Miranda (1970) também defende a natureza jurídica por acreditar não ser possível a instauração de um processo político na ordem constitucional. Para ele, o julgamento é jurídico e não político.

Por fim, há quem se dedique a defender a natureza mista, ou seja, político-penal do *impeachment*. Brossard (1992) mesmo cita alguns julgados do Supremo Tribunal Federal (STF) que corroboram a ideia de que o *impeachment* é político, mas também penal com forte caráter judicial. Assim, a jurisprudência mais recente da Corte Maior deixa claro que esta adota a natureza mista do *impeachment*, como se pode observar no Mandado de Segurança (MS) n. 21.564/DF, que foi um processo onde se pacificaram vários pontos controvertidos no *impeachment* do Presidente Collor, e, também, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378, que estabeleceu o rito do *impeachment* da Presidente Dilma Rouseff.

3.1 O IMPEACHMENT NO BRASIL

O *impeachment* é mecanismo antigo no Brasil, sendo observado por aqui desde o período do Império. É evidente que os mecanismos de responsabilização daquela época não eram iguais ao de hoje, mesmo porque no período da constituição imperial, em 1824, o Brasil contava com quatro esferas de poder (Judiciário, Executivo, Legislativo e Poder Moderador (FAUSTO, 1995) e vivia uma monarquia parlamentarista, o que levou o poder constituinte a se inspirar no mecanismo inglês para, em 1827, criar a lei que viria a regulamentar a Constituição vigente à época⁸ e disporia sobre as formas de responsabilização dos Ministros de Estado. Embora o poder central do imperador não pudesse ser responsabilizado por

⁸ “Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra eles”. Cf. Brasil (1824, n. p.).

seus atos, o texto constitucional já demonstrava uma preocupação em moderar o poder tirânico e abusivo característico do período colonial. Entretanto, com o passar dos anos, o mecanismo foi ficando obsoleto, dando espaço para o uso da moção de confiança, característica dos sistemas parlamentaristas (BROSSARD, 1965).

Posteriormente, com a revogação da Constituição de 1824 e o fim do regime imperial, o Brasil assume a forma de estado republicana e a forma de governo Federativa, alterando seu nome oficial de estado brasileiro para República dos Estados Unidos do Brasil e coloca fim à existência do Poder Moderador. Foi sob forte influência norte-americana que, em 1891, dois anos após a Proclamação da República, a nova Constituição adotou um processo de responsabilização do chefe do Executivo, abandonando a ideia de poder absoluto do governante que agora já respondia por seus atos (BROSSARD, 1965).

Aqui é interessante notar que a primeira carta republicana apresentava características muito semelhantes às existentes atualmente, especialmente no que tange à responsabilidade do Presidente. A primeira constituição republicana previa a existência de um juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados (deliberação por maioria simples se presente a maioria absoluta dos deputados) e previa a possibilidade de julgamento em dois órgãos distintos a depender da natureza do crime: os comuns seriam julgados pelo STF e os de responsabilidade pelo Senado Federal (nesse caso, para condenação era necessário o quórum de 2/3 dos senadores presentes, sendo que deveria estar presente a maioria absoluta da casa)⁹.

⁹ “Art 18 - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal trabalharão separadamente e, quando não se resolver o contrário, por maioria de votos, em sessões públicas. As deliberações serão tomadas por maioria de votos, achando-se presente, em cada uma, maioria absoluta de seus membros. [...] Art 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República. [...] Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado. Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções. Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e a forma do Governo federal; 3º) o livre exercício dos Poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial. § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso”. Cf. Brasil (1891, n. p.).

É preciso destacar que a normatização do *impeachment* na Constituição republicana de 1891 serviu de modelo para as Constituições que viriam posteriormente, uma vez que esse mecanismo passou a ser adotado em todas as próximas Constituições.

Por sua vez, a Constituição de 1934 apresentou algumas poucas alterações em relação à constituição anterior, sendo a mais significativa a alteração de cunho processual que dispunha sobre a criação de um Tribunal Especial¹⁰ para julgamento dos crimes de responsabilidade¹¹. Já na Constituição outorgada de 1937 houve uma significativa alteração na estrutura do Poder Legislativo, sendo o Senado substituído por um Conselho Federal. Apesar de ser uma constituição autoritária, ela ainda previa a possibilidade de responsabilização do presidente, contudo diminuiu consideravelmente a quantidade de crimes em comparação com a constituição de 1934, contribuindo para o regime ditatorial de Vargas¹². Superado o período autoritário do Estado Novo, a Constituição de 1946 apresenta uma configuração do processo de *impeachment* muito parecida com a atual. A Câmara dos Deputados volta com sua atribuição de acusar o Presidente da República, bem como o Senado retoma sua função de órgão julgador (MIRANDA, 1970). Além disso, o rol de crimes de responsabilidade retorna com a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que até hoje está em vigor. A criação dessa lei foi de extrema importância para a normatização do *impeachment* como conhecemos hoje.

A exemplo da Constituição de 1937, a Carta de 1967 entrou em vigência em pleno período de exceção, em que a sociedade brasileira vivia o período de ditadura militar. Ainda assim, ela detinha dispositivos regulando a responsabilização do

¹⁰ O Tribunal Especial seria constituído por nove membros, sendo três deputados federais, três senadores e três Ministros da Suprema Corte.

¹¹ “Art 58 – O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade”. Cf. Brasil (1934, n. p.).

¹² “Art 85 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; e) a execução das decisões judiciais. Art 86 – O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação. § 1º – O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie. § 2º – Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento. Art 87 – O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos estranhos às mesmas”. Cf. Brasil (1937, n. p.).

Presidente da República e não apresentou grandes mudanças quanto a esse aspecto mesmo depois de sofrer a Emenda Constitucional (EC) n. 01, de 17 de outubro de 1969, já que conservou a competência de processo e julgamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e manteve o rol de crimes de responsabilidade, com mínimas exceções. Tendo observado a evolução histórica das constituições aqui citadas, é possível afirmar que o mecanismo do *impeachment* vai se consolidando e, paulatinamente, assumindo um maior caráter político se comparado à primeira Constituição brasileira da época do Império.

Em 1988, a nova carta política foi saudada como a “Constituição cidadã” posto que trazia vários avanços, sobretudo, no campo dos direitos e garantias fundamentais. No tocante ao mecanismo de *impeachment*, a Carta Magna de 1988 conferiu ainda maior caráter político ao fenômeno e inovou seu texto com alterações de cunho processual, modificando o rito do processo do *impeachment* e trazendo um rol de crimes de responsabilidade que são definidos em lei especial (no caso a Lei n. 1.079/1950, já em vigência quando da promulgação desta última Constituição e recepcionada parcialmente por ela). Assim, a Constituição, nos arts. 51, I, 52, I e parágrafo único, 85, 86 e 102, I, b, juntamente com a Lei n. 1.079/1950 (atualizada pela Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000) e os regimentos internos das casas parlamentares formam o núcleo normatizador do *impeachment* no Brasil. Com a mudança do texto constitucional, se antes a Câmara dos Deputados acusava e o Senado Federal julgava, agora o juízo de acusação e julgamento estavam unidos na figura do Senado Federal.

Em seu art. 85, a Constituição Federal (CF) de 1988 trata dos crimes de responsabilidade que são infrações político-administrativas, com penalidades essencialmente políticas, uma vez que o *impeachment* é também um instituto político. Embora sejam denominados crimes, eles se diferenciam dos crimes comuns, uma vez que não constituem tipos penais. Tal expressão gera muitas controvérsias e, neste sentido, Brossard (1965) condena o uso da expressão “crime” para essas infrações de cunho administrativo¹³. Nessa mesma direção, o Ministro Luiz Fux, em seu voto na ADPF n. 378/DF, enfatiza o caráter não penal dos crimes de responsabilidade, defendendo até mesmo a utilização de maneira subsidiária do

¹³ Esta falha da Lei Básica, que reiteradamente se refere de modo equívoco a crimes de responsabilidade, ora com o sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional, tem ocorrido para a defensiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial. Cf Brossard (1965).

Código de Processo Civil (CPC) ao invés do Código de Processo Penal (CPP)¹⁴.

Conforme assevera o texto constitucional, coube a um ditame infraconstitucional (atualmente, a Lei n. 1.079/1950) minuciar os crimes de responsabilidade apresentados na Constituição. Acontece que a Lei é anterior à atual carta brasileira e foi confeccionada em meio a elementos históricos bem diferentes, em 1950, sendo influenciada pelo espírito parlamentarista que estava em discussão à época, já que cogitavam implementar o parlamentarismo no Brasil. Assim, ao fazer uma leitura do texto constitucional e principalmente do texto legal, percebe-se o descompasso entre as normas e os crimes de responsabilidade tratados na Lei, que apresentam um extenso e vago rol protetivo, gerando, conseqüentemente, muita discricionariedade política, permitindo que o Presidente da República esteja sujeito a acusações descabidas por parte de seus adversários políticos, por mera chantagem ou conveniência (QUEIROZ, 2015).

Além de prever o rol de crimes de responsabilidade pelos quais o chefe do Executivo está sujeito a ser responsabilizado, a Lei n. 1.079/1950, dispõe também sobre as regras do processo de *impeachment*. O ditame prevê que o processo será constituído de duas fases: uma acusatória e outra de julgamento; porém, nesse caso, a CF de 1988 trouxe mudanças de cunho formal, passando a vigorar que ao Senado Federal competia acusar e julgar o Presidente da República em casos de crime de responsabilidade.

Nesse sentido, assim preceitua a CF de 1988, *in verbis*:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

[...].

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 23, de 02/09/99)

¹⁴ “Seria o caso de dizer mais, Senhor Presidente: não obstante, se aduza à expressão “crime de responsabilidade”, a rigor, não se pode aplicar analogicamente o Código de Processo Penal (CPP) a esse tipo de apuração político-jurídica. Esses crimes de responsabilidade só têm o nome (nomen iuris) de “crime” de responsabilidade, mas não têm nenhuma sanção penal (em sentido estrito), porque crimes, *ipso facto et iure*, não o são. Trata-se de infrações político-administrativas que ensejam grau qualificado de relevância institucional e constitucional pelo papel desempenhado pelas autoridades que se sujeitam a esse crivo de responsabilização. Diante dessa singularidade, o Processo Civil pode ser legitimamente invocado para lides não penais – que é, precisamente, o caso específico sub examine [...]”. Cf. Brasil (2016, n. p.).

[...]

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.

[...]

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

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

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

[...]

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...];

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

[...].

Tendo em vista o lapso temporal entre a Lei n. 1.079/1950 e a CF de 1988 e todas as discussões que permeiam a recepção constitucional dos dispositivos da lei em comento, muitas questões foram suscitadas quando o Brasil vivia pela primeira vez um processo de *impeachment* que de fato logrou êxito como foi o caso do Presidente Collor. Nesse ímpeto, o então Presidente Fernando Collor de Mello impetrou o MS n. 21.564, questionando questões processuais do *impeachment*, como veremos mais a frente em capítulo que tratará especificamente sobre o caso Collor.

Por fim, cumpre dizer que o rito do *impeachment*, em consonância com o modelo norte-americano, funciona do seguinte modo: tem início na Câmara dos Deputados, com o juízo de admissibilidade de 2/3 dos deputados federais, que podem ou não receber a denúncia e autorizar o Senado Federal a iniciar o processo com a conseqüente acusação e julgamento, nos casos de crime de responsabilidade, ou o STF, nos casos de crime comum, ou ambos nos casos em que se configura tantos crimes comuns quanto de responsabilidade. No caso dos

crimes de responsabilidade, caso o Senado Federal julgue procedente a pena imputada ao Presidente da República é a perda do cargo e inabilitação para exercício da função pública pelo prazo de oito anos, sendo que uma pena não está associada a outra. Já no caso de crime comum faz as vezes de juiz criminal e imputa a pena cabível conforme legislação penal ordinária. A partir do momento em que o Senado instaurar o processo ou o STF receber a denúncia/queixa fica determinada a suspensão do presidente do exercício das suas funções, diferentemente do acontece nos Estados Unidos da América (EUA) quanto à suspensão. É imperioso citar que no caso dos crimes de responsabilidade há controvérsias no sentido de discernir se, após a Câmara dos Deputados admitir a acusação, o Senado Federal estaria vinculado ou não a admitir o processamento do feito. Quanto a esse impasse o STF, tanto no caso Collor quanto no caso Dilma, decidiu que há possibilidade de rejeição da denúncia por crimes de responsabilidade ao Senado, uma vez que o Senado também age como juízo de pronúncia nesses casos, conforme expresso no MS n. 21.564 e na ADPF n. 378. O presidente do STF funciona como Presidente do Senado ao longo de todo o processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade e os senadores participam como juízes, além de que a votação acontece em caráter nominal.

Todos os detalhes do processo de *impeachment* fazem com que a natureza do fenômeno esteja sempre em discussão, posto que seja perceptível a natureza política do *impeachment*, pois são necessárias as várias decisões de cunho político, tanto das comissões quanto dos plenários, passando pelos quóruns de aprovação. E também é perceptível a natureza jurídica do processo, pela existência do contraditório e da ampla defesa, acareação das testemunhas, e até mesmo um tribunal formado pelos Senadores, embora a presidência seja exercida pelo Presidente do STF, como forma de aumentar a imparcialidade no trâmite do processo. E ainda, a junção de todas essas características no mesmo processo fazem com que se evidencie a natureza político-criminal do fenômeno.

4 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

A segunda metade do século XX foi palco para intensas alterações na forma com que pensamos a vida social, os modelos econômicos e as formas de se fazer política no mundo ocidental. A queda do muro de Berlim, ao contrário do que previa *O Fim da História e o Último Homem*, de Francis Fukuyama (1992), simbolizou e catalisou à época um fenômeno mundial de esgotamento do modelo do socialismo real e da economia planificada e trouxe consigo novos desafios sobre como criar novos modelos que fossem capazes de substituir aqueles que caíram. Assim, tal momento marcou a definitiva incorporação dos ideais democráticos e republicanos ao repertório ideológico da nova esquerda, cada vez mais distanciada das velhas utopias e do apego ao modelo revolucionário.

A democracia contemporânea finalmente vai ganhando espaço, sendo alvo do debate ideológico à sua permeabilidade em relação aos governados, sua responsividade às demandas da sociedade civil e sua capacidade de se apresentar *accountable* frente à população. É nesse contexto de nova ordem mundial democrática que Neal Tate e Torbjorn Vallinder (1995) se deparam com um importante e crescente fenômeno na experiência das modernas *poliarquias*: o da judicialização da política. Esse fenômeno entrou para a literatura contemporânea com a análise coletiva feita na obra desses autores, em que notaram uma forte expansão do poder de atuação dos Poderes Judiciários em matérias de cunho político, representada por tendência generalizada de remessa desse tipo de item às Cortes para deliberação. Para aqueles autores, o fato é inegável, uma vez que cada vez mais, os atores dos Poderes Legislativos estão levando suas demandas até as Cortes ou acabam por aprovar redações que podem ser futuramente inviabilizadas constitucionalmente pelos juízes.

A obra *The Global Expansion of Judicial Power*, de Tate e Vallinder (1995), demonstra a existência de uma maior interação entre o Direito e a Política e se propõe a analisar os contextos jurídicos e políticos de diversos países da Europa e América do Norte, incluindo em suas análises Estados pós-comunistas, partindo do pressuposto de que a expansão global do Poder Judiciário, bem como as técnicas do controle de constitucionalidade, decorreram da maior ênfase nos Estados Unidos da América (EUA) como modelo de democracia. Algumas críticas poderiam aqui ser feitas, em especial, ao fato de os autores terem desconsiderado da análise países

da América do Sul, como o Brasil, que, inclusive, havia passado pela experiência da redemocratização. Contudo, embora passível de críticas, não se pode negar a importância dessa obra para que a expressão “judicialização da política” ganhasse destaque mundial.

E foi sob a influência da obra supramencionada que o debate sobre a judicialização da política chegou ao Brasil com Marcus Faro de Castro e, posteriormente, com Luiz Werneck Vianna, Maria Alice Resende de Carvalho, Manuel Palacios Cunha Melo e Marcelo Baumann Burgos (1999), sendo que a expressão “judicialização da política”, antes judicial, passa a ganhar conotação social e política, face às novas necessidades sociais e à realidade da política brasileira, ou seja, o termo ganha novos sentidos. Vale ressaltar aqui que o fenômeno da “judicialização da política”, como foi chamado por Tate e Vallinder (1995), embora tenha se manifestado na contemporaneidade, possui uma trajetória histórica que remonta às reivindicações sociais feitas pelos movimentos de operários ainda no século XIX (VIANNA, 2002).

Vianna (2002) argumenta que o acúmulo de poder de mobilização, de ação e transformação políticas nas mãos de sindicatos e partidos socialdemocratas no contexto europeu da segunda revolução industrial foi o fato determinante à época para a formulação e implementação dos primeiros regimes de *welfare* (Estado de Bem-Estar Social) no mundo ocidental moderno. Tal fato teria se concretizado em razão da pressão política, realizada nas formas de ameaças de greves gerais e revoluções e por meio da conquista de assentos nos parlamentos europeus, pelos movimentos trabalhistas. As forças do capital se organizaram no intuito de barrar tais mudanças, mas acabaram por se conformar em incorporar ao repertório de funcionamento do Estado as funções de garantia de bem-estar à população.

Cerca de 100 anos passados destes primeiros acontecimentos, a nova conjuntura global favoreceu o fortalecimento de uma nova forma de se pensar democracia, que vai além do liberalismo e toca também no cerne da questão da participação popular e na igualdade substantiva entre os homens, em substituição à filosofia que norteava os antigos regimes corporativistas e de baixa inclusão que caracterizaram as experiências asiáticas, soviéticas e latino-americanas no século passado. Historicamente, é possível observar que à medida que as demandas por cidadania se expandem, na forma de requisição de prestação de serviços e disponibilização de bens, o Poder Legislativo passa a ser “sufocado” pela sociedade

civil. Assim, embora o Legislativo seja o poder do Estado com maior capacidade de representação da sociedade e, portanto, o legítimo para a condução dos assuntos sociais, este se vê obrigado a delegar parte de sua função como formulador de Políticas Públicas à burocracia estatal.

Daí surge a necessidade de reformar o Estado, fato que o mundo assistiu nos anos 1990. Exemplo desse novo modelo de reforma é indicado por Diniz (2001), que ao estudar o caso da reforma gerencialista de Bresser-Pereira durante o governo Fernando Henrique Cardoso, aponta o surgimento do modelo gerencial em detrimento de um modelo de Estado burocrático, operado por uma tecnocracia insulada que visava conduzir os assuntos sociais cada vez mais complexos de uma máquina pública que passava a assumir abertamente as funções de garantia de bem-estar após a promulgação da Carta Magna de 1988. Assim, o modelo gerencial surge pra combater o insulamento burocrático, procurando trazer elementos de *accountability* e participação cidadã. As necessidades de mudança parecem não ter sido plenamente atendidas e o Estado burocrático não se mostrou capaz de atender às exigências democráticas do mundo atual, fazendo com que a crescente demanda e incapacidade do Executivo e Legislativo de lidarem com os desafios e as exigências contemporâneas se tornassem fatores que contribuíram para o surgimento do judiciário em esferas de decisão nunca antes observadas.

É justamente nessa nova lógica de funcionamento do Estado que o Judiciário se engrandece (VIANNA, 2002). Isso porque a confluência de dois fatores, o do desenvolvimento de comunidades políticas balizadas em filosofias fortemente democráticas e o da expansão do modelo tecnicista de Estado, permite que as Cortes possam cada vez mais assumir papel de destaque nas garantias de demandas sociais, antes ocupado pelo Legislativo. O esvaziamento político, portanto, abriu uma brecha para a maior inserção do direito na esfera do Estado e do governo (VIANNA, 2002). Assim, nota-se a maior frequência da intervenção do Poder Judiciário na política e nas relações sociais.

O fenômeno se aprofunda à medida que a sociedade moderna se atomiza, perde suas tradicionais instituições de agregação social e enquanto o clássico modelo do Estado de *Welfare* anuncia sua derrocada em razão das novas reconfigurações político-econômicas do mundo pós Guerra Fria. Desacreditada da política dos Legislativos, pouco responsivos, e isolados das burocracias dos Executivos, pouco *accountables*, a população passa a depositar suas esperanças na

garantia de bem-estar, e na correção das desigualdades sociais geradas no mercado, nas mãos dos Poderes Judiciários. Assim, as Supremas Cortes e Ministérios Públicos (MPs) passam a tutelar essa nova sociedade não mais de cidadãos ativos, mas de clientes do Estado, a fim de promover o cumprimento das demandas oriundas das bases sociais.

No caso brasileiro, a Constituição Federal (CF) de 1988, contando com uma redação que indica claramente que o texto deveria ser implementado gradualmente com o passar dos anos e com a consolidação da nova democracia, representou momento marcante na explosão da judicialização por aqui. Mecanismos como, por exemplo, o Mandado de Injunção (MI) e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) serviram como importantes ferramentas para a gestação de um novo Judiciário que se constitui como o grande “guardião” e “executor” da Carta e, conseqüentemente, da operacionalização da justiça social. Ou seja, a crescente institucionalização do Direito na vida brasileira, alcançando espaços antes inacessíveis, e a constitucionalização de direitos levaram a um processo de judicialização das relações sociais (VIANNA *et al.*, 1999).

É preciso destacar que, para alguns autores, como Castro (1997), a judicialização da política é capaz de promover uma interação entre os poderes e essa interação não necessariamente é prejudicial à democracia, e pode ser vista como um modo de expansão do Poder Judiciário, característico das democracias contemporâneas. Aquele autor assim se manifesta:

[...] Nesse sentido, a transformação da jurisdição constitucional em parte integrante do processo de formulação de Políticas Públicas deve ser vista como um desdobramento das democracias contemporâneas. A judicialização da política ocorre porque os tribunais são chamados a se pronunciar onde o funcionamento do Legislativo e do Executivo se mostra falho, insuficiente ou insatisfatório (CASTRO, 1997, p. 148).

O processo de expansão das democracias contemporâneas ocidentais levou ao desenvolvimento sistêmico e estrutural de Poderes Judiciários que passam a ter importante papel de veto sobre as ações políticas perpetradas pelos outros Poderes. Agora, mais do que nunca, com a CF de 1988, a Suprema Corte detém a capacidade de influenciar o processo legislativo, invalidando legislações, decretos, Políticas Públicas, uma vez que sobre esta corporação de magistrados é que recai a possibilidade de verificação de constitucionalidade de qualquer um destes itens, ou

seja, cabe ao Supremo Tribunal Federal (STF) – órgão máximo do Judiciário – a última palavra quanto à interpretação constitucional das normas, graças ao modelo de controle abstrato da constitucionalidade das leis.

Nesse sentido, segundo Barroso (2012), no caso prático brasileiro, três são os principais fatores que levaram a vida política nacional a se enquadrar nas seguintes características: o sistema brasileiro de constitucionalidade, a constitucionalização abrangente e a redemocratização. Sobre este terceiro ponto, o da transição do regime corporativista-autoritário de 1964 ao novo regime democrático, de fato, inaugurado em 1988, pode-se dizer, em curtas palavras, que a redemocratização gerou um novo espaço para o aumento das demandas sociais por bem-estar e justiça, itens que tiveram pouca importância no decorrer do período militar.

Faz-se importante destacar outros dois pontos presentes na análise de Barroso (2012). O primeiro destes se refere ao sistema de controle de constitucionalidade pátrio. Como dito, o controle de constitucionalidade das leis (a combinação dos critérios difuso e concentrado) e a tutela dos direitos fundamentais conferem ao STF uma posição de destaque. O segundo ponto diz respeito ao modelo constitucional que foi adotado por aqui. No caso, tem-se uma constituição de tipo analítica, que abrange inúmeros direitos e garantias, facilitando a chegada dos mais diversos assuntos à Suprema Corte, sob a alegação de ser assunto constitucional. Para o jurista brasileiro, como já exposto anteriormente, é a confluência destes fatores o que causa um cenário propício para a manifestação do fenômeno em nossa experiência nacional. Conforme o exposto, as argumentações daquele autor e de Vianna (2002) podem ser utilizadas complementarmente.

Vianna (2002), por sua vez, diferentemente de Castro (1997), revela preocupação com o evento, indicando que, neste caso, a trajetória histórica de democratização da esfera pública, que levou à judicialização, pode trazer o efeito contrário de enfraquecimento da democracia uma vez que os Poderes com maior legitimidade de ação, primeiro, o Legislativo e, em seguida, o Executivo, por serem compostos por meio de pleitos populares, podem ter seu repertório de ação limitado pelo Judiciário. Por outro lado, fica fortalecido o potencial legalista e de conformação das leis à Constituição com o fortalecimento do Judiciário, o que revela um importante efeito positivo que a judicialização pode trazer.

Vianna *et al.* (1999) e Vianna (2002) também tratam do crescimento do uso das medidas provisórias (fruto da negociação entre Executivo e Legislativo) como meio de regulação da sociedade, especialmente na área econômica, e como o presidencialismo de coalisão existente no Brasil são fatores que contribuem para o desgaste das formas de controle parlamentar do Executivo, ficando tal missão incumbida quase que exclusivamente ao Judiciário.

Nesse sentido, diante do exposto, pode-se afirmar que o fenômeno da judicialização da política foi inicialmente abordado na obra de Tate e Torbjorn, em 1995, quando eles já alertavam para o crescimento do fenômeno, que, segundo eles, tendia para um crescimento ainda maior no século XXI. Para aqueles autores, a judicialização teria os seguintes sentidos: primeiramente, o de um processo pelo qual cortes e juízes elaboram ou conduzem a elaboração de Políticas Públicas anteriormente definidas por outros poderes – no caso, o Legislativo e o Executivo – por meio do poder de revisão; secundamente, o de um processo pelo qual negociações e tomadas de decisões que não seriam judiciais passam a ser dominados por regras e procedimentos judiciais, como é o caso das comissões parlamentares de inquérito, por exemplo (TATE; VALLINDER, 1995)¹⁵. Ou seja, judicializar a política, para esses autores, tem a ver com a expansão da área de atuação do Poder Judiciário, bem como com a utilização de procedimentos característicos do processo judicial nas arenas políticas, a fim de resolver conflitos.

Por sua vez, Ariosto Teixeira (2001, p. 33) preocupou-se em estudar o fortalecimento do STF e o seu papel enquanto arena de resolução de conflito político. Assim, ele percebe a judicialização como um fenômeno de comportamento institucional:

[...] a judicialização da política corresponde a fenômeno de comportamento institucional registrado pela pesquisa em Ciência Política em diferentes sociedades contemporâneas, cuja característica central é a expansão do papel do Judiciário no sistema de poder.

Vianna *et al.* (1999), nessa mesma direção, ao investigar o aumento do número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas no STF por partidos políticos, associações profissionais e civis, governadores e minorias parlamentares, entre outros, demonstram como os tribunais passaram a sofrer um acúmulo de

¹⁵ Tais formas de judicialização são classificadas como “*from without*” e “*from within*”. Cf. Maciel e Koerner (2002).

trabalho, graças às diversas mudanças trazidas pela redemocratização, na década de 1980. O motivo desse maior protagonismo do Poder Judiciário seria atribuído justamente ao aumento dos instrumentos de proteção judicial inseridos no texto constitucional da Carta Magna promulgada em 1988. Ou seja, o que se percebe é que as próprias regras democráticas vão delegando ao Judiciário a incumbência de dirimir conflitos.

Ainda nessa mesma direção, Verbicaro (s. d., p. 2) conceitua judicialização da política da seguinte forma “A essa expansão dos poderes do Judiciário sobre as políticas legislativas ou executivas do Estado, que só tem lugar porque o sistema democrático permite tal atuação sobre os atos dos outros poderes”.

Contudo, é importante ressaltar que as definições adotadas por esses autores para a judicialização da política não se esgotam, uma vez que existem inúmeras explicações para a ocorrência de tal fenômeno, por vezes até divergentes, não sendo possível analisar todas neste trabalho. Tanto que a judicialização também é observada no seu impacto diário nas Políticas Públicas, uma vez que os tribunais acabam atuando como depositários da fé pública (TAYLOR, 2007). Além do mais, como dito na introdução, a judicialização possui características diversas a depender das especificidades de cada país (como estrutura das instituições, tipo de constituição, processos históricos etc.).

Não obstante, o que se pode perceber é que as mais diversas definições dadas ao fenômeno apontam para uma forte expansão da atuação do Poder Judiciário, nas democracias modernas. Para melhor identificação da atuação do STF, é preciso levar em conta o conceito de judicialização da política *stricto sensu*, que considera a ação judicial de maneira intrínseca, quando há, para o Poder Judiciário, transferência das funções dos poderes Executivos e Legislativos, com a consequente expansão do escopo das questões sobre as quais os Juízes e as cortes devem formar juízos jurisprudenciais e decidir.

Além de compreender o conceito desse fenômeno, também é importante perceber como as suas características são observadas na realidade brasileira. Tate e Vallinder (1995) promoveram uma investigação em sua obra sobre as condições facilitadoras ou propiciadoras do surgimento da judicialização da política. Para aqueles autores, seriam condições propícias: a democracia; a separação dos poderes do Estado e a independência do Judiciário; a universalização do acesso ao sistema de justiça; a existência de uma constituição que contemple direitos e

valores; o uso dos tribunais por grupos minoritários de interesse para a realização de seus direitos ou por grupos opositores ao governo, que usa dos tribunais para frear e controlar as deliberações majoritárias da arena política; a ineficácia das instâncias majoritárias; as instituições majoritárias que delegam, em alguns casos, ao Poder Judiciário, o custo político de uma decisão polêmica.

No Brasil, é possível observar a ocorrência da maioria dessas condições, especialmente após a redemocratização pela qual o país passou, tais como a promulgação de uma Constituição que trouxe a garantia de direitos muito importantes, como o sufrágio universal; a universalização do acesso à justiça (art. 5º, inc. XXXV, CF de 1988); a tripartição da organização dos poderes, em que embora dotados de autonomia e independência em seus funcionamentos, tem no Poder Judiciário o poder responsável por limitar a atuação dos demais poderes, ou seja, o Judiciário passa a atuar como poder limitador, bem como legislador positivo e negativo em certas situações; a ampliação da atuação do STF; o uso dos Tribunais pelos grupos de interesse e pela oposição (basta observar o crescente número de ADIns impetradas no STF, nesse sentido), entre outros fatores históricos.

Diante do exposto, o presente estudo tem por intenção apresentar como, desde o último mandato da, à época Presidente, Dilma Roussef, a paralisia do governo e a crise do Poder Legislativo contribuíram para aumentar o protagonismo do Poder Judiciário. O STF foi provocado a se manifestar e decidir sobre questões sem solução no Congresso Nacional, no caso sobre as regras da tramitação do processo de *impeachment*. Não muito diferente de 1992, no *impeachment* do então Presidente Collor, o STF foi também acionado para decidir qual rito deveria ser seguido. Logo, pode-se perceber que, no Brasil, a judicialização é uma tendência crescente desde o período da redemocratização.

5 ATIVISMO JUDICIAL

Embora judicialização da política e ativismo judicial sejam expressões correlatas, ambas não apontam exatamente para o mesmo fenômeno, além de possuírem uma multiplicidade de possibilidades de emprego. Muito se tem indagado sobre os limites da atuação jurisdicional no Brasil trazidos pela Constituição Federal (CF) de 1988 e sobre como essa atuação afeta a concretização de direitos sociais por aqui, e conseguir perceber as diferenças entre estes fenômenos tão próximos se faz necessário para tanto. Assim, convém compreender as origens do ativismo judicial no Brasil, bem como seus pontos destoantes da judicialização da política.

O ativismo judicial tem sido objeto de estudo em diversas áreas de produção acadêmica. Todo esse interesse pelo assunto tem sido despertado graças ao papel ativo das cortes judiciárias e às consequências que esse instituto traz para o âmbito jurídico, político e social. Antes de qualquer coisa, é importante ressaltar que o ativismo judicial, assim como a judicialização da política, não é fenômeno exclusivamente brasileiro, ainda que verificado aqui com maior frequência, porém pode ser observado no comportamento de diversas cortes constitucionais ou supremas cortes, em diversos países (BARROSO, 2012).

Segundo Barroso (2012), as origens do ativismo judicial estão relacionadas com a jurisprudência norte-americana e ele teria, num primeiro momento, nascido do conservadorismo, com destaque da atuação de setores mais reacionários, que pleiteavam seus interesses. Para Silva (2013), o ativismo não é novidade no contexto político-social brasileiro e sua origem prática remontaria ao período colonial, em que se podia perceber a posição ativista do órgão responsável para julgar os litígios individuais. Ou seja, embora exista uma proeminência teórica do tema a partir da redemocratização, com a Carta Magna de 1988, a prática do fenômeno é antiga na realidade brasileira.

Na atualidade, ao se considerar as lacunas deixadas pelos poderes Legislativo e Executivo no tocante a questões que envolvem a vida social, e ao considerar que essas questões necessitam de solução em seus casos concretos, o ativismo judicial estaria relacionado com a ampla e intensa participação do Judiciário na concretização dos fins constitucionais nestes casos, interferindo no espaço de atuação dos outros poderes. Nesse sentido, conforme Barroso (2012), o ativismo seria um modo proativo de interpretar a constituição, permitindo que seu alcance

seja expandido.

A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de Políticas Públicas (BARROSO, 2012, p. 35).

Para Barroso (2012), no sentido contrário do ativismo judicial, caminha a autocontenção judicial, que pode ser classificada como uma conduta por meio da qual o Judiciário procura minimizar sua interferência nas ações dos outros poderes. Segundo aquele autor, de acordo com o fenômeno da autocontenção, os magistrados e as cortes agiriam da seguinte forma:

(i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das Políticas Públicas (BARROSO, 2012, p. 35).

Embora Silva (2013) aponte para uma origem do ativismo judicial no período colonial, nas últimas décadas, a postura ativista do Poder Judiciário tem sido notada com maior proeminência, por diversos autores, graças à crise de representatividade, no âmbito do Legislativo, citada na introdução deste. Vale ressaltar que sob determinadas perspectivas, o instituto do ativismo judicial é visto como benéfico à sociedade, uma vez que o Judiciário passa a atender demandas da sociedade antes não satisfeitas pelo parlamento, em temas de extrema importância para a vida social. Sob outras perspectivas, o ativismo é percebido como fator negativo, já que o Poder Judiciário, que não é dotado de representatividade política, passa a interferir na política e proferir decisões que dizem respeito a outros poderes, lesando princípios democráticos, como o da separação de poderes, e alterando o curso da história brasileira, bem como trazendo para si temas que antes pertenciam à agenda legislativa¹⁶.

¹⁶ Como exemplo prático, Barroso (2012) cita o caso do julgamento acerca das pesquisas com células-tronco embrionárias, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Nesse ímpeto, Barroso (2012) aponta três objeções que poderiam ser feitas tanto à judicialização da política quanto ao ativismo brasileiro, quais sejam: 1) os riscos para a legitimidade democrática; 2) na politização indevida da justiça; e, 3) nos limites da capacidade institucional do Judiciário. Quanto à primeira objeção apontada por aquele autor, dos riscos para a legitimidade democrática, pode-se dizer que os membros do Poder Judiciário não são eleitos pelo povo, ou seja, não são agentes representantes da vontade popular, contudo exercem um poder político e possuem capacidade, inclusive, para interferir e invalidar atos dos outros poderes que por sua vez representam o povo – o Executivo e o Legislativo. Embora existam justificativas para legitimar a ação do Judiciário, há que se fazer ressalvas, posto que só há atuação legítima quando esta tem por base a Constituição.

Já em relação à segunda objeção apontada por Barroso (2012) – a politização indevida da justiça –, o autor trata do cuidado que os magistrados devem tomar para agir apenas em nome da constituição e das leis, não agindo em nome das suas vontades próprias, uma vez que o Direito é política apenas no sentido de que sua interpretação sempre terá uma dimensão política, ainda que fundada nas possibilidades e limites oferecidos pelo ordenamento legal. Mas isso não significa a admissão de escolhas livres, tendenciosas ou partidárias.

Por último, aquele autor coloca como objeção os limites da capacidade institucional do Judiciário. Nesse sentido, ele afirma que, graças ao modelo de separação de poderes, cada poder recebeu a incumbência de suas funções e todos exercem um controle recíproco sobre a atuação de cada um, buscando impedir que um poder se torne hegemônico diante dos outros. Assim, os três poderes detêm a missão de interpretar a norma constitucional, não obstante a última palavra sobre assunto seja proferida pelo Poder Judiciário. Essa prerrogativa do Judiciário não quer dizer, no entanto, que todo e qualquer assunto deva ser decidido em um tribunal.

Ante tais considerações, é possível perceber que o instituto do ativismo judicial é cercado de riscos democráticos, ainda que estes sejam de difícil comprovação (RAMOS, 2010). Para Ramos (2010), constatar os abusos judiciais é tarefa difícil uma vez que o ativismo é elogiado, em diversas situações, por propor uma adequação do sistema jurídico às novas demandas sociais. Por outro lado, Olivo (2000) afirma que a atuação do Poder Judiciário dotada de criatividade, adentrando em áreas específicas do Legislativo, seria uma forma de atividade

legislativa imprópria, que comprometeria o princípio da separação dos poderes, assim como o regime democrático. Nesse diapasão, o Judiciário é ativista quando os julgadores abusam do poder criativo, julgando a partir de seus próprios valores e baseados em aspectos presentes na sociedade, afastando-se da “mera boca inanimada da lei”.

A partir disso é possível traçar como diferença entre a judicialização da política e o ativismo judicial, a presença neste último fenômeno da alta subjetividade envolvida nas sentenças, afetando a função do Direito ao buscar uma democracia judicial. Neste sentido, Barroso (2012, p. 45) diz que:

[...] a judicialização decorre do modelo de Constituição analítica e do sistema de controle de constitucionalidade abrangente adotados no Brasil, que permitem que discussões de largo alcance político e moral sejam trazidas sob a forma de ações judiciais. Vale dizer: a judicialização não decorre da vontade do Judiciário, mas sim do constituinte. O ativismo judicial, por sua vez, expressa uma postura do intérprete, um modo proativo e expansivo de interpretar a Constituição, potencializando o sentido e alcance de suas normas, para ir além do legislador ordinário. Trata-se de um mecanismo para contornar, *bypassar* o processo político majoritário quando ele tenha se mostrado inerte, emperrado ou incapaz de produzir consenso [...].

e esse processo é dotado de riscos.

Assim, sabe-se que o Poder Judiciário, em especial, o Supremo Tribunal Federal (STF), é o poder responsável pela guarda da Constituição e, portanto, deve atuar nesse sentido. Entretanto, suas medidas devem ser pensadas para promover segurança jurídica e eficiência do regime democrático. E mesmo que a judicialização da política e o ativismo judicial tenham se apresentado como consequência do jogo democrático brasileiro que perpassa por uma crise de representatividade e legitimidade do Poder Legislativo, esses institutos não devem ser usados como solução para tais problemas, ao passo que acabam por ocasionar uma expressiva insegurança política e jurídica no cenário social. Compreendido o instituto do ativismo judicial, este trabalho busca compreender em que medida os ministros do STF foram ativistas no julgamento do rito do *impeachment*, em 2015, bem como no processo de *impeachment* em 1992.

6 ANÁLISE DOS CASOS BRASILEIROS

Nesse capítulo procurou-se fazer uma breve contextualização histórica de cada caso, bem como uma análise do rito processual vivido por Fernando Collor e Dilma Roussef, à luz dos mecanismos de judicialização da política e do ativismo judicial.

6.1 CASO COLLOR

Após décadas de regime político ditatorial-militar no Brasil, a eleição do então ex-Governador de Alagoas, Fernando Collor de Mello, em 1989, inaugura o que Codato (2005), juntamente com grande parte da literatura, define como o início da consolidação do regime liberal democrático, que vai até o governo de Fernando Henrique Cardoso. É imperioso ressaltar que esse fato, a eleição de Collor, um jovem estadista de boa aparência, recém-chegado no cenário político nacional, se deu num contexto em que a sociedade brasileira, esperançosa, almejava mudanças no país, uma vez que o Brasil estava inserido num cenário de super inflação, desvalorização da moeda e contas públicas desajustadas, pós regime militar.

O pleito presidencial de 1989 foi um momento distinto da história brasileira, primeiro porque se realizou num contexto histórico de transição política, depois porque reuniu personagens marcantes como Ulysses Guimarães, Leonel Brizola, Mário Covas e Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse cenário de disputa, Collor que era filiado ao pequeno Partido da Reconstrução Nacional (PRN) se destacou com suas propostas audaciosas para dar fim à inflação iniciada no governo Dutra, nos anos 1950, posteriormente enfraquecida e reestabelecida ainda no regime militar nos governos Geisel e Figueiredo. Ao cair no gosto popular, venceu seus adversários, ficando incumbido de equilibrar as contas nacionais e dar fim à super inflação da época.

Todavia, como preceitua Sallum e Casarões (2011), o jovem presidente eleito após quase quarenta anos sem eleições presidenciais diretas enfrentou dificuldades para dar fim aos problemas econômicos e políticos que vigoravam. Não bastasse isso, Collor figurou escândalos de corrupção, graças à denúncia de seu irmão Pedro Collor à Revista Veja (AZEVEDO, 2017), levando o presidente juntamente com os mais altos membros do seu governo a serem investigados por uma Comissão

Parlamentar Mista de Inquérito que, após meses de averiguação, editou relatório que os denunciava pelo cometimento de crimes comuns e de responsabilidade. Posto esse novo cenário aliado a uma conjuntura política em que imperavam grandes dificuldades de relacionamento institucional do presidente com o Congresso Nacional (SALLUM; CASARÕES, 2011), foi apresentada na Câmara dos Deputados a denúncia contra o Presidente Collor, dando início a uma grande mobilização popular que pedia seu *impeachment*.

Instituições importantes como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Associação Brasileira de Imprensa (ABI) reforçaram a pressão contra Collor e, em setembro de 1992, apenas quatro anos após a promulgação da nova Constituição democrática, a Câmara dos Deputados autorizava por ampla maioria a abertura do processo de *impeachment* contra o presidente, encaminhando as denúncias de crime de responsabilidade ao Senado Federal e as denúncias de crimes comuns ao Supremo Tribunal Federal (STF). Em dezembro daquele mesmo ano, o Senado federal aprovou o *impeachment* do presidente, condenando-o a se abster da vida pública pelo período de oito anos. Já no STF, Collor foi considerado inocente quanto ao cometimento de crimes comuns.

Considerando que o *impeachment* de Collor foi a primeira experiência de destituição de um presidente por um processo desse tipo, sem golpe de Estado declarado ou ruptura com a legalidade constitucional, configurando um evento inédito no novo sistema presidencialista de governo, pode-se afirmar que esse caso criou um precedente e sedimentou as linhas mestras do *impeachment* no Brasil, pacificando vários pontos controvertidos, sob a égide da Carta Magna de 1988.

Nessa perspectiva, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) aprovou, em agosto de 1992, por 16 votos favoráveis contra cinco adversos, um relatório final que enumerava diversos crimes cometidos pelo presidente e/ou por pessoas pertencentes ao seu governo. Em 16 de setembro, quando a referida Comissão nem sequer havia publicado o citado relatório final, foi protocolada denúncia contra o Presidente Collor perante a Câmara dos Deputados. Nesta, os autores Barbosa Lima Sobrinho – jornalista – e Marcelo Lavenère – advogado – imputavam ao presidente o cometimento de diversos crimes de responsabilidade previstos na Constituição Federal (CF) de 1988 e na Lei de Crimes de

responsabilidade – Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950¹⁷. Foi enquanto tramitava a denúncia na Câmara dos Deputados que o *impeachment* restou judicializado, posto que o Presidente Collor ingressou com Mandado de Segurança (MS) n. 21.564 junto ao STF contestando diversas questões processuais do *impeachment*. Os questionamentos alocados no referido Mandado, que teve como relator o Ministro Octavio Gallotti, surgiram a partir da compatibilidade da Lei n. 1.079/1950 com o texto constitucional de 1988¹⁸. Nessa direção, o Ministro Ilmar Galvão pronuncia a recepção, ainda que parcial, da Lei pela Carta Magna vigente¹⁹.

Analisando o teor do MS em questão, tem-se que conforme consta da decisão do acórdão, por maioria de votos, foi deferido em parte o mandado de segurança, no sentido de manter a medida cautelar que aumentou de cinco para 10 sessões o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. O Supremo decidiu, nesse sentido, tendo em vista os princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, conforme previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD):

Art. 217. A solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado será recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que notificará o acusado e despachará o expediente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, observadas as seguintes normas:

I - perante a Comissão, o acusado ou seu advogado terá o prazo de dez sessões para, querendo, manifestar-se;
[...].

Também ficou acertado pelo STF a recepção do art. 23 da Lei n. 1.079/1950, que define a votação aberta e nominal nas sessões deliberativas do *impeachment*²⁰, bem como que a Câmara dos Deputados exerce um juízo político de

¹⁷ As fundamentações de crime de responsabilidade citavam crimes contra a segurança interna do país e contra a probidade na administração, dentre outros previstos na Constituição Federal (CF) de 1988, art. 85, IV e V, e na Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, arts. 8º, 7, e 9º, 7.

¹⁸ Resumo do Processo: Mandado de Segurança impetrado em favor do presidente Collor de Mello e contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, que estabeleceu regras para o procedimento de admissibilidade da denúncia ou autorização para instauração do processo de *impeachment*. A alegação é de nulidade das normas baixadas, pois não foram observados os dispositivos constitucionais, legais e regimentais.

¹⁹ A remissão não pode ser entendida senão como dirigida à citada Lei n. 1.079/1950, não padecendo dúvida de que foi o referido diploma legal recepcionado pela ordem vigente, no que não incompatível com a nova carta.

²⁰ “Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação”. Cf. Brasil (1950, n. p.).

admissibilidade, ficando a cargo do Senado Federal²¹ o juízo jurídico acerca dos crimes de responsabilidade, que pode optar também por não receber a Denúncia, mesmo depois de autorizada pela Câmara. Além disso, segundo o art. 14 da Lei supramencionada²², qualquer cidadão pode oferecer a denúncia contra o Presidente da República, em casos de crime de responsabilidade.

No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para a defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações de fato e de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do dato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis (BRASIL, 1993, p. 164).

Andando na linha do tempo, em 29 de setembro, com 441 votos favoráveis à abertura do processo de *impeachment*, a Câmara dos Deputados autorizou que o Presidente da República fosse processado. De maneira quase que imediata, no dia 1º de outubro, o Senado recebeu a Denúncia autorizada pela Câmara dos Deputados e instaurou o processo por crime de responsabilidade contra o presidente, deixando-o suspenso de suas atividades a partir do dia seguinte. O STF também recebeu denúncia do Procurador-Geral da República só que pelo cometimento de crimes comuns. No Senado, após inúmeras tentativas de argumentações em prol de sua defesa, Collor optou, no dia 29 de dezembro, pouco tempo antes do início da sessão de julgamento (MADEIRO, 2016), por renunciar ao seu mandato, na tentativa de – ao se tornar ex-presidente – evitar sua condenação e a consequente suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de oito anos. Entretanto, tendo o Senado decidido que a pena de suspensão dos direitos políticos poderia ser aplicada independentemente da pena de perda do mandato, julgou e

²¹ “Penso ser, nesse ponto, irrecusável, que a Câmara dos Deputados, onde se desenrola a fase do juízo prévio de admissibilidade da denúncia, é o órgão naturalmente indicado para originariamente acolhe-la. Só após receber a autorização, é que se desencadeia a competência do Senado Federal, como deixa claro, aliás, o seu Regimento Interno, no art. 380. Se essa consideração vem poupar, na Lei 1.079/50, a validade do art. 14 (que permite a qualquer cidadão oferecer a denúncia, perante a Câmara), o mesmo não continua a suceder, na vigência da Constituição de 1988, com as normas daquela mesma lei, referentes ao exercício do direito de defesa”. Cf. Brasil (1993, p. 187-188).

²² “Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”. Cf. Brasil (1950, n. p.).

condenou, com 76 votos a favor, o presidente à suspensão de seus direitos políticos.

Acontece que por não haver uma clareza no texto constitucional referente à independência das penas, gerou-se uma gama de possibilidades interpretativas no tocante a essa questão. E, assim, mais uma vez restou-se a questão judicializada. O então ex-Presidente Collor ingressou com o MS n. 21.689, que tinha como relator o Ministro Carlos Velloso, alegando que tendo este renunciado ao cargo, a perda do objeto era evidente. Houve, no Tribunal, um desacordo, e alguns ministros não participaram da decisão. Sydney Sanches não participou por ter sido o presidente no julgamento do Senado. Marco Aurélio se declarou impedido por motivo de seu parentesco com Collor. Francisco Rezek, por sua vez, se arguiu suspeito. Assim, o julgamento culminou em empate (os Ministros Celso de Mello, Ilmar Galvão, Moreira Alves e Octavio Gallotti votaram pelo deferimento, ao passo que Carlos Velloso, Néri da Silveira, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence pelo seu indeferimento) e, seguindo regra regimental da Suprema Corte, convocaram-se ministros do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para dirimir o conflito (estes votaram pelo indeferimento do MS). Logo, o Supremo entendeu que somente haveria procedência no pedido de Collor se a renúncia acontecesse antes do recebimento da denúncia, conforme expressa a Lei n. 1.079/1950, em seu art. 15²³. Além disso, o Tribunal Pleno entendeu que não competia ao STF alterar a decisão de mérito do Senado²⁴ (GALINDO, 2016). A seguir, tem-se a Ementa do referido MS:

²³ “Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Cf. Brasil (1950, n. p.).

²⁴ “O mandado de segurança se funda em um fato, o de ter o Senado decretado a inabilitação do ex-Presidente depois de sua renúncia. A tese é interessante; tenho sustentado entendimento que não foi vitorioso no Senado, o qual, por expressiva maioria, 73 em 81, e baseado em autores nacionais e estrangeiros, de reconhecida autoridade, entendeu que a renúncia, aliás, anunciada depois de iniciado o julgamento, não vedava prosseguisse ele para a aplicação concreta da sanção constitucional, que de outro modo ficaria frustrada pelo arbítrio de uma pessoa. Fez bem o Senado em assim decidir? Não me cabe apreciar o acerto ou o desacerto da Câmara Alta; bem ou mal ela decidiu assim e só ela podia fazê-lo. Como sustentei em meu estudo, «a própria exegese e construção das cláusulas constitucionais referentes ao *impeachment* são feitas pela Câmara e pelo Senado», O *Impeachment*, n. 120, pág. 151. Pode o STF interferir no mérito do julgamento que compete ao Senado fazer, e reformar sua decisão, como pretende o impetrante, sob o fundamento de que ela decorre de uma exegese menos feliz e de uma orientação doutrinária menos louvável? Não me parece que isto possa ser feito. A verdade é que, ao cabo de amplo debate, duas teses foram expostas e defendidas e o Senado, por impressionante maioria, 71 a 9, optou por uma delas, a que concluía pelo prosseguimento do processo. Não é a minha, mas, devo reconhecê-lo, tem autorizado defensores, nacionais e norte-americanos. Cf. Brasil (1993b, n.p.).

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.689 —DF (Tribunal Pleno) Relator: O Sr. Ministro Carlos Velloso Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello — Impetrado: Senado Federal — Litisconsortes Passivos: Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado Constitucional. «*Impeachment*». Controle Judicial. «*Impeachment*» do Presidente da República. Pena de Inabilitação para o exercício de função pública. CF, art. 52, parágrafo único. Lei nº 27, de 7-1-1892; Lei nº 30, de 8-1-1892. Lei nº 1.079, de 1950.

I — Controle judicial do «*impeachment*»: possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. CF, art. 5º, XXXV. Precedentes do STF: MS nº 20.941-DF (RTJ 142/88); MS nº 21.564-DF e MS nº 21.623-DF.

II — O «*impeachment*», no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento.

III — Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei nº 27, de 1892, art. 3º, estabelecia: a) o processo de «*impeachment*» somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei nº 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

IV — No sistema do direito anterior à Lei nº 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Lei nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão-somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, § 3º; Lei nº 30, de 1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei nº 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (CF, 1934, art. 58, § 7º; CF, 1946, art. 62, § 3º; CF, 1967, art. 44, parág. único; EC nº 1/69, art. 42, parág. único; CF, 1988, art. 52, parágrafo único; Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 31, 33 e 34).

V — A existência, no «*impeachment*» brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (CF, 1988, art. 52, parág. único; Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

VI — A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de «*impeachment*».

VII — Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37).

VIII — A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-Lei nº 201, de 27-2-1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo.

IX — Mandado de segurança indeferido.

ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o mandado de segurança, vencidos os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e o Presidente (Min. Octavio Gallotti), que o deferiam. Renovado o relatório. Não participaram do julgamento os Ministros Sydney Sanches e Marco Aurélio, pelos motivos expostos na sessão anterior (6- 12- 93). Brasília, 16 de dezembro de 1993 — Octavio Gallotti, Presidente — Carlos Velloso, Relator.

No que se refere aos crimes comuns, o STF recebeu várias denúncias e, adentrando o mérito, ora entendeu serem as provas ilícitas ora entendeu que não havia provas irrefutáveis que fossem capazes de demonstrar a autoria e a materialidade dos referidos crimes comuns pelos quais o presidente estava sendo acusado, decidindo, desse modo, pela improcedência da ação (Ações Penais – APs n. 307/DF e 465/DF).

Destarte, considerando que o processo de *impeachment* do Presidente Collor foi a primeira experiência presidencialista que condenou um presidente da república pelo cometimento de crimes de responsabilidade, pode-se afirmar que o caso Collor virou uma referência jurisprudencial no tema, um *leading case* (GALINDO, 2016). Especialmente porque o STF, em toda sua história até aquele momento, somente havia sido provocado a se pronunciar num processo de responsabilidade política presidencial quando o Senador José Ignácio Ferreira impetrou o MS n. 20.941-DF, contra ato da Presidência da Câmara dos Deputados, que rejeitou, liminarmente, denúncia oferecida, com base em fatos apurados por uma CPI instalada no Senado Federal em janeiro de 1988, contra o Presidente José Sarney, alguns de seus Ministros e o Consultor-Geral da República, determinando o seu arquivamento (TEIXEIRA, 2001).

Apesar da participação do STF no citado caso Sarney, esse não se assemelha ao que foi o caso Collor em que o STF desenvolveu, nos vários mandados de segurança impetrados pelo presidente, um aprofundamento na discussão sobre o controle judicial do processo de *impeachment*, bem como outras questões envolvendo esse instituto.

Nesse diapasão, o Ministro Paulo Brossard suscitou, no percurso do MS n. 21.564 uma preliminar de falta de jurisdição do Tribunal para exercer o controle constitucional e legal do processo de *impeachment*. O ministro afirmou que a jurisdição extraordinária e exclusiva para processar o Presidente da República, por crimes de responsabilidade, conferida ao Congresso Nacional, afastava a jurisdição do Tribunal para decidir acerca de atos produzidos por qualquer das duas Casas Legislativas, no processo de *impeachment*, porém, a maioria dos ministros do STF optaram por rejeitar a liminar suscitada pelo Ministro Brossard.

O Ministro Néri da Silveira, por outro lado, ponderou que a interdição ao Poder Judiciário, no processo de *impeachment*, limita-se ao mérito das decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Assim, por força do princípio do art.

5º, inc. XXXV, da CF de 1988, o Judiciário está autorizado a conhecer de violação de direitos que decorrem da Carta Magna ou da Lei, em razão de atos praticados no *impeachment*.

Já Sepúlveda Pertence afirma que as duas Casas do Congresso Nacional exercem verdadeira e exclusiva jurisdição no processo de *impeachment*, contra a qual não se pode opor o princípio do art. 5º, inc. XXXV, da CF de 1988, mas isso não impediria que “algumas questões relevantes”, surgidas no desenvolvimento do processo sejam suscetíveis ao controle judicial, o que decorre do fato de a Constituição ter feito do STF o “órgão de controle da legitimidade da ação das Casas quando violadoras de direitos subjetivos”.

6.2 CASO DILMA

Segundo Codato (2005), a década de 1990 (década do *impeachment* de Collor) foi, de acordo com grande parte da literatura, o período da consolidação do regime liberal-democrático. Tal processo, que compreende entre os governos de Fernando Collor de Mello até Fernando Henrique Cardoso, deu-se em um quadro institucional peculiar.

O cenário resultante da nova Constituição conjugou o presidencialismo como a forma de governo, o federalismo como a fórmula de relação entre o Estado central e as unidades subnacionais (MAINWARING apud MAINWARING; SHUGART, 1997), a coalizão política como a fórmula de governabilidade (ABRANCHES, 1988), tudo isso apoiado sobre um sistema partidário fragmentado (NICOLAU apud DINIZ, 1996), pouco institucionalizado e demasiadamente regionalizado (ABRUCIO, 1998). A referida combinação institucional teria conduzido no final das contas o processo de transição para o seguinte ponto: uma democracia eleitoral, um Executivo imperial e um regime congressual que atua ora como colaborador, ora como sabotador das iniciativas do Presidente, ator central do sistema político (CODATO, 2005).

Embora tenha se passado mais de duas décadas após o *impeachment* do presidente Collor e, embora, graças a esse lapso temporal, muitos precedentes consagrados possam ter mudado, é possível observar que o *impeachment* da Presidente Dilma parece se construir em um cenário que combinou crise econômica com uma inabilidade política do governo. Contudo, as linhas que se seguem não tiveram por norte adentrar o mérito da causa, mas apenas perpassar o rito do

impeachment, em especial, a decisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378, observando a atuação do STF e de seus ministros.

Para tanto, se faz necessário contextualizar o *impeachment* de Dilma Roussef, mesmo que tenha ocorrido tão recentemente e que seja difícil analisar um fenômeno tão complexo e temerário, do ponto de vista acadêmico. Os governos anteriores ao da Presidente Dilma e posteriores a Collor corresponderam a períodos de relativa estabilidade econômica e política. De modo especial, os dois governos de Lula foram responsáveis por programas sociais de extrema importância para redistribuição de renda e combate à fome, fazendo com que, associado a outros fatores, sua popularidade alcançasse níveis recordes. Dilma, que já havia sido Ministra da Casa Civil e de Minas e Energia no governo Lula, foi escolhida pelo Partido dos Trabalhadores (PT) para então suceder Lula e dar continuidade à sua política. Acontece que em meio a escândalos partidários, Dilma, que não era a primeira opção do partido, assumiu a presidência do Brasil em 2010, após derrotar José Serra, mas não obteve o mesmo êxito que seu antecessor Luís Inácio Lula da Silva. A presidente enfrentou problemas econômicos associados a uma dificuldade de negociação política com o Congresso Nacional e, ao contrário de Lula, não se mostrou uma hábil negociadora política.

Em 2014, ano de sua reeleição, o Brasil apresentava grande instabilidade econômica e Dilma encontrou resistência para obter apoio, mas ainda assim, com uma pequena margem de vantagem, derrotou seu opositor Aécio Neves. Não obstante tenha vencido as eleições, o país se mostrava dividido diante das dificuldades financeiras e da falta de negociação entre Presidência e Congresso Nacional, assim Dilma ia cada vez mais perdendo sua popularidade. Não bastasse todo esse cenário que havia se delineado, as investigações da Operação Lava Jato foram se aprofundando e contribuíram para que despontasse diversas manifestações populares ao redor de todo o país. Em meio a pautas diversificadas, enquanto muitos protestavam contrariamente ao *impeachment* havia um clamor por parte de alguns movimentos, bem como de membros da oposição, que pediam o afastamento da presidente.

Em janeiro de 2015, o professor e advogado tributarista Ives Gandra apresentou um polêmico parecer argumentando sobre a possibilidade de existirem fundamentos jurídicos que justificassem a abertura de um processo de *impeachment*

contra a Presidente da República. Em um primeiro momento, Ives Gandra não encontrou muito apoio, nem mesmo por parte da oposição de Dilma, posto que os argumentos usados por ele para acusar a presidente pareciam não ser sólidos o suficiente (GALINDO, 2016). Enquanto o cenário político permanecia em decadência, o Tribunal de Contas da União (TCU) apresentou parecer prévio recomendando ao Congresso Nacional que reprovasse as contas do Governo, referentes ao exercício de 2014, sob o argumento de figurarem pedaladas fiscais. Esse parecer serviu como elemento propulsor para que os juristas Miguel Reale Júnior, Janaína Conceição Paschoal e Hélio Bicudo protocolassem denúncia na Câmara dos Deputados contra a presidente.

Várias denúncias foram protocoladas, mas no dia 02 de dezembro de 2015, essa finalmente foi recebida pela Câmara dos Deputados. Nela, a presidente era acusada pelo cometimento de crimes de responsabilidade, com base nos arts. 85, V a VII da CF de 1988, bem como os arts. 4º, V e VI; 9º, 3 e 7; 10, 6 a 9; e, 11, 3 (CONGRESSO EM FOCO, 2015). Embora a denúncia apresentasse acusações contundentes, em que era claro o vício da presidente, outras acusações caíam na vaga interpretação da Lei nº 1079/50 e de um modo geral muito se questionou sobre se haveria de fato motivos que justificassem a abertura de um *impeachment*. Mesmo diante da acusação de pedaladas fiscais, a carta magna de 1988 não deixa explícito em seu texto que qualquer ato presidencial atentatório contra lei ou direito seja prontamente passível de *impeachment*. Além do mais, a tipificação das “pedaladas fiscais” como crime de responsabilidade é assunto controverso e é também controversa a possibilidade de responsabilizar presidentes por atos e fatos ocorridos em mandatos anteriores, alegação também colocada em discussão.

Mesmo diante de tantas controvérsias, o Presidente da Câmara dos Deputados tinha a incumbência regimental de encaminhar a denúncia, arquivá-la ou determinar sua devolução ao autor, conforme o que pressupunha o RICD em seus arts. 17, II, c, d e e, e 137, § 1º, e optou por receber a denúncia e dar-lhe o devido encaminhamento. Daí em diante, as controvérsias aumentaram e agora elas eram também de cunho procedimental. Como não havia uma regulamentação específica, o Presidente da Câmara dos Deputados estabeleceu, com base em analogia ao Regimento Interno da casa, que a votação para eleição da Comissão Especial seria por escrutínio secreto. Além disso, outras controvérsias procedimentais como as candidaturas avulsas fizeram com que a questão fosse judicializada. No mesmo dia

da sessão que escolhera a Comissão Especial, o Partido Comunista do Brasil (PC do B) – pertencente à base aliada do governo – ingressou com a ADPF n. 378 junto ao STF. Esta foi distribuída ao Ministro Edson Fachin, que suspendeu o *impeachment*, cautelarmente. Graças à ADPF, o STF ganhou a incumbência de decidir sobre os procedimentos do processo de *impeachment* que restavam controversos e não foram solucionados pela casa legislativa. Estava aí lançada a dúvida sobre seguir ou mudar o que já havia sido decidido no Caso Collor (dado que já se passara muito tempo e a interpretação da constituição agora era mais solidificada), bem como decidir sobre novas questões.

No momento da deliberação em plenário, já no julgamento definitivo, o Ministro Relator da ADPF n. 378, Edson Fachin, no dia 16 de dezembro de 2016, decidiu pela improcedência de praticamente todos os feitos. Aquele magistrado votou pela validação da votação secreta na Câmara dos Deputados para eleição da comissão especial do *impeachment* e entendeu também que a presidente não tem direito à defesa prévia antes da decisão individual do presidente da Câmara, que deflagrou o *impeachment*, e que o Senado não pode arquivar o processo se a Câmara decidir pela abertura, além de decidir em outros pontos. Porém, o Ministro Relator foi voto vencido na maioria das suas decisões, posto que o Tribunal acabou por seguir o voto divergente do Ministro Roberto Barroso. Assim, o STF, em sua decisão, acabou por delimitar o rito a ser seguido pelas casas legislativas durante o julgamento do impedimento da presidente. É imperioso notar que a Suprema Corte, além de se posicionar naquelas questões para quais foi provocado, optou por definir também o momento e o foro competentes para determinar o afastamento da presidente do cargo em caso de autorização da Câmara dos Deputados para instauração do processo do Senado Federal. É provável que o STF tenha se antecipado no ímpeto de dirimir questões que poderiam ser judicializadas posteriormente.

Assim, suscintamente, na ADPF n. 378, o STF decidiu que:

Quadro 1 – Pontos de exposição (continua).

Pontos em que os Ministros, unanimemente, seguiram o Relator Fachin:	Pontos em que prevaleceu o voto divergente do Ministro Barroso:
Impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e de suspeição do Presidente da Câmara;	Papéis da câmara dos deputados e do senado federal no processo de <i>impeachment</i> , ²⁵
Não há o direito à defesa prévia da Presidente. A defesa seria somente <i>a posteriori</i> em relação ao recebimento da denúncia;	Rito do <i>impeachment</i> na câmara; ²⁶
A proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação a blocos parlamentares, bem como em relação aos partidos políticos;	Rito do <i>impeachment</i> no senado; ²⁷
Os senadores não precisam se apartar da função acusatória, podendo produzir provas e demais atos de forma livre e independente;	Não é possível a apresentação de candidaturas ou chapas avulsas para formação da comissão especial. Segundo a divergência vencedora não são possíveis candidaturas ou chapas avulsas, pois desrespeitam as indicações dos líderes partidários, conforme precitua a CF;
É possível a aplicação subsidiária dos regimentos internos da câmara e do senado para disciplinar questões <i>interna corporis</i> pertinentes no âmbito do processo de <i>impeachment</i> ;	A votação para formação da comissão especial somente pode se dar por voto aberto (manteve-se o estabelecido no Caso Collor)

²⁵ Compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento denúncia. Ao Senado compete, privativamente, “processar e julgar” o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

²⁶ O rito do *impeachment* perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Estabeleceram-se, em virtude disso, duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no *impeachment* do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade). A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como ocorreu no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso). Caso assim não se entenda, deve ser aplicado por analogia o prazo de 20 (vinte) dias previsto no art. 22 da Lei nº 1.079/1950. 3. RITO DO IM.

²⁷ Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.

Quadro 1 – Pontos de exposição (conclusão).

Pontos em que os Ministros, unanimemente, seguiram o Relator Fachin:	Pontos em que prevaleceu o voto divergente do Ministro Barroso:
O interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da ampla defesa, deve ser o último ato de instrução do processo de <i>impeachment</i> .	

Fonte: Da autora.

Diante daquilo que foi decidido pelo STF, gerou-se um debate em torno dos limites da atuação dessa casa judiciária no rito do processo de impedimento. Para muitos, a Corte Maior agiu com uma judicialização excessiva da política, atuando até mesmo como legislador positivo, excedendo ao seu papel de guardião da CF de 1988, e criando normas não previstas no texto constitucional e, por isso, ultrapassou os seus limites de atuação, beirando o risco da perda de credibilidade. Além do mais, os argumentos de alguns ministros demonstram uma postura ativista, exibindo em longos votos argumentos políticos e valorativos a favor da Lei, como se estivessem na posição de discutir a conveniência da norma em análise.

A própria função de uma corte constitucional (papel exercido no Brasil pelo STF) é interferir em questões políticas. Uma democracia civilizada precisa de um tribunal constitucional, cuja função é limitar o poder político, impedindo que governos apoiados em maiorias de ocasião violem os direitos previstos na constituição.

[...]

A crítica à judicialização da política, portanto, não é necessariamente uma crítica ao controle de constitucionalidade, nem a exigência ingênua de fidelidade literal ao texto constitucional. Não é uma crítica à forma, mas ao conteúdo. É no conteúdo dos argumentos dos ministros do STF onde percebemos que nosso tribunal não conhece a sã e democrática noção de “contenção judicial”. A contenção judicial prevê que o tribunal constitucional só atue quando houver evidente abuso na lei ou ato normativo em questão, evitando se colocar como legislador *ad hoc*, ou julgar os atos normativos pela sua conveniência política, devendo atentar apenas para sua coerência com o texto constitucional (CATÃO; SANTOS, 2016, n. p.).

Em sentido diverso, tem-se que a atuação da Suprema Corte se deu no sentido assertivo de exercer a sua função da jurisdição constitucional, garantindo as regras do jogo democrático.

Regras do jogo não podem ser arbitrárias. Precisam garantir o máximo possível de equilíbrio entre os jogadores. Já acumulamos, no Ocidente, uma vasta experiência na regulação de procedimentos, com um conjunto de garantias que, caso não observadas, deslegitimam a decisão. O STF foi exemplar na decisão sobre o procedimento a ser aplicado ao *impeachment*. Barrou manobras que eram verdadeiras viradas de mesa. Fez a Constituição falar mais alto e reafirmou o Estado constitucional. Nele, órgãos legislativos não podem esquecer a lei. O “político” não pode significar o reino da força, como seria no que J. J. Gomes Canotilho chamou de “Estado de não direito”. A Constituição, em um Estado de direito, canaliza todo o “político”, que se desenvolve em procedimentos sob regras que, violadas, justificam uma postura ativa do Judiciário (CATÃO; SANTOS, 2016, n. p.).

Basicamente, o STF reafirmou muitos dos precedentes existentes relativos ao caso do *impeachment* de Collor, não obstante tenha se pronunciado diante de situações lacunosas, sem precedentes, como o caso das candidaturas e chapas avulsas. Quanto a isso, muito se discutiu sobre a postura ativista por parte da corte, em muitos dos discursos de seus ministros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do apresentado neste trabalho, conclui-se que o *impeachment* é um mecanismo legislativo antigo que visa a manutenção do governo e da governabilidade, atingindo, assim, agentes públicos, que cometem práticas não toleradas pelo Estado. No caso, visa punir o presidente da república que vier a cometer crimes de responsabilidade, listados na Constituição Federal (CF) de 1988 e tipificados na Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.

Desde sua chegada ao Brasil, nos tempos do Império, o *impeachment* sofreu alterações históricas nas características da sua natureza. Tais mudanças vão desde aspectos processuais bem como materiais, até sua chegada à Carta Magna de 1988. Desde as primeiras Constituições até então, observa-se a remoção de crimes de responsabilidade do rol anteriormente previsto, revelando a natureza política do instituto.

Apesar de o julgamento do *impeachment* ser de caráter político, diverso do julgamento judicial, tem-se que ponderar que a natureza do *impeachment* é política no que se refere à análise da prática do crime de responsabilidade que passa por uma análise de conveniência e oportunidade, típica do Poder Legislativo. Contudo, por outro lado, apresenta uma faceta judicial, ou jurídica, por ser um processo em que vigora as garantias constitucionais. Assim, possui natureza política-jurídica, com predominância do caráter político do *impeachment*.

Tendo em vista a natureza política do fenômeno, é oportuno ressaltar que não é possível que o acusado recorra ao Judiciário para rever questões e decisões de mérito, salvo aquelas questões pertinentes à natureza jurídica que dizem respeito ao devido processo legal e às formalidades processuais do *impeachment*. Ou seja, compreendendo que há no Brasil uma corrente predominante de pensadores que entendem pela natureza política-jurídica, é possível, nesse caso, recursos ao judiciário apenas sobre questões processuais, sendo, portanto, irrecorríveis as decisões de mérito, como entende o Supremo Tribunal Federal (STF).

Também é preciso atentar-se para o fato de que não há conteúdo politicamente independente do Direito. Inclusive, o *impeachment* possui relação estreita com os princípios republicano e democrático, ficando passível de controle jurisdicional a aplicabilidade dos referidos elementos constitucionais orgânicos e de estabilização, uma vez que a Constituição não é um mero instrumento de aferição

de parametricidade formal dos atos estatais (SERRANO; MEDEIROS, 2016).

Além da natureza, merece destaque o fato de que a previsão normativa do instituto no Brasil é quase que precária. A regulamentação é assim composta:

- a) CF de 1988;
- b) Lei n. 1.079/1950 – norma que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros agentes públicos, bem como regula o processo de julgamento;
- c) Regimento Interno do Senado Federal (RISF), aprovado pela Resolução n. 93, de 27 de novembro de 1970 (atualizado e compilado em 2015); e
- d) Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), aprovado pela Resolução n. 17, de 1989 (atualizado e compilado em 2016).

Entretanto, a frágil regulamentação gera uma falta de segurança jurídica, aumentando a recorribilidade ao judiciário para que este possa dirimir questões controversas, como foi o caso do *impeachment*, levando a possíveis interpretações constitucionais oportunas.

Tendo em vista o crescimento do Judiciário e a natureza do instituto, associada à sua fraca regulamentação, forma-se um cenário que torna a judicialização quase inevitável. Embora seja a judicialização inevitável, não o são os excessos da Suprema Corte, atuando, muitas vezes, como ator político capaz de mudar as regras do jogo político. Logo, no caso brasileiro, tanto em 1992, no caso Collor, quanto em 2016, no caso Dilma, é possível verificar uma forte judicialização da política, bem como uma postura ativista, por parte de muitos dos membros do Judiciário.

REFERÊNCIAS

A ÍNTEGRA do pedido de impeachment de Dilma apoiado pela oposição. In: **Congresso em Foco**, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

ABRANCHES, S. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

AZEVEDO, R. A entrevista que Pedro concedeu à VEJA há 20 anos e que está na raiz do ódio que Fernando Collor tem da revista. In: **Veja**, Blog Reinaldo Azevedo, 18 de fevereiro de 2017. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/a-entrevista-que-pedro-concedeu-a-veja-ha-20-anos-e-que-esta-na-raiz-do-odio-que-fernando-collor-tem-da-revista/>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]Thesis**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 23-32, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BBC. **On this day – 1950-2005**: 1979: early election as Callaghan defeated. London, 2017. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/28/newsid_2531000/2531007.stm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BERCOVICI, G. **Parecer sobre o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff**. 2015.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRADLEY, A. The sovereignty of Parliament – form or substance? In: JOWELL, J.; OLIVER, D. (Orgs.). **The changing constitution**. 5. ed. Oxford: University Press, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução n. 17, de 21 de setembro de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 1989. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934).** Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891).** Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937).** Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil.** Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Emenda Constitucional n. 01, de 17 de outubro de 1969.** Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. **Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000.** Altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm>. Acesso em: 26 jun. 2017.

_____. Senado Federal. **Resolução n. 93, de 27 de novembro de 1970.** Brasília, 1970. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=243319&norma=102367>>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.941. Relator: Ministro Aldir Passarinho. **Diário de Justiça**, Brasília, 31 de agosto de 1992.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.564. Relator: Ministro Octávio Gallotti. **Diário de Justiça**, Brasília, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.689.** Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21689.pdf>>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**, Brasília, 07 de março de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/ata__adpf_378.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2017.

BROSSARD, P. **Impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Porto Alegre: Globo, 1965.

_____. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BURNS, E. M. **História da civilização ocidental**. 2. ed. Porto Alegre: Globo, 1959.

CAIRD, J. S. **Impeachment**. London: House of Commons Library, 2016. Briefing Paper n. CBP7612.

CARVALHO, K. G. **Direito Constitucional**. 14. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTRO, M. F. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. **RBCS**, São Paulo, v. 12, n. 34, p. 147-156, jun. 1997. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/280978240_O_Supremo_Tribunal_Federal_e_a_Judicializacao_da_Politica>. Acesso em: 26 de jun. 2017.

CATÃO, A.; SANTOS, G. F. Você concorda com a atual judicialização da política? Adualdo Catão e Gustavo Ferreira Santos opinam. In: **Diário de Pernambuco**, 03 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2016/01/03/interna_politica,619263/voce-concorda-com-a-atual-judicializacao-da-politica-adualdo-catao-e.shtml>. Acesso em: 26 jun. 2017.

CODATO, A. N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n. 25, p. 83-106, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31113.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 1999.

CONHEÇA casos de *impeachment* ocorridos em outros países da América Latina. In: **Agência Senado**, 22 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/04/conheca-casos-de-impeachment-ocorridos-em-outros-paises-da-america-latina>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 13-22, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2017.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

FUKUYAMA, F. **O fim da História e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

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

GIORDANI, M. C. **História dos séculos XVI e XVII na Europa**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

HAMILTON, A.; MADISSON, J.; JAY, J. **O federalista**. Trad. de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

JADE, L. Memória – Getúlio e Collor também passaram por processo de *impeachment*. In: **Portal EBC**, 20 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/12/alem-de-dilma-getulio-vargas-e-fernando-collor-passaram-por-impeachment>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

LEAL, S. T. Ativismo ou Altivez? O outro lado do STF. In: AMARAL JÚNIOR, J. L. M. **Estado de Direito e ativismo judicial**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil**. Trad. de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2003.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova**, n. 57, p. 113-34, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

MADEIRO, C. De 132 pedidos de *impeachment* desde Collor, ação contra Dilma é 2ª aceita. In: **UOL Notícias**, 03 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/12/03/de-132-pedidos-de-impeachment-desde-collor-acao-contradilma-e-2-aceita.htm>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

MAINWARING, S. Multipartism, robust federalism and presidentialism in Brazil. In: _____; SHUGART, M. S. (Eds.). **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University, 1997.

MARCEL, D. Antes de Collor, dois presidentes brasileiros sofreram *impeachment*. In: **EcoViagem**: Turismo Fácil e Interativo, 15 de abril de 2016. Disponível em: <<http://ecoviagem.uol.com.br/noticias/curiosidades/historia/antes-de-collor-dois-presidentes-brasileiros-sofreram-impeachment-18844.asp>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

MATOS, N. J. C. Montesquieu e a Constituição da Inglaterra. Três teorias da separação de poderes. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, a. 16, n. 2.874, maio 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19114/montesquieu-e-a-constituicao-da-inglaterra>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

MIRANDA, P. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. Trad. de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NICOLAU, J. M. Multipartidarismo, maiorias parlamentares e democracia: notas sobre o caso brasileiro. In: DINIZ, E. (Org.). **O desafio da democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.

OLIVO, L. C. C. Juízes legisladores: o controle de constitucionalidade das Leis como forma de exercício do direito judiciário. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 21, n. 41, 2000. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15417/13990>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PHILLIPS, J. H. **A Constituição dos Estados Unidos da América**. Austin, 1994. Disponível em: <<http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

PRIMEIRO presidente eleito após regime militar, Collor adota plano para matar inflação 'com um só tiro'. In: **Agência Senado**, 24 de março de 2010. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/03/24/primeiro-presidente-eleito-apos-regime-militar-collor-adota-plano-para-matar-inflacao-com-um-so-tiro>>. Acesso em 29 de jun. 2017.

QUEIROZ, R. M. R. *Impeachment* e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. In: **Estadão**, *Blog* Direito e Sociedade, 16 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

RAMOS, E. S. **Ativismo judicial**: parâmetros dogmáticos. São Paulo: Saraiva, 2010.

RÉGIS, A. O '*impeachment*' do Presidente da República. In: _____; MAIA, L. M. (Orgs.). **Direitos Humanos, impeachment e outras questões constitucionais**. Recife/João Pessoa: Base/Universitária, 2004.

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

SALLUM JUNIOR, B.; CASARÕES, G. S. P. O *impeachment* do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

SERRANO, E.; MEDEIROS, A. O *impeachment* e o papel do STF. In: **Carta Capital**, 1º de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/o-impeachment-e-o-papel-do-stf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, D. B. Os contornos do ativismo judicial no Brasil: o fetiche do Judiciário brasileiro pelo controle dos demais poderes. **Revista de Informação Legislativa**, a. 50, n. 199, p. 163-78, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502923/000991414.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

TATE, C. N.; VALLINDER, T. (Org.). **The global expansion of judicial power**. New York: New York University Press, 1995.

TAYLOR, M. M. O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 229-57, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

TEIXEIRA, A. **Decisão liminar: a judicialização da política no Brasil**. Brasília: Plano, 2001.

VERBICARO, L. P. **A judicialização da política à luz da teoria de Ronald Dworkin**. S. d. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/090.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

VIANNA, L. W. (Org.). **A democracia e os três poderes no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

VIANNA, L. W.; CARVALHO, M. A. R.; MELO, M. P. C.; BURGOS, M. B. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.