

**O IMPEACHMENT: ESTRUTURA, FUNÇÃO E NATUREZA**  
***IMPEACHMENT: STRUCTURE, FUNCTION AND NATURE***

Artigo recebido em 04/02/2017

Revisado em 05/03/2017

Aceito para publicação em 09/04/2017

**Bruno Meneses Lorenzetto**

Doutor em Direito pela UFPR na área de Direitos Humanos e Democracia (2010-2014). Mestre em Direito pela UFPR na área do Direito das Relações Sociais (2008-2010). Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2003-2008). Bolsista pela CAPES durante o Mestrado na UFPR. Professor de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor de Direito do Programa de Mestrado em Direito (Direitos Fundamentais e Democracia) e da Graduação do Centro Universitário Autônomo do Brasil - UniBrasil. Visiting Scholar na Columbia Law School, Columbia University, New York (2013-2014). Desenvolve suas pesquisas na área de Direito, com ênfase em Teoria do Direito, Direito Público, Direito Constitucional e Teoria do Estado.

**RESUMO:** O presente artigo versa sobre o impeachment e está dividido em três partes. Na primeira, é observada a estrutura do impeachment, no que tange à definição de sua posição institucional e o caminho traçado para o aprimoramento da responsabilização presidencial. O segundo tópico versa sobre a função do impeachment, e contempla a especificidade de sua operacionalização. O terceiro item discute a natureza do impeachment, indicando que, apesar do não consenso a respeito de sua definição, a estrutura e função do processo apresentam importantes indicativos de que sua natureza é, ao mesmo tempo, política e jurídica.

**PALAVRAS-CHAVE:** Impeachment. Responsabilidade presidencial. Natureza.

**ABSTRACT:** The article talks about the impeachment and is divided in three parts. At first, the structure of impeachment is observed, regarding the definition of its institutional position and the path traced to improve presidential accountability. The second topic is about the function of impeachment, and contemplates the specificity of its operation. The third item discusses the nature of impeachment, indicating that although there is no consensus about its definition, the structure and function of the process have important indications that its nature is, at the same time, political and legal.

**KEYWORDS:** Impeachment. Presidential responsibility. Nature.

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Estrutura. 2 Função. 3 Natureza. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Como regra geral, o sistema parlamentarista confere maior estabilidade do que o presidencialismo em países desenvolvidos. Em países pobres não há diferença significativa entre os dois, enquanto que, no caso de países em desenvolvimento, a adoção do parlamentarismo conduz a um aumento da estabilidade democrática, auxiliando, por isso, na manutenção dos regimes.<sup>1</sup>

As democracias contemporâneas são moldadas como um instrumento para que o povo possa delegar para um agente público, um político ou um administrador, um conjunto de dispositivos para que este possa executar objetivos, demandados pela maioria. Diante de políticos que são movidos exclusivamente pelo seu próprio interesse, a delegação dos processos de tomada de decisão e da implementação de políticas, inerente à democracia representativa, pode abrir espaço para a ineficácia do Estado e para a corrupção entre políticos.

Enquanto que, de um lado, pode-se observar que os vencedores dos pleitos buscam mecanismos que possam garantir sua permanência ou de seu partido no poder, aqueles que são derrotados nos processos eleitorais podem responder desafiando o próprio resultado democrático ou buscando mecanismos para a deposição do governante. No parlamentarismo, a sua estrutura institucional está voltada para limitar a formação de partidos de aluguel e a formação casuística de maiorias, com isso, seria reduzida a instabilidade democrática, eis que, o executivo é submetido a um voto de confiança de apoio contínuo de uma maioria do parlamento.

Como resultado disso, o espaço para apropriações indevidas de verbas e de poderes pelo Primeiro Ministro acaba por ser bastante limitado. No presidencialismo, em sentido inverso, é fornecida, formalmente, maior autonomia para o chefe do executivo ao garantir mandatos com tempo pré-estabelecido, poderes de veto que podem ser utilizados com relativa discricionariedade e a formação de amplas maiorias parlamentares para que ele possa ser deposto via impeachment.

Tais mecanismos podem se tornar perigosos em cenários políticos em que a coalização seja formada e um presidente busque permanecer por tempo indeterminado no poder, seja por

---

<sup>1</sup> ADSERÀ, Alicia; BOIX, Carles. Constitutions and Democratic Breakdowns. In: MARAVALL, José María; SÁNCHEZ-CUENCE, Ignacio (ed.). *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

meio de sua pessoa, ou pelo uso de “marionetes” que venham a representá-lo,<sup>2</sup> enquanto que no caso de um Primeiro Ministro, a não ser que este consiga formar uma maioria parlamentar muito robusta, ele terá, como regra, maior dificuldade para permanecer por tempo indeterminado no poder, precisando periodicamente reestabelecer sua maioria no parlamento e podendo ser destituído com o uso voto de desconfiança,<sup>3</sup> sem que isso leve a profundos traumas no processo democrático.

## 1 ESTRUTURA

O impeachment do chefe de governo é um mecanismo institucional típico do regime presidencialista. Desde seu uso inicial até seu declínio na Inglaterra, perante a ascensão do parlamentarismo,<sup>4</sup> passando pelas transformações realizadas nos Estados Unidos,<sup>5</sup> as quais foram positivadas na Constituição americana, o impeachment foi visto como um mecanismo de utilização excepcional em Estados democráticos.

Eis que se têm, de um lado, o voto periódico, como mecanismo rotineiro para que o povo possa controlar seus representantes, uma vez que este disponibiliza a não recondução como procedimento que produz menos traumas e faz parte da inexpugnável fortuna dos processos eleitorais. Por outro lado, o processo do impeachment se coloca como via de escape

---

<sup>2</sup> Veja-se o caso da Rússia, em que, apesar do “semipresidencialismo”, o desenho institucional está voltado para conferir amplos poderes para o Presidente. Apesar disso, pode-se notar que a presidência de Dmitry Medvedev cumpriu uma função cênica no intervalo entre o segundo mandato presidencial de Vladimir Putin e seu terceiro mandato, diante da limitação constitucional.

<sup>3</sup> “Diante dessas circunstâncias, o sistema constitucional britânico terminou por criar o denominado ‘voto de desconfiança’ (*motion of no confidence*) que permite a destituição do ministro pela simples falta de confiança política do Parlamento, sem a necessidade de que o mesmo tenha cometido crime de qualquer natureza para que o poder legislativo o destitua. Trata-se de responsabilidade política pura, que se tornou comum no sistema parlamentarista de governo. Como esse sistema pressupõe estreita sintonia entre parlamento e governo, já que este é formado a partir da vontade do primeiro que, conseqüentemente, se compromete a colaborar com o gabinete de ministros, a responsabilidade política em sentido estrito, é decorrente da própria essência do sistema.” (GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 24).

<sup>4</sup> De acordo com Dicey: “Impeachments indeed may, though one took place as late as 1805, be thought now obsolete, but the cause why this mode of enforcing Ministerial responsibility is almost out of date is partly that Ministers are now rarely in a position where there is even a temptation to commit the sort of crimes for which impeachment is an appropriate remedy, and partly that the result aimed at by impeachment could now in many cases be better obtained by proceedings before an ordinary Court.” (DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. Indianapolis: Liberty Classics, 1982. p. 211).

<sup>5</sup> “O instituto do *impeachment* surgiu na Inglaterra, no fim da Idade Média. Originou-se da prática de a Câmara dos Comuns promover a acusação dos ministros do rei e a dos lordes julgá-los. Por razões compreensíveis, o impedimento foi perdendo sua razão de ser à medida que o sistema de governo foi evoluindo para o parlamentarismo. Neste, a noção de censura, que conduz à queda do Gabinete, veio a fazer-lhe as vezes (século XVII). A Constituição americana adotou o *impeachment*, com a particularidade, entretanto, de reservá-lo para os crimes políticos praticados tão-só por algumas autoridades, basicamente os funcionários nomeados pelo Presidente, ficando fora de sua abrangência os deputados e senadores.” (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 372). No mesmo sentido ver: GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de Responsabilidade do Impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. p. 9.

do presidencialismo para crises agudas, porém, ele mesmo tende a possuir diversos entraves para sua condução, assim, apenas nos casos em que se faz imperativo o impedimento, a remoção do Presidente da República que tenha cometido crime de responsabilidade é que este tem prosseguimento, perante a inexistência de outras maneiras menos trágicas para solucionar a crise.

Não se trata, por isso, de simples procedimento de substituição de Presidente impopular ou que não teve habilidade política para formar uma coalizão partidária para aprovar suas medidas no Legislativo. Há um traço inevitavelmente violento no procedimento que envolve a punição e a infâmia do chefe do executivo, pois, aquilo que se coloca em jogo é o desfazimento da democrática manifestação popular exarada na eleição presidencial.

Para tanto, a destituição presidencial consiste na abertura de uma ferida a qual, adverte Charles Black Jr., deveria ser acerbada como uma cirurgia de alto risco, procedimento ao qual só se recorre nos casos em que a precisão do diagnóstico e do tratamento não é duvidosa.<sup>6</sup> Deve-se ressaltar que a remoção presidencial, via impeachment, envolve a aplicação de uma penalidade que redundará em um momento de desmoronamento da vida política. Além disso, acaba por retirar da função pessoa designada em razão de escrutínio popular e, por isso, legitimada para ocupar a referida cadeira.

Para além da inevitável relação entre constitucionalismo e democracia, que emerge nas questões atinentes ao impeachment, a remoção presidencial decorrente de crime de responsabilidade, fulgura em especial a questão dos freios e contrapesos presentes na Constituição.<sup>7</sup> Isso porque a destituição presidencial precisa ter como fundamento uma afronta constitucional, fator que reafirma a força normativa da Constituição, tendo em vista que os crimes de responsabilidade são previstos expressamente no texto constitucional. Em razão disso, o impeachment ocupa o papel institucional de obrigar os oficiais públicos, em especial o Presidente da República, a cumprirem a Constituição.

Aquilo que se está a delinear, por meio do impeachment, ainda que seu uso seja raro e pontual, é a importância da responsabilização dos oficiais que se tornaram seus destinatários, em especial, o chefe do executivo que, historicamente, ocupou investidura acima das leis, a

---

<sup>6</sup> BLACK JR, Charles L. *Impeachment*. New Haven: Yale University Press, 1998. p. 2.

<sup>7</sup> “This analysis clarifies impeachment as a unique component of the Constitution’s system of checks and balances, which normally involves dialogues among the three branches about constitutional interpretation, but which, in the area of impeachment, involves a dialogue that purposefully excludes the judiciary largely if not entirely. (GERHARDT, Michael J. *The Federal Impeachment Process: constitutional and historical analysis*. Princeton: Princeton University Press, 1996. p. 24).

qual lhe conferia o *status* de soberano e, conseqüentemente, impassível de ser responsabilizado por seus atos.

Isso pode ser evidenciado nos argumentos de Benjamin Constant sobre a inviolabilidade real, a qual era mitigada pela possibilidade de responsabilização de seus ministros. Ainda que o poder ministerial fosse derivado do poder do Rei, sua existência deveria ser considerada de modo separado daquele, distinguindo, assim, a autoridade responsável e a que se encontra investida pela inviolabilidade.<sup>8</sup>

Importante lembrar que é desde a posição de soberania do Rei que este decretava o Estado de Exceção e suspendia a aplicação das leis, mas também, concedia perdão pelos crimes praticados, o que era outra maneira de afastamento das normas com base em uma decisão do soberano.<sup>9</sup> No caso do impeachment, contudo, em razão de sua disposição institucional, deixava de ser disponibilizada a graça real. O perdão, observava Blackstone, não poderia ser demandado nos casos de impeachment parlamentar como mecanismo para interromper o inquérito e a acusação de criminosos notórios.<sup>10</sup>

Com isso se está a traçar as primeiras linhas do constitucionalismo moderno no que tange à separação e limitação dos poderes. Ademais, no *Federalista*<sup>11</sup> a discussão sobre a natureza política ou jurídica a ser atribuída ao impeachment estava presente na Convenção Constitucional da Filadélfia. Nesta, parte dos constituintes defendia o impeachment como procedimento típico do Judiciário, visto não ser adequado políticos que oscilam do legislativo para o executivo utilizarem tal mecanismo, enquanto que, do outro lado, a atribuição de tais extensos poderes para o Judiciário era percebida como inconveniente.<sup>12</sup>

O procedimento que veio a ser adotado na Constituição dos Estados Unidos é herdeiro das Constituições estaduais anteriores à Constituição Federal americana, as quais realizaram experimentos institucionais na separação dos poderes. De modo mais direto, no *Federalista* n. 65, encontra-se o questionamento sobre o “verdadeiro espírito desta instituição”, que serve para submeter ao juízo da nação as ações de homens públicos, de modo que se conferia um

---

<sup>8</sup> CONSTANT, Benjamin. *Curso de Política Constitucional*. Tomo I, Madrid: Imprenta de la Compañía, 1820. p. 81.

<sup>9</sup> “How much the office of the President is analogous to that of a monarchical chief of the executive is revealed I the institution of equivalent authorities and in the assumption of a comprehensive position. As in other cases, there are elements of a principle of political form that are rendered relative by reducing them into means of organization.” (SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. Durham: Duke University Press, 2008. p. 317).

<sup>10</sup> Blackstone anota que, embora o rei não pudesse interferir no procedimento do impeachment, após seu trâmite, a graça real ainda poderia ser utilizada, tanto que em 1715 três lordes rebeldes foram beneficiados pelo rei após terem sido condenados em um impeachment. (BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England in Four Books*. vol. 2, Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1893. p. 399-400).

<sup>11</sup> HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.

<sup>12</sup> HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*. p. 232.

*freio* para a legislatura conter, nos momentos oportunos, em face de suas funções, agentes do Executivo.<sup>13</sup>

Na interpretação de Jack Rakove, os constituintes americanos não trataram o impeachment como algo separado de seu contexto, o qual esteve sempre conectado com os esforços para a criação de uma nova instituição: qual seja, um executivo republicano. Por isso, os problemas no estabelecimento dos poderes do Presidente envolviam, necessariamente, a definição de seu escopo e seus limites, dentre os quais, o poder do impeachment.<sup>14</sup> Caso os Estados Unidos tivessem seguido o modelo inglês e colocado o executivo sob o controle do Congresso, teria sido possível até mesmo, em caráter hipotético, dispensar o poder do impeachment.<sup>15</sup>

Não sem problemas foi a atribuição ao Legislativo a jurisdição para processar e julgar o impeachment. Questionamentos foram feitos sobre a conveniência de deixar este poder com pessoas submetidas a eleições periódicas, assim como a impossibilidade da neutralidade para o julgamento dos procedimentos contra eventuais acusados. Por isso, desde sua origem no constitucionalismo moderno, o impeachment já encontrava fundamentação que lhe conferia distinções, eis que, não se esperava do procedimento o mesmo rigor dos casos ordinários submetidos à autoridade dos tribunais. Ademais, os acusadores teriam a característica específica de serem representantes do povo, ao passo que o impeachment era reflexo da mistura ocasional de diferentes ramos do poder, mesmo porque, em certas circunstâncias, referida mistura se tornava necessária.<sup>16</sup>

Além da presença do Presidente da Suprema Corte como regente dos procedimentos no Senado, o grande poder conferido aos legisladores também precisava ser cindido entre as casas do legislativo, conferindo a uma o papel de acusar e à outra a função de julgar, evitando que as mesmas pessoas viessem a ser responsáveis pelo julgamento da peça acusatória, bem como, atenuando o eventual risco de que uma das Casas do Legislativo viesse a ser dominada por um partidarismo radical e realizasse perseguições políticas. Tais medidas, acreditava-se, encontrariam o limite na manifestação dos outros parlamentares da Câmara ou do Senado.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*. p. 395.

<sup>14</sup> RAKOVE, Jack N. Statement on the Background of Impeachment. *The George Washington Law Review*. v. 67, n. 3, 1999. p. 685.

<sup>15</sup> “But as the framers of the Constitution preferred to make the President independent of the legislature, it was requisite to provide a means through which he might be brought to trial, and if need be, deposed.” (HARE, John Innes Clark. *American Constitutional Law*. Boston: Little, Brown and Company, 1889. p. 210).

<sup>16</sup> HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*. p. 399.

<sup>17</sup> HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*. p. 399-400.

No que diz respeito à Convenção da Filadélfia, a decisão de tornar o Senado responsável pelo julgamento do impeachment surgiu em sua última quinzena, tendo em vista que os constituintes acreditavam anteriormente ser esta uma função da Suprema Corte. Além disso, a preocupação maior dos constituintes era com a atuação pública do Executivo e não com vícios mundanos que Presidentes viessem a possuir, mesmo porque, o Poder que merecia mais atenção e a interposição de limites, naquele contexto, era o Congresso e não a presidência.<sup>18</sup>

A expectativa da reeleição, entendiam os constituintes, privilegiaria uma atuação adequada pelo Presidente, eis que, poderia vir a ser obtida como reflexo de sua boa conduta na condução do governo. Assim se, de um lado, havia o interesse em garantir certa independência para a presidência, por outro lado, esta não se colocava para além da possibilidade de o Presidente ser destituído, por isso, o impeachment foi mantido como instrumento para eventuais abusos advindos do executivo.<sup>19</sup>

Contudo, não se pode descartar, na análise institucional, o potencial abuso por parte do Legislativo na utilização do impeachment como meio de intimidação do Executivo. Para tanto, entendia-se que a maioria qualificada de dois terços, demanda do Senado, seria um óbice para eventuais acusações não fundamentadas adequadamente ou meramente frívolas. Diante da escolha entre deixar um chefe do executivo inteiramente irresponsável e o estabelecimento de um tribunal com poderes para fiscalizar suas condutas, ainda que deste devesse ser esperada parcialidade, prevaleceu a última opção, a de atribuir a jurisdição ao Legislativo para julgar o impeachment.<sup>20</sup>

## 2 FUNÇÃO

O objetivo do impeachment é alcançar pessoas que tenham cometido crimes de responsabilidade que ocupem posições institucionais elevadas. Junto ao mecanismo se colocava a presunção no sentido que, em decorrência do exercício da função pública, tais pessoas dificilmente seriam punidas por causa de sua influência governamental ou da organização imperfeita dos poderes.<sup>21</sup>

Na Inglaterra, o julgamento do impeachment não estava limitado apenas à destituição do agente público, eis que o mesmo poderia se estender à integralidade das análises referentes

---

<sup>18</sup> RAKOVE, Jack N. Statement on the Background of Impeachment. p. 688.

<sup>19</sup> RAKOVE, Jack N. Statement on the Background of Impeachment. p. 690.

<sup>20</sup> HARE, John Innes Clark. *American Constitutional Law*. p. 211.

<sup>21</sup> STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1833. p. 250.

aos ilícitos praticados, de modo que a Câmara dos Lordes tinha o poder de decidir, além da remoção, até mesmo pela aplicação de penas como a de morte ou de banimento perpétuo.<sup>22</sup>

Assim, aspecto controvertido a respeito do impeachment refere-se à extensão do aspecto criminal em sua conformação. Tanto no caso brasileiro, com a previsão dos “crimes de responsabilidade” como no caso americano, com a previsão dos “*high crimes and misdemeanors*”, poderia se tentar traçar um paralelo quase imediato entre as figuras criminais ordinárias e aquelas que justificam o impeachment. Contudo, a distinção entre crimes comuns e de responsabilidade não é recente na doutrina constitucional.<sup>23</sup>

Para além do problema da ampla abertura semântica presente nos dois casos no que tange à palavra “crime”, a prática de crime comum por um Presidente da República não possui processamento simplificado. No caso do Brasil, a Constituição determina que seu julgamento seja realizado pelo STF, nos termos do artigo 102, I, b.<sup>24</sup>

Nos Estados Unidos, ainda que a linguagem constitucional limite os tipos de punições que podem levar ao impeachment, a Constituição deixa em aberto disputas sobre se as punições podem ser aplicadas de modo separado ou, no caso de desqualificação, após a remoção ou renúncia presidencial, enquanto o texto não indica a ordem de preferência entre processos criminais e os procedimentos do impeachment dirigidos contra a mesma pessoa.<sup>25</sup>

Outra distinção pode ser observada no que tange à finalidade do impeachment e da lei penal. Enquanto o objetivo do direito penal está na delimitação das formas de aplicação sanções pelo Estado, com vistas a garantir a segurança pública e combater a criminalidade, o impeachment possui como *telos* a proteção da Constituição contra atos que a violem. Para tanto, anota Celso Ribeiro Bastos, o fato de que altos funcionários poderem colocar em risco

---

<sup>22</sup> STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. p. 280.

<sup>23</sup> John Quincy Adams, ao comentar o julgamento do juiz John Pickering, o primeiro agente público federal a ser destituído nos Estados Unidos via impeachment: “For the office of a judge Mr. Pickering was utterly disqualified, and as the sentence went only to removal, the effect worked no injustice and might reconcile to the irregularity of the process. (...) Of those who remained and voted I am certain several voted with extreme reluctance, and by a sacrifice of their own judgments to the domineering dictates of the managers from the House, and an unreflected acquiescence in the doctrines which were then first advanced, that impeachment, thought for crimes and misdemeanors, was not a criminal prosecution, a doctrine which they were content to take for sound, as it suited the purpose for which it was then wanted, and the consequences of which they did not then stay to investigate. (ADAMS, John Quincy. *Writings*. V. III, 1801-1810. New York: The Macmillan Company, 1914. p. 110).

<sup>24</sup> 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;

<sup>25</sup> GERHARDT, Michael J. *The Federal Impeachment Process*. p. 64

princípios constitucionais e a estabilidade das instituições origina a demanda de uma medida que possa retirá-los do poder.<sup>26</sup>

Para Akhil Reed Amar e Brian C. Kalt, um presidente dos Estados Unidos que esteja exercendo sua função não pode ser processado.<sup>27</sup> Tal privilégio não colocaria os Presidentes acima da lei,<sup>28</sup> uma vez que eles podem ser demandados por suas ações após terem deixado o cargo, isso decorreria do fato de que o Presidente, ao contrário de outros oficiais públicos é único, incorpora a continuidade e indestrutibilidade do Estado, além do fato de ser conduzido por uma importante manifestação política de abrangência nacional.<sup>29</sup>

Nesse sentido, em razão do fato de que a Presidência demanda constante vigilância e a capacidade de agir de maneira decisiva e imediata, a figura do Vice-Presidente possui como principal atribuição sua capacidade de assumir o manto do Estado.<sup>30</sup> No Brasil a redação constitucional do artigo 79 é elucidativa ao dispor que o Vice-Presidente substituirá o Presidente no caso de impedimento e o sucederá na hipótese de vaga.<sup>31</sup>

Amar e Kalt entendem que, estruturalmente, o impeachment se encaixa com a natureza temporária do privilégio de não ser processado, isso porque os tipos de punição decorrentes do impeachment são limitadas e permitem que as funções presidenciais continuem sendo exercidas.<sup>32</sup> No Brasil, mesmo com o afastamento por até 180 dias do Presidente, após a instauração do processo no Senado, conforme o artigo 86, § 2º - CF, a função presidencial continua a ser exercida pelo Vice-Presidente ou aquele ocupe a linha sucessória prevista no artigo 80 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>26</sup> “O crime de responsabilidade guarda de características próprias da jurisdição a circunstância de ser apenas cabível dentro das hipóteses legais, se bem que os fatos delituosos, no impedimento, não estejam sujeitos a uma tipicidade tão rigorosa como aquela existente no direito penal. No mais, quanto aos seus objetivos, os do impedimento transcendem aos da repressão ao crime.” (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. p. 373)

<sup>27</sup> AMAR, Akhil Reed; KALT, Brian C. The Presidential Privilege Against Prosecution. *Nexus*, n. 11, 1997. p. 11.

<sup>28</sup> AMAR, Akhil Reed. On Prosecuting Presidents. *Hofstra Law Review*, v. 27, 1999.

<sup>29</sup> Para Carl Schmitt: “(...) o chefe de Estado em semelhante Constituição representa a *continuidade* e a *permanência* da unidade estatal e de seu funcionamento uniforme, transcendendo as competências a ele atribuídas, e que, por motivos da continuidade, da reputação moral e da confiança geral, tem que ter um tipo especial de autoridade, a qual faz parte da vida de cada Estado, assim como o poder e poder de comando que se foram diariamente ativos.” (SCHMITT, Carl. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 199).

<sup>30</sup> AMAR, Akhil Reed; KALT, Brian C. The Presidential Privilege Against Prosecution. p. 13.

<sup>31</sup> No mesmo sentido afirmou o STF que: “A ausência do Presidente da República do país ou a ausência do Governador do Estado do território estadual ou do país é uma causa temporária que impossibilita o cumprimento, pelo chefe do Poder Executivo, dos deveres e responsabilidades inerentes ao cargo. Desse modo, para que não haja acefalia no âmbito do Poder Executivo, o Presidente da República ou o Governador do Estado deve ser devidamente substituído pelo Vice-Presidente ou Vice-Governador, respectivamente” (ADI 3.647, Rel. Min. Joaquim Barbosa, j. 17.09.2007, Plenário, DJE 16.05.2008).

<sup>32</sup> AMAR, Akhil Reed; KALT, Brian C. The Presidential Privilege Against Prosecution. p. 18-19.

Para Black Jr, o Presidente dos Estados Unidos não poderia ser julgado por tribunais ordinários por crimes comuns, de modo que, se o crime cometido pelo Presidente não se enquadra nos moldes de uma ofensa que possa levar ao impeachment, as soluções seriam indiciar e postergar o julgamento até o fim de seu mandato ou atrasar o próprio indiciamento para depois de sua saída do cargo.<sup>33</sup>

Explica Albert Bushnell Hart que uma das dificuldades do impeachment estaria justamente no fato de que ele só poderia ser invocado e aplicado nas hipóteses previstas na Constituição, de modo que a penalidade do impeachment se limita à destituição, desqualificando a pessoa para o serviço público no futuro, o que tornaria, a partir de então, aplicável a pena pelo crime comum, pois, o objetivo do impeachment não seria punir pela prática de uma infração à lei, mas a prevenir que a pessoa não continue a praticar a infração.<sup>34</sup>

No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição dispõe no artigo 86 que caberá à Câmara dos Deputados admitir a acusação contra o Presidente por dois terços de seus membros no caso dos crimes comuns, os quais serão julgados pelo Supremo Tribunal Federal, na hipótese de recebimento da denúncia ou da queixa-crime. A solução constitucional brasileira para crimes comuns é importante, eis que, evita discussões sobre o desenho institucional e eventuais dúvidas sobre a quem caberia julgar o Presidente da República em tais hipóteses, e, ao mesmo tempo, permite estremar as distinções entre crimes comuns e crimes de responsabilidade.<sup>35</sup>

Ainda, no que diz respeito ao artigo 86 da Constituição de 1988, interpretou o Supremo Tribunal Federal que não deveria ser admitida pelo Legislativo acusação criminal contra o Presidente quando já encerrado o seu mandato.<sup>36</sup>

Também se manifestou o STF no sentido que o impeachment, no Brasil, segue o modelo dos Estados Unidos, porém, possui características que o particularizam em relação àquele modelo, eis que há lei ordinária que estabelece quais são os crimes de

---

<sup>33</sup> “If something he has done is both a crime and an impeachable offense, then, by express constitutional provision, he may, after removal, be tried again in the ordinary courts, and punished; this provision was put in to avoid any possible plea of ‘double jeopardy’.” (BLACK JR, Charles L. *Impeachment*. p. 40).

<sup>34</sup> HART, Albert Bushnell. *Actual Government as applied under American conditions*. New York: Longmans, Green, 1904. p. 306.

<sup>35</sup> Não se pode confundir crime comum com o de responsabilidade. Em termos técnicos, os crimes de responsabilidade não configuram infrações penais, como o caso de crimes praticados contra a administração pública. Como explica Fernando Whitaker Cunha: “(...) crimes de responsabilidade são aqueles cometidos em razão de certos cargos públicos.” (CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990. p. 250).

<sup>36</sup> AP 595, Rel. Min. Luiz Fux, j. 25.11.2014, DJE 10.02.2015.

responsabilidade, disciplina a acusação, o processo e seu julgamento.<sup>37</sup> Para tanto, a denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer razão, deixado o cargo.

Nos Estados Unidos vive-se sob a tradição do *common law*, porém, com o dilema da ausência de precedentes judiciais que possam definir quais ofensas ensejam o impeachment, razão pela qual são utilizadas as práticas históricas para o estabelecimento de parâmetros e compreensões sobre o sentido constitucional das ações que poderiam conduzir alguém ser alvo de um impeachment.<sup>38</sup>

Ainda, na legislação pátria, anterior à Lei 1.079 de 1950, a única pena aplicável era a de perda do cargo, a qual poderia ser agravada com a pena acessória da inabilitação, nos termos das Leis 27 e 30 de 1892 e da CF 1891, art. 33. Com a lei 1.079 de 1950, a inabilitação perdeu seu caráter de acessoriedade e, além disso, a renúncia realizada durante sessão de julgamento, uma vez este já tendo iniciado, não inviabiliza a continuação do impeachment.<sup>39</sup>

A jurisprudência do STF explana que a manifestação realizada pela Câmara dos Deputados sobre a admissibilidade da acusação, possui caráter de juízo político, eis que pode rejeitar a denúncia apresentada nos moldes do artigo 14 da Lei 1.079/1950. Mesmo no momento do juízo de admissibilidade, a leitura constitucional indica a necessidade da garantia do devido processo legal, de acordo com artigo 5º, LV da Constituição. Observado o formato específico deste procedimento, uma vez que a instauração efetiva do julgamento apenas vem a ocorrer no âmbito do Senado.<sup>40</sup>

Ademais, é importante frisar que, de maneira adequada, restou entendido pela Corte que a imunidade à prisão cautelar é prerrogativa exclusiva do presidente da República, não podendo a mesma ser estendida para governadores dos Estados.<sup>41</sup>

No que diz respeito ao §4º do artigo 86, a imunidade estabelecida não é genérica contra qualquer ilegalidade, trata-se de imunidade temporária à persecução penal. De modo análogo ao adotado nos Estados Unidos, conforme anteriormente exposto, não se está a

---

<sup>37</sup> MS 21.689, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 16.12.1993, Plenário, DJ 07.04.1995.

<sup>38</sup> SUNSTEIN, Cass. *Designing Democracy: what Constitutions do*. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 124.

<sup>39</sup> MS 21.689, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 16.12.1993, Plenário, DJ 07.04.1995.

<sup>40</sup> “Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado 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 fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas.” (ADI 1.634-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, j. 17.09.1997, Plenário, DJ 08.09.2000.)

<sup>41</sup> ADI 1.028, Rel. Min. Celso de Mello, j. 19.10.1995, DJ 17.11.1995. “Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, § 3º e § 4º, da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental – por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de chefe de Estado – são apenas extensíveis ao presidente da República.”. Ver também: ADI 978, Rel. Min. Celso de Mello, j. 19.10.1995, Plenário, DJ 24.11.1995.

retroceder na definição de uma perigosa garantia de que o Presidente é irresponsável por crimes não funcionais praticados ao longo de seu mandato.

Caso fosse o retorno da não responsabilização presidencial, todas as construções do constitucionalismo moderno indicariam o vetor inverso, enfatizando justamente a necessidade da *accountability* do Presidente e a inexistência de figura pública que não possa ser instada a responder por suas ações no exercício de sua função.

Aquilo que o §4º delinea é que a investidura presidencial suspende temporariamente a prossecução de tais crimes. Isso se deve ao fato de o Presidente ocupar posição política única, a qual ao mesmo tempo em que lhe confere uma série de poderes específicos para a condução dos destinos do país, torna o mesmo, inevitavelmente, alvo de contestações políticas.

Para não obstar o exercício de seu mandato – diante da hipótese de acusações que poderiam ter função de cunho paralelo, conformando uma “guerrilha” procedimental contra o Presidente – o constituinte entendeu adequado o estabelecimento de tal mecanismo que acaba por esfriar acusações de cunho não funcional. Ainda, se o fato for anterior à investidura, a competência originária não será incumbência do Supremo Tribunal Federal.<sup>42</sup>

Por isso, deduz-se que, em complementação ao impeachment, que trata de prática de crime de responsabilidade e deve observar rito específico, estabeleceu-se privilégio político-funcional no que diz respeito à imputação de ato estranho ao seu exercício presidencial quando este configurar crime comum. Far-se-ia necessário que o crime comum fosse praticado ao longo do mandato e estivesse vinculado a ações presidenciais, sob pena de não ser objeto de ação persecutória do Estado durante a investidura.

A interpretação constitucional, no referido quesito deve ser limitada, eis que, o privilégio não pode ser tal que estenda a imunidade para situações relacionadas à responsabilidade civil, infrações político-administrativas ou mesmo no que diz respeito à sua responsabilidade tributária. Logo, não se trata de irresponsabilidade presidencial, mesmo porque nos ilícitos penais que tenham sido realizados durante a investidura presidencial (*in officio*), ou em sua razão (*propter officium*), pode o Presidente responder criminalmente, mesmo na vigência do mandato presidencial, após a autorização da Câmara dos Deputados.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> HC 83.154, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 11.09.2003, Plenário, DJ 21.11.2003. "A imunidade do chefe de Estado à persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria CF. Precedentes: RTJ 144/136, Rel. Min. Sepúlveda Pertence; RTJ 146/467, Rel. Min. Celso de Mello.". Ver também: ADI 1.021, Rel. Min. Celso de Mello, j. 19.10.1995, Plenário, DJ 24.11.1995.

<sup>43</sup> Inq 672-QO, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16.09.1992, Plenário, DJ 16.04.1993.

No que trata do processo de impeachment, sua divisão em duas etapas demarca as funções institucionais a serem exercidas pela Câmara e pelo Senado. A manifestação da Câmara conduz apenas à possibilidade de o Presidente ser processado, não constituindo pré-julgamento do acusado. Indica, apenas, que a Câmara entendeu haver indícios suficientes para a continuidade do processamento do impeachment.<sup>44</sup> Com a decisão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378, o Supremo Tribunal Federal, além de evidenciar aspectos referentes ao rito processual do impeachment, acabou por minimizar a importância da decisão tomada pela Câmara, tornando-a apenas uma fase protocolar do rito, a qual não mais vincula o Senado.<sup>45</sup>

Entende-se que o ato de análise pela Câmara, apesar de sua natureza política, não deveria ser pura e simplesmente discricionária. Esta casa possui a incumbência de avaliar o preenchimento de requisitos mínimos da denúncia como a consistência probatória apresentada e a gravidade dos fatos imputados ao Presidente. De outra sorte, a análise da procedência ou improcedência, acabaria por, inevitavelmente, ser decidida com fulcro restrito na discricionariedade dos políticos envolvidos no processo decisório e, em razão disso, seria argumentativamente frágil, levando em consideração que não se trata de uma simples decisão rotineira.

Nesse sentido, observa-se que os critérios para avaliação das provas trazidas para análise das casas legislativas são relevantes. Se eventualmente for adotado um padrão probatório muito fraco, em que qualquer suspeição do cometimento de crime de responsabilidade fosse suficiente, poderiam ocorrer problemas na legitimação do impeachment, assim como poderiam continuar a existir dúvidas substantivas a respeito da culpa do Presidente.

Por outro lado, um standard probatório muito rigoroso constituiria, em termos práticos, o retorno da irresponsabilidade do chefe do executivo; nesse diapasão, a Presidência seria

---

<sup>44</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. p. 372.

<sup>45</sup> “3.1. Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do impeachment pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República. 3.2. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). 3.3. 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.” (ADPF 378 MC/DF. Rel. Min. Edson Fachin, j. 17.12.2015, DJE 08.03.2016).

mantida mesmo no cenário em que os membros das duas casas legislativas chegassem à conclusão de que o Presidente havia praticado crime de responsabilidade, ou seja, mesmo no caso de violação expressa dos dispositivos constitucionais.<sup>46</sup>

### 3 NATUREZA

A questão a respeito da natureza do impeachment condiciona, antes de sua aplicação, a relação entre os poderes. Se assumida sua fisionomia estritamente jurídica, apropriado seria seu processamento pelo Supremo Tribunal Federal. Na hipótese da exclusividade política, faltariam limitações ao Legislativo na definição dos crimes de responsabilidade e no regulamento de seu procedimento.

Não há, por isso, consenso sobre a definição da natureza do impeachment.<sup>47</sup> Tal questão se deve, como já dito, ao fato de os crimes de responsabilidade possuírem categorização própria, distinta da dos crimes comuns. Fosse o impeachment fundado exclusivamente em crimes comuns, sua natureza teria de ser estritamente judicial.<sup>48</sup> Contudo, o bem jurídico tutelado pelo impeachment possui alcance mais amplo, trata-se da ordem constitucional, a qual além de demandar mecanismos para sua preservação, enseja respostas políticas e jurídicas.

Tanto é assim que, uma vez que o Presidente sofra a sanção da destituição do cargo, em razão de crime de responsabilidade, nada obsta que o mesmo venha a responder pela prática de crime comum. Para que tal cenário se configure, necessário é que o ato praticado corresponda, concomitantemente, a um crime de responsabilidade e seja previsto pelas leis penais.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> No caso do Senado dos Estados Unidos, Gerhardt expõe que: “In the three impeachment trials held during the 1980s, considerable debate in the Senate focused on (1) whether the Senate should follow or apply a uniform standard of proof for impeachment trials and, if so, (2) which burden of proof ought to apply in such proceedings. The major argument in favor of a uniform burden of proof is that it would put both sides in an impeachment trial on notice as to how best to present their respective cases and would allow for greater consistency in impeachment trials.” (GERHARDT, p. 41).

<sup>47</sup> “Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou vastas dimensões políticas. Sofreu real metamorfose, que é registrada pela generalidade dos autores, não faltando quem sustente que a certo tempo o caráter político sobrepujou o aspecto judiciário.” (BROSSARD, Paulo. *O Impeachment: aspectos da responsabilidade político do presidente da república*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 27)

<sup>48</sup> “A Carta brasileira continua a fazer relevante distinção entre crimes de responsabilidade e crimes comuns para efeito de *impeachment*. Embora utilize o vocábulo ‘crimes’ para ambos os casos, apenas os últimos aparentam ser delitos penais típicos com previsão no Código Penal e nas leis penais extravagantes, ao passo que os primeiros seriam impropriamente denominados de crimes, pois se trata, em verdade, de infrações político-administrativas com penalidades essencialmente políticas. (GALINDO, Bruno. *Impeachment*. p. 52).

<sup>49</sup> “Em outras palavras, a condenação ao impeachment não elide os castigos próprios da lei criminal. Ademais, como já visto, a deposição do cargo por qualquer razão antes do julgamento torna este impossível por perda de seu objeto.” (BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. p. 373). Nos Estados Unidos explica Black Jr que: “(...) the obstruction of justice is ordinarily a wrong as well as a crime, and when it occurs in

Outra questão que indica a natureza política e jurídica do impeachment está no que pertine à hipótese isolada da má administração presidencial. Pois esta não constitui fator suficiente para a destituição, tanto pela ausência de sua positivação, quanto pela vastíssima subjetividade envolvida na definição daquilo que configura uma “má administração”. Fosse apenas um julgamento de cariz político, os chefes do executivo poderiam perder suas investiduras por causas estritamente ideológicas sem quaisquer justificações procedimentais mínimas.

Independentemente das razões que venham a ser utilizadas para a condução do impeachment, o desacordo ou o desagrado quanto às políticas e ideologias esposadas pelo Presidente por parcela da sociedade não substanciam fundamentos suficientes para a formulação de pedido de impeachment. Podem, de maneira paralela, motivar manifestações de agentes políticos e dos cidadãos contra a figura presidencial, mas, não deveriam ser as causas centrais do impeachment.

Nesse sentido, é fácil perceber que o desenho institucional favorece figuras como a de um presidente carismático e populista; este será, em princípio, mais perene em seu cargo do que aquele que conte com baixos índices de aprovação de seu governo e não possua uma base política para defendê-lo de ataques da oposição.<sup>50</sup>

De outra sorte, o chefe do executivo que viole reiteradamente seus deveres constitucionais, por meio do uso de seu poder discricionário, seja em relação a gastos públicos ou no que diz respeito a programas políticos estabelecidos de acordo com a lei, corre o risco de perder apoio político e popular.<sup>51</sup> Tais condutas podem ser interpretadas como parte do descumprimento de seu dever de manter e seguir a Constituição, eis que, ocupa a posição central na execução de políticas que atendam aos interesses mediatos e imediatos do povo.

Como as ofensas que dão início ao impeachment possuem, em maior ou menor grau, feição política, pode-se esperar que elas sejam exageradas por motivações partidárias. Logo,

---

connection with governmental matters, and when its perpetrator is the person principally charged with taking care that the laws be faithfully executed, there must come a point at which excuses fail.” (BLACK JR, Charles L. *Impeachment*. p. 46)

<sup>50</sup> “(...) impeachments are likely when the mass media systematically investigate and expose political scandals and when the president fails to keep tight control over Congress, either because the ruling party is very small or because it is under the control of an adversarial faction. At the same time, the ability of the legislature to remove the president from office ultimately hinges on the degree of popular mobilization against the government. When a broad social coalition takes to the streets to demand the resignation of the president, the fall of the administration is usually in sight.” (PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 3).

<sup>51</sup> “The president operates under a statutory directive that total expenditure or debt not exceed a certain figure, and he may even have some residual responsibility not to see the country descend into financial ruin.” (BLACK JR, Charles L. *Impeachment*. p. 43)

tais julgamentos podem ser ditados tanto por puro ressentimento político, mas também, por motivações voltadas à proteção do espírito republicano.<sup>52</sup> Com isso, corre-se o risco de que sejam formulados julgamentos e inculpações desproporcionais ou que não correspondam adequadamente à violação. O referido cenário pode, ainda, ser propulsionado por manifestações populares de ódio ou pelo crescente desprestígio que a figura pública venha a ser submetida.

Disso, poderia decorrer a ausência de qualquer limite no uso do remédio do impeachment, deixando o mesmo aberto a decisões amplamente discricionárias tanto pela Câmara como pelo Senado. Para tanto, em consonância com os valores modernos do constitucionalismo foi estabelecido, de modo detalhado, o procedimento para o processamento do impeachment por meio da Lei 1.079/1950, a qual, por sua vez, foi talhada por sucessivas decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de sua natureza política e jurídica.

No Julgamento do MS 20.941/DF, o STF definiu que a decisão sobre a admissão ou não do impeachment possui natureza predominantemente política, de modo que sob seu mérito não caberia controle judicial. Seria possível apenas a intervenção judicial nos casos de violação de sua regularidade processual. Assim, a competência para o exame da denúncia popular no processo do impeachment é do Presidente da Câmara, não sendo reduzido a formalidades externas ou versando sobre a legitimidade dos denunciadores e dos denunciados, podendo, por sua vez, rejeitar imediatamente a acusação que não preencha os mínimos requisitos para seu processamento.<sup>53</sup> Sua arquitetura e prática ao longo dos anos está inclinada para que o Presidente da Câmara realize mais rejeições do que prosseguimentos das denúncias.

A sutileza da definição do impeachment como categoria política e jurídica está refletida na própria definição do Senado como juiz natural do impeachment. O padrão habitual de demandas pelo desfazimento de decisões legislativas, via fiscalização judicial, não possui cabimento no impeachment. O escopo de atuação do Supremo Tribunal Federal é bastante estreito, primeiro, em razão da presença do Presidente do STF na sua condução no Senado quando de sua fase jurisdicional, segundo, pela limitação atinente aos freios e contrapesos, ou seja, a Corte não possui jurisdição sobre demanda voltada para desfazer a

---

<sup>52</sup> STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. p. 280.

<sup>53</sup> MS 20.941/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 09.02.1990, Pleno, DJ 31.08.1992.

decisão do Senado no que tange ao seu julgamento substantivo, sobre a continuidade ou não do Presidente em sua investidura.

Pode o STF, por outro lado, tratar de temas que digam respeito ao estrito cumprimento dos procedimentos do impeachment e corrigir eventual não observação do devido processo legal. Assim o fez quando do julgamento da ADPF 378.

Esta postura de deferência não configura novidade, eis que, é semelhante à posição do STF no tocante às votações de propostas de emenda constitucional, no caso em que se faz cabível apenas Mandado de Segurança de parlamentar para tratar de questões procedimentais.

Caso se imaginasse uma decisão do Supremo Tribunal Federal determinando o retorno do Presidente alvo do impeachment, seria instaurada profunda crise institucional e haveria, ademais, grande dúvida sobre a oportunidade e os modos de cumprimento de referida decisão, mesmo porque, esta fugiria dos perímetros institucionais traçados na Constituição, ainda que fundada em leitura expansiva do artigo 5º, XXXV da Constituição Federal. Mesmo porque, o referido dispositivo constitucional não se sobrepõe automaticamente perante outros instrumentos dispostos na Constituição, e o impedimento de a palavra final no impeachment pertencer ao Judiciário não redundaria em desrespeito à inafastabilidade do Judiciário.

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

Enquanto não se espera que o Supremo Tribunal Federal venha a perder seu discernimento e procurar desfazer uma decisão formulada pelo Senado em razão do impeachment, seria impossível dizer como uma ação como esta viria a ser recepcionada pelo povo, porém, configuraria uma enorme cisão institucional uma vez que, a responsabilidade final para processar e decidir o impeachment pertence ao Senado.

## CONCLUSÃO

No longo prazo, arrefecidas as paixões ideológicas que permeiam o julgamento do impeachment, faz-se possível perceber que, tal como uma perigosa arma, este precisa ser bem

guardado e utilizado como última opção para a remoção de um Presidente que tenha cometido crime de responsabilidade.<sup>54</sup> Existem vários outros mecanismos mais brandos para tratar o agigantamento presidencial; porém, quando se faz necessário o uso do impeachment é importante que este seja realizado observando o devido processo legal.

Por fim, não se pode perder de vista que se está diante de um instituto de feição política e jurídica e que ele representa espécie de inversão do fenômeno da judicialização da política. Eis que, enquanto a judicialização representa o fenômeno do acesso a uma nova instância deliberativa após o seu esgotamento na seara política, no impeachment, faz-se possível falar na politização de questões de origem judicial, uma vez que seu rito precisa ser definido anteriormente, seja pela Constituição, lei, ou jurisprudência, e sua aplicação ocorre inevitavelmente com base em fundamentos ideológicos. Não por outra razão que o impeachment é tratado como um importante teste da resistência de instituições democráticas sob o regime presidencialista, fator que ganha coloração mais vívida quando se trata de países com regimes democráticos jovens ou em fase de consolidação.<sup>55</sup>

Quisera que o resultado final de todo julgamento de um processo de impeachment não fosse a polarização política e a construção de um antagonismo insuportável que comprometesse o ligame social, mas, a lembrança de que os direitos devem ser considerados, respeitados, em nome do povo e para o povo. Ainda, que a Constituição é um compromisso da comunidade política e a mesma deve continuar a ser observada e estimada por todos e que, em casos extremos, pode ocorrer o processamento do impeachment em decorrência de violação atentatória à Constituição, violação constitucional insuportável, uma quebra do compromisso, do juramento constitucional. Assim, o impeachment teria como fundamento não apenas o crime de responsabilidade, mas, em sua dimensão política, a quebra de um juramento, uma traição à Constituição.

---

<sup>54</sup> BLACK JR, Charles L. *Impeachment*. p. 69.

<sup>55</sup> No caso do “recall”, o afastamento também pode ser empregado como uma alternativa em casos de infrações passíveis de “impeachment”. Juntamente com a tendência para períodos mais longos de permanência em cargos públicos surgiu a necessidade de um método que garantisse aos próprios cidadãos a segurança de poderem substituir um funcionário indesejável. A solução adotada foi o “recall”. (BATES, Frank G.; FIELD, Oliver P. *State Government*. New York: Harper and Brothers Publishers, 1954. p. 272-273)

**REFERÊNCIAS**

- ADAMS, John Quincy. *Writings*. V. III, 1801-1810. New York: The Macmillan Company, 1914.
- ADSERÀ, Alícia; BOIX, Carles. Constitutions and Democratic Breakdowns. In: MARAVALL, José María; SÁNCHEZ-CUENCE, Ignacio (ed.). *Controlling Governments: Voters, Institutions, and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- AMAR, Akhil Reed. On Prosecuting Presidents. *Hofstra Law Review*, v. 27, 1999.
- AMAR, Akhil Reed; KALT, Brian C. The Presidential Privilege Against Prosecution. *Nexus*, n. 11, 1997.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- BATES, Frank G.; FIELD, Oliver P. *State Government*. New York: Harper and Brothers Publishers, 1954.
- BLACK JR, Charles L. *Impeachment*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- BLACKSTONE, William. *Commentaries on the Laws of England in Four Books*. vol. 2, Philadelphia: J. B. Lippincott Company, 1893.
- BROSSARD, Paulo. *O Impeachment: aspectos da responsabilidade político do presidente da república*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- CUNHA, Fernando Whitaker da. *Direito Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 1990.
- DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the Law of the Constitution*. Indianopolis: Liberty Classics, 1982.
- GALINDO, Bruno. *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016.
- GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de Responsabilidade do Impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.
- GERHARDT, Michael J. *The Federal Impeachment Process: constitutional and historical analysis*. Princeton: Princeton University Press, 1996.
- HAMILTON; MADISON; JAY. *O Federalista*. Belo Horizonte: Ed. Líder, 2003.
- HARE, John Innes Clark. *American Constitutional Law*. Boston: Little, Brown and Company, 1889.
- HART, Albert Bushnell. *Actual Government as applied under American conditions*. New York: Longmans, Green, 1904.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RAKOVE, Jack N. Statement on the Background of Impeachment. *The George Washington Law Review*. v. 67, n. 3, 1999.

SCHMITT, Carl. *Constitutional Theory*. Durham: Duke University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. *O Guardião da Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1833.

SUNSTEIN, Cass. *Designing Democracy: what Constitutions do*. Oxford: Oxford University Press, 2001.