
IMPEACHMENT: CONTROLE DO PODER POLÍTICO E PRESIDENCIALISMO NO BRASILAna Paula de Barcellos¹Thiago Magalhães Pires²**Resumo**

O presente artigo pretende examinar o tema do impeachment no contexto do subsistema da Constituição de 1988 no qual ele se insere, a saber: a organização dos Poderes (Título V), com ênfase nas relações entre o Executivo e o Legislativo. Interessa principalmente situá-lo dentro da opção por um modelo de separação de poderes conjugado com variados mecanismos de controles recíprocos. É certo que, há alguns séculos, a separação de poderes, qualquer que seja o modelo adotado, é uma das estruturas de que se vale o Direito para levar a cabo o controle do poder político, de modo que é também essa perspectiva, aplicada à realidade brasileira, que se gostaria de considerar aqui. Quais as consequências de se examinar a figura do impeachment sob a ótica da organização/separação de poderes como meio de controle do poder político tendo em conta de forma específica a realidade brasileira? Esse o caminho pelo qual se pretende conduzir o leitor.

Palavras-chave: Impeachment; separação de poderes; controle do poder político; realidade brasileira.

CONTROLE DO PODER POLÍTICO: VOLTANDO AO BÁSICO

A necessidade de controle do poder é um axioma da Filosofia Política ao menos desde o liberalismo. É de Lorde Acton a famosa afirmação de que “*o poder tende a corromper e o poder absoluto corrompe absolutamente*”³. Já Montesquieu declarou a “*experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar do mesmo; e assim irá seguindo até que encontre algum limite*”⁴. E coube a ele enunciar um dos principais antídotos ainda em uso no mundo: “*Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder refreie o poder*”⁵.

O axioma de que o poder político sem controle tende a ser exercido de forma abusiva continua válido e

¹ Professora Titular de Direito Constitucional da UERJ. *Post-Doctoral Takemi Research Fellow*, Harvard School of Public Health (2012-13). E-mail: abarcellos@btbm.com.br

² Doutorando em Direito Público pela UERJ. Professor do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo da EMERJ (2014/2015). E-mail: tmagalhaes@btbm.com.br

³ *Apud* SPEAKE, Jennifer (Ed.). *Oxford dictionary of proverbs*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 253 (tradução livre).

⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. *Do espírito das leis*. v 1. Trad. Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012. p. 189.

⁵ *Ibid*, p. 190.

tem sido confirmado pela história em múltiplas ocasiões. De Hitler e Stalin às ditaduras latino-americanas, são inúmeros os exemplos. Mecanismos de controle do poder político são, assim, indispensáveis para evitar o abuso e o arbítrio e assegurar uma proteção básica às liberdades e direitos das pessoas (sobretudo daquelas que não são amigas de quem está exercendo o poder político). Naturalmente, eles não garantem, por si só, um bom governo, qualquer que seja o conteúdo que se queira dar à expressão “bom”. Nas palavras de Cornelius Castoriadis, “ninguém *pode proteger a humanidade contra sua própria loucura*”⁶. O direito é um instrumento, mas não assegura o resultado. Seja como for, portas e janelas não refrigeram ou esquentam a casa – outros aparelhos se destinam a isso –, mas nem por isso suas funções deixam de ser da maior relevância.

Não é o caso de discutir aqui, portanto, a necessidade do controle, que seguirá assumida aqui como um pressuposto. Ainda assim, parece importante registrar de forma explícita o ponto tendo em conta a permanente tentação exercida pela ideia de conferir poderes sem limites ou controles a alguém bem-intencionado e virtuoso – pessoas, órgãos ou instituições – para “resolver os nossos problemas”.

Essa tentação, que já vitimou tantos ao longo da história, parece exercer especial atração sobre as sociedades latino-americanas, por conta de uma combinação complexa que envolve muitos elementos e desagua frequentemente em frustração com os resultados do sistema político existente e da democracia de forma mais ampla⁷. Nesse contexto, parece especialmente relevante retomar a premissa básica da necessidade de mecanismos de controle do poder político.

Não existe entre os homens – e é importante lembrar – o “Rei sábio” ou a “Junta sábia”, ou o “Judiciário sábio” ou o “Ministério Público sábio” a quem possamos conceder poderes amplos para que resolvam nossos problemas, nos salvem de nós mesmos e do longo e inevitavelmente penoso trabalho de construção de uma cidadania relevante e, *a fortiori*, de um Estado responsivo a essa cidadania. Simplesmente não há atalhos ou soluções mágicas. Os “reis inicialmente sábios” se tornam rapidamente tiranos, assim como todas as outras instituições ou pessoas às quais se atribuem poderes sem limites ou controles: simplesmente não é possível discutir com a evidência história. Sem contar que a certeza que alguns tem quanto à justiça ou à bondade do que fazem não raro é objeto de discordância por parte de terceiros – especialmente quando são prejudicados. A própria ideia de democracia só faz sentido porque não há um interesse público objetivo, mas diversas opiniões sobre o que é melhor para a sociedade – daí a necessidade de se discutir e decidir a respeito do tema⁸. Quatro observações antes de prosseguir.

Em *primeiro* lugar, e ao contrário do que poderia parecer à primeira vista, o tema do controle não é

⁶ CASTORIADIS, Cornelius. *Democracia y relativismo*: debate con el MAUSS. Trad. Margarita Díaz. Madrid: Trotta, 2007. p. 81.

⁷ V., *eg.*, PNUD. *A democracia na América Latina*: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2016; e LATINOBARÓMETRO. *Informe 1995-2015*. Disponível em: <<https://politicagobiapem.files.wordpress.com/2015/11/latinobar3b3metro1.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

⁸ CASTORIADIS, Cornelius. *Op. cit.*, p. 89.

relevante apenas para garantir a observância do direito, o *ruleoflaw*, embora a garantia do *ruleoflaw* seja de uma importância inestimável. Sem dúvida, haverá governo de homens, e não de leis – invertendo o fim constitucional –, caso não existam formas de controlar os atos dos governantes⁹. Mas não é só isso. A fiscalização contínua se presta a promover também a democracia. O regime democrático compreende todo exercício de poder como *representativo* – espera-se dos agentes públicos que promovam, não seus fins particulares, mas o interesse público, aquilo que, em sua avaliação, seja o melhor para a coletividade¹⁰. E pode ocorrer que, mesmo sem recair na ilicitude, os agentes públicos se desviem do que outros atores sociais, inseridos ou não na política formal, consideram como a melhor forma de atingir o interesse público. Diante disso, um controle que seja exercido para corrigir os rumos, realinhando-os à percepção dominante na sociedade, pode ser compreendido como uma forma de promover a democracia.

Em *segundo* lugar, a afirmação da necessidade de controle do poder político não importa conceber o Estado apenas como potencial ofensor dos direitos e liberdades individuais. Como se sabe, embora essa faceta esteja sempre presente, o Estado pode ser também um instrumento importante de proteção e promoção dos direitos e liberdades. Nada obstante, a circunstância de que algumas iniciativas estatais visam a proteger e promover direitos e liberdades não significa que a premissa de que o poder sem controle tenderá sempre a tornar-se abusivo e arbitrário não seria aplicável a elas. Abusos acontecem no sistema educacional, no sistema de saúde, de previdência e de assistência: não é preciso continuar na enumeração. Em suma: todo o exercício do poder político, independentemente de sua finalidade última, deve estar submetido a controles.

Em *terceiro* lugar, é certo que um poder político exercido sem arbitrariedades ou abusos não significa, automaticamente, que sua ação promoverá o bem-estar de todos e a redução das desigualdades, por exemplo. É preciso mais que isso. Mas o poder exercido de forma arbitrária ou abusiva certamente inviabilizará de saída a

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Coimbra, 1998. p. 781: “O Estado Constitucional Democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de *garantias* e de *sanções*: garantias da observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra actos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a Constituição. A ideia de *protecção, defesa, tutela* ou *garantia* da ordem constitucional tem como antecedente a ideia de defesa do Estado, que, num sentido amplo e global, se pode definir como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e *fáctica* do Estado (defesa do território, defesa da independência, defesa das instituições). [...] A partir do Estado Constitucional [...] passou a falar de *defesa ou garantia da Constituição* e não de defesa do Estado. Compreende-se a mudança de enunciado linguístico: no Estado constitucional objecto de *protecção* ou defesa não é, pura e simplesmente, a defesa do Estado, mas da forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada” (destacado no original).

¹⁰ E as duas coisas estão ligadas, porque “a democracia, antes de ser um conjunto de procedimentos, é uma crítica dos poderes estabelecidos e uma esperança de libertação pessoal e colectiva” (TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Lisboa: Piaget, [1996]. p.187). Estado de Direito e democracia são, portanto, cooriginários e interdependentes, como aponta a doutrina da democracia deliberativa. V. HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. p. 164; SANTIAGO NINO, Carlos. *Op. cit.*, p. 47 e ss.; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 57 e ss. V., ainda, MAGALHÃES PIRES, Thiago. A democracia: da fantasia à representação. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia (Orgs.). *Direito Público*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015 (Direito UERJ 80 anos; Coord. Carlos Eduardo Guerra de Moraes e Ricardo Lodi Ribeiro). p. 525-552

promoção desses fins constitucionais. Ou seja: o controle do poder político não é suficiente, mas, sem dúvida, é indispensável.

Em *quarto* lugar, e por fim, é preciso fazer uma nota terminológica e distinguir os *limites* ao exercício do poder, de um lado, do *controle* sobre ele, de outro. Com o perdão da obviedade, “poder limitado” se opõe a “poder ilimitado” – *i.e.*, sem fronteiras, que pode ser desempenhado a qualquer tempo ou forma, em qualquer hipótese ou sobre qualquer tema. Já o “poder controlado” é aquele sobre o qual opera algum freio externo, que age para impedir que os limites sejam ultrapassados ou para sancionar seu eventual descumprimento. O controle, portanto, é um instrumento de efetividade dos limites, uma garantia de que serão observados¹¹. Assim, *e.g.*, Jean Bodin, um dos principais teóricos da soberania – do poder absoluto – não nega que o príncipe seja limitado pelo direito natural ou pela lei divina, mas rejeita a autoridade de qualquer pessoa ou instituição terrena para controlar sua conduta¹². Ou seja: para ele, o exercício do poder é limitado, mas não há mecanismos de controle que assegurem o respeito a esses limites.

Feitos esses registros, pode-se avançar.

SISTEMAS DE GOVERNO E CONTROLE DO PODER POLÍTICO

Os mecanismos de controle do poder sobre o poder variam conforme as relações entre os órgãos de soberania – particularmente entre o Executivo e o Legislativo¹³. Estas, por sua vez, divergem bastante de país para país, formando o que muitas vezes se identifica como diferentes *sistemas de governo*. É frequente, inclusive, que críticas ou comentários a respeito da aplicação de instrumentos de controle sejam feitas a partir da invocação do que seriam os caracteres de certo sistema de governo. No caso do *impeachment*, portanto, são comuns teorizações e reflexões sobre os limites desse instituto no contexto do sistema presidencialista, considerado em tese. Assim, *e.g.*, a excessiva “politização” de um processo de *impeachment* seria incompatível com “o” sistema presidencialista?

Em um grande esforço de simplificação, a doutrina distingue dois tipos ideais de sistemas de governo puros e um misto que encontrariam maior aceitação no mundo¹⁴. O *primeiro* deles é o *parlamentarismo*. Na

¹¹ V. ARAGÓN, Manuel. Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control. In: *Constitución, democracia y control*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002. p. 129 e ss. Como aponta o autor (p. 119-120), o controle impede a dissociação dos aspectos instrumental e legitimador da Constituição, porque a efetividade das garantias corresponde à efetividade dos próprios princípios materiais consagrados na Carta (como, *e.g.*, a democracia).

¹² HOLMES, Stephen. *Passions and constraint: on the theory of liberal democracy*. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1995. p. 106.

¹³ Naturalmente, o Judiciário e outros órgãos autônomos, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, também têm papéis relevantes. No entanto, como já adiantado, a ênfase do estudo será nas relações entre o Executivo e o Legislativo.

¹⁴ Sobre o tema, confirmam-se, dentre muitos outros: DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 231 e ss.; BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros. p. 317 e ss.; SARTORI, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Trad. Roberto Reyes

tradição britânica, sua instituição não decorreu de um ato deliberado, mas de uma paulatina construção institucional e consolidação de costumes. A principal marca do parlamentarismo é a responsabilidade política do Governo – *ie*, dos Ministros – perante o Legislativo. Para isso, o Governo assume as mais importantes e efetivas competências do Executivo, remanescendo ao Chefe de Estado (monarca ou Presidente) um papel mais simbólico e cerimonial¹⁵. Todas as decisões relevantes são tomadas ou referendadas pelo Governo, que responde por elas diante do Parlamento e, por isso, só assume ou permanece no poder enquanto tiver a sua confiança. Diante de impasses entre o Governo e o Legislativo, ou bem os Ministros renunciam coletivamente e assume uma nova composição, com o apoio do Parlamento; ou se dissolve este para que, convocadas eleições, forme-se nova maioria ou coalizão que sustente o Governo existente ou promova sua substituição¹⁶.

Dessa forma, no parlamentarismo, observa-se em geral: (i) um Executivo dual, cindido entre o Chefe de Estado e o Governo (este liderado pelo Premier ou Primeiro-Ministro); (ii) uma separação flexível de poderes, em que a chegada¹⁷ e a permanência no poder dos membros do Legislativo e do Governo dependem da aprovação uns dos outros; e (iii) a responsabilidade política do Governo, que deve justificar suas decisões ao Parlamento em caráter permanente.

Convém enfatizar o último ponto. No parlamentarismo britânico – tomado aqui como modelo paradigmático –, um dos princípios constitucionais mais importantes é o que se chama *responsabilidade governamental* ou do *governo responsável* (*responsible government*), que se insere no âmago do modelo de democracia adotado por lá. Esse princípio se sustenta em um conjunto de ideias, dos quais duas são as mais relevantes. A *primeira* delas é que responsável é o governo permeável, responsivo, às demandas sociais e à opinião pública, expressas difusamente pelo povo ou por instituições que o representem (como o Parlamento). Em *segundo* lugar, a responsabilidade supõe também *accountability*, *ie*, o dever de prestar contas, ser transparente, se

Mazzoni. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001 (Kindle Edition); BARROSO, Luis Roberto. A Reforma Política: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado*, v. 1, n. 3. p. 287-360, jul./set. 2006.

¹⁵ SAUNDERS, Cheryl. *The Constitution of Australia: a contextual analysis*. Oxford and Portland: Hart, 2011. p. 147 e ss.

¹⁶ Via de regra, a sintonia do Governo com o Legislativo é confirmada ou não por meio de votos de confiança ou de desconfiança. Se o Governo propõe um voto de confiança e este é rejeitado ou o Parlamento aprova um voto de desconfiança, uma de duas situações pode ocorrer: dissolve-se o Legislativo e convocam-se novas eleições; ou renuncia o Governo e forma-se um novo Ministério. No Reino Unido, o tema hoje é regulado pelo *Fixed-term Parliaments Act 2011*, que proíbe qualquer dissolução do Parlamento senão: (i) após o término de uma legislatura de cinco anos; (ii) se a Câmara dos Comuns, por dois terços de seus membros, aprovar uma moção para convocar eleições antecipadas; ou (iii) se a Câmara dos Comuns, depois de aprovar uma moção de desconfiança em relação a um Governo, deixar de aprovar, em até quatorze dias, uma moção de confiança em favor de um novo Governo. Na Bélgica, nos termos do art. 46 da Constituição, cabe ao Rei dissolver a Câmara dos Representantes se esta aprovar um voto de desconfiança no Governo sem propor uma nova composição que o substitua; ou se a Câmara rejeitar um voto de confiança proposto pelo Governo e não conseguir formar um novo Ministério em três dias. Também é possível a dissolução se, tendo renunciado o Governo, assim o requerer a maioria da Câmara.

¹⁷ Na Alemanha e na Espanha, por exemplo, cabe ao Chefe de Estado propor um nome ao Parlamento, mas é deste a decisão final (v., na Lei Fundamental alemã, o art. 63; na Constituição espanhola, o art. 99).

explicar ou justificar, e, em consequência, sujeitar-se às sanções decorrentes de condutas consideradas indevidas¹⁸. No Reino Unido, esse papel de garantir a aderência do Governo ao interesse popular e de chamar à responsabilidade os agentes que desviem desse fim cabe primariamente ao Parlamento, em especial à Câmara dos Comuns¹⁹, apesar das críticas a sua atuação²⁰. A mesma linha é adotada em outros países que seguem a tradição similar, como a Austrália²¹ e o Canadá²².

Feito esse registro, pode-se passar ao *segundo* tipo puro: o *presidencialismo* – este, sim, produto de uma decisão consciente, com certidão de nascimento específica: a Constituição dos EUA de 1787. Neste sistema de governo, o Executivo não é composto por derivação, a partir da maioria parlamentar; ao contrário, ele tem uma investidura própria e autônoma: seu Chefe é eleito pelo povo, direta ou indiretamente, para um mandato fixo, que não pode ser abreviado pela simples insatisfação política do Poder Legislativo. Como o Presidente tem um título democrático próprio para governar, não é necessário cindir o Executivo, que permanece uno: o Presidente é Chefe de Estado e de Governo. Somente em hipóteses muito graves é que se admite a remoção do Presidente antes do fim do seu mandato: pelo voto de uma elevadíssima maioria, o Legislativo pode declarar o impedimento (*impeachment*) do Presidente tendo em vista a prática de ilicitudes tão graves que são aproximadas da noção de crimes (tanto que são chamados no Brasil de *crimes de responsabilidade*)²³.

Em síntese, e por oposição ao parlamentarismo, o presidencialismo se destaca por ter: (i) um Executivo uno; (ii) uma separação rígida de poderes, já que os mandatos do Legislativo e do Executivo não dependem do alinhamento das suas orientações políticas; e (iii) a irresponsabilidade política do Poder Executivo, que deve contas aos eleitores, e não ao Legislativo, pelos atos que pratica.

Com o tempo, surgiu um híbrido, por vezes associado aos sistemas francês (da V República) e português (na Constituição de 1976). Denominado *semipresidencialismo* ou *semiparlamentarismo*, esse modelo combina características dos outros dois, com o fim principal de combinar a estabilidade do Executivo no presidencialismo com a sintonia do Governo com o Legislativo, típica do parlamentarismo²⁴. Para isso, permanece a dualidade do Executivo, mas se confere ao Chefe de Estado um título próprio de legitimidade democrática (eletividade)²⁵ e um

¹⁸ TURPIN, Colin; TOMKINS, Adam. *British government and the Constitution*. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. p. 567-568.

¹⁹ JENNINGS, Sir Ivor. *A constituição britânica*. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: UnB, 1981 (Coleção Pensamento Político, 30). p. 105.

²⁰ ELLIOT, Mark; THOMAS, Robert. *Public Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 358 e ss.

²¹ SAUNDERS, Cheryl. *Op. cit.*, p. 147 e ss.

²² DAWSON, R. MacGregor; DAWSON, W. F. *Democratic government in Canada*. 5th ed. Revised by Norman Ward. Toronto: Toronto University Press, 1998. p. 6 e ss.

²³ A condenação por crimes comuns, levada a cabo pelo Poder Judiciário, também pode ter impacto sobre o Chefe do Poder Executivo, mas o foco deste texto é apenas o controle entre Executivo e Legislativo.

²⁴ Por isso se diz que o “regime” da V República francesa é, de um lado, parlamentar e presidencial, e de outro, nem parlamentar, nem presidencial. V. DUHAMEL, Olivier. *Droit Constitutionnel*. 4^{ème} éd. v. 1. Manchecourt: Éditions du Seuil, 1999. p. 63.

²⁵ Nessa linha, a Constituição francesa de 1958 (art. 6º) e a Constituição portuguesa de 1976 (art. 121) preveem a eleição do Presidente por sufrágio universal direto.

conjunto relevante de competências políticas, sem abrir mão da responsabilidade do Governo perante o Legislativo²⁶. Consequentemente, há dois grandes polos de atração no sistema político (Presidente e Parlamento), cujo poder e influência variam conforme as circunstâncias²⁷.

Assim, o semipresidencialismo se caracteriza por: (i) um Executivo dual; (ii) uma separação relativa de poderes; e (iii) a combinação da responsabilidade do Governo diante do Parlamento com a irresponsabilidade do Presidente perante o Legislativo.

Essas são as considerações formais que correspondem à convenção na Teoria Geral do Estado. É preciso, porém, compreender tais categorias pelo que elas são: um esforço didático de simplificação por força do qual, assim como acontece com um mapa, se procura captar traços do que acontece na dinâmica política dos governos, de modo a fornecer um guia para aqueles que queiram trafegar por eles. Não é a realidade, todavia, que se conforma às classificações, e sim o contrário: novas categorias são criadas periodicamente para dar conta das transformações do mundo real. Esses modelos básicos de sistemas de governo não nos foram dados por uma autoridade superior: eles são criações humanas.

Não é surpreendente, portanto, que existam tantos presidencialismos quantos Estados que o adotem, e o mesmo se diga para cada um dos outros modelos. Mesmo no plano jurídico, as regras adotadas pelos países apresentam muitas variações, a despeito de nominalmente o sistema de governo ser o mesmo, já que elas respondem não propriamente a uma categoria teórica, mas as circunstâncias históricas e políticas de cada povo, em cada momento. Em segundo lugar, e para além das disposições normativas, a verdade é que as coisas se passam de modo muitíssimo mais complexo na realidade do que um modelo teórico pode captar.

No parlamentarismo, por exemplo, a submissão do Governo ao Legislativo não é tão óbvia quanto parece: como aquele tem a maioria entre os parlamentares e estes só têm influência no Governo enquanto o apoiarem – qualquer mudança pode levar à ascensão da Oposição –, os mecanismos de incentivos operam para favorecer as propostas do Governo e dificultar sua queda. Além disso, não é incomum que se use a disciplina intrapartidária para que o Governo – que é a liderança dentro do partido – imponha sua orientação sobre eventuais dissidentes²⁸⁻²⁹. O real controle, portanto, é realizado pela Oposição, sempre disponível para assumir o

²⁶ Embora o vincule também ao Presidente. A Constituição de Portugal o afirma claramente no art. 190: “O Governo é responsável perante o Presidente da República e a Assembleia da República”. E continua no art. 191 (1): “O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República”. Conduzem à demissão do Governo a aprovação de uma moção de censura pelo Parlamento, a rejeição do seu programa ou a não-aprovação de uma moção de confiança. Mas também o Presidente pode “emitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado” (art. 195).

²⁷ Segundo Elizabeth Zoller, o objetivo da Constituição francesa foi retirar o Executivo de sua tradicional dependência do Poder Legislativo. V. ZOLLER, Elizabeth. *Droit Constitutionnel*. 2^ªéd. mise à jour. Paris: PUF, 1999. p. 456.

²⁸ CROISSANT, Aurel; MERKEL, Wolfgang. Political party formation in presidential and parliamentary system. *Friedrich-Ebert-Stiftung Online Papers*. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50081.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

²⁹ Restrições jurídicas também podem desempenhar um papel semelhante: na Alemanha, por exemplo, o Parlamento não pode remover um Ministro em particular, mas apenas o Governo como um todo, o que torna muito arriscado para a maioria

poder. Toda essa dinâmica ainda pode se tornar mais intrincada em função do sistema partidário: quanto mais partidos relevantes houver representados no Parlamento, a necessidade de se formarem coalizões pode levar a compromissos diferenciados na composição e na condução do Governo. Ademais, ao risco de excessiva instabilidade, alguns países respondem com instrumentos para evitar períodos de crise e acefalia³⁰.

Da mesma forma, o presidencialismo do mundo real dificilmente envolve uma independência absoluta entre o Executivo e o Legislativo. Além de ser comum a previsão de formas de interferências recíprocas, como o veto e o controle de agenda do Congresso pelo Presidente³¹, em muitos aspectos – como legislação e orçamento –, exige-se que se forme um acordo entre os Poderes³². O problema é que, não havendo mecanismos institucionais para resolver impasses, crises de governabilidade podem estimular – como historicamente já fizeram – a adoção de soluções unilaterais, em geral pelo Presidente³³.

Quanto ao semipresidencialismo, a realidade se move entre dois extremos: em uma ponta, o Presidente e a maioria parlamentar estão alinhados, e aquele atua com poder quase total, contando com o Primeiro-Ministro como seu principal subordinado; do outro lado, é possível formar-se uma maioria parlamentar de oposição ao Presidente, que é forçado a conviver com um adversário como Premier (o que se chama, na França, de *cohabitation*), com as dificuldades daí decorrentes³⁴. Em verdade, há um conjunto de fatores – e a grande maior parte deles não tem natureza jurídica – que repercutem sobre o papel político de cada órgão e suas relações no semipresidencialismo, inclusive a dinâmica dos partidos políticos e a personalidade dos envolvidos³⁵.

De que forma isso repercute sobre o tema em estudo? Todas essas considerações recomendam um certo ceticismo diante de posturas, como a apresentada no início deste tópico, que refletem sobre a aplicação concreta de medidas de controles entre os Poderes – como o *impeachment* – a partir da classificação teórica e abstrata dos sistemas de governo. Há, pelo menos, três razões para isso já sugeridas e que caba agora sistematizar. Em *primeiro* lugar porque não existe um modelo canônico de sistema de governo: existem traços gerais que os caracterizam e opções político-jurídicas feitas por cada país em determinado momento histórico, na formação de seu texto constitucional.

Em *segundo* lugar, como visto, a prática constitucional é mais complexa do que sugere a teoria e as relações entre os órgãos políticos sofrem intensas influências de ambientes muitos diversos. Dizer que a medida X

governamental a intromissão em assuntos do Executivo. V. ZIMMERLING, Ruth. Alemanha: parlamentarismo e o fantasma de Weimar. *Lua Nova*, n. 24. p. 73-84, set. 1991. p. 76.

³⁰ Na Alemanha, por exemplo, há o chamado *voto de desconfiança construtivo*: o Parlamento não pode remover um Governo nem nomear outro para o seu lugar (Lei Fundamental, art. 67). V. ZIMMERLING, Ruth. *Op. cit.*, p. 76-77.

³¹ SAMUELS, David J.; SHUGART Matthew Soberg. *Op. cit.* p. 42.

³² ARDANT, Philippe. [Os regimes constitucionais.] In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Dir.). *Democracia*. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 225.

³³ ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3. p. 633-725, jan. 2000. p. 647.

³⁴ ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers, *cit.*, p. 648.

é incompatível com “o” sistema Y pressupõe uma simplicidade que não condiz com o mundo real, em que a atuação dos atores políticos não responde apenas ou prioritariamente à “classificação” teórica dos sistemas de governo. Junte-se a isso a circunstância de que a dinâmica do funcionamento dos Poderes sequer corresponde sempre, na prática, ao que prevê o direito.

Nesse contexto, mesmo que fosse possível enquadrar os Estados em categorias perfeitamente delimitadas quanto ao sistema de governo adotado, é certo que a prevalência para a compreensão do fenômeno haveria de ser dada à realidade constitucional, à forma como a Constituição é interpretada e vivida, de fato, pelos atores políticos e pela sociedade, sobretudo sob a perspectiva do controle do poder político. Como instrumento de efetividade dos limites impostos ao poder, o controle deve ser associado à *law in action*, não apenas à *law on the books*; mais à prática que à teoria; sob pena de fazer um juízo distorcido das relações entre os Poderes. Assim, por exemplo, Giovanni Sartori critica a qualificação da Irlanda, da Áustria e da Islândia como países semipresidencialistas porque, a despeito de eventuais semelhanças entre suas disposições jurídicas pertinentes e aquelas de Estados como a França, a realidade mostra serem inoperantes as atribuições que o texto constitucional confere ao Presidente da República³⁶.

Em *terceiro* lugar, e por fim, retome-se o que se registrou acima, agora sob uma perspectiva mais jurídica. Não se pode ignorar que a estrutura institucional e os mecanismos de controle de poder efetivamente adotados pelo mundo variam de forma importante. Isso não significa que a classificação dos sistemas de governo seja inútil, mas apenas que se trata, como referido, de uma simplificação: ela procura uma forma de descrever a realidade de forma didática, pelo agrupamento de modelos semelhantes a partir da identificação de elementos comuns mais ou menos frequentes. Ademais, não há uma pretensão *normativa* no enquadramento de certo país em uma dada classificação – esta é que deve refletir a realidade daquele, e não o contrário. Sem dúvida, na ausência de enunciados normativos expressos acerca de um tema, pode-se recorrer à classificação doutrinária para resolver questões em aberto. Mas, se há disposição constitucional regendo as relações específicas entre os Poderes, é a ela que se deve recorrer em primeiro lugar – esteja ou não em conformidade com as expectativas de quem cria categorias doutrinárias. Em outras palavras, é preciso sempre buscar uma teoria *constitucionalmente adequada*, construída diante da situação concreta de um país e de sua Constituição³⁷.

³⁵ Analisando o modelo português, v. FRAIN, Mariteresa. Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal: 1985-1995. *Análise Social*, v. XXX (133). p. 653-678, 1995.

³⁶ SARTORI, Giovanni. *Op. cit.*, cap. VII.2 (loc. 57%).

O CONTROLE SOBRE O EXECUTIVO NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA BRASILEIRO

Feita essa nota teórica, cabe examinar afinal o tema do controle sobre o Poder Executivo no sistema presidencialista e, particularmente, naquele adotado e vivido no Brasil. Não há dúvida de que todos os modelos enunciados acima incorporam algum tipo de controle sobre o Poder Executivo, que pode ser exercido por agentes diversos, de formas distintas. Além dos controles internos do próprio Executivo e daqueles desempenhados pelo Judiciário e pelos Tribunais de Contas, há um conjunto de meios de fiscalização à disposição do Legislativo e dos cidadãos, inclusive no presidencialismo³⁷. Assim, *e.g.*, nas condições normais de um Estado democrático de Direito, o controle social é constante³⁹, principalmente nas ruas, pela imprensa e ou na internet e, por natural, nas eleições – quando o povo se manifesta pelos candidatos e plataformas que prefere. Em alguns países se prevê até mesmo a revogação popular de mandatos já iniciados (*recall*)⁴⁰.

Além disso, o controle legislativo também existe –*e.g.*, na convocação de autoridades para prestar informações, na atividade legislativa ordinária, na superação de vetos, na aprovação de leis que revoguem políticas adotadas pelo Poder Executivo, nas atividades de fiscalização geral e, ainda, na supervisão da atividade financeira⁴¹. No Brasil, a Constituição ainda prevê modalidades de controle legislativo de índole jurídica, como a sustação de atos normativos do Executivo que exorbitem da delegação legislativa ou do poder regulamentar. O que não se admite é que, apenas como efeito de uma avaliação global sobre a qualidade da política adotada pelo Presidente da

³⁷ Sobre o tema, em um contexto um pouco diverso, v. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001. p. 154 e ss.

³⁸ Nessa linha, tratando do Brasil, Argelina Cheibub Figueiredo afirma que “a Constituição de 1988 não só prevê uma vasta gama de mecanismos de fiscalização, como institui aparato legal adequado para impor sanções ao governo” (FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, v. 44, n. 4. p. 689-727, 2001. p. 692).

³⁹ Na conhecida expressão de Norberto Bobbio, “[a] democracia é idealmente o governo do poder visível, isto é, do governo cujos atos se desenrolam em público e sob o controle da opinião pública” (BOBBIO, Norberto. *Democracia e segredo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2015. p. 29).

⁴⁰ Nessa linha, a Constituição da Venezuela de 1999 prevê que todos os cargos eletivos são revogáveis a partir da metade do mandato. O procedimento (art. 72) se inicia com um requerimento nesse sentido, assinado por, pelo menos vinte por cento dos eleitores alistados na circunscrição correspondente. Se comparecerem às urnas vinte e cinco por cento, ou mais, dos eleitores alistados, e for contabilizado, em favor da revogação, um número maior ou igual ao de votos que elegeram o agente político, considera-se revogado o mandato. Esse procedimento somente pode ocorrer uma vez em cada mandato e se aplica, por expressa disposição constitucional (art. 233), ao Presidente da República.

⁴¹ Como aponta um manual elaborado pelo World Bank Institute e pela Global Organization of Parliamentarians Against Corruption – GOPAC, “[t]odos os Legislativos, independentemente do tipo, desenvolveram diferentes mecanismos de supervisão para buscar a *answerability* e a *enforceability*. A *answerability* é promovida por meio de instrumentos legislativos como comissões de fiscalização, questões orais e aprovação/controlado de certas nomeações governamentais. A *enforceability* é aplicada por meio de ferramentas como as moções de confiança, moções de censura, *impeachment* e eleição/seleção de Ministros do Gabinete. A adaptação desses instrumentos depende do sistema de governo” (WORLD BANK INSTITUTE; GOPAC. *Improving democratic accountability globally: a handbook for legislators on Congressional oversight in presidential systems*. November 2013. Disponível em: <http://gopacnetwork.org/Docs/CO_Handbook_EN.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2016. p. 8; tradução livre).

República, o Poder Legislativo remova um agente eleito pelo povo e que, por isso, conta com um título próprio de legitimação democrática⁴².

E como se insere o *impeachment* nesse cenário? A responsabilidade política que é típica do parlamentarismo e do semipresidencialismo (em relação ao Governo) se sustenta em certa identificação do Parlamento com a vontade popular ou, ao menos, na presunção de que o Legislativo estaria em melhores condições de interpretar e definir o interesse público do que o Governo. O desalinhamento entre eles retira a legitimidade deste último – que é derivada da eleição do Parlamento e, por isso, depende da sua confiança – e leva a uma arrumação. No presidencialismo, por sua vez, o Executivo responde ao povo diretamente por suas políticas, tendo legitimidade eletiva própria para interpretar, ele mesmo, o interesse público. Se sua concepção entrar em choque com a do Legislativo, é preciso que cheguem a um acordo para evitar a inação ou uma ruptura institucional. O sistema não oferece uma saída formal para os impasses, como a queda do Governo ou a dissolução do Legislativo no parlamentarismo.

Nada obstante, a separação rígida entre os Poderes precisa lidar com o fato de que qualquer um deles pode cometer graves infrações. Sob pena de se criarem bolsões de irresponsabilidade absoluta, é importante contemplar essas situações com algum tipo de controle – o poder, onde estiver, deve ser controlado. As violações à ordem jurídica, via de regra, podem ser endereçadas pelo processo judicial, resultando nas sanções que a legislação prevê. E, de fato, mesmo no presidencialismo, os membros do Executivo e do Legislativo continuam sujeitos à responsabilidade criminal, ainda que haja alguns temperamentos, decorrentes do seu regime jurídico particular.

Em certa medida, o *impeachment* segue o raciocínio que inspira os crimes comuns, na medida em que também envolve o enquadramento de condutas concretas em *tipos infracionais*, ainda que especialmente abertos, como a enunciação tanto constitucional quanto legal ilustram. E é aqui que ele mais se distancia do parlamentarismo, em que não há necessidade de sequer indicar um ato ou conjunto de atos específicos ou, muito menos, afrontas ao direito como estopins para a remoção do Governo. Mas seria um equívoco imaginar que há uma identificação entre os crimes comuns e os de responsabilidade. Estes se diferenciam daqueles principalmente pela natureza do ilícito imputado e esta, por sua vez, repercute na competência para apreciá-lo⁴³.

⁴² Segundo David J. Samuels e Matthew Soberg Shugart, não é correto dizer que o sistema presidencialista diminui a *accountability*; mas sim que permite que os eleitores controlem a atuação do Executivo e do Legislativo de forma autônoma e por motivos diversos – em oposição ao modelo parlamentarista de responsabilização coletiva (SAMUELS, David J.; SHUGART Matthew Soberg. *Presidentialism, elections, and representation. Journal of Theoretical Politics*, n. 15, v. 1. p. 33-60, 2003. p. 41).

⁴³ Um dos aspectos pouco lembrados do princípio da separação de poderes é a exigência de adequação funcional entre o órgão e a atribuição que ele exerce. O ponto, contudo, é registrado por alguns importantes autores, como CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, cit., p. 500: “A adequação funcional pressupõe que o órgão ou órgãos de soberania são, do ponto de vista estrutural, constitucionalmente idôneos e adequados para o exercício de funções que, a título específico ou primário, lhes são atribuídas”. V. também PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra, 1989. p. 262 e ss.; HESSE, Konrad. *Elementos de Direito*

Foi o que destacou Alexander Hamilton ao defender a escolha do Senado como tribunal de *impeachment*, nos EUA: cuida-se de infrações especialíssimas, de acentuado caráter *político*, por sua persecução suscitar grandes paixões, mobilizando facções e partidos, e por envolverem graves afrontas à confiança depositada, pela sociedade, em seus representantes⁴⁴. Segundo ele, a opção pelo Legislativo se justificaria plenamente porque, afinal, “*quem poderia servir como os inquisidores da nação senão seus próprios representantes?*”⁴⁵. Ademais, seria inviável confiar tal tarefa à Suprema Corte, que não seria adequada para assumir “*a terrível discricção, que um tribunal de impedimentos deve necessariamente possuir, para condenar à honra ou à infâmia os membros mais confiáveis e mais distintos da comunidade*”⁴⁶. Além disso, a submissão do processo criminal à via judicial sublinha a independência das esferas e recomenda a separação da competência de julgar os envolvidos em cada um desses cenários, *i.e.*, por crimes comuns e de responsabilidade⁴⁷.

Ou seja: há um componente político inerente e inafastável na aplicação do *impeachment*, embora ele não se confunda com a preservação da confiança do Legislativo, como se passa, em geral, nos sistemas parlamentaristas. Esse componente está na natureza das infrações, na estrutura aberta de sua enunciação, e na própria escolha dos órgãos incumbidos dessa tarefa – as Casas Legislativas –, de quem não se espera (nem faria sentido esperar) uma avaliação puramente jurídica, e por isso se traduz na decisão tomada. Nas palavras de José Afonso da Silva, há um “*juízo político, que não é um tipo de julgamento próprio de tribunais jurisdicionais, porque estes não devem senão exercer a jurisdição técnico-jurídica*”⁴⁸. Na mesma linha apontou Paulo Brossard de Souza Pinto⁴⁹:

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.

[...] embora o julgamento político não exclua o julgamento jurídico, antes o suponha, ele vai além dos limites deste; os critérios da Câmara, ao acusar, e do Senado, ao julgar, não são necessariamente os mesmos do judiciário, e por vezes não podem sê-lo. Ainda quando o caso não seja tipicamente político, mas de aplicação legal mais direta, não lhe faltam ingredientes tais, e comumente se adicionam componentes de conveniência e utilidade na formulação do juízo da Câmara ao decretar a acusação e do Senado ao decidir sobre ela. Mas

Constitucional da República Federal da Alemanha. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 372-373. O ponto suscita a questão das *capacidades institucionais*, desenvolvida principalmente por SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. *Interpretation and institutions*. John M. Olin Law & Economics Working Paper no. 156 (2d series). The Law School, The University of Chicago. No Brasil, v., *eg.*, ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. A argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38. p. 6-50, jan./jun. 2011.

⁴⁴ HAMILTON, Alexander. The Federalist No. 65. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. New York: Pocket Books, 2004. p. 466-467.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 467 (tradução livre).

⁴⁶ *Ibid.*, p. 469 (tradução livre).

⁴⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37 eds. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 558.

⁴⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1962. pp. 72 e 138-139.

casos há em que as duas Casas do Congresso, cada uma a seu tempo, têm de usar de inevitável discricção, inspiradas em superiores razões de Estado, e tais considerações não entram, nem podem entrar, na composição das decisões judiciais [...]. Um poder examina o problema sob um prisma, ensina Maximiliano, o outro encara-o sob prisma diferente.

Se a Constituição optou pelo Congresso – quando, em outros contextos, preferiu órgãos judiciais para julgamento de crimes de responsabilidade⁵⁰ –, essa diferença não pode ser esvaziada ou considerada irrelevante. Da mesma forma, se a Carta insistiu na distinção entre crimes comuns e de responsabilidade do Presidente da República para submeter uns ao Senado e outros ao STF⁵¹, é porque se quer a decisão de um órgão político em um caso e de uma autoridade judicial no outro⁵². Inverter a lógica, seja para dar ao Senado o poder de rever o mérito de uma condenação ou absolvição proferida pelo STF, seja para dar a este a última palavra sobre uma decisão do Senado, seria incompatível com o texto da Constituição e com a finalidade que o anima.

Como explicou a Suprema Corte dos EUA, ao risco de concentração de poder no Senado, os constituintes responderam com duas garantias formais: (i) a repartição entre as funções de acusar, atribuída à Câmara dos Representantes, e de julgar, confiada ao Senado; e (ii) a exigência de uma maioria qualificada de dois terços para a condenação⁵³. Quando reunidas, as duas medidas evitam a banalização da pena de impedimento, reservando-a para situações particularmente severas. Tudo isso se aplica ao Brasil, onde as duas garantias também foram previstas e, além delas, se admite também um controle excepcional, pelo Supremo Tribunal Federal, da regularidade do *procedimento* a ser observado pela Câmara e pelo Senado em seus respectivos papéis, sem que se autorize a revisão do mérito das decisões tomadas⁵⁴.

É possível, então, ensaiar uma distinção. No início do tópico, apontou-se que em todo sistema de governo há controles sobre o Executivo, e mesmo no presidencialismo se pode falar em um *controle político* da atuação do Presidente da República. Tal como no parlamentarismo, essa fiscalização (no que se refere ao *impeachment*) cabe também ao Legislativo e não corresponde a uma avaliação puramente técnica ou jurídica.

⁵⁰ No Brasil, cabe: (i) ao Supremo Tribunal Federal julgar “nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente” (CF/88, art. 102, I, c); (ii) ao Superior Tribunal de Justiça julgar, nos crimes de responsabilidade, “os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais” (CF/88, art. 105, I, a); (iii) aos Tribunais Regionais Federais, julgar os crimes de responsabilidade imputados aos “juízes federais da área de sua jurisdição, incluídos os da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho” (CF/88, art. 108, I, a); e (iv) “aos Tribunais de Justiça julgar os juízes estaduais e do Distrito Federal e Territórios, bem como os membros do Ministério Público, nos crimes comuns e de responsabilidade (...)” (CF/88, art. 96, III).

⁵¹ CF/88, arts. 52, I; art. 86, *caput*; e 102, I, b.

⁵² PINTO, Paulo Brossard de Souza. *Op. cit.*, p. 138.

⁵³ *Nixon v. United States*, 506 U.S. 224, at 236 (1993).

⁵⁴ STF, DJ31 ago. 1992, MS 20.941/DF, Rel. p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence: “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 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

Nada obstante, sem prejuízo de outras diferenças, os juízos confiados ao Parlamento em cada um dos sistemas se apartam fundamentalmente quanto a sua razão de ser. Nos países parlamentaristas, o controle é de *representatividade* e, sendo o Legislativo o centro a que converge a legitimação democrática, cabe a ele decidir sobre o alinhamento do Executivo com os anseios populares. Já no presidencialismo, o controle do Parlamento é de *responsabilidade*, cabendo-lhe um crivo sobre faltas graves imputadas ao Presidente.

Por envolver competências políticas privativas das Casas Legislativas, a decisão tomada, seja no parlamentarismo, seja no presidencialismo, não se sujeita a uma revisão de mérito pelo Judiciário⁵⁵. Mas a distinção travada acima não deixa de ter repercussões práticas relevantes: é preciso que o Senado se converta em tribunal para julgar um crime de responsabilidade e que o rito adotado observe as garantias típicas do devido processo legal, como contraditório, ampla defesa, publicidade dos atos, entre outras. O órgão de controle deve estar à altura da tarefa que lhe cabe e organizar-se para desempenhá-la com legitimidade.

Ademais, como a decisão tomada no fim das contas não é passível de revisão e, nada obstante, tende a suscitar controvérsia quanto a sua correção do ponto de vista da justiça substantiva, não há remédio senão a justiça procedimental: se as pessoas podem discordar quanto a uma condenação ou absolvição, a legitimidade de uma decisão não pode repousar no resultado apurado, mas na higidez do processo que desaguou na sua prolação. Mas isso não é novidade, nem se aplica só ao Senado no julgamento do *impeachment*: quase todo acórdão do STF é irrecorrível no mérito – se, mesmo assim, todos dormem tranquilos é porque confiam na legitimidade do processo.

Expostas sumariamente as opções jurídico-constitucionais em vigor acerca da figura do *impeachment*, um elemento específico da realidade política brasileira deve ser adicionado à discussão.

O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO E O *IMPEACHMENT*: MECANISMO DE CONTROLE DE PODER POLÍTICO

Nos tópicos acima foram abordados a necessidade geral de controle do poder político, os vários mecanismos adotados pelos países na construção de seus sistemas de governo e a importância da dinâmica política concreta nesse contexto. Na sequência, as opções jurídico-constitucionais vigentes no Brasil acerca do

violação ou ameaça ao direito das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de ‘impeachment’, da jurisdição constitucional das casas do congresso nacional”.

⁵⁵ Sem dúvida, a ideia de que todo exercício de poder é limitado pelo Direito se aplica também ao *impeachment*. Mas disso não se extrai que caberia necessariamente ao Poder Judiciário aferir se o Congresso avançou ou não dos limites que se lhe impõem. Pelas razões expostas acima, permitir uma revisão judicial de mérito de decisões condenatórias ou absolutórias relativas a crimes de responsabilidade seria transferir o julgamento do Presidente da República para o Judiciário, quando a clara opção constitucional foi submetê-lo ao crivo do Legislativo (PINTO, Paulo Brossard de Souza. *Op. cit.*, p. 142). Sem dúvida, a condenação que sequer se reportasse a um tipo infracional seria inválida e poderia ser cassada pela Justiça, mas o simples enquadramento duvidoso em um crime de responsabilidade não autoriza o controle judicial da decisão.

controle do Poder Executivo e, particularmente, do *impeachment* foram apresentadas, sob a perspectiva do controle do poder político. Cabe agora adicionar o dado da realidade política nacional.

Com efeito, a necessidade de mecanismos de controle sobre o Executivo é particularmente reforçada no Brasil – como em outros países⁵⁶ – pela circunstância de que ele concentra poderes amplíssimos. Em *primeiro* lugar, assim como em boa parte do mundo, o Brasil tem experimentado uma relevante transferência de poder (normativo em particular) para órgãos e entidades do Poder Executivo⁵⁷. Além dos decretos presidenciais, portarias e resoluções ministeriais, o Brasil convive com normas expedidas rotineiramente, por exemplo, pelo Conselho Monetário Nacional, Conselho Nacional de Seguros Privados, IBAMA, Banco Central, agências reguladoras variadas etc. É certo que em boa parte essa transferência decorre de opções do próprio Legislativo, na forma de delegações normativas ou emprego de cláusulas gerais, mas o resultado em termos de concentração de poder político é evidente.

Em *segundo* lugar, e esse é o ponto que se quer destacar aqui, o sistema de governo em curso no Brasil é identificado como presidencialismo de coalizão, pelo qual, de forma simples, o Presidente da República forma uma base de apoio parlamentar com múltiplos partidos, valendo-se de mecanismos variados de recompensa política com os partidos ou com os parlamentares diretamente. Essa base de apoio parlamentar é que viabiliza os planos e projetos do Executivo no âmbito do Congresso Nacional⁵⁸.

No presidencialismo de coalizão brasileiro há, portanto, um bloco governista formado pelo Executivo e por sua base de apoio. Os constrangimentos políticos sobre a atuação do Presidente da República decorrem fundamentalmente da necessidade de se manter essa base no Congresso, o que repercute no teor das políticas adotadas – que refletem compromissos com os partidos aliados –, na própria composição do Governo, por meio da indicação de Ministros ou outras autoridades do Executivo por lideranças partidárias, e na liberação de verbas⁵⁹.

De todo modo, havendo coesão entre o Executivo e uma base suficiente no Legislativo, “*o governo funciona como se houvesse uma fusão de poderes*”⁶⁰, e o Presidente se torna praticamente imune a qualquer tipo

⁵⁶ Assim, por exemplo, se afirma que “[1]a institución más importante de la República Argentina es el presidente” (ROJO, Raúl Enrique. El sistema político argentino. In: TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). *Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul*. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 95).

⁵⁷ Sobre o tema, v., dentre muitos outros, FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Op. cit.*, p. 690.

⁵⁸ Sobre o tema, v. FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999; ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, Dados v. 31/1, p. 5-33, 1988, e LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório, Novos Estudos CEBRAP, v. 76, p. 17-41, 2006.

⁵⁹ Nesse sentido, a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou impositivo o orçamento público no que se refere às emendas parlamentares – retirando a discricionariedade do Executivo na sua execução –, acabou com um dos principais instrumentos de controle do Presidente sobre sua base parlamentar. Antes, a liberação desses recursos era negociada como forma de garantir o apoio a projetos do Governo no Congresso; agora, isso não existe mais e o Presidente fica sujeito a outros tipos de negociação para angariar a aprovação das suas medidas.

⁶⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Op. cit.*, p. 691.

de controle parlamentar mais forte, como o *impeachment* – que, para ser aprovado, precisa de uma enorme maioria nas duas Casas do Congresso.

Dessa forma, os controles recíprocos próprios dos presidencialismos não se desenvolvem normalmente entre Executivo e Legislativo, mas entre maioria e minoria, isto é, entre Governo e Oposição⁶¹. Caso, por qualquer razão, esta não seja articulada ou relevante, o bloco governista segue praticamente sem controle. No entanto, como a minoria, por definição, não pode carregar o resultado das votações, só lhe resta usar da palavra na tribuna, recorrer a outros órgãos de controle (*e.g.*, pela propositura de ações diretas no STF ou pela apresentação de denúncias ao Tribunal de Contas) ou, no máximo, instituir uma Comissão Parlamentar de Inquérito – que é uma prerrogativa sua, observados os requisitos da Constituição⁶². Mesmo assim, porém, como a composição das comissões parlamentares devem refletir a representatividade dos partidos na Casa, o bloco governista, se majoritário, terá a mesma condição na CPI e, com isso, além dos votos, terá acesso a posições fundamentais como a presidência e a relatoria.

Alguns dados revelam a realidade do presidencialismo de coalizão brasileiro, por exemplo, na produção normativa. De todas as leis publicadas de janeiro de 1999 a agosto de 2004, 79,45% foram de iniciativa do Poder Executivo. Além disso, a média de tempo de tramitação das propostas do Poder Executivo no período foi cerca de dez vezes menor (121,36 dias – com exclusão, para fins de cálculo, do projeto de Código Civil) que o tempo de tramitação médio dos projetos de autoria do próprio Legislativo (1.238,32 dias)⁶³.

Os dados revelam também que os projetos originários do Executivo sofrem relativamente poucas emendas no âmbito do Congresso, sobretudo se comparados com os projetos de origem legislativa. Dos 2.310 projetos de iniciativa do Executivo aprovados de 1995 a 2006, apenas 28,1% foram objeto de emendas. De outra parte, das 391 proposições que tiveram origem no próprio Legislativo, quase 60% foram alteradas. Na verdade, do total de 1.389 projetos que não sofreram qualquer alteração do âmbito do Congresso Nacional, 88,6% tinham origem no Executivo e apenas 11,4% no próprio Legislativo⁶⁴.

Tudo isso mostra a evidente relevância e, principalmente, a *eficácia* dos ajustes informais entre o Governo e sua base no Congresso, que – aliadas ao *quórum* elevado para o *impeachment*, por exemplo – tornam quase inviável, na prática, qualquer medida forte de controle parlamentar sobre o Poder Executivo. É provável que

⁶¹ Eventualmente outros agentes – como o Tribunal de Contas, o Ministério Público e até o Poder Judiciário – podem desempenhar um papel de *veto players* desse bloco majoritário.

⁶² Nesse sentido, *v.*, *e.g.*, STF, DJ18 dez. 2009, MS 26.441/DF, Rel. Min. Celso de Mello: “A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado”.

⁶³ RODRIGUES, Geraldo de Moraes. Produção Legislativa: Poder Executivo & Congresso Nacional, Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2004.

⁶⁴ MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, p. 22 e ss., 2011.

duas inovações recentes tenham introduzido alterações nesse cenário: (i) a mudança no regime de “trancamento de pauta” pelas medidas provisórias, que reduziu o controle presidencial da agenda legislativa⁶⁵; e (ii) a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento, que retirou do Presidente o poder de negociar a liberação desses recursos⁶⁶. Mas o poder do Executivo ainda está longe de ser desprezível – notadamente na nomeação dos dirigentes da Administração, com acesso a recursos relevantes.

Diante de um Presidente superpoderoso, meios de controle como o *impeachment* continuam sendo excepcionais, mas nem por isso são – ou podem ser – inaplicáveis na prática. Nem é sua ativação em um caso concreto que autoriza, automaticamente, a afirmação de que o sistema presidencialista foi afrontado. Qualquer que seja o juízo pessoal que se faça sobre os congressistas e a qualidade do seu trabalho, ou sobre a legitimidade do sistema eleitoral que os conduz aos cargos, é deles a competência para decidir o tema. O sistema presidencialista – e o modelo brasileiro em particular – admite operar em situações de impasse e só prevê um meio de remoção do Presidente por decisão do Legislativo. No caso do Brasil, a ativação desse instrumento ainda depende de que tudo o que conspira para a formação de coalizões – principalmente o auto interesse de todos os envolvidos – seja sobrelevado aos olhos de dois terços das duas Casas Legislativas. E isso seguramente não é pouco.

CONCLUSÃO

A Constituição de 1988 previu vários mecanismos de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, tanto no que diz respeito à atividade normativa, quanto à atividade fiscalizatória. Nada obstante, a dinâmica do presidencialismo de coalisão, aliada aos amplos poderes concentrados no Executivo federal, reduz essas atividades de controle, como regra, a iniciativas limitadas da oposição parlamentar, e não propriamente do Legislativo. Nesse contexto, embora o *impeachment* seja o mecanismo de controle mais intenso que o Poder Legislativo pode utilizar em face do Poder Executivo no sistema de organização de poderes instituído pela Constituição de 1988, é também o de mais difícil emprego, não apenas por força das exigências da própria figura, mas também por conta das várias votações e dos quóruns exigidos.

Mas que espécie de mecanismo de controle é o *impeachment*? Trata-se, a rigor, de uma figura mista: com algumas exigências jurídicas e um forte conteúdo político. É certo que o *impeachment* não se confunde com os mecanismos de controle puramente políticos utilizados em geral pelos sistemas parlamentaristas nos quais,

⁶⁵ Quando era Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer resolveu questão de ordem submetida por parlamentar para declarar que a expressão “todas as demais deliberações legislativas da Casa” (CF/88, art. 62, § 6º) inclui apenas a discussão e votação de projetos de leis ordinárias e, mesmo assim, daqueles relativos a temas que possam ser veiculados por medidas provisórias. V. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Interpretação do Presidente Michel Temer sobre o trancamento de pauta pelas Medidas Provisórias*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/gestoes-antiores/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

⁶⁶ V. nota nº 59, *supra*.

independentemente da imputação de qualquer fato ou infração específica, e sem necessidade de qualquer procedimento, o Executivo pode ser destituído pelo Parlamento caso lhe falte confiança. Por outro lado, também não é o caso de equiparar os chamados crimes de responsabilidade aos crimes comuns, ou o processo de *impeachment* aos processos judiciais de natureza criminal. Essa claramente não foi a opção constitucional. O caráter jurídico do *impeachment* se revela nas exigências de imputação e no respeito às garantias procedimentais; o traço político, por seu turno, decorre da natureza e da abertura dos próprios crimes de responsabilidade, bem como dos órgãos escolhidos pelo constituinte para as deliberações (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e do seu processo decisório.

Em resumo, o *impeachment*, com suas particularidades e seu escopo próprio, insere-se no sistema de mecanismos de controle do poder político do Legislativo sobre o Executivo previsto pela Constituição de 1988 e nesse contexto deve ser compreendido. Isso significa, portanto, que as premissas básicas do tema devem orientar sua interpretação, de modo que parece próprio concluir lembrando três delas: (i) o poder sem limites e, mais importante, sem controle, tenderá sempre a ser abusivo e arbitrário; (ii) os mecanismos de controle do poder político são essenciais para o funcionamento de qualquer Estado democrático de direito; e (iii) a importância e a funcionalidade dos mecanismos de controle do poder político não decorrem da virtude ou do vício de quem, circunstancialmente, exerce esse controle.

IMPEACHMENT: CONTROL OF POLITICAL POWER AND PRESIDENTIALISM IN BRAZIL

Abstract

This article intends to examine the theme of impeachment in the context of the subsystem of the Constitution of 1988 in which it is inserted, namely: the organization of Powers (Title V), with emphasis on relations between the Executive and the Legislative. It is of particular interest to situate it within the option of a separation of powers model coupled with various mechanisms of reciprocal controls. It is true that, some centuries ago, the separation of powers, whatever the model adopted, is one of the structures that law has to use to carry out the control of political power, so it is also this perspective, applied to the Brazilian reality, which we would like to consider here. What are the consequences of examining the impeachment from the point of view of organization / separation of powers as a means of controlling political power taking specific account of the Brazilian reality? This is the way for which is pretended to lead the reader.

Keywords: Impeachment; Separation of powers; Control of political power; Brazilian reality.

BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, jan. 2000.

ARAGÓN, Manuel. Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control. In: *Constitución, democracia y control*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

ARDANT, Philippe. Os regimes constitucionais. In: DARNTON, Robert; DUHAMEL, Olivier (Dir.). *Democracia*. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. **A argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo**. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 38, jan./jun. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A Reforma Política**: uma proposta de sistema de governo, eleitoral e partidário para o Brasil. *Revista de Direito do Estado*, v. 1, n. 3. p. 287-360, jul./set. 2006.

BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: UNESP, 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Interpretação do Presidente Michel Temer sobre o trancamento de pauta pelas Medidas Provisórias**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/gestoes-antiores/michel-temer-2009-2010/discursos/interpretacao-do-presidente-michel-temer-sobre-o-trancamento-de-pauta-pelas-medidas-provisorias>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Coimbra, 1998.
_____. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 2001.

CASTORIADIS, Cornelius. **Democracia y relativismo**: debate con el MAUSS. Trad. Margarita Díaz. Madrid: Trotta, 2007.

CROISSANT, Aurel; MERKEL, Wolfgang. Political party formation in presidential and parliamentary system. **Friedrich-Ebert-Stiftung Online Papers**. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/philippinen/50081.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DAWSON, R. MacGregor; DAWSON, W. F. **Democratic government in Canada**. 5th ed. Revised by Norman Ward. Toronto: Toronto University Press, 1998.

DUHAMEL, Olivier. **Droit Constitutionnel**. 4^{ème}éd. v. 1. Manhecourt: Éditions du Seuil, 1999.

ELLIOT, Mark; THOMAS, Robert. **Public Law**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FRAIN, Mariteresa. **Relações entre o Presidente e o primeiro-ministro em Portugal**: 1985-1995. *Análise Social*, v. XXX (133), 1995.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 44, n. 4, 2001.

HAMILTON, Alexander. The Federalist No. 65. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist Papers**. New York: Pocket Books, 2004.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

HOLMES, Stephen. **Passions and constraint: on the theory of liberal democracy**. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1995.

JENNINGS, Sir Ivor. **A constituição britânica**. Trad. Carlos Alberto Lamback. Brasília: UnB, 1981 (Coleção Pensamento Político, 30).

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

MAGALHÃES PIRES, Thiago. A democracia: da fantasia à representação. In: BRANDÃO, Rodrigo; BAPTISTA, Patrícia (Orgs.). **Direito Público**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2015 (Direito UERJ 80 anos; Coord. Carlos Eduardo Guerra de Moraes e Ricardo Lodi Ribeiro).

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **Do espírito das leis**. V 1. Trad. Gabriela de Andrada Dias Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

PIÇARRA, Nuno. **A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra, 1989.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1962.

PNUD. **A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf>>. Acesso em 21 jul. 2016; e LATINOBARÓMETRO. Informe 1995-2015. Disponível em: <<https://politicagobiapem.files.wordpress.com/2015/11/latinobarometro1.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2016.

ROJO, Raúl Enrique. El sistema político argentino. In: TAVARES, José Antônio Giusti; ROJO, Raúl Enrique (Orgs.). **Instituições políticas comparadas dos países do Mercosul**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

RODRIGUES, Geraldo de Moraes. **Produção Legislativa: Poder Executivo & Congresso Nacional**, Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37 eds. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

SAMUELS, David J.; SHUGART Matthew Soberg. Presidentialism, elections, and representation. **Journal of Theoretical Politics**, n. 15, v. 1., 2003.

SARTORI, Giovanni. **Ingeniería constitucional comparada**: una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Trad. Roberto Reyes Mazzoni. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2001 (Kindle Edition)
SAUNDERS, Cheryl. **The Constitution of Australia**: a contextual analysis. Oxford and Portland: Hart, 2011.

SPEAKE, Jennifer (Ed.). **Oxford dictionary of proverbs**. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2015. (Tradução livre).

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. **Interpretation and institutions**. John M. Olin Law & Economics Working Paper no. 156 (2d series). The Law School, The University of Chicago.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Lisboa: Piaget, [1996].

TURPIN, Colin; TOMKINS, Adam. **British government and the Constitution**. 7th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

WORLD BANK INSTITUTE; GOPAC. **Improving democratic accountability globally**: a handbook for legislators on Congressional oversight in presidential systems. November 2013. Disponível em: <http://gopacnetwork.org/Docs/CO_Handbook_EN.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2016. p. 8; tradução livre).

ZIMMERLING, Ruth. **Alemanha**: parlamentarismo e o fantasma de Weimar. Lua Nova, n. 24. p. 73-84, set. 1991.

ZOLLER, Elizabeth. **Droit Constitutionnel**. 2^eéd. mise à jour. Paris: PUF, 1999.

Trabalho enviado em 01 de agosto de 2016.

Aceito em 13 de novembro de 2016.