

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA - EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

ANA CAROLINA LIMA TUNES

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NOS CASOS DE IMPEACHMENT SOB
A ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

**BRASÍLIA
JULHO 2022**

ANA CAROLINA LIMA TUNES

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NOS CASOS DE IMPEACHMENT SOB
A ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão de graduação
em Direito do Instituto de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Daniel Falcão Gustavo dos Reis

**BRASÍLIA,
JULHO 2022**

ANA CAROLINA LIMA TUNES

**A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NOS CASOS DE IMPEACHMENT SOB
A ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como requisito para a conclusão de graduação
em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino,
Desenvolvimento e Pesquisa - IDP.

Orientador: Daniel Falcão Gustavo dos Reis

Brasília, julho de 2022

Prof. Daniel Falcão Gustavo dos Reis
Professor Orientador

Professor João Trindade

Antônio Pedro Machado

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família por ser meu suporte, principalmente aos meus pais que me proporcionaram o estudo na faculdade de direito. Ao meu namorado e amigos pelo apoio, e ao meu orientador que se dispôs a me acompanhar e instruir nesse processo final. Por fim, e mais importante, agradeço à Deus por todas as oportunidades; à Nossa Senhora, minha intercessora; e à São José, meu exemplo de santidade nos estudos e no trabalho.

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NOS CASOS DE IMPEACHMENT SOB A ANÁLISE DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

THE JUDICIALIZATION OF POLICY IN IMPEACHMENT CASES UNDER THE ANALYSIS OF COALITION PRESIDENTIALISM

Ana Carolina Lima Tunes

SUMÁRIO

Introdução. 1. O presidencialismo de coalizão. 1.1 O presidencialismo de coalizão e o princípio da separação dos poderes. 1.2 O princípio e o presidencialismo de coalizão como mecanismo de harmonização. 2.0 O processo de impeachment e o presidencialismo de coalizão. 2.1 Do impeachment. 2.2 O impeachment e o presidencialismo de coalizão. 2.2.1 As coalizões no governo Collor. 2.2.2 Breve análise das coalizões no governo fhc e governos lula. 2.2.3 As coalizões no governo Dilma. 3. A judicialização da política. 3.1 Conceito de judicialização. 3.2 A judicialização da política nos casos de impeachment. 3.2.1 Os casos de judicialização da política no impeachment. Conclusão. Referências.

RESUMO

A Constituição da República Federalista do Brasil de 1988 consagrou diversos princípios e diretrizes, dentre eles o Princípio da Separação dos Poderes. A partir dele, se determina que os três poderes devem ser separados mas harmônicos entre si. Acerca disso, duas matérias centrais são debatidas no presente trabalho: o procedimento do impeachment e o fenômeno da judicialização.

O impeachment, por sua vez, é fundamentado no cometimento de crimes de responsabilidade por determinado agente e, no caso do Presidente da República, pela inexistência ou existência de uma fraca coalizão. Esta é característica do movimento do “Presidencialismo de Coalizão”, conceito formulado por Sérgio Abranches, e igualmente fundamento de estudo.

Já a judicialização ocorre com o pedido de análise para o Judiciário de uma matéria que, inicialmente, não era de sua competência. O fenômeno existe em diversas áreas, sendo a do presente estudo a judicialização da política.

A partir do desencadeamento de toda crise política no processo de impeachment, se analisa a possibilidade de apreciação do Poder Judiciário sob a matéria, haja vista a competência do Senado Federal para tanto, conforme CRFB/88, e com base no Princípio da Separação dos Poderes e no Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição.

PALAVRAS-CHAVE: Judicialização; Impeachment; Presidencialismo de Coalizão; Separação dos Poderes.

ABSTRACT

The Constitution of the Federalist Republic of Brazil of 1988 enshrined several principles and guidelines, among them the Principle of Separation of Powers. From it, it is determined that the three powers must be separated but harmonious with each other. In this regard, two central issues are discussed in this work: the impeachment procedure and the phenomenon of judicialization.

Impeachment, in turn, is based on the commission of crimes of responsibility by a certain agent and, in the case of the President of the Republic, on the absence or existence of a

weak coalition. This is characteristic of the "Coalition Presidentialism" movement, a concept formulated by Sérgio Abranches, and also the basis of study.

Judicialization, on the other hand, occurs with the request for analysis to the Judiciary of a matter that, initially, was not within its competence. The phenomenon exists in several areas, and the one in this study is the judicialization of politics.

From the triggering of every political crisis in the impeachment process, the possibility of appreciation of the Judiciary under the matter is analyzed, given the competence of the Federal Senate to do so, according to CRFB/88, and based on the Principle of Separation of Powers and the Principle of Inalienability of Jurisdiction.

KEYWORDS: Judicialization; Impeachment; Coalition Presidentialism; Separation of Powers

INTRODUÇÃO

O princípio da separação dos poderes é reserva constitucional, prevista no art. 2º da CRFB/88. Tal separação é adjunta ao princípio da harmonização dos poderes, associado às funções atípicas de cada um.

Na esfera do governo, a exemplo, tem-se o Executivo assumindo o papel do Legislativo na criação de Medidas Provisórias e, noutra face, o Legislativo atuando com as funções do Judiciário no processo de impeachment. Tais questões ocorrem graças a esse princípio, garantia constitucional prevista no art. 2º da CRFB/88.

Ocorre que, dada a separação e, ao mesmo tempo, a necessidade de harmonização dos poderes, o movimento da judicialização ganha força no país, podendo ocorrer em diversas vertentes: na saúde, moradia, e até mesmo na política.

Essa última se dá principalmente nos casos de impeachment, onde é necessária a análise de um de seus pressupostos: o “presidencialismo de coalizão”. O conceito, que será analisado com mais profundidade ao longo do trabalho, é definido por Sérgio Abranches e pode ser entendido como um meio de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, em que há a garantia de alguns recursos em troca de apoio político parlamentar.

Assim, diante da sua falta ou sua fraca aplicabilidade, e além da inserção em crimes de responsabilidade, surgem mais possibilidades da abertura do processo de impeachment em momentos de crise.

Ademais, diante das dificuldades nesse contexto, se manifestam necessidades de se levar a questão, o conflito, ao Poder Judiciário - tendo em vista sua competência constitucional. Surge, entretanto, uma imprecisão se a questão analisada é meramente política, de governo, ou realmente um afronto à Constituição ou às leis brasileiras,

podendo ser analisada pelo Judiciário sem incorrer no afronte ao princípio da separação dos poderes.

A exemplo, se tem o caso do governo de Collor e da ex-presidente Dilma Rousseff, caracterizados por grandes instabilidades, principalmente pela falta de uma coalizão estruturada, o que gerou seus impeachments.

Diante a esse cenário se ajuizou diversas ações, entre elas Mandados de Segurança, a fim de se anular atos do Legislativo em face do Executivo. Portanto, serão analisados os limites da judicialização na política a partir dos casos de impeachment, este estudado a partir da existência de coalizões, observando de que forma um problema de governo se torna um problema judicial, quais são os limites dessa interpretação, e até onde estaria a atribuição do poder judiciário na defesa da constituição, ambos os fatores em face do princípio da separação dos poderes.

1. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

1.1 O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 2º, consagra o Princípio da Separação e Harmonia dos três poderes¹.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Tal princípio determina que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, são independentes, porém, harmônicos entre si a partir de suas funções típicas e atípicas. A ideia da separação dos poderes surgiu, inicialmente, com Aristóteles, foi aprimorada por John Locke e finalizada por Montesquieu.

Em “O Espírito das Leis”² Montesquieu determina a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Essa divisão, segundo ele, geraria um equilíbrio, a partir do sistema de freios e contrapesos, impedindo que alguma dessas instituições assumisse totalmente o poder. Ocorre que, ao mesmo tempo em que é necessário ter

¹ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

² MONTESQUIEU. **Do espírito das leis: introdução, tradução e notas de Miguel Morgado**. EDIÇÕES 70, uma chancela de Edições Almedina, S.A. Avenida Engenheiro Arantes e Oliveira, 11 3. C - 1900-221 Lisboa / Portugal. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9789724422404/pageid/4> . Acesso em: 08/06/2022

autonomia em suas atribuições, não se pode considerar que sejam plenamente independentes. Ou seja, para o filósofo, deverá ocorrer uma cooperação entre eles.

Ao se tratar do Legislativo e do Executivo, explica Oliver Nay:

O poder legislativo não deve ter o direito nem de executar, pessoalmente, as leis nem de deter o poder executivo; no entanto, “tem direito, e deve ter a faculdade de examinar de que maneira as leis que [ele] fez são executadas”. Por sua vez, o poder executivo não pode dispor da “faculdade de estatuir” no domínio da lei; é preciso, todavia, que exerça nesse âmbito sua “faculdade de impedir” a fim de que o poder legislativo não se torne tirânico.³

Deste modo, após os diversos conflitos na França pós 1789 entre o Executivo e o Legislativo, se adotou no Brasil a ideia do “poder moderador”, pensado por Constant, na Constituição de 1824. Tal poder seria o equilíbrio entre os poderes, objetivando a resolução entre os conflitos.

Ocorre que, com o desenvolvimento do positivismo jurídico, se aderiu a visão jurídica da separação dos poderes, desenvolvendo o direito a partir das leis. Assim explica Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴:

No curso do século XIX, uma concepção jurisdicista da separação de poderes veio, todavia, a prevalecer. Esta foi desenvolvida pelo positivismo jurídico, para o qual todo o direito se resumiria ao direito positivo. Ou seja, todo o direito proviria da lei, lei esta que o Legislativo criaria. Trata-se, como adiante se apontará, de uma interpretação estreita e bitolada do direito em geral e da doutrina da lei, adotada por essa corrente. Seu êxito em parte é devido a ajustar-se a preeminência do único Poder de origem popular que foi, nos primeiros tempos do constitucionalismo, o Legislativo. Reflexo dessa doutrina é o entendimento de existir uma diferença substantiva entre as três funções, legislação, administração e jurisdição. Por isso, na determinação desta diferença, gerações de juristas se esmeraram, desenvolvendo sutilezas dignas da escolástica. A doutrina positivista da separação dos poderes sobrevive até os nossos dias. Ainda é a que marca o Estado de Direito, presidido pelo princípio da legalidade, quando estreitamente concebido. Verdade é que, pelo mundo afora, esse princípio não mais significa a prevalência da lei formal, mas admite em lugar desta os atos com força de lei - ou seja, atos normativos primários provenientes do Executivo.

³ NAY, Oliver. **História das Ideias Políticas**. Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007 - pág. 205.

⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, Abril-Junho/2015. Pág. 70. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf?d=636688172701896480> Acesso em: 08/06/2022

Nesse sentido, após diversas mudanças, a Constituição Federal de 1988, em seu “título IV”, determinou a organização e competência de cada poder. Portanto, com base no princípio da legalidade e a força do texto constitucional, se tem o princípio da separação dos poderes definido e evidente no ordenamento brasileiro.

Relacionado a isso e com base no modelo presidencialista, federalista, multipartidário, e proporcional brasileiro, Sérgio Abranches⁵ cria o conceito de “presidencialismo de coalizão”, que é a necessidade de se efetuar coalizões entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de se estabelecer apoios mútuos.

Assim, de acordo com o autor⁶:

[...] o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” [...]

Dessa forma, o presidencialismo de coalizão é um meio de cooperação entre o Executivo e o Legislativo, em que, através das coalizões, há a garantia de alguns recursos em troca de apoio político parlamentar.

Tal regime é importante para o funcionamento de ambos poderes, tendo em vista que o alinhamento é pressuposto de seu desenvolvimento. Ou seja, o presidente precisa de base legislativa para ter a aprovação de seus projetos, assim como os deputados necessitam, por exemplo, de orçamento para a realização de suas promessas do seu eleitorado.

1.2 O PRINCÍPIO E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO COMO MECANISMO DE HARMONIZAÇÃO

Considerando a necessidade de harmonia entre os poderes, o conceito definido por Sérgio Abranches em “Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro”⁷ determina a existência de um meio de cooperação entre o Legislativo e o Executivo.

⁵ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro**. v. 31. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 1988.

⁶ Id., pág 21-22.

⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro**. v. 31. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 1988.

Assim conceitualiza o Autor⁸:

A coalizão é uma espécie de acordo prévio, pelo qual os partidos se dispõem a apoiar os projetos do Executivo, sob determinadas condições, a serem negociadas no momento da discussão e votação de cada um. Nunca é uma delegação de poderes. Nem é um voto de confiança num programa de governo que levaria à aprovação das medidas nele previstas.

Deste modo, surge a necessidade da instituição de “coalizões interpartidárias para formação do Executivo (gabinete)”⁹. Assim,

A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações sócio-culturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflitivas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.

[...] O que fica claro, no entanto, é que nossos problemas derivam muito mais da incapacidade de nossas elites em compatibilizar nosso formato institucional com o perfil heterogêneo, plural, diferenciado e desigual de nossa ordem social. A unidade lingüística, a hegemonia do catolicismo e a recusa ideológica em reconhecer nossas diversidades e desigualdades raciais têm obscurecido o fato de que a sociedade brasileira é plural, movida por clivagens subjacentes pronunciadas e que não se resumem apenas à dimensão das classes sociais; têm importantes componentes sócio-culturais e regionais.

As regras de representação e o sistema partidário expressam essa pluralidade; não a podem regular, simplificando-a ou homogeneizando aquilo que é estruturalmente heterogêneo. Basta ver que as sociedades que precisam recorrer a grandes coalizões apresentam importantes variações institucionais. Isto indica, precisamente, que a regra institucional adapta-se à realidade social, garantindo, assim, a representatividade e a estabilidade da ordem política.

Como indicado pelo autor, o primeiro fator que colabora para o surgimento da coalizão presidencial no país é o fato do Brasil ser um país heterogêneo, com diferentes grupos e culturas. Dessa maneira, presume-se que, pelo o eleitorado ser diferente entre si, buscando cada um representantes que defendam seus interesses, haverá uma heterogeneidade no Congresso Nacional. Consequentemente, será composto por uma fragmentação eleitoral, onde é indiscutível que o Presidente da República dificilmente possuirá maioria na Casa Legislativa exclusivamente com seu partido.

⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 77

⁹ idem - p. 20

Ligado a isso, o outro fator é a proporção do partido do Chefe do Executivo em detrimento do Legislativo. Quanto maior for o partido do Presidente na Casa e tiver menos fragmentações dos outros partidos no Congresso, menor será a necessidade do Presidente de construir coalizões interpartidárias. Por outro lado, quanto mais vulnerável for o partido do Presidente no Legislativo e mais fragmentado for o parlamento, maior a necessidade do Presidente de construir coalizões pós-eleitorais.¹⁰

Sobre isso, Sérgio Victor Antônio Ferreira¹¹ comenta:

O Brasil possui um dos sistemas multipartidários mais fragmentados do mundo. No caso, a origem do problema está no sistema eleitoral proporcional de listas abertas, consoante já exposto. Do ponto de vista do Poder Executivo, essa característica do sistema partidário é positiva, por um lado, e negativa, por outro. Alta fragmentação significa elevado número de potenciais aliados para o Executivo, todavia quer dizer também baixo compromisso dos parlamentares com o programa de Governo, o qual, somado aos poucos incentivos eleitorais, denota que benefícios monetários serão persuasivos.

Ainda de acordo com Sérgio Abranches, a fragmentação partidária no Legislativo pós Constituição de 1988 é maior em comparação ao período de 1946-1964¹². Esse aumento se relaciona com a constância da disputa presidencial baseada em dois partidos dominantes em contraponto à divisão partidária do sistema parlamentar.

Assim sendo, essa discrepância auxilia na formação das coalizões, haja vista que os dois partidos dominantes na esfera presidencial demandam uma fixação de posição dos outros partidos presentes na Câmara. Ademais conclui¹³:

A fricção entre PSDB e os dois partidos-pivô da coalizão de Fernando Henrique Cardoso, PFL e PMDB, e a tensão permanente entre PT e PMDB, partido-pivô das coalizões de Lula e Dilma, decorreram em parte da divergência entre “potência presidencial” e “peso parlamentar”. Quanto maior a coalizão e menor a fatia do partido presidencial nela, provavelmente maior o esgarçamento das relações entre este e os demais partidos da coalizão. Tal descompasso é um fator estrutural significativo, que contextualiza as relações entre Executivo e Legislativo.

¹⁰ BERHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Revista de Administração Pública, FGV. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 08/06/2022

¹¹ FERREIRA, Sérgio Victor Antônio. Linha de pesquisa acadêmica : **Presidencialismo de coalizão : exame do atual sistema de governo brasileiro** / Sérgio Antônio Ferreira Victor. – São Paulo : Saraiva, 2015. – (Série IDP). Pág. 140. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502631625/pageid/4>. Acessado em: 14/07/2022

¹² ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 95

¹³ Idem

Além disso, com o advento da Constituição de 1988, se acrescentou novas atribuições ao Presidente da República (art. 84 da CRFB/88), fazendo com que ele se tornasse essencial nas definições das discussões legislativas. Nesse sentido opina Magna Inácio¹⁴:

Existem teses muito fortes e muito aceitas de que, de fato, o presidencialismo brasileiro pós-1988 garantiu mais poderes ao presidente e isso contribuiu de forma significativa para a estabilidade democrática. Anteriormente, argumentava-se que o presidencialismo levaria a crises insolúveis, a golpes, ao fim da democracia. Mas a partir dos anos 90, vários estudos começaram a mostrar que nos países onde o presidente tinha mais poderes ele conseguia equilibrar o jogo com o Congresso, obtendo mais negociação, mais cooperação. É o caso do Brasil e do Chile, especialmente.

Contudo, o Presidente continuou dependente de votos para aprovar suas pautas legislativas e convalidar as Medidas Provisórias, por exemplo. Adicionado a isso, o plano orçamentário e os gastos públicos transformam as unidades da federação, e seus representantes, em sedentos de recursos da União. Assim, tal poder orçamentário fica nas mãos do Chefe do Executivo. A junção desses elementos gera o ideal motivo para a criação de coalizões: a troca entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Ademais, como explica Abranches, a complexidade da negociação das coalizões, porém, não é reduzida, variando com cada incentivo de políticas públicas e com os compromissos programáticos¹⁵. A coalizão, assim, não necessariamente será usada a todo tempo no governo, podendo ser efetuada apenas nos momentos mais cruciais, como por exemplo na hora de propositura de nova lei. Seu uso, principalmente nos momentos críticos, reforçam a ideia do princípio da harmonização dos poderes no governo, considerando que a articulação interna favorece seu desenvolvimento.

Ocorre que, por ser uma consequência do ordenamento político brasileiro, advindo, principalmente, com o modelo do presidencialismo da Constituição de 1988, tal instrumento não é regularizado, podendo assim, influenciar no modo de sua institucionalização. Nesse sentido, Sérgio Victor Antonio Ferreira¹⁶ critica que não é um

¹⁴ INÁCIO, Magna. **Força do Legislativo é demonstrada pela necessidade dos presidentes de formar maiorias**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/036072.shtml> Acesso em: 08/06/2022

¹⁵ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 87

¹⁶ FERREIRA, Sérgio Victor Antônio. Linha de pesquisa acadêmica : **Presidencialismo**

sistema estável, contribuindo, inclusive, para o aumento de custos no governo e para a fragmentação partidária, “em razão do incentivo que representa à criação de partidos pequenos, cujos dirigentes apenas buscam beneficiar-se de fatias do bolo de recursos públicos”¹⁷ - podendo até mesmo influenciar em prol da corrupção.

Além disso, há outras dificuldades no governo, que passam a desvirtuar o conceito e o objetivo original do regime, voltando-se o olhar ao Judiciário, como (i) os casos em que há recorrentes confrontos entre os dois poderes; e (ii) uma fraca coalizão, gerando a falta de apoio parlamentar, podendo, quando for o caso, ocasionar o impeachment do Presidente da República.

No primeiro cenário, quando se tem grande número de partidos para formar a maioria suficiente para garantir a governabilidade, há o aumento da chance de embates entre o Executivo e o Legislativo, em grande parte devido às diferenças ideológicas. Visto isso e diante da falta de mecanismos céleres com natureza política, para a resolução desses conflitos, surgem crises políticas maiores que são levadas ao Judiciário como forma de solução¹⁸.

Por outro lado, na segunda situação, quando o sistema de presidencialismo de coalizão não é predominante ou é fraco no governo, o Executivo perde apoio e, conseqüentemente, quórum nos momentos de votação de seus projetos, por exemplo. Deste modo, em momentos críticos de crise governamental, e observado os requisitos de cometimento de crimes de responsabilidade, é mais provável a chance da instauração de um processo de impeachment.

2.0 O PROCESSO DE IMPEACHMENT E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

2.1 DO IMPEACHMENT

O impeachment é previsto no art. 85 da Constituição Federal e na Lei 1.079/50, se iniciando com o pedido de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados, tendo o julgamento no Senado Federal.

de coalizão : exame do atual sistema de governo brasileiro / Sérgio Antônio Ferreira Victor. – São Paulo : Saraiva, 2015. – (Série IDP). Pág. 142. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502631625/pageid/4>. Acessado em: 14/07/2022

¹⁷ Idem.

¹⁸ Abranches, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, pág. 365

É conceituado como o processo de julgamento ante um crime de responsabilidade efetuado por algum Chefe do Executivo (no âmbito federal, estadual ou municipal) ou do Judiciário, cujo julgamento se dá pelo Poder Legislativo. Pode ser analisado como uma ferramenta de defesa da democracia e até mesmo da cidadania, considerando que o primeiro momento defensivo é dado nas eleições, onde cada cidadão escolhe seu candidato.

Salienta-se a gravidade, seriedade e importância do impeachment, haja vista o poder da democracia brasileira, em que o povo, através das eleições, escolhe seu candidato, e, por meio do impeachment, há a ruptura dessa escolha em prol da proteção da democracia. Ou seja, trata-se de um ciclo: em defesa e na aplicabilidade da democracia os cidadãos escolhem seus representantes; os quais, ao ferirem suas promessas por meio de crimes de responsabilidade, são punidos pelo impeachment, retirando-lhes o poder de cargo, o que se sobrepõe ao poder do povo, mas que ao mesmo tempo protege a democracia como um todo - conseqüentemente esse mesmo poder do povo.

Em relação ao Presidente da República, observadas as suas competências e deveres (art. 84 da CRFB/88), que possibilitam gerar maior poder, se têm seus descumprimentos ou omissões com capacidade de gerar processo por crime de responsabilidade, previstos na Lei 1.079/50¹⁹. Funciona o impeachment, portanto, como barreira para conter os agentes do Poder Executivo²⁰.

Nesse sentido explica Bruno Menezes Lorenzetto²¹:

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.

Observa-se, contudo, a complexidade do procedimento, em que se exige o quórum máximo previsto na Constituição, ou seja, de 2/3 do Senado Federal (e o mesmo

¹⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP). Pág. 1376

²⁰ Idem

²¹ LORENZETTO, Bruno Menezes. **O impeachment: estrutura, função e natureza**. Revista Jurídica Direito & Pa. São Paulo, SP - Lorena. Ano IX, n. 37. 2º Semestre, 2017. Pág. 04. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_pr_odutos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/6FC82AB180A9484DE050A8C0DD015EFC Acesso em: 08/06/2022

número da Câmara para aprovação). Além disso, em estudo feito por João Trindade e Juliana Magalhães²², dispõe os autores:

[...] É certo que, nos países de origem do instituto do impeachment, sua utilização tem sido rara ou nenhuma. Entretanto, estudos de Ciência Política apontam a utilização do impeachment como verdadeiro mecanismo de solução de crises do presidencialismo latino-americano, com o conseqüente aumento de frequência de recurso a esse instituto que seria, em tese, excepcional. Nas últimas duas décadas, Presidentes de diferentes países da região, com estilos e políticas diversas, foram cassados pelos respectivos parlamentos. De acordo com Aníbal Pérez-Liñan, o aumento da frequência com que se tem recorrido ao impeachment em países da América Latina demonstra uma nova roupagem do presidencialismo, com a relativa aproximação do impedimento com o voto de desconfiança do parlamentarismo. Tanto assim que o autor aponta alguns fatores presentes em todos os casos de cassação recentes na região: um grande escândalo de corrupção, baixa popularidade, protestos de grande escala e a perda de apoio no Legislativo.

Assim, como será adiante analisado, por mais que na história do Brasil pós 88 se tenha dois casos de Presidentes da República impeachmados, não se trata de um simples artifício em momentos de crise, e sim de um complexo recurso democrático.

Tal mecanismo se iniciou na Inglaterra, sendo aprimorado pelos Estados Unidos, e adotado pelo sistema brasileiro desde a Constituição de 1891. Nos Estados Unidos, tem-se a sanção meramente política de afastamento do cargo, necessitando da maioria simples do Congresso Nacional para a aprovação do processo²³. Já no Brasil, é debatido o entendimento sobre a natureza do impeachment, se seria meramente política ou “político-penal”.

Paulo Brossard, ex-ministro do STF, defende que o instituto do impeachment possui natureza política, considerando a base americana e por originar, objetivar, instaurar e julgar a partir de causas políticas.

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto

²² CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/ 2016 (Texto para Discussão nº 209). Pág. 15. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 de julho de 2022.

²³ MACHADO, Antônio Pedro. **Impeachment no presidencialismo de coalizão: estudo de caso do afastamento da presidente da república Dilma Rousseff**. Brasília: IDP/EDB, 2016. 62f. - Monografia (Graduação). -Instituto Brasiliense de Direito Público. Escola de Direito de Brasília. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2118/1/Monografia_Antonio%20Pedro%20Machado.pdf Acesso em: 08/06/2022

ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.²⁴

Já a opinião de uma natureza totalmente criminal pertence a Pontes de Miranda, haja vista que os crimes de responsabilidade, por pertencerem a uma lei federal, seriam figuras penais.

Em seus julgados, o Supremo buscou adotar a posição de Paulo Brossard, entendendo como política a natureza do impeachment²⁵.

Visto isso e considerando que os crimes de responsabilidade, pressupostos para a instauração do processo de impeachment, não são crimes comuns, dos quais são punidos na esfera criminal, se reconhece-o como de caráter político. Nesse sentido explica Paulo Brossard²⁶:

É que, convém se diga desde logo, os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. “O crime de responsabilidade - observou José Frederico Marques - embora assim chamado, infração penal não o é, pois só se qualificam como entidades delituosas os atos ilícitos de cuja prática decorra sanção criminal”. E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição. São infrações estranhas ao direito penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações políticas da alçada do Direito Constitucional (v. nota 176a).

Assim, se justifica o porquê do julgamento ocorrer ante o Senado Federal e não no Judiciário. O Ministro Gallotti, no julgamento do MS 21.564/DF²⁷, expôs:

Verifique-se que a distinção, em verdade, origina-se da própria Constituição, pois esta remete o julgamento dos crimes comuns ao Supremo Tribunal Federal, e o dos crimes de responsabilidade ao Senado. E não o faz sem motivo: a razão da distinção encontra-se na própria natureza dos ilícitos. Num caso, cuida-se de aspectos regulados pelo Direito Penal, preponderando aí a interpretação restritiva, e onde se tem por princípio basilar a necessidade da prova cabal da autoria do crime. Já no caso de crime de responsabilidade, o espectro estende-se até o campo da moral. E, aqui, torna-se particularmente importante a

²⁴ BROSSARD, Paulo: **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2ª edição - Editora Saraiva, 1992, São Paulo - SP. Pág. 75

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 20.941. **Mandado de Segurança**. 1992. Brasília, DF. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377> Acesso em: 08/06/2022

²⁶ BROSSARD, Paulo: **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2ª edição - Editora Saraiva, 1992, São Paulo - SP. Pág. 56

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.564. **Mandado de Segurança**. 1992. Brasília, DF. Pág. 04. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 08/06/2022

apreciação política do caso concreto (quando, no crime comum, prepondera a abordagem jurídica).» (Fls. 501/2).

Dessa forma, é possível reconhecer a função atípica do Senado Federal, atuando como o Judiciário no julgamento de agentes indicados pelo crime de responsabilidade. Junto a isso, percebe-se o princípio da separação dos poderes no rito - através das funções atípicas que embasam a ideia de harmonia dos poderes, tendo em vista não ser de competência originária do Poder Legislativo atuar como o Judiciário.

2.2 O IMPEACHMENT E O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

Ao mesmo tempo que o impeachment se relaciona com o princípio da separação dos poderes, igualmente acontece com o mecanismo do presidencialismo de coalizão. Este significa a criação de coalizões entre o Legislativo e o Executivo com o objetivo de progresso e realizações no governo; enquanto que no processo de impeachment se têm exatamente os dois poderes como autores participantes no processo.

Ou seja, a existência do presidencialismo de coalizão, em que se tem firmes acordos no governo, supõe um difícil resultado positivo do impeachment, considerando que a maioria da base do legislativo estará apoiando o Chefe do Executivo, o que implicará no momento das votações. Dessa forma, é necessária a presença de programações acordadas entre a agenda presidencial e o plenário para que se tenha sucesso legislativo do Presidente da República²⁸.

Caso o contrário, em que não haja coalizões e programações específicas e firmes durante o governo, não é inevitável e evidente que o impeachment presidencial ocorra, funcionando as coalizões apenas como meio de proteção para a realização daquele.

Na história do Brasil, houveram cinco processos abertos de impeachments, de Getúlio Vargas (1953), Carlos Luz e Café Filho (1955), Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016). Considerando que os últimos se realizaram no período pós Constituição de 1988, serão objetos de estudo.

²⁸ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 111

2.2.1 AS COALIZÕES NO GOVERNO COLLOR

No caso do governo Collor (1990-1992), em sede de eleição, tinha-se um cenário em que os dois maiores partidos, PMDB e PFL (Ulysses Guimarães e Aureliano Chaves, respectivamente), tinham maioria no Congresso, mas minoria em relação aos seus candidatos; enquanto que os dois maiores candidatos à presidência do primeiro turno - e futuramente do segundo turno, Fernando Collor (PRN) e Lula (PT), passaram a dispor de menos de 5% do voto partidário no Congresso²⁹.

Assim, ao ser eleito, a situação não se alterou, haja vista não possuir apoio da Câmara já que os partidos de esquerda controlavam 27% das cadeiras na Casa e o centro, com a perda da maioria, não o apoiavam³⁰. Além disso, a utilização de Medidas Provisórias, graças ao “plano Collor”, dificultou ainda mais a circunstância com os partidos. Assim,

Sua coalizão eleitoral já indicava a vocação minoritária de seu governo e a brecha que se abriria entre sua maioria eleitoral para presidente e sua coligação partidária, que obteve apenas 36% das cadeiras na Câmara.³¹

Entretanto, por outro lado, Collor possuía grande apoio popular. Devido ao contexto da época de hiperinflação, suas medidas provisórias foram muito aclamadas e esperanças pela população. Dessa forma, interessante a análise de que “o apoio popular garante, enquanto dura, a governança e a governabilidade, inclusive em governos minoritários”³², ou seja, o apoio popular não levou ao surgimento de coalizões de fato, mas influenciou que lhe desse aptidão de governança enquanto durasse esse apoio.

Em contrapartida, quando sua impopularidade surgiu junto à fragmentação de partidos na Câmara e no Senado, iniciou suas maiores dificuldades no governo. A crise política baseada na impopularidade, aumento da inflação e falta de apoio em seus projetos, gerou a linha tênue entre a mais frágil coalizão e o avanço do movimento de impeachment do Presidente. Nas palavras de Abranches³³:

Nos seus dois anos de governo, Collor conseguiu evitar que as forças majoritárias no Congresso se reunissem numa sólida coalizão de vetos

²⁹ MARTINS, Luciano. **A autonomia política do governo Collor**. Revista Brasileira de Economia. 1991. Pág. 29. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/470/7576> Acesso em: 08/06/2022

³⁰ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 96

³¹ Idem.

³² Idem. Pág 98

³³ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 113

contra ele. Mas em momento algum suas posições coincidiram com as posições dominantes no Legislativo.

Assim, tentou reformular suas coalizões (incorporando todos os partidos de direita da época) junto a reforma ministerial, mas tais mudanças não seguiam os princípios ideológicos apresentados ao público, agravando ainda mais sua situação no governo. De acordo com o autor citado:

O PSDB terminaria na oposição, no esfacelamento final do governo, quando até mesmo o PRN se afastou de seu criador. A mudança não deu a Collor a maioria desejada, mas ampliou o potencial de votos de sua coalizão de 28% das cadeiras para 47%. A matemática partidária era caprichosa. O partido-pivô da maioria no Congresso, o PMDB (22%) e o oscilante PSDB (7%) controlavam 29%. A esquerda tinha 20%. Sem o apoio de parte do PMDB e PSDB, o Executivo não aprovaria projeto algum. Mas, se a coalizão permanecesse fiel, mesmo que esses dois partidos fechassem com a esquerda, não fariam a maioria na Câmara. Os dois blocos, portanto, ficavam aquém da maioria. Um típico parlamento estrangulado. Collor conseguiu, no entanto, no dia 29 de abril, a aprovação na Câmara do novo valor do salário mínimo, uma questão sempre difícil no Congresso. A votação foi apertada, 233 a 215. A esquerda ficou toda contra. Boa parte do PSDB também. Sem apoio popular, Collor passou a uma situação de risco permanente. Se fosse abandonado pelo PFL, o partido-pivô de sua coalizão, perderia as condições de governabilidade.

Todavia, nos meses seguintes a crise se agravou e, após idas e vindas, a história terminou com o pedido de impeachment (em que, dos partidos de sua coalizão, 8 dos 28 deputados do PRN; 15 dos 79 do PFL; 8 dos 42 do PDS; 4 dos 30 do PTB; 1 de 3 do PSC; e 1 dos 8 do PTR, votaram a favor), a renúncia de Collor e a inabilitação de seus direitos políticos.

Com isso, se conclui que o cenário poderia ter sido diferente se houvesse apoio por parte do Legislativo, haja vista ser este o poder responsável pelo início e fim do processo de impeachment, em sua abertura e julgamento. Assim, a alteração não se daria no mérito objeto do impeachment, não isentando ou ignorando o crime de responsabilidade efetuado, e sim em seu resultado final, considerando a artimanha política do processo.

2.2.2 BREVE ANÁLISE DAS COALIZÕES NO GOVERNO FHC E GOVERNOS LULA

Por outro lado, os presidentes Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luiz Inácio Lula da Silva (PT) não sofreram impeachment em seus mandatos, mesmo sendo

protocolados pedidos nesse sentido - o primeiro possuiu 24 pedidos de impeachment, enquanto que Lula 37 pedidos³⁴. O motivo, em grande parte, se dá pela existência de firmes coalizões em seus governos.

O governo de FHC foi caracterizado por coalizões relativamente compactas e homogêneas, reunindo os maiores partidos de centro-direita. Enquanto que no de Lula, houve a inclusão de partidos pequenos e médios (relacionados ao centro, direita e esquerda), mantendo-se uma coalizão mais fragmentada ao longo do período³⁵.

Assim, por mais que os pedidos protocolados tivessem a base necessária para tal, ou seja a indicação de algum crime de responsabilidade, o seu desfecho não ocorreu devido ao apoio na Casa Legislativa.

2.2.3 AS COALIZÕES NO GOVERNO DILMA

No governo de Dilma (PT), em que se teve o segundo caso de impeachment pós CRFB/88, a situação já se alterou.

Conforme pesquisa do Datafolha em 2010³⁶, o cenário de expectativas para o governo da nova presidente era de 83% dos brasileiros acreditando que seu governo seria igual ou melhor do que o do presidente Lula. Ou seja, inicialmente havia grande apoio popular quanto ao seu governo, o que poderia influenciar positivamente em momentos de crise - o que não aconteceu devido a mudança de cenário durante a história.

Em relação às coalizões, a presidente começou seu governo com uma estrutura delicada, em que seu centro era composto pelo seu próprio partido, o que dificultou o início de suas coalizões³⁷. Porém, autorizou um acordo de rotatividade na Câmara para evitar que ocorresse confronto com o PMDB, o que não foi totalmente efetivo, considerando que logo de início ocorreram discussões, por exemplo, quanto ao valor do salário mínimo, prevalecendo aquele determinado pelo Executivo.

³⁴ Câmara Legislativa. **Sete pedidos de impeachment foram protocolados na Câmara nesta semana.** Agência Câmara de Notícias. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/646919-SETE-PEDIDOS-DE-IMPEACHMENT-FORAM-PROTOCOLADOS-NA-CAMARA-NESTA-SEMANA>. Acesso em: 08/06/2022

³⁵ INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, 2015. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IIML0R68wNQ_MDA_16702_/v21n2a03.pdf Acesso em: 08/06/2022

³⁶ Datafolha: para 83% dos brasileiros, governo de Dilma será igual ou melhor que o de Lula. Mas a corrupção preocupa. Revista Veja, 2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/datafolha-para-83-dos-brasileiros-governo-de-dilma-sera-igual-ou-melhor-que-o-de-lula-mas-a-corrupcao-preocupa/>. Acesso em: 08/06/2022

³⁷ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 270

Ademais, algumas questões externas deram início ao descontrole do governo, como a inflação e suspeitas de corrupção de ministros, este gerando mudanças na estrutura dos ministérios. Entretanto, de início, todo este cenário não alterou sua popularidade.

Diante da situação de suas coalizões, a Presidente da República afirmou que iria exigir que os critérios de governança do governo fossem internos, não admitindo que nenhum partido político interferisse nessas relações. Sobre isso, Sérgio Abranches³⁸ comenta:

A presidente tinha a percepção correta de que há uma diferença entre a garantia da governabilidade, e no limite do mandato presidencial, pela coalizão e a governança, a formulação e implementação das políticas de governo e manejo dos recursos orçamentários. No entanto, a divisão que procurou fazer contrariava a própria lógica da coalizão. A governabilidade é de interesse geral, mas interessa, em particular, a quem exerce o mandato presidencial. A governança também pode ser de interesse geral, mas interessa, em particular, os partidos. Era no controle das políticas públicas e recursos públicos que se dava a inconformidade dos objetivos da governante com a coalizão.

Assim, por mais que sua popularidade fosse alta, todavia, os custos de suas coalizões também eram - no primeiro trimestre de 2012 foi de 1,5% superior ao do mesmo período no primeiro ano de governo³⁹. Esse cenário prevaleceu durante todo seu primeiro mandato, mesmo diante das crises advindas.

Já no ano de candidatura à reeleição, ocorreram mudanças no cenário com a persistência do aumento da inflação, diminuindo sua popularidade com os protestos contra, principalmente, ao aumento das tarifas de ônibus em São Paulo e a corrupção, à época da Copa das Confederações. Diante disso, porém, o preço de suas coalizões não sofreu drásticos aumentos, sendo de apenas 1% em relação ao período anterior⁴⁰.

Entretanto, mesmo com esse cenário, devido ao marketing da campanha eleitoral, a situação mais acentuada se estabilizou, conseguindo sua reeleição no 2º turno com 51,6% dos votos em relação ao seu adversário, Aécio Neves (PSDB). Porém, nas palavras de Abranches “a criação de falsas esperanças alimenta a frustração e a decepção com a pessoa eleita, e corrói rapidamente a popularidade conquistada”⁴¹, ou seja, toda a

³⁸ Idem - Pág. 276

³⁹ Idem - Pág. 279

⁴⁰ Idem - Pág. 287

⁴¹ Idem.

expectativa de mudança no cenário brasileiro, com as promessas da campanha eleitoral, acabaram sendo frustradas com a perspectiva da realidade.

Por outro lado, inicialmente, seu partido conquistou a maior bancada na Câmara (70 deputados), seguido do PMDB (66 deputados) e PSDB (54 deputados). Porém, os primeiros partidos não tiveram a maioria necessária, somando apenas 26% dos votos. No Senado a situação não era diferente, onde o PT elegeu a segunda bancada, treze senadores, 16%; e o PMDB com a primeira bancada, dezenove senadores e 23% dos votos. Nesse sentido, em seu segundo mandato, Dilma possuiu, na sua coalizão, uma hegemonia de centro-direita.

Ainda, diante do escândalo agravado da Operação Lava Jato, as consequências se direcionaram para sua crise de popularidade e de coalizão, nesta última necessitando fazer 6 realocações de ministérios para o PMDB. Além disso, o custo de sua coalizão aumentou de forma drástica: 42,6% em relação ao mesmo período do ano anterior. A impopularidade levou à maior dificuldade em permanecer com as coalizões, haja vista que a desconfiança externa (popular) exigiu compensações imediatas para que a coalizão continuasse a lhe dar apoio⁴².

Somado a isso, o afastamento político entre o Presidente da Câmara, o Vice-presidente da República e a Presidente Dilma, e as investigações de corrupção de ambos, foram o estopim para o início do procedimento de impeachment.

Nesse cenário, o que, de um lado, para uns foi um “golpe” diante dos interesses individuais do presidente da Câmara, do outro foi “justiça” haja vista os crimes de responsabilidade cometidos pela presidente. A análise, porém, é a forma que o processo de impeachment ocorre, ou seja, sempre a partir de uma fragilidade na coalizão de um governo e da impopularidade do governante, independente de quem o for (ou de seu viés político).

3. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

3.1 CONCEITO DE JUDICIALIZAÇÃO

Além do princípio da harmonia e separação dos poderes ser observado na esfera dos Poderes Executivo e Legislativo, pode ser também observado entre o Judiciário e o Legislativo, através da judicialização da política - ou seja, quando ocorre a intercessão do Judiciário no Legislativo.

⁴² Idem Pág. 301

Este fenômeno consiste na análise, pelo Poder Judiciário, sobre alguma matéria que teve sua resolução impossibilitada na esfera dos outros poderes. De acordo com o Ministro Barroso⁴³, uma grande causa da judicialização foi a redemocratização do país, com a promulgação da Constituição de 1988, em que o Judiciário passou a exercer o papel mais ativo de proteção à Constituição e aos direitos nela descritos, havendo maior acesso à justiça para os cidadãos. Dessa forma:

Na medida em que uma questão – seja um direito individual, uma prestação estatal ou um fim público – é disciplinada em uma norma constitucional, ela se transforma, potencialmente, em uma pretensão jurídica, que pode ser formulada sob a forma de ação judicial. Por exemplo: se a Constituição assegura o direito de acesso ao ensino fundamental ou ao meio-ambiente equilibrado, é possível judicializar a exigência desses dois direitos, levando ao Judiciário o debate sobre ações concretas ou políticas públicas praticadas nessas duas áreas.

Nesse sentido, de acordo com Pupe⁴⁴, citando Roger Leal, esse modelo seguiu a tendência mundial, em que “o modelo principiológico adotado pelo Welfare State, aliado ao vultoso número de funções conferidas ao Poder Judiciário, admitiu uma estrutura constitucional onde a decisão judicial passou a ter poderes nunca imaginados.”

Fabrizio Castagna⁴⁵ destaca que, nos países em que há grande presença dos movimentos da judicialização, a atuação dos tribunais constitucionais é inerentemente política, já que definem a forma como a constituição deve ser entendida, quando resolvem disputas jurídicas específicas. Além disso,

[...] a Corte Constitucional atua com um forte componente discricionário, de escolha entre duas ou mais opções possíveis interpretativamente e igualmente viáveis politicamente. Um terceiro aspecto da atuação política da Corte diz respeito ao fato de que ela age estrategicamente, no sentido de avaliar o impacto de suas decisões, antecipar possíveis reações dos diversos atores políticos, bem como viabilizar a sua eficácia.

⁴³ BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, Ativismo judicial e legitimidade democrática. Pág. 03. Disponível em: <https://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf> Acesso em: 08/06/2022

⁴⁴ NÓBREGA, Guilherme Pupe. **A Função Política da Jurisdição Constitucional**. 2010. Monografia de Direito - Instituto de Direito Público, IDP, Brasília, 2010. Pág. 94. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/181/1/Monografia_Guilherme%20Pupe%20da%20No%20brega.PDF. Acesso em: 08/06/2022

⁴⁵ LUNARDI, Fabrício Castagna. STF na política e a política no STF: poderes, pactos e impactos para a democracia. São Paulo : Saraiva, 2020. Pág. 45. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553618347/pageid/45> Acesso em: 08/06/2022

Assim sendo, o Judiciário passou a exercer sua atuação positiva, ao invés da negativa, sobre a atuação dos demais poderes; como bem leciona Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁴⁶:

O Judiciário, desde a República, vem, de mais em mais, exercendo um controle sobre a atuação dos demais Poderes. Ele desde então fiscaliza os atos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, apreciando a constitucionalidade e a legalidade dos mesmos. Entretanto, até ontem esse controle tinha um caráter que se pode chamar de *negativo*. Desfazia atos inconstitucionais e ilegais. Hoje, porém, a esse controle negativo se acrescenta um outro, que se deve qualificar de *positivo*. É o de determinar a ação governamental, até de modelar a própria ordem constitucional. Isto se tem realizado de vários modos, inclusive pela utilização, num rumo novo, dos instrumentos de controle negativo.

Visto isso, é importante fazer a diferenciação entre o ativismo e o fenômeno analisado. De acordo com o dicionário Aurélio, “ativismo” significa “doutrina ou prática que preconiza ação política vigorosa e direta”. Assim sendo, ao falar do ativismo no âmbito judicial, seria a extrapolação do seu papel original. Para Barroso⁴⁷, o tema está ligado à interpretação da Constituição.

Já o ativismo judicial é uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva.

No mesmo sentido, Elival Silva Ramos⁴⁸ argumenta que se trata de

o exercício da função jurisdicional para além dos limites impostos pelo próprio ordenamento que incumbe, institucionalmente, ao Poder Judiciário fazer atuar, resolvendo litígios de feições subjetivas (conflitos de interesse) e controvérsias jurídicas de natureza objetiva (conflitos normativos).

Desse modo, exposta a diferenciação entre os dois movimentos, conclui-se que a judicialização da política é a ação natural do Poder Judiciário, ao ser levado à ele questões

⁴⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O papel político dado ao Supremo pela Constituição. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-abr-08/papel-politico-dado-judiciario-constituicao>

⁴⁷ BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32. Publicações UERJ. ISSN 2358-4130. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388> Acesso em: 08/06/2022

⁴⁸ RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial : parâmetros dogmáticos**. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2015, p. 131. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502622289/pageid/4> Acesso em: 08/06/2022

para sua análise, diferentemente do ativismo que é seu uso abusivo em determinadas matérias.

Ocorre que, se tratando da judicialização, alguns temas são debatidos quanto à sua possibilidade, como é o caso da política nos casos de impeachment, em que é possível quando houver vícios em seu procedimento, relacionados às questões constitucionais, mas não pertinente ao mérito em si.

3.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NOS CASOS DE IMPEACHMENT

Inicialmente, distingue-se as chamadas “políticas públicas”, e seus tantos casos de judicialização, da “política crua”, a qual é objeto de estudo. A primeira se refere ao conjunto de ações que o poder público deve concretizar, como saúde e educação. Já o tema tratado no presente trabalho se refere à política como direito, e organização de uma nação, analisado sob o aspecto do impeachment.

Posto isso, baseado no processo de “judicialização” e todos os aspectos constitucionais já analisados que conferem ao Judiciário a apreciação de questões individuais e públicas, questiona-se a presença e possibilidade de se levar matérias meramente políticas, no bojo do impeachment, ao Poder Judiciário.

Sabe-se que a natureza política do impeachment leva à competência atribuída ao Senado, pelo constituinte, de julgar tais casos, tornando os magistrados incapazes para tanto⁴⁹. Nesse sentido, de acordo com Paulo Brossard⁵⁰:

Afeitos à aplicação da lei, consoante métodos estritamente jurídicos, é duvidoso que, de ordinário, os juízes tenham condições para decidir acerca de fatos que, por vezes, transcendem a esfera da pura legalidade, inserem-se em realidades políticas, vinculam-se a problemas do governo, insinuam-se em planos nos quais a autoridade é levada a agir segundo juízos de conveniência, oportunidade e utilidade, sob o império de circunstâncias imprevistas e extraordinárias.

Ainda, citando Story, complementa o autor dizendo que os deveres, em caso de violação, que geram o impeachment “são facilmente compreendidos por estadistas e raramente conhecidos dos juízes”. Assim, o tribunal que decidisse tais questões agiria de maneira inadequada, se restrito à legalidade, ou iria pela via extrajudicial para poder decidir da melhor maneira, não fazendo sentido a remessa ao Judiciário.⁵¹

⁴⁹ BROSSARD, Paulo. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2ª edição - Editora Saraiva, 1992, São Paulo - SP. Pág. 138 - 139

⁵⁰ Idem. Pág. 142

⁵¹ Idem

Dessa forma, o ex-ministro e autor Paulo Brossard defendia que pelo mecanismo do impeachment ser político, começando e terminando na esfera do Legislativo, faltava jurisdição ao STF para conhecer tal matéria, haja vista a determinação de competência legislativa dada pela Constituição⁵².

Tal raciocínio é coerente com a esfera do julgamento do mérito do impeachment (haja vista a competência do Senado para tanto), não cabendo, porém, ao se falar da análise procedimental com possíveis vícios constitucionais existentes. Ao contrário, seria grave lesão ao art. 5º, XXV da CRFB/88, que determina que nenhuma lesão ou ameaça do direito será excluído da apreciação do Judiciário, caso isso não ocorresse.

A falta de análise e revisão judicial quanto à admissibilidade do impeachment ou até mesmo da análise dos crimes de responsabilidade, não abre portas ao Congresso e ao Senado para ignorar as diretrizes constitucionais⁵³, sendo obrigatório que haja sua observância. Nos casos de desprezo, deverá então ser levado ao Judiciário. No mesmo sentido expõe Antonio Capuzzo:

Adotar uma separação tripartite de Poderes em Legislativo, Judiciário e Executivo, ao modelo de Montesquieu, seria privar o STF do conhecimento de eventual lesão a direitos individuais e da análise formal do procedimento no bojo do processo de impeachment, o que resultaria, respectivamente, em um modelo que não expressaria adequadamente toda a complexidade contemporânea, bem como significaria redução do poder conferido ao Supremo Tribunal Federal pela própria Constituição: o de árbitro nos litígios que contraponham os Poderes da República pela apreciação emergencial de atos do Executivo ou Legislativo⁵⁴.

Ademais, o STF decidiu que não se pode falar de falta de jurisdição para o controle judicial do processo de impeachment, no julgamento do MS 20.941/DF e reiterado no MS 21.689/DF:

“[...] 2. Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão

⁵² MEIRELLES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. São Paulo: Almedina, 2020. Pág. 98. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271170/pageid/119> Acesso em: 08/06/2022

⁵³ CANOTILHO, J.J. Gomes... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP). Pág. 1375.

⁵⁴ MEIRELLES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. São Paulo: Almedina, 2020. Pág. 99. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271170/pageid/119> Acesso em: 08/06/2022

final sejam medidas de natureza predominantemente política - cujo mérito é insusceptível de controle judicial - a esse cabe submeter a regularidade do processo de impeachment, sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de impeachment, da jurisdição constitucional das Casa do Congresso Nacional”⁵⁵

Assim, cabe esse controle sobre o processo do impeachment, não devendo, porém, adentrar seu mérito. Para Antonio Capuzzo⁵⁶:

Como foro especializado, o Supremo Tribunal Federal incumbe-se, ainda, de apreciar originariamente atos de segunda ordem do presidente da República e das Mesas do Congresso Nacional. Na prática, tal competência converteu-se na apreciação emergencial de atos internos do Congresso e do Executivo, alçando o Supremo ao centro do sistema político brasileiro, levando-o a atuar como um tribunal de pequenas causas políticas em tempo quase real.

Dentre as competências do Supremo Tribunal Federal, há o dever de zelar pela Constituição, atuando nas causas que demandarem tal proteção. Além disso, o art. 102 da CRFB/88 dispõe acerca de sua responsabilidade de processar e julgar os mandados de segurança contra atos do Presidente da República, da Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
I - processar e julgar, originariamente:

[...]

d) o *habeas corpus*, sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o *habeas data* contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;

Visto isso, se tem o Mandado de Segurança como um dos principais meios para se atingir o Judiciário nos casos de impeachment, como será analisado adiante.

⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.689. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>

⁵⁶ MEIRELLES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros : os casos Collor e Dilma**. / 1. ed. 2020. Pág. 64. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271170/pageid/64> Acesso em: 08/06/2022

3.2.1 OS CASOS DE JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO IMPEACHMENT

Os dois casos atuais, pós CRFB/88, de presidentes que sofreram impeachment no país, foram levados ao Judiciário, sofrendo ou não influências deste poder.

Primeiramente no caso de Collor, diante do cenário praticamente unânime quanto à certeza de seu impeachment - em grande parte devido à frágil coalizão de seu governo no momento - diversas matérias foram questionadas pelo próprio Presidente, através de Mandados de Segurança, na tentativa de assegurar alguma questão que impedisse seu impeachment.

Após iniciado o procedimento de admissibilidade na Câmara e diante da instabilidade da recepção ou não da Lei 1.076/50 e do Regimento Interno da Câmara na CRFB/88, o impetrante impugnou, por meio do MS 21.564/DF⁵⁷, o ato do Presidente da Câmara em relação (i) a qual juízo deveria ser apresentada a denúncia; (ii) ao prazo de defesa (a Câmara havia determinado 05 dias); e (iii) buscou a votação secreta dos deputados.

Assim, em liminar, foi decidido que o prazo para defesa seria de 10 dias, e não de 05 como havia determinado a Câmara dos Deputados. Observado isso, entendeu o STF, no julgamento de mérito, que (i) caberia ao Senado processar e julgar o processo, após a autorização pela Câmara dos Deputados; (ii) que a defesa e o contraditório poderia ocorrer diante do Senado, considerando a competência apenas de admissibilidade formal da Câmara; e por fim, (iii) que a votação deveria ser aberta, por recepção do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

[...] o impeachment do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento (CF, art. 51, I; art. 52, I; art. 86, § 1º, II, § 2º). II — No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei nº 1.079/50. III — No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas,

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.564. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552> Acesso em: 08/06/2022

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. 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. [...] IV — Recepção, pela CF/88, da norma inscrita no art. 23 da Lei 1.079/50. Votação nominal, assim ostensiva (RI/Câmara dos Deputados, art. 184), ou votação em aberto (RI/Câmara dos Deputados, art. 187, § 1º, VI). [...] VI — Mandado de Segurança deferido, em parte, para o fim de assegurar ao impetrante o prazo de dez sessões, para apresentação de defesa.

Já com o MS 21.623/DF⁵⁸, já afastado de suas funções, Collor buscou anular a decisão do Ministro presidente do STF e do processo de impeachment, que (i) negou o pedido de suspeição formulado contra os senadores, julgadores da causa com interesse, e que (ii) negou o pedido de outra audiência testemunhal antes das alegações finais.

O STF, por sua vez, entendeu que (i) a suspeição dos senadores não deveria ser aceita, ante a natureza política do processo; além disso, que (ii) o pedido acerca da audiência testemunhal não poderia ser deferido pela testemunha se encontrar fora do Brasil, sendo que a sua falta não gerou grandes prejuízos à defesa⁵⁹. Além disso, se determinou que a votação fosse nominal.

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. “IMPEACHMENT”: NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O “IMPEACHMENT” E O “DUE PROCESS OS LAW”. IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. [...] O “impeachment” no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do “impeachment”, seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente à acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e Ministros do STF. CF/1891, artigos 53, parágrafo único, 54, 33 e §§ 29, 52 e §§, 57, § 2º. [...] Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Incorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pode ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. [...] Impedimento e suspeição de Senadores: inoportunidade. O Senado, posto investido na função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o

⁵⁸ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.623. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1992. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2900131/mandado-de-seguranca-ms-21623-df/inteiro-teor-101166740> Acesso em: 08/06/2022

⁵⁹ COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **O protagonismo do Supremo no processo de impeachment de presidentes**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-05/constituicao-protagonismo-stf-processo-impeachment-presidentes> Acesso em: 08/06/2022

Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado federal - se investe de “função judicialiforme”, a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõe o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n° 1.079, de 1950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cód. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas “a” e “b”, o alegado impedimento dos Senadores. Mandado de Segurança indeferido.

Assim, após aprovada a instauração do processo por crime de responsabilidade no Senado, a Comissão aprovou parecer pela condenação de Collor, e, com o início das votações, o Presidente apresentou o pedido de renúncia. Assim, a segunda Casa recebeu o pedido mas continuou com a votação acerca da penalidade de inabilitação por 8 anos - a qual foi confirmada⁶⁰.

Diante disso, e a partir da expedição da Resolução 101/1992, por meio do MS 21.689/DF⁶¹, se requereu sua anulação para restabelecer seus direitos políticos. Porém, houve a denegação dos pedidos por entender que a decisão de prosseguimento do processo de impeachment ocorreu pelo Senado Federal, sendo sua competência privativa tratar sobre tal tema, não cabendo ao judiciário analisar tal mérito - inclusive em relação aos recursos, sendo os processos autônomos e independentes entre si⁶².

Além disso, que a Lei 1.079/50 exige que o denunciado não pode ter deixado o cargo à época da denúncia, o que não ocorreu no caso, havendo assim o prosseguimento do processo até o final. Por fim, que a mesma lei não admite a aplicação solitária da pena de perda do cargo, e sim a aplicação de ambas as penas.

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. “IMPEACHMENT”. CONTROLE JUDICIAL. “IMPEACHMENT” DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. CF, art. 52, parágrafo único. Lei n° 27, de 07.01.1892; Lei n° 30, de 08.01.1892. Lei n° 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do “impeachment”: possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. CF, art. 5°, XXV. Precedente do STF: MS n° 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n° 21.564-DF e MS n° 21.623-DF. [...] a Lei n° 27, de 1892, art. 3°, estabelecia: a) o processo de “impeachment”

⁶⁰ CANOTILHO, J.J. Gomes... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP). Pág. 1380.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança n° 21.689. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587> Acesso em: 08/06/2022

⁶² CANOTILHO, J.J. Gomes... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP). Pág. 1381

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 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis 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 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, parág. único. Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 31, 33 e 34). A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, parág. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment". [...] Mandado de segurança indeferido.

Diante disso, para Antonio Capuzzo:

Em 1992, a narrativa do impeachment de Fernando Collor revela uma postura minimalista do STF: um Supremo prudente e afeito a reuniões administrativas. Temas como (i) a criação e composição das Comissões Especiais processantes; (ii) momento de afastamento do presidente; (iii) vinculação ou não do Senado à decisão da Câmara; e (iv) ordem de votação dos deputados, foram decifrados no ambiente próprio do impeachment: o Parlamento. Essa é a natureza do impeachment, um instrumento constitucional predominantemente político, ainda que com solenidades jurídicas⁶³.

Além disso, as acusações por crimes comuns, julgadas no STF, foram indeferidas por falta de prova. Sobre o assunto, comenta Streck⁶⁴:

Os processos por crime comum e de responsabilidade, uma vez iniciados no STF e no Senado, respectivamente, prosseguem autonomamente. O Senado funciona como Tribunal político, não cabendo recurso para sua decisão, na esteira do que já preceituava Paulo Brossard: “As decisões do Senado são incontestáveis, irrecorríveis, irreversíveis, irrevogáveis, definitivas” (BROSSARD, O impeachment, cit.. p. 151). Assim, no caso de Impeachment do ex-Presidente

⁶³ MEIRELLES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. São Paulo: Almedina, 2020. Pág. 106 Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271170/pageid/119> Acesso em: 08/06/2022

⁶⁴ CANOTILHO, J.J. Gomes... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP). Pág. 1381

Fernando Collor de Mello, mesmo tendo sido absolvido no STF, isso não importava em revisão do julgamento político do Senado.

Tais decisões no processo de impeachment de Fernando Collor desencadearam uma nova discussão, alguns anos depois, no processo de impeachment de Dilma Rousseff. Entretanto, enquanto aquele buscava a “auto-defesa” devido ao seu isolamento político e fragilidade de seu partido; no caso de Dilma, diante da ruptura política, mesmo com o cenário de frágil coalizão, houve o apoio de seus partidos de defesa⁶⁵, além de se ter as divergências de entendimento entre a Câmara e o Senado.

Após o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara e a criação da Comissão Especial, foram impetrados diversos Mandados de Segurança de deputados contra tal recebimento, por o entenderem como sendo ilegais. Entretanto, devido ao impedimento do remédio constitucional quanto ao requerimento de direito alheio, foram indeferidos⁶⁶.

Entretanto, a aceitação do processo de impeachment pelo Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, desencadeou desentendimentos com o Presidente do Senado quanto ao papel de cada Casa durante o trâmite do processo, igualmente agravando a situação entre os aliados da Presidente. Para o primeiro, deveria ser mantido o mesmo rito que ocorreu em 1992 com Collor: a partir do momento que fosse aprovado o pedido no plenário da Câmara, a Presidente da República deveria ser afastada por até 180 dias para ser processada pelo Senado. Enquanto que, para Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal à época, o afastamento deveria ocorrer apenas quando a Presidente fosse pronunciada como ré pela última Casa.

Ademais, diante da definição do Presidente da Câmara que caberia a cada líder indicar os respectivos representantes da Comissão, formando-se uma “chapa única”, alguns deputados se opuseram por causa dessa chapa possivelmente conter muitos nomes ligados ao governo. Provocaram, então, o lançamento de uma chapa avulsa, prevalecendo-a. Ademais, a questão da votação secreta foi ponto de controvérsia com a oposição, já que o texto constitucional não era expresso quanto a isso, aplicando assim, Eduardo Cunha, as disposições regimentais que previam o voto secreto.

Dessa forma, por meio da ADPF 378, o PCdoB requereu, em resumo, (i) a anulação da decisão que recebeu a denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados,

⁶⁵ Idem Pág. 121

⁶⁶ Idem. Pág. 1381

já que não houve a audiência prévia da Presidente da República; ii) que ocorresse o voto aberto na formação da Comissão Especial da Câmara; iii) que a composição da Comissão Especial fosse segundo a representação proporcional dos partidos, e não dos blocos partidários; iv) que se fixasse o entendimento de que processo de impeachment, autorizado pela Câmara, poderia ou não ser instaurado no Senado, cabendo tal decisão à respectiva Mesa, submetendo-a ao Plenário da Casa, com a decisão de $\frac{2}{3}$ dos senadores, não sendo passível de recurso; e v) que fosse realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei n. 1.079/50, com efeitos *ex tunc* – alcançando processos em andamento –, para fixar a interpretação de que o Presidente da Câmara dos Deputados apenas poderia praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidisse em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses.

Assim, o Ministro Edson Fachin concedeu a liminar para suspender o processo na Câmara, haja vista a segurança jurídica⁶⁷.

Já em decisão pela Suprema Corte, finalizada 10 dias depois, os ministros entenderam (i) pela desnecessidade da defesa prévia (antes do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara) da acusada, já que se manifestaria posteriormente nos outros atos; (ii) que o voto seria aberto; (iii) reconheceu que a formação da Comissão Especial poderia se dar sobre os partidos ou sobre os blocos partidários, vedadas candidaturas avulsas, indeferindo o pedido inicial; (iv) declarou que o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorreria apenas após a decisão do Plenário do Senado, e que a votação nominal deveria ocorrer por maioria simples com a presença da maioria absoluta de seus membros; e (v) pela impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do Código de Processo Penal ao Presidente da Câmara dos Deputados. Além disso, (vi) que a Câmara exercerá juízo de admissibilidade, apenas; e que (vii) o Senado não se vincula à denúncia da Câmara.

DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. I. CABIMENTO

⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. ADPF nº 378 . **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308346342&ext=.pdf>. Acesso em: 08/06/2022

DA ADPF E DAS MEDIDAS CAUTELARES INCIDENTAIS. [...] II. MÉRITO: DELIBERAÇÕES POR MAIORIA. 1. PAPÉIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE IMPEACHMENT (ITENS C, G, H E I DO PEDIDO CAUTELAR): 1.1. Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, 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 da 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. 1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e erga omnes, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político. [...] 2. RITO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA (ITEM C DO PEDIDO CAUTELAR): 2.1. 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. Em razão disso, estabeleciam-se 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. 2.2. 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). 2.3. 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 decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso). 3. RITO DO IMPEACHMENT NO SENADO (ITENS G E H DO PEDIDO CAUTELAR): [...] 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. 4. NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO

DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR INCIDENTAL) [...] 5. A VOTAÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL SOMENTE PODE SE DAR POR VOTO ABERTO (CAUTELAR INCIDENTAL) [...] Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de impeachment de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento. Procedência do pedido. 6. A DEFESA TEM DIREITO DE SE MANIFESTAR APÓS A ACUSAÇÃO (ITEM E DO PEDIDO CAUTELAR): No curso do procedimento de impeachment, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, de um modo geral, após a acusação. Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (due process of law). [...] III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES. 1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR) [...] não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido. 2. NÃO HÁ DIREITO A DEFESA PRÉVIA (ITEM A DO PEDIDO CAUTELAR) [...] 3. A PROPORCIONALIDADE NA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL PODE SER AFERIDA EM RELAÇÃO A BLOCOS (ITEM D DO PEDIDO CAUTELAR) [...] A opção pela aferição da proporcionalidade por bloco foi feita e vem sendo aplicada reiteradamente pela Câmara dos Deputados na formação de suas diversas Comissões, tendo sido seguida, inclusive, no caso Collor. Improcedência do pedido. 4. OS SENADORES NÃO PRECISAM SE APARTAR DA FUNÇÃO ACUSATÓRIA (ITEM J DO PEDIDO CAUTELAR) [...] 5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA E DO SENADO (ITEM B DO PEDIDO CAUTELAR) [...] 6. O INTERROGATÓRIO DEVE SER O ATO FINAL DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA (ITEM F DO PEDIDO CAUTELAR) [...] IV. ACOLHIMENTO PARCIAL DO PEDIDO Convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo, a fim de promover segurança jurídica no processo de impeachment, foram acolhidos em parte os pedidos formulados pelo autor [...]

Já em Mandado de Segurança nº 34.193/DF, o STF, através do relator Ministro Teori Zavascki na análise da liminar, permaneceu com o entendimento de que o Tribunal Superior possui competência para a análise processual do impeachment, e não do mérito. Por meio do remédio constitucional, a impetrante (Presidente da República) requereu a anulação da autorização do Presidente da Câmara dos Deputados para a instauração de processo por crime de responsabilidade da Presidente da República, por entender que aquele agiu por interesses próprios.

Em decisão, o ministro entendeu que o prazo decadencial de 120 dias, exigido para o Mandado de Segurança, já havia se passado. Além disso, que a indispensabilidade de se ter prova pré-constituída, o direito líquido e certo, não foi preenchida, considerando a necessidade de analisar a motivação do Presidente da Câmara em efetuar tal decisão, ou seja, que tais vícios, relacionados à moralidade administrativa, se erguem de “causas inerentes a impulsos subjetivos do agente que pratica o ato, de difícil demonstração probatória”⁶⁸.

Relacionado ao último ponto, atentou para a decisão obtida com a ADI 5498/DF, que determinou que não se poderia exigir imparcialidade do Legislativo, haja vista o impeachment ser político, tendo de ser resolvido com critérios políticos⁶⁹. Ainda, que em julgamento de ADPF 378/DF, se decidiu que a análise da Câmara observa, intrinsecamente, o juízo político e não jurídico⁷⁰, sendo incabível tal análise pelo Poder Judiciário.

Da mesma forma entendeu o Ministro Alexandre de Moraes quando no julgamento do mérito. O ministro reafirmou o entendimento da Corte e doutrinário sobre a natureza política do impeachment, não cabendo o controle jurisprudencial acerca do mérito - apenas sobre o processo. Assim, cabe à Câmara apenas o juízo de admissibilidade da acusação, e não a análise se houve ou não o cometimento de crime de responsabilidade.

Por outro lado, alertou que, tendo em vista o Estado de Direito que vincula à todos os poderes a exigência da observância das normas constitucionais, é possível que

⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 34.193. **Mandado de Segurança**. Brasília, 2016. Pág. 15. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309475385&ext=.pdf>. Acesso em: 08/06/2022

⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 34.193. **Mandado de Segurança**. Brasília, 2018. Pág. 09. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339228476&ext=.pdf>. Acesso em: 08/06/2022

⁷⁰ Idem. Pág. 12

ocorra a revisão judicial em seu procedimento⁷¹, relacionando à sua constitucionalidade. Entretanto, ligado a isso e relacionado com o posicionamento do Ministro Teori Zavascki, reiterou que não seria possível a análise da atuação do Presidente da Câmara por não se ter prova pré-constituída, tendo em vista que

A análise da constitucionalidade da atuação da Câmara dos Deputados deverá, igualmente, verificar a realidade dos fatos e também a coerência lógica da decisão discricionária com os fatos. Se ausente a coerência, a atuação estará viciada por infringência ao ordenamento jurídico constitucional e, mais especificamente, ao princípio da proibição da arbitrariedade dos poderes públicos que impede o extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade, evitando que se converta em causa, de decisões desprovidas de justificação fática e, conseqüentemente, arbitrárias (Tomás-Ramón FERNÁNDES. *Arbitrariedad y discrecionalidad*. Madri: Civitas, 1991, p. 115).⁷²

Assim sendo, se concluiu pela improcedência do Mandado de Segurança por entender que é incabível o STF “substituir o mérito de decisões políticas proferidas no impeachment”⁷³, somado à inexistência de prova pré-constituída que comprove a atuação ilegal do Presidente da Câmara.

Dessa forma, analisando os casos, observa-se que o Supremo seguiu o padrão de apenas apreciar os vícios do procedimento do impeachment, não tratando sobre o mérito das questões. Independentemente do governo ou das ideologias políticas no país à época, o Supremo buscou analisar os dois casos de maneiras semelhantes, observando sempre seu limite.

Em ambas questões, a base da discussão se deu, em grande parte, pela recepção ou não da Lei 1.079/50 e do Regimento Interno da Câmara dos deputados na Nova Constituição de 1988 - o que esclarece e comprova se tratar de posicionamento procedimental e constitucional.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a judicialização da política nos casos de impeachment, observando que o grande estopim deste, além do cometimento de um crime de responsabilidade, é a frágil coalizão presidencial nos cenários de crise.

⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 34.193. **Mandado de Segurança**. Brasília, 2018. Pág. 05. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339228476&ext=.pdf>. Acesso em: 08/06/2022

⁷² Idem. Pág. 06

⁷³ Idem. Pág. 11

Considerando que o mandato presidencial e seu sucesso dependem da associação entre sua aptidão para o relacionamento parlamentar e sua força relativa, a qual se associa com a popularidade; a estabilidade daquele depende da capacidade de se manter uma coalizão majoritária, principalmente nos momentos críticos⁷⁴.

Nestes termos, se observa que a base e o motivo central para tal consequência, em grande parte, é a supressão do instituto no governo. Isto é, a carência das coalizões gera uma instabilidade para o governo, podendo gerar o impeachment. Essa falta de diálogo, oriunda da inexistente ou de uma fraca coalizão, leva à recorribilidade do Judiciário.

Para Capuzzo, citando Sérgio Abranches:

Sérgio Abranches é enfático: “o impeachment foi, para todos os efeitos, judicializado [...], diante da incapacidade ou recusa do Legislativo em adaptar a lei 1079 de 1950, que regulamenta o impeachment do presidente da República por crimes de responsabilidade, à Constituição de 1988”. De fato, a falta de uma lei que descrevesse os aspectos materiais e processuais do processo de impeachment permitiu ao Senado, após a renúncia de Collor, condená-lo a oito anos de suspensão de direitos políticos. Por outro lado, a mesma omissão legislativa permitiu ao Senado condenar a ex-presidente Dilma à perda do cargo; sem, contudo, condená-la à perda dos direitos políticos. Na ausência de regras claras, o procedimento ficou à mercê de interpretações casuísticas.

Ademais, se observou que a apreciação do Poder Judiciário nesses casos partiu de um cenário comum de impeachment, a partir de uma frágil coalizão presidencial - além dos indícios de cometimento de crimes de responsabilidade. Além disso, que o Supremo explorou e decidiu apenas as questões procedimentais, negando a apreciação de mérito e respeitando o princípio disposto no artigo 2º da CRFB/88. Por fim, relacionado a esses aspectos, buscou manter o mesmo entendimento que fora firmado nas decisões do primeiro impeachment com o segundo, reafirmando a busca pela segurança jurídica.

Portanto, conclui-se que o princípio da separação e harmonia dos poderes é aplicado em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, quando se analisa a existência de coalizões no governo. Ademais, que a judicialização da política nos casos do impeachment não ultrapassam os limites constitucionais da jurisdição ou infringem o mesmo princípio. Pelo contrário, age como reafirmação da harmonização, cooperação e separação dos poderes, haja vista a limitação de apreciação no processo.

⁷⁴ ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro** - 1ª edição - São Paulo: Companhia das Letras, 2018. Pág 88

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro**. v. 31. Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

BARROSO, Luis Roberto. **Judicialização, Ativismo judicial e legitimidade democrática**. [Syn]Thesis, Rio de Janeiro, vol.5, nº 1, 2012, p.23-32. Publicações UERJ. ISSN 2358-4130. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388> Acesso em: 09/06/2022

BERHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. **Pagando preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. Revista de Administração Pública, FGV. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/9przPh6zP4sTwMds84qcj3B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 09/06/2022

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. ADPF nº 378 . **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**. Brasília, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308346342&ext=.pdf>. Acesso em: 09/06/2022

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 20.941. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 09/06/2022

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.564. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552> Acesso em:09/06/2022

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.623. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1992. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2900131/mandado-de-seguranca-ms-21623-df/inteiro-teor-101166740>. Acesso em:09/06/2022

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 21.689. **Mandado de Segurança**. Brasília, 1993. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>. Acesso em:09/06/2022

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 34.193. **Mandado de Segurança**. Brasília, 2018. Pág. 09. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339228476&ext=.pdf>. Acesso em: 09/06/2022

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança nº 34.193. **Mandado de Segurança**. Brasília, 2018. Pág. 15. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309475385&ext=.pdf>. Acesso em: 09/06/2022

CÂMARA LEGISLATIVA. **Sete pedidos de impeachment foram protocolados na Câmara nesta semana**. Agência Câmara de Notícias. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/646919-SETE-PEDIDOS-DE-IMPEACHMENT-FORAM-PROTOCOLADOS-NA-CAMARA-NESTA-SEMANA>. Acesso em: 09/06/2022

CANOTILHO, J.J. Gomes... [et al]. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. - São Paulo: Saraiva Educação. 2018 (Série IDP).

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. **O protagonismo do Supremo no processo de impeachment de presidentes**. Consultor Jurídico, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jun-05/constituicao-protagonismo-stf-processo-impeachment-presidentes>. Acesso em: 09/06/2022

COSTA, Mario Matias. **O ativismo judicial: A legitimidade do ativismo judicial frente ao princípio da separação dos Poderes**. Instituto Brasileiro de Direito Público - IDP, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2702/1/Mario%20Matias%20da%20Costa.pdf>. Acesso em: 09/06/2022

Datafolha: para 83% dos brasileiros, governo de Dilma será igual ou melhor que o de Lula. Mas a corrupção preocupa. Revista Veja, 2010. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/datafolha-para-83-dos-brasileiros-governo-de-dilma-sera-igual-ou-melhor-que-o-de-lula-mas-a-corrupcao-preocupa/>. Acesso em: 09/06/2022

FAVER, Marcus. **Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 271, p. 319–343, 2016. DOI: 10.12660/rda.v271.2016.60769. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/60769>. Acesso em: 8 jun. 2022.

FERREIRA, Sérgio Victor Antônio. Linha de pesquisa acadêmica : **Presidencialismo de coalizão : exame do atual sistema de governo brasileiro** / Sérgio Antônio Ferreira Victor. – São Paulo : Saraiva, 2015. – (Série IDP). Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502631625/pageid/4>. Acessado em: 14/07/2022

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A separação dos poderes: a doutrina e sua concretização constitucional**. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 16, nº 40, p. 67-81, Abril-Junho/2015. Disponível em:

<https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/CadernosJuridicos/40c%2006.pdf?d=636688172701896480> Acesso em:09/06/2022

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **O papel político dado ao Supremo pela Constituição.** Consultor Jurídico - CONJUR, 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-abr-08/papel-politico-dado-judiciario-constituicao>. Acesso em:09/06/2022

INÁCIO, Magna. **Força do Legislativo é demonstrada pela necessidade dos presidentes de formar maiorias.** Universidade Federal de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/036072.shtml>. Acesso em: 09/06/2022

INÁCIO, Magna; REZENDE, Daniela. **Partidos legislativos e governo de coalizão: controle horizontal das políticas públicas.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 21, nº 2, agosto, 2015. Disponível em: https://www.cesop.unicamp.br/vw/1IIML0R68wNQ_MDA_16702_/v21n2a03.pdf. Acesso em: 09/06/2022

CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/ 2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 de julho de 2022.

MEDEIROS, Isaac Kofi. **O papel dos partidos e do STF na judicialização da política.** Consultor Jurídico - CONJUR, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-20/isaac-medeiros-partidos-stf-judicializacao-politica>. Acesso em:09/06/2022

MEIRELLES FILHO, Antonio Capuzzo. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma.** São Paulo: Almedina, 2020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786556271170/pageid/119>. Acesso em: 09/06/2022

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 15ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MESQUITA JÚNIOR, Sidio Rosa de. **O que dizer da ADPF 378?** Conteúdo Jurídico, 2015. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/coluna/2276/o-que-dizer-da-adpf-n-378>. Acesso em: 09/06/2022

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis: introdução, tradução e notas de Miguel Morgado.** EDIÇÕES 70, uma chancela de Edições Almedina, S.A. Avenida Engenheiro Arantes e Oliveira, 11 3. C - 1900-221 Lisboa / Portugal. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9789724422404/pageid/4>. Acesso em:09/06/2022

NAY, Oliver. **História das Ideias Políticas.** Tradução de Jaime A. Clasen. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

NÓBREGA, Guilherme Pupe. **A Função Política da Jurisdição Constitucional.** 2010. Monografia de Direito - Instituto de Direito Público , IDP, Brasília, 2010. Disponível em:

https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/181/1/Monografia_Guilherme%20Pupe%20da%20Nobrega.PDF. Acesso em:09/06/2022

PEIXINHO, M. M. **O princípio da separação dos poderes, a judicialização da política e direitos fundamentais**. Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 4, p. 13-44, 25 ago. 2008. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/3/3>. Acesso em: 09/06/2022

PERLIN, Giovana; SANTOS, Manoel. **Presidencialismo de Coalizão em Movimento**. Edições Câmara, Brasília, 2019. Disponível: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/38299>. Acesso em:09/06/2022

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Ed. Coimbra Editora Limitada, 1989, p. 252 - 253

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. **Natureza do Processo de Impeachment e controle judicial**. Estudo Técnico, maio de 2016. Câmara dos Deputados. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28559/processo_%20impeachment_%20Correia.pdf?sequence=1. Acesso em: 09/06/2022

RAMOS, Edith Maria Barbosa; DINIZ, Isadora Moraes. **O uso político-partidário dos tribunais constitucionais**. Publica Direito, 2014 Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=27f0681af3b501d1>. Acesso em: 09/06/2022

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial : parâmetros dogmáticos**. – 2. ed. – São Paulo : Saraiva, 2015, p. 131. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502622289/pageid/4> Acesso em: 09/06/2022

RECHIA, Douglas Goveia. **O impeachment no Estado democrático de direito brasileiro**. Agenda Política. Revista de Discentes de Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos Volume 8, Número 3, p. 313-343, setembro-dezembro, 2020. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/index.php/agendapolitica/article/download/502/319/1342>. Acesso em: 09/06/2022

SAMPAIO JÚNIOR, José Herval. **Entenda o que e como decidiu o STF sobre o processo de impeachment**. Jusbrasil, 2016. Disponível em: <https://joseherval.jusbrasil.com.br/artigos/274668548/entenda-o-que-e-como-decidiu-o-stf-sobre-o-processo-de-impeachment>. Acesso em: 09/06/2022

