

**QUANDO PUNIR OS PRESIDENTES?  
UMA RESPOSTA À TEORIA CONSTITUCIONAL DO  
IMPEACHMENT A PARTIR DAS CONTRIBUIÇÕES DO  
MODELO DOUTRINÁRIO AXIOLÓGICO GARANTISTA  
DE LUIGI FERRAJOLI**

**WHEN TO PUNISH PRESIDENTS?  
A RESPONSE TO THE CONSTITUTIONAL THEORY  
OF IMPEACHMENT FROM THE CONTRIBUTIONS  
OF LUIGI FERRAJOLI'S AXIOLOGICAL GARANTIST  
DOCTRINAL MODEL**

*Adwaldo Lins Peixoto Neto* \* \*

**RESUMO**

Esta pesquisa ocupou-se em realizar um estudo do modelo doutrinário axiológico garantista proposto pelo jurista italiano Luigi Ferrajoli, a fim de constatar possíveis contribuições dessa abordagem doutrinária à teoria do *impeachment* no presidencialismo brasileiro. Para tanto, realizou-se um estudo histórico do instituto, a fim de se identificar quais seriam as principais características distintivas desse instituto jurídico do voto de desconfiança e do recall ou revocatória de mandato. Uma vez observados tais elementos, buscou-se responder aos seguintes questionamentos: qual a natureza jurídica do *impeachment* no presidencialismo brasileiro? O presidencialismo brasileiro admite que um *impeachment* seja manejado sem a prática de um crime de responsabilidade? Ex-presidentes que não estejam mais no exercício da função podem ser responsabilizados por crimes de responsabilidades exercidos

---

\* Mestre em Direito pelo Centro Universitário FG (UniFG); Professor de Direito Constitucional e Administrativo do Curso de Direito da Faculdade Independente do Nordeste (FAINOR) e do Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU) em Vitória da Conquista – BA. Membro do colégio de professores da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Advogado. Presidente da comissão de ensino jurídico da Ordem dos Advogados do Brasil subseção Vitória da Conquista - BA. E-mail: adwaldopeixoto@gmail.com

\*\* Esse artigo é fruto da pesquisa desenvolvida junto ao grupo de pesquisa Direito Eleitoral e Democracia da Escola Judiciária Eleitoral da Bahia (EJE-BA) em parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

quando ocupavam o cargo? Quando os presidentes devem ser punidos pelos seus atos?

**Palavras-chave:** *impeachment*; presidencialismo; presidente da república; teoria garantista do direito.

## ABSTRACT

This study centred in developing a research of the axiological garantistic theoretical model proposed by Italian legal professor Luigi Ferrajoli, aiming to verify which possible contributions this theory could provide to *impeachment* theory in Brazilian presidentialism. Therefore, it accomplished a historical study of the *impeachment* institution, longing for the main differences between this institution and the motion of no confidence and presidential recall. Once these elements were observed, this study aimed to answer the following questions: what is the juridical nature of *impeachment* in Brazilian presidentialism? Does Brazilian presidentialism admit that an *impeachment* be charged against a president who has not committed a high crime or misdemeanors? Ex-presidents who are no longer in the office can be charged by crimes or misdemeanors he has committed while in office? When must presidents be punished for their acts?

**Keywords:** *impeachment*; presidencialism; president; legal garantism theory.

## 1 INTRODUÇÃO

Em termos genéricos, o *impeachment* consiste no processo de responsabilização de uma autoridade pública pela prática de crime político, denominados crimes de responsabilidade no constitucionalismo brasileiro.

No Brasil, admite-se o manejo desse instituto não somente contra o Presidente da República, mas também contra os Ministros de Estado, os Comandantes das Forças Armadas, o Advogado Geral da União, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República, membros do Conselho Nacional

de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público.<sup>3</sup> Este trabalho, em decorrência da profundidade de investigação de seu objeto esperada de uma pesquisa científica, limitar-se-á a analisar apenas o processo de *impeachment* presidencial.

Ademais, necessário ressaltar, de início, que partilhamos do entendimento de Brossard, para quem o processo de *impeachment* consiste no processamento do Presidente da República perante o Senado Federal pela prática de crimes de responsabilidade, após autorização deliberada por  $\frac{2}{3}$  da Câmara dos Deputados.<sup>4</sup> Não consideramos como *impeachment* o juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados, tampouco o julgamento dos crimes comuns praticados pelo Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal. Ao nosso juízo, o processo perante o Supremo Tribunal Federal consiste numa Ação Penal, e o processo perante a Câmara dos Deputados consiste em *autorização*, sendo em verdade uma *condição de procedibilidade* tanto para a abertura do processo de *impeachment* quanto pelo processamento criminal do Presidente da República pela Suprema Corte brasileira.<sup>5</sup>

Posto isso, as considerações aqui tracejadas centram-se na questão da responsabilidade política do Presidente da República nos sistemas presidencialistas, mais especificamente, no impasse de quando responsabilizar os Presidentes pelas condutas por eles cometidas. Para tanto, a pesquisa deve enfrentar os seguintes questionamentos: o processo de *impeachment*, ainda que tenha seu desenho institucional variado nas diversas constituições presidencialistas, tem natureza eminentemente política? Um Presidente da República pode ser removido do seu cargo apenas por impopularidade? Um Presidente da República que cometa uma conduta ilícita - seja crime de responsabilidade ou crime comum - deve ser destituído do cargo, em que pese seu bom desempenho econômico ou político?

---

3 GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2016. p. 76.

4 BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 7.

5 Merece menção o posicionamento contrário do professor Marcelo Galuppo, que na obra citada alhures, faz uso do termo *impeachment* para se referir tanto ao julgamento do Presidente da República no Senado Federal por crimes de responsabilidade quanto no STF pela prática de crimes comuns (Cf. GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2016. p. 29-30).

As indagações acima listadas tem sua resposta, como proposto por essa pesquisa, na teoria constitucional comparada e na política comparada. Nesse sentido, este texto busca não só salientar e debater as questões acima levantadas, mas também respondê-las. Sua estrutura é composta de 5 seções, além desta introdução.

Na 1ª seção faz-se uma revisão de literatura sobre a teoria constitucional do *impeachment*, com recorte temático para o desenho institucional distintivo deste instituto político-jurídico punitivo na constituição norte-americana para a moção de desconfiança do parlamentarismo. Na seção seguinte, realiza-se uma análise comparativa entre o desenho institucional do instituto do *impeachment* das constituições presidencialistas sul-americanas, no tocante às regras de cabimento do *impeachment* e sua aludida facultatividade política enquanto instituto de responsabilização presidencial.

A 3ª seção ocupa-se do estudo da teoria do garantismo de Luigi Ferrajoli, apontando-a como uma teoria do direito e da democracia e ressaltando a sua interpretação equivocadamente restritiva no Brasil, onde muitos sustentam-na como uma teoria apenas penal. Ademais, essa seção centra-se num dos pilares da vertente penalista do garantismo, o modelo doutrinário axiológico garantista do autor, que responde ao questionamento do “*quando punir*”, sendo esse um seccionamento metodológico necessário em virtude da amplitude dos aspectos da teoria, a qual esse trabalho não daria conta de analisar por completo. Em seguida, a 4ª seção aponta as contribuições que esta teoria, mais especificamente seu modelo doutrinário justificador do “*quando punir*”, trariam para a teoria constitucional do *impeachment* e o timing da responsabilização política dos presidentes. As considerações finais são apresentadas no fechamento do artigo.

## **2 QUEM DEVE GOVERNAR? A JORNADA RUMO AO SISTEMA PRESIDENCIALISTA**

A história do presidencialismo se confunde com a própria história dos Estados Unidos, sendo fruto do anseio dessa nação de se posicionar de maneira onipotente como uma forma de organização política republicana e de sedistinguir institucionalmente da coroa britânica que a explorava. Os Estados Unidos da América

pretenderam nascer um Estado, desde já, intolerante com o abuso do poder político.<sup>6</sup>

Os desdobramentos que levaram a independência das 13 colônias e o surgimento dos Estados Unidos são culminados com a construção da Constituição norte-americana (1775-1791). Entretanto, como todo processo histórico, os desdobramentos não resultaram de uma ação consciente ou articulada, não tendo sido o caminho da independência deliberadamente perseguido pelos colonos, mas fruto de um desenrolar de fatos e consequências políticas.<sup>7</sup>

O sistema presidencialista de governo estabelecido pela Constituição dos EUA foi engendrado para se contrapor ao parlamentarismo e ao regime monárquico, sendo mais do que um desdobramento histórico consciente decorrente da experiência constitucional britânica: foi uma decisão institucional. A relação conflituosa com o monarca e a reprovação da sua atuação enquanto se encontravam submissos à coroa britânica, somadas aos ideais iluministas, sobretudo da teoria da separação de poderes de Montesquieu, e conceitos democráticos de liberdade, igualdade dos indivíduos e soberania popular são apontados pela literatura como os fatores que determinaram que os *founding fathers* concebessem um mecanismo de governo que fugisse da centralização do poder, o que levou a criação do sistema de freios e contrapesos. Isso consiste no arranjo institucional de funções dinâmica cujos poderes estariam repartidos e equilibrados entre vários organismos soberanos, de modo que não fosse possível que algum deles lograsse êxito em extrapolar os limites legais que lhe fossem impostos sem que fosse controlado ou contido pelos outros poderes.<sup>8</sup>

Em que pese genéricos na literatura, os apontamentos acima quanto à separação de poderes como traço marcante do presidencialismo norte-americano<sup>9</sup>, bem como a afirmação de que o presi-

6 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de pós-graduação em direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi, Bahia, 2018. p. 76.

7 PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília / Finatec, 2011. p. 131.

8 LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Traducción y estudio de la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1975. p. 131-133.

9 Ibidem, p. 131.

dencialismo teria sido concebido enquanto oposição à supremacia do parlamento britânico, que abusava das leis tributárias pesadas sobre a colônia, o que gerava desconfiança do Parlamento em Westminster<sup>10</sup>, algumas considerações sobre essas questões merecem ser pontuadas a fim de serem analisadas sob outro prisma.

O primeiro ponto que merece destaque é o rechaço dos colonos ao governo de gabinete, composto por ministros indicados pelo parlamento, consequência da desconfiança dos colonos em relação ao poder executivo.<sup>11</sup> O conflito entre colonos e a coroa britânica se intensificou com o imposto de selo criado pela *Stamp Act* em 1765. Essa medida causou repulsa dos colonos, que argumentavam estar sofrendo uma imposição fiscal sem representação, uma vez que o tributo era imposto por lei, aprovado pelo parlamento britânico, no qual não havia representantes da colônia.<sup>12,13</sup>

A reflexão sobre a ausência de representatividade a partir da máxima *no taxation without representation* levou ao questionamento dos colonos sobre a corrupção sistemática no funcionamento do governo no sistema parlamentarista. Como relatado por Bailyn, alguns panfletos (*pamphlets*) - manifestos escritos por figuras importantes da vida política local da época - afirmavam haver um “quarto poder” o qual a constituição britânica não previa e que arbitrariamente controlava a Câmara dos Lordes, a Câmara dos Comuns e o próprio rei. Esse poder era composto dos “ministros e dos favoritos do rei”, que aprovavam as leis que quisessem ao barganhar a autoridade legislativa sob o seu comando.<sup>14</sup> A dinâmica do funcionamento do governo de gabinete parlamentar britânico implica uma distinção entre o poder legislativo, conjunto de representantes eleitos para apresentar, deliberar e aprovar as leis; e o governo propriamente

10 Cf. CAENEGEM, R. C. Van. *Uma introdução histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Tradução de Alexandre Vaz Pereira, Coordenação de Antônio Manuel Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. p. 196.

11 PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília / Finatec, 2011. p. 134-135.

12 CAENEGEM, R. C. Van., op. cit., p. 187-189.

13 BAILYN, Bernard. *The ideological origins of the American revolution*. Enl. ed. Cambridge, Massachusetts: Belknap press of Harvard University Press, 1992. p. 187-189. Disponível em: <http://tcpbckup1.yolasite.com/resources/The%20Ideological%20Origins%20of%20the%20American%20Revolution%20By%20Bernard%20Bailyn.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021. p. 130 et seq.

14 BAILYN, Bernard. *The ideological origins of the American revolution*. Enl. ed. Cambridge, Massachusetts: Belknap press of Harvard University Press, 1992. p. 187-189. Disponível em: <http://tcpbckup1.yolasite.com/resources/The%20Ideological%20Origins%20of%20the%20American%20Revolution%20By%20Bernard%20Bailyn.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021. p. 125.

dito, composto pelo primeiro ministro e seu gabinete, integrado por outros ministros indicados pelos membros do Parlamento, liderado pelo chefe de um partido.<sup>15</sup>

A insatisfação social com as medidas tomadas pelo governo britânico (até então, leia-se, o gabinete ministerial) ocupava as discussões na vida social da colônia. Vários panfletos disseminavam as agruras da população atrelados aos ideais libertários expostos em linhas anteriores.<sup>16</sup> O debate também se fazia presente nos sermões religiosos da colônia. Um deles, escrito pelo Pastor Samuel Sherwood, de Connecticut, intitulado *Instruções das escrituras aos governantes civis e a todos os sujeitos nascidos livres*, tornou-se um dos mais famosos sermões da guerra revolucionária. O original apresentava um *Apêndice* de aproximadamente 40 páginas escrito pelo Reverendo Ebenezer Baldwin, Pastor em Danbury e voz influente no sentido da revolução.<sup>17</sup>

Sobre o funcionamento do governo de gabinete britânico no contexto do Stamp Act que antecedeu a revolução americana, Baldwin assevera:

Permita-me ir um pouco mais longe enquanto eu me esforço em apontar a razão pela qual nós devemos temer as consequências que essa medida trará. Se nós olharmos a conduta do Ministério e do parlamento em sua inteireza, eu não vejo como alguém pode duvidar da existência de um plano de *escravizar* as colônias, ou submetê-las a um governo arbitrário, e em verdade também a nação. O parlamento atual (considerando todos) nunca foi tão fiel aos interesses do Ministério, do que jamais um parlamento talvez já tenha sido. Agora, não obstante a excelência da Constituição britânica, se o Ministério pode assegurar uma maioria no parlamento, que será feita de todos os meios, esse votará de acordo com o que o primeiro pode lhe oferecer; eles devem governar

15 PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília / Finatec, 2011. p. 134-135.

16 Sobre os *pamphlets* que viabilizavam os debates e as discussões políticas da época e marcaram a revolução (Cf. BAILYN, Bernard; GARRET, Jane N. (ed.). *Pamphlets of the American Revolution, 1750–1776, Volume I: 1750-1765*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1965. Cf. WOOD, Gordon Stewart (ed.). *The American Revolution writings from the pamphlet debate I: 1764-1772*. New York: Literary Classics of the United States, inc./ The Library of America, 2015. E-book. Cf. WOOD, Gordon Stewart (ed.). *The American Revolution writings from the pamphlet debate II: 1773-1776*. New York: Literary Classics of the United States, inc./ The Library of America, 2015. E-book.).

17 SHERWOOD, Samuel. *Scriptural Instructions to Civil Rulers*. Fairfield, Connecticut: [s.n.], 1774. Disponível em: <https://www.consource.org/document/scriptural-instructions-to-civil-rulers-by-samuel-sherwood-1774-8-31/>. Acesso em: 17 out. 2021.

assim como eles fazem na França ou Espanha; de fato como na Turquia ou Índia: e isso parece ser o plano atual para assegurar a maioria do parlamento, e desse modo escravizar a nação com o seu próprio consentimento. Quanto mais cargos ou pensões o Ministério tem em seu poder; mais facilmente ele consegue subornar a maioria do parlamento, oferecendo esses cargos aos membros do parlamento ou a seus amigos. Isso os faz criar tantos novos e desnecessários cargos na América, ainda assim como tragar o orçamento inteiro. O rei de forma alguma é o mais valioso desses cargos. Mas então ofertando esses cargos - cargos de considerável lucro e nenhum trabalho, a seus filhos ou amigos, ou dependentes dos membros do parlamento, o Ministério consegue assegurar o parlamento sob seus interesses. Isto sem sombra de dúvidas é a maior coisa que na qual o Ministério está se lançando, estabelecer um governo arbitrário com o consentimento do parlamento: e para manter o povo da Inglaterra calmo, os primeiros empenhos desse poder destinam-se às colônias. Se o parlamento insistir no direito de taxar as colônias ao seu bel-prazer, o mínimo que podemos esperar é sermos taxados o máximo que possamos aguentar, e ainda sustentar nossas vidas; como os membros do parlamento não sentem o peso dos encargos que eles nos lançam, e não estão sob o risco de perder seus cargos ao nos taxar, conquanto eles possam convencer o povo da Inglaterra de que eles estão aliviando seu fardo dessa maneira; eles não tem motivo ou interesse em se abster de nos sobretaxar com tributos tão pesados quanto nós possivelmente possamos suportar. Não há dúvidas de que eles serão cautelosos o suficiente em introduzir esses tributos pesados gradualmente, ao menos que eles provoquem uma grande comoção nessa nação: mas deixem que o direito seja instituído e estabelecido; será muito fácil de continuar acrescentando tributo a tributo, até que a carga tributária esteja tão pesada e tão comprometedora, que nós jamais conseguiremos nos livrar dela. Nada além do princípio de justiça pode mantê-los longe disso, e o que nós podemos esperar dessa região, quando em clara resistência à constituição *inglesa*, eles invocarem o direito de nos taxar, e então nos privar dos nossos caros privilégios? (tradução nossa) (grifos no original)<sup>18-19-20</sup>

18 BALDWIN, Ebenezer. "An Appendix, Stating the Heavy Grievances the Colonies Labour under from Several Late Acts of the British Parliament, and Shewing What We Have Just Reason to Expect the Consequences of These Measures Will Be." From Samuel Sherwood, A Sermon, Containing, Scriptural Instructions to Civil Rulers, and All Free-Born Subjects. New Haven, 1774. In: WOOD, Gordon Stewart (ed.). *The American Revolution writings from the pamphlet debate II: 1773-1776*. New York: Literary Classics of the United States, inc./ The Library of America, 2015. p. 415. E-book.

19 BAILY, Bernard. op. cit., p. 129.

20 É imperioso ressaltar que essa descrição do funcionamento do governo de gabinete pelo Reverendo Baldwin em 1774 se assemelha a certas disfuncionalidades apresentadas pelo presidencialismo de coalizão em algumas oportunidades da terceira República brasileira. Essa disfuncionalidade faz, sob influência dos trabalhos de, dentre outros, Juan Linz (LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, Winter 1990, pp. 51-69; LINZ, Juan J.

A relação entre colonos e a coroa tornou-se insustentável a partir da postura antiamericana do monarca Jorge III, que se recusou a receber a petição do II Congresso Continental<sup>21</sup>, o que levou Thomas Paine, em 10 de janeiro de 1776, a escrever o panfleto *Common Sense*, com ataques diretos ao rei e à monarquia britânica.<sup>22</sup> *Common Sense* foi um dos eventos editoriais mais notáveis do século 18, chegando a vender mais de 100.000 cópias no primeiro ano de sua publicação, em que pese tratar-se de números aproximados, desconsiderando-se vendas após 1776 e a tradução francesa, lançada posteriormente.<sup>23</sup>

No II Congresso Continental a consequência imediata proposta por Adams era a de que todas as colônias aprovassem novas constituições em seus respectivos territórios. Já no início de 1777, 12 das antigas colônias já tinham suas cartas constitucionais.<sup>24</sup> En-

---

Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 2 v.) e Bolívar Lamounier (LAMOUNIER, Bolívar. *Brazil at an impasse*. *Journal of Democracy*, v. 5, p. 72-87, 1994; LAMOUNIER, Bolívar. *Brazil: Toward Parliamentarism?* In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 4v), com que se sustente no Brasil, vez por outra, a mudança do sistema de governo para o Parlamentarismo ou Semi-presidencialismo. Em virtude desse debate ter voltado à tona em decorrência da atual crise política enfrentada entre o relacionamento dos três poderes no Brasil (Cf. AZEDO, Luis Carlos. *Com apoio, frente pelo semipresidencialismo no Brasil avança no Congresso*. *Correio Braziliense*, Brasília, DF. 12 jul. 2021. Poder. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/07/4936965-com-apoio-frente-pelo-semipresidencialismo-no-brasil-avanca-no-congresso.html>. Acesso em: 27 out. 2021. Cf. D'AGOSTINO, Rosanne. *Barroso defende implantação do 'semipresidencialismo' em 2026*. *G1*, Brasília, 05 jul. 2021. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/05/barroso-defende-debate-para-implantar-semipresidencialismo-no-pais-em-2026.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2021. Cf. BEÇAK, Rubens. *Semipresidencialismo: considerações e oportunidade de adoção no Brasil*. *Conjur*, São Paulo, 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-09/direito-eleitoral-semipresidencialismo-consideracoes-oportunidade-adocao>. Acesso em: 27 out. 2021.), faz-se necessário destacar que este autor não sustenta a mudança do sistema de governo como solução para a atual crise político-institucional brasileira, compartilhando, dentre vários outros argumentos, a visão de Cheibub e Limongi (CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. *Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered*. *Annual Review of Political Science*, v. 5, p. 151-179, 2002.), que apontam a indefinição de qual seriam os elementos responsáveis por essa fragilidade do sistema presidencialista. Em virtude da limitação do objeto de análise desse artigo, essa discussão será abordada, com a adição de outras evidências, noutra oportunidade.

21 PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília / Finatec, 2011. p. 133.

22 CAENEGEM, R. C. Van. *Uma introdução histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Tradução de Alexandre Vaz Pereira, Coordenação de Antônio Manuel Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009. p. 189.

23 FRUSCHTMAN JR., Jack. *Common Sense*. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 254.

24 LUTZ, Donald S. *State constitution-making, through 1781*. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 270.

tretanto, o II Congresso não resultou no modelo político de Estado conhecido hoje; em verdade, a unificação das colônias em torno de uma única organização política estatal sequer foi debatida. O caminho que, até ali, parecia natural, seria a de 13 Estados soberanos independentes, como consequência da cultura robusta de autonomia dessas unidades durante a fase colonial; a ausência de uma autoridade central com atribuições governamentais; sentimento anti-imperialista generalizado, intensificado pela literatura panfletária, que disseminou a visão tirânica do governo de gabinete, como já abordado. O Congresso, que continuou a funcionar após a declaração de independência, aprovou em 1777 os Artigos da Confederação, que concediam a maior parcela do poder político aos Estados independentes, restringindo poucas matérias à apreciação do Congresso, como as atinentes à defesa, guerra e paz, celebração de tratados e mediação de disputas entre as unidades Estatais.<sup>25</sup>

A despeito de se tratar de um documento político importante, os Artigos da Confederação tiveram tímido impacto na vida política dos Estados após a independência. Um dos fatores dessa debilidade institucional era a exigência de que seu texto fosse ratificado por todos os Estados, o que só aconteceu em 1781, quatro anos após a sua elaboração, período no qual os Estados já enfrentavam problemas de toda ordem: o Congresso enfrentava dificuldade em honrar seus compromissos; uma guerra fiscal consequente dos empréstimos contraídos pelos Estados durante a Revolução; a onda inflacionária que acabou por derreter o poder de compra da moeda e o fracasso das medidas internas para tentar estabilizar a crise econômica; ameaça de invasão nas fronteiras por parte da Espanha e França, bem como insurgências locais fruto de insatisfação popular com as medidas tomadas pelos Estados para tentar conter a crise econômica.<sup>26</sup><sup>27</sup> Essa conjuntura acabou por desvelar a fragilidade do conteúdo dos Artigos da Confederação: seu texto era em demasia sintético e omissivo quanto à previsão de mecanismos

25 PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília / Finatec, 2011. p. 137.

26 *Ibidem*, p. 137-139.

27 KAPLANOFF, Mark D. The Federal Convention and the Constitution. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 471.

aptos a solucionar conflitos de ordem interna e externa.<sup>28</sup> A omissão dos Artigos da Confederação era seu traço mais distintivo.<sup>29</sup>

Esse período conflituoso interno que se sucedeu após a declaração de independência em 1776 e a elaboração dos Artigos da Confederação e sua implementação nos anos de 1780 evidenciaram a necessidade da elaboração de um vínculo político mais sólido entre os Estados, união essa que fosse estabelecida por meio de uma constituição. Então, a Convenção Federal se reuniu na Filadélfia entre 25 de maio a 17 de setembro de 1787, por meio de 55 delegados representando 12 estados das antigas 13 colônias (Rhode Island não enviou seus representantes), a fim de elaborar o documento político que organizaria os Estados Unidos da América. Dos debates da convenção constitucional, 3 (três) são considerados os mais importantes pelos historiadores:

i) a representação equitativa dos Estados no Senado Federal em julho; ii) o problema da escravidão e do comércio de escravos que, em virtude do impasse, restou estabelecido que a União não interferiria no comércio internacional de escravos em agosto; e iii) a Presidência dos Estados Unidos e seu complexo processo eleitoral, em setembro.<sup>30</sup>

Em virtude dos 2 primeiros temas não serem objeto de análise dessa pesquisa, seguiremos no estudo apenas do 3º debate.

Como decorrência da experiência pessoal dos delegados nas circunstâncias políticas locais (muitos deles participaram da literatura panfletária, dos 2 Congressos Continentais, da declaração de independência e da elaboração dos Artigos da Confederação), era consenso entre eles que os poderes do governo nacional necessitavam ser substancialmente aumentados. Em meados do fim de agosto as questões mais importantes ainda não resolvidas resumiam-se no poder executivo. Desde o início era claro que a temática presidencial seria um problema particular na convenção. Os revolucionários tinham justificadas suspeitas quanto ao poder executivo, mas não havia propostas de um modelo de executivo nacional. Havia um grupo comprometido com uma presidência forte e ativa, composto por James Wilson, Gouverneur Morris e Alexan-

28 RAKOVER, Jack N. The articles of Confederation - 1775-1783. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 285.

29 PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. Op. cit., p. 139.

30 KAPLANOFF, Mark D. The Federal Convention and the Constitution. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 470.

der Hamilton, todos aliados de Robert Morris no período em que esse gerenciou as finanças nacionais na crise pós-independência, o que os levou a concluir que os Estados Unidos precisavam de uma administração mais efetiva.<sup>31</sup>

Os embates com a forma monárquica de governo influenciaram a opção institucional, quando da fundação do novo Estado, de um sistema de governo distinto daquele que fazia parte da coroa. O rechaço à forma monárquica, somadas às experiências expostas alhures e aos ideais iluministas e libertários moldaram a busca dos colonos que prescindisse a monarquia, mas que, concomitantemente, obstasse a ascensão de déspotas autoritários e demagogos por meio das eleições.<sup>32</sup>

Quanto à forma de eleição do Presidente, os embates foram intensificados. Os estados menores rechaçavam a ideia de eleição por voto popular, os sulistas insistiam em levar em consideração o número de escravos, o que levava a oposição ao voto popular, e os estados periféricos não viam com bons olhos um corpo de eleitores assumindo um lugar central. Outros problemas recaíram sobre os debates acerca da duração do mandato presidencial. No fim, decidiu-se em 4 de setembro que o Presidente exerceria um mandato de 4 anos, sem limite de reeleição. O chefe do Executivo seria eleito por meio dos eleitores votando em seus respectivos estados (assegurando a participação dos estados periféricos) que, por sua vez, poderiam escolher seus eleitores e sua legislação eleitoral (possibilitando a participação popular), e cada Estado teria direito a um número de eleitores equivalente a sua representação em ambas as casas do Congresso (equilibrando a discrepância entre os menos populosos e os mais populosos na Câmara dos Representantes com a participação equitativa no Senado). Caso nenhum dos candidatos recebesse a maioria, a eleição seria feita pela Câmara dos Representantes, tendo cada Estado 1 voto.<sup>33</sup>

Em relação aos poderes presidenciais, foram concedidos ao presidente poderes substancialmente independentes: o presidente chefia as forças armadas, conduz a diplomacia, celebra tratados e

31 Ibidem, p. 470-471.

32 MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 39.

33 KAPLANOFF, Mark D. The Federal Convention and the Constitution. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 476-477.

indica juízes e embaixadores (com o aval do Senado), faz recomendações ao Congresso quanto a medidas legislativas (o presidente norte-americano não tem poderes de iniciativa legislativa), e tem o poder de veto, que somente será derrubado por  $\frac{2}{3}$  de cada casa congressional.<sup>34</sup>

Como era uma preocupação dos Estados Unidos evitar a concentração de poder, o resultado da estrutura institucional consistiu num conjunto de dispositivos a fim de frear ou equilibrar os poderes presidenciais. Esses dispositivos que estabeleciam controles recíprocos entre as organizações e as funções dos poderes não consistiam numa separação de poderes em si, mas sim num aprimorado sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), o que se revelou conveniente para o equilíbrio do federalismo dual entre União e Estados, quanto para a otimização da engenharia institucional no âmbito federal.<sup>35</sup>

Uma vez desenhada a presidência institucional norte-americana, os *framers* passaram ao segundo dilema do poder executivo: como regular a sua responsabilização, a fim de evitar um executivo com aspectos monárquicos, onde prevalece a irresponsabilidade política do presidente, bem como assegurar certa independência e estabilidade ao governo, evitando que esse se torne o governo de gabinete rechaçado pelos ex-colonos, cuja destituição é facilmente manejada pelo voto de desconfiança?

Os debates sobre a responsabilidade política do presidente serão analisados na seção seguinte.

### **3 O DILEMA DA RESPONSABILIDADE POLÍTICA NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA E O DESENHO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NAS CONSTITUIÇÕES SUL-AMERICANAS**

Uma vez delineados os contornos da presidência dos Estados Unidos, a preocupação dos delegados na convenção federal se concentrou na principal engrenagem do sistema de *checks and balances*: como evitar o abuso do poder por parte do Presidente? Ainda que outros recursos contivessem o chefe de estado, não

<sup>34</sup> Ibidem, p. 477.

<sup>35</sup> DRY, Murray. The debate over the ratification of the Constitution. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000. p. 489-491; 493.

se poderia evitar que algum dia pessoas ruins ou líderes incompetentes ocupassem o cargo. O escopo dos poderes do chefe do executivo e a sua independência dos demais poderes dependeria da existência de instrumento capaz de removê-lo do cargo, incluindo a competência e o procedimento para tanto. Esse recurso deveria ser delicadamente engendrado, sob pena de se obter instrumento que controlasse a presidência, e não de removê-la sem cerimônias.<sup>36</sup> Após longos e calorosos debates, os *framers* concluíram pela importação - e adaptação - do *impeachment*, instrumento de responsabilidade criminal do antigo direito inglês.<sup>37</sup>

Mister salientar que, inicialmente, o *impeachment* foi incorporado às ordens jurídicas estaduais, de início nas Constituições da Virgínia e de Massachussets, e só posteriormente fora incorporado na Constituição dos Estados Unidos de 1787.<sup>38</sup>

A intenção dos *framers* de buscar uma organização política em sua constituição que se distinguisse de maneira antagônica dos britânicos é nitidamente perceptível nos dizeres de Hamilton, um dos *founding fathers* da Constituição Americana, que no ensaio de nº 69 do *The Federalists* assevera:

O presidente dos Estados Unidos está sujeito a ser acusado, processado e, havendo convicção de traição, suborno ou outros crimes graves ou contravenções, removido do cargo; e posteriormente, sujeito a ser processado e punido nas esferas jurídicas competentes. A pessoa do rei da Grã Bretanha é sagrada e inviolável: não há nenhum tribunal constitucional perante o qual ele seja responsabilizado; nenhuma punição à qual ele possa se sujeitar, sem envolver a crise de uma revolução nacional. [...] (tradução nossa).<sup>39</sup>

A preocupação dos Estados Unidos em responsabilizar até as mais altas autoridades dos seus 3 (três) poderes é uma característica pulsante do sistema de *checks and balances*, que não impede, pelo contrário, viabiliza um mecanismo de responsabili-

36 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018. p. 1-2.

37 Ibidem, p. 1-24.

38 CUNHA, Fernando Whitaker. O Poder Legislativo e o Impeachment. *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 116, out/dez, p. 36, 1992.

39 HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. The Gideon edition. Edited by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. p. 356.

zação dos agentes públicos e, até mesmo com a “importação” do *impeachment*, acaba por se verter um instituto jurídico de natureza diversa do inglês, compartilhando apenas seu vocábulo.<sup>40,41</sup>

Em que pese tratar-se de uma constituição sintética, comparada com a Constituição brasileira, por exemplo, a forma como o *impeachment* foi pensado e desenhado na Constituição americana é importantíssima para compreender não só a distinção intencional e proposital desse instituto para o voto de desconfiança no parlamentarismo, mas também para a reflexão sobre o eventual uso equívocado ou abusivo do instituto.

A primeira distinção nítida é a delimitação de quais seriam os atos, assim como quem seriam os sujeitos passíveis de responsabilização pelo *Impeachment*, ao contrário do direito inglês, que não trazia limitações nem quanto às condutas tampouco quanto aos indivíduos sujeitos à responsabilização perante o Parlamento.<sup>42</sup> Nesse esteio de distinção, os *framers* deram ao *impeachment* no direito estadunidense um aspecto diverso daquele instituto de direito penal na Inglaterra onde teve origem. Nesse diapasão, uma vez mais fazem-se oportunas as palavras de Alexander Hamilton, no ensaio de nº 65 do *The Federalist*:

Um tribunal adequadamente constituído para o julgamento do Impeachment é algo a ser desejado, não mais do que difícil de ser obtido num governo inteiramente eletivo. São sujeitas à sua jurisdição aquelas ofensas que procedem da má conduta dos homens públicos ou, em outras palavras, do abuso ou violação à confiança pública. Elas são por natureza o que com propriedade se denominam infrações políticas, já que elas se relacionam principalmente a danos que atingem diretamente a própria sociedade. [...] (tradução nossa).<sup>43</sup>

Debatendo essa questão, Hamilton indaga qual seria a corte adequada para instrumentalizar o julgamento do *impeachment* e, analisando o procedimento que era adotado na Inglaterra, onde a decisão por proceder ou não a acusação cabia à *House of Com-*

40 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 25-26.

41 BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 21-33.

42 GERHARDT, Michael J. The lessons of Impeachment History. *University of North Carolina School of Law*, North Carolina, v. 67, n. 603, 1999. p. 2. Disponível em: [https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?r1&article=1077&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?r1&article=1077&context=faculty_publications). Acesso em: 05 nov. 2021.

43 HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. The Gideon edition. Edited by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. p. 338.

*mons*, enquanto competia à *House of Lords* julgar o *Impeachment*, o *framer* ressalta que esse desenho teria sido adotado por diversas constituições dos Estados americanos. Nessa perspectiva, Hamilton defende ser a casa legislativa o órgão ideal para se confiar a prerrogativa de estabelecer limites aos agentes do executivo (reforçando a lógica do sistema de freios e contrapesos), concluindo ser o Senado americano o melhor tribunal “suficientemente digno” e “suficientemente independente” para instrumentalizar a necessária imparcialidade entre o indivíduo acusado e os representantes do povo, então no papel de acusadores.<sup>44</sup>

Já que a proposta dos *founding fathers* era estabelecer um instituto de responsabilização presidencial inteiramente distinto de seu correspondente britânico, os aspectos da discricionariedade da *motion of no confidence* do sistema parlamentarista de gabinete são amplamente rejeitados no *Impeachment* americano.<sup>45</sup> Por essa razão, chegou a ser debatido, mas fora rejeitada, a inclusão do termo *maladministration* como conduta que ensejasse a abertura de *Impeachment*, justamente em virtude da vagueza do termo, o que poderia levar a constantes questionamentos da legitimidade do mandato do presidente, que permaneceria no cargo segundo a vontade do Senado, tornando o instituto norte-americano uma moção de desconfiança.<sup>46</sup> Mesmo com a substituição do termo *maladministration* pela expressão *other high crimes and misdemeanors* (outros grandes crimes e delitos), a vagueza das definições das condutas dos crimes políticos ainda permanece, tendo sido muito bem observada por Alexis de Tocqueville:

Nada mais assustador do que a vagueza das leis americanas, quando definem os crimes políticos propriamente ditos. “Os crimes que motivarão a condenação do presidente (diz a constituição dos Estados Unidos, seção IV, art. 1) são a alta traição, a corrupção ou outros grandes crimes e delitos.” A maioria das constituições dos Estados são muito mais obscuras ainda.<sup>47</sup>

44 HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. The Gideon edition. Edited by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: Liberty Fund, 2001. p. 339.

45 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 27.

46 UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2: Selected Constitutional Convention Materials*. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C., 1988. p. 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/CRSPubs/27014603-8d4e-4ee2-b5cc-19b81e252abd.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

47 TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*: leis e costumes de certas leis e certos costu-

Esse sempre foi um aspecto muito perigoso e problemático do *impeachment*: a vagueza das condutas tipificadas, e isso pode resultar uma arma apontada para o presidente, podendo ser utilizada sem a devida cautela ante um ingrediente presente em processos de *impeachment*: a reprovação popular do governo.<sup>48</sup> Deve-se destacar que, como sustenta Antônio Cheibub:

O chefe de governo pode ou não ser escolhido pela casa legislativa, mas uma vez escolhido ele cumprirá um mandato fixo no cargo: nos sistemas presidencialistas, o chefe de governo não pode ser removido do cargo ainda que ele favoreça políticas opostas pela maioria legislativa. (tradução nossa)<sup>49</sup>

Destarte, considerar o governo ruim ou desaprovar as políticas desempenhadas podem ensejar o manejo da moção de desconfiança e destituição do chefe do Executivo (primeiro-ministro) pelo Legislativo (parlamento) no parlamentarismo, mas essa dinâmica é inconcebível num sistema que se pretenda presidencialista, já que este prima pela igualdade, harmonia e separação dos poderes.<sup>50</sup>

Nos Estados Unidos da América, que adota o sistema jurídico do *common law*, essa fragilidade pode não apresentar intensidade suficiente para trazer insegurança jurídica ao instituto do *impeachment*. O mesmo não pode ser dito da América Latina, região na qual o sistema presidencialista se difundiu, mas que adota, em sua maioria, o sistema jurídico do *civil law*, consistindo na lei escrita a fonte primária do direito, o que demanda que a aplicação de penalidade, seja essa administrativa, criminal ou política dependa de uma tipificação estrita da conduta. Entretanto, a vagueza apontada

---

mes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 125.

48 O cientista político e Professor da Universidade de Notre-Dame, Aníbal Pérez-Liñán analisou o *impeachment* presidencial e a instabilidade política do continente latino-americano. Em sua pesquisa empírica, Pérez-Liñán constatou alguns fatores, dentre eles a reprovação popular que acabam por definir a estabilidade governamental do presidente e que podem, se conjugados, levar a uma provável destituição presidencial. São eles: crise econômica, escândalo político, reprovação popular do governo e perda de apoio legislativo (Cf. PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.).

49 CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 2007, p. 1.

50 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018. p. 153-154.

na Constituição Americana por Tocqueville nem se aproxima do nível de abstratividade de alguns dispositivos constitucionais na América do Sul.<sup>51</sup>

Como primeiro exemplo tem-se a constituição peruana, que não se ocupa a realizar a capitulação das condutas passíveis de pedido de *impeachment* de forma estrita, não apresentando sequer um rol exemplificativo, como a quase totalidade das cartas constitucionais de seus vizinhos. O art. 113 item dois da carta constitucional peruana permite a destituição do Presidente por sua “[...] permanente incapacidade moral ou física, declarada pelo Congresso.” (tradução nossa).<sup>52</sup> Não por acaso, o Peru passou por uma crise de sucessão presidencial jamais vista na América do Sul, chegando o cargo da Presidência ser ocupado por três sujeitos em menos de uma semana. Essa instabilidade se deve, em parte, à facilidade de se manejar um *impeachment* contra o Presidente peruano, começando pela subjetividade interpretativa do que poderia ser considerada uma incapacidade moral.<sup>53</sup>

A constituição colombiana prevê a competência do senado para julgar o Presidente por delitos cometidos no exercício das funções ou por má-conduta (art. 175.2), reservando a essa casa legislativa apenas a competência de apreciar o seguimento ou óbice das condutas quando se tratar de “delitos comuns” (art. 175.3)<sup>54</sup>, colocando o Presidente, nesse último caso, à disposição da Suprema Corte. Os arts. 175.2 e 175.3 nos levam a entender que os primeiros delitos referidos pela Carta constitucional da Colômbia referem-se a infrações político-administrativas, sendo igualmente vaga quanto à definição de má-conduta.

A Constituição do Chile outorga à Câmara dos Deputados a atribuição de declarar o cabimento ou não das acusações contra

51 A despeito do Presidencialismo não estar adstrito apenas à América do Sul, a impossibilidade empírica de analisar todos os sistemas presidencialistas neste artigo impunha um recorte metodológico. Então, em decorrência da similitude cultural e da proximidade físico-geográfica, foram objeto de investigação apenas os países da América do Sul que compartilham a origem linguística latina.

52 PERU. *Constitución política del Perú* (1993). Comentários, reformas, índice analítico de César Landa Arroyo. 2ª ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2019.

53 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thaianne Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. *Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo*. In: COLÓQUIO JURÍDICO INTERINSTITUCIONAL DA PÓS SRTICTO SENSU - UNIFG E UCS, 1. *Anais* [...]. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, 26 nov. 2020. No prelo.

54 COLOMBIA. *Constitución política de Colombia, 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017.

“O Presidente da República por atos da sua administração que tenham comprometido gravemente a honra ou a segurança da nação, ou infringindo abertamente a Constituição ou as leis. [...]” (art. 52, 2, a) (tradução nossa).<sup>55</sup> No Uruguai, a redação da constituição se assemelha muito ao texto norte americano, competindo à Câmara dos Representantes a competência de acusar perante a Câmara dos Senadores o Presidente da República por violação à Constituição e outros delitos graves (art. 93).<sup>56</sup> A carta chilena apresenta também um cabimento vago de *impeachment* ao possibilitar a acusação contra o presidente por atos que atinjam a honra da nação, mas segue a obviedade de um *impeachment* ao prever, assim como a constituição uruguaia, o seu cabimento em caso de violação à constituição e as leis do país.

As constituições da Argentina (art. 53)<sup>57</sup> e do Paraguai (art. 225)<sup>58</sup> ao nosso sentir, juntamente com a constituição peruana, são as constituições sul-americanas que apresentam a maior vagueza na previsão do cabimento de *impeachment*, permitindo que suas respectivas Câmaras dos Deputados acusem o Presidente perante o Senado pela conduta vaga e subjetiva de “mau desempenho de suas funções”.

Em contrapartida, a Constituição Federal brasileira (1988) apresenta a maior segurança jurídica na capitulação das infrações político-administrativas presidenciais em comparação com os vizinhos da América do Sul, elencando em seu art. 85<sup>59</sup> um rol de condutas presidenciais definidas como crimes de responsabilidade, genericamente proibindo no *caput* atentar contra a Constituição, especificando em sete incisos instituições e organizações protegidas contra investidas presidenciais. Essas condutas ensejadoras de *impeachment* são regulamentadas em legislação específica,

55 CHILE. *Constitución política de la República de Chile*. Decreto Supremo nº 100. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile..Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

56 URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967*. Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.

57 ARGENTINA. *Constitución de la nación argentina*. Texto oficial de 1853 com las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994. 1ª ed. 2ª reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2017.

58 PARAGUAY. *Constitución de la República* (1992). Asuncion, 20 de junio de 1992.

59 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 – 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original).

atualmente, a Lei 1.079/50.<sup>60</sup><sup>61</sup> Ainda assim, a normativa do *impeachment* também apresenta fragilidades no constitucionalismo brasileiro.<sup>62</sup>

Os aludidos dispositivos jurídicos das constituições dos países sul americanos acima relatados acabam por fragilizar uma característica marcante do *impeachment*, que é a exigência de uma infração político-administrativa para o seu cabimento, ao que afirmamos *nullum impeachment sine crimen*. Esses artigos abrem espaço para uma margem de discricionariedade interpretativa das condutas presidenciais, colocando a estabilidade do mandato em cheque, o que pode acabar por abrir margem para destituições presidenciais abruptas, como o *impeachment* do presidente Paraguai Fernando Lugo em 2012<sup>63</sup>, o que acaba por aproximar o *impeachment*, na prática, do voto de desconfiança parlamentar.

Faz-se necessária estabelecer uma distinção entre o *impeachment* e o *recall* ou referendo revogatório de mandato. Enquanto o *impeachment* é um processo de acusação formal do presidente, o *recall* consiste num instrumento de revogação do mandato, possibilitando o seu engendramento por insatisfação popular com o governo<sup>64</sup>, dispensando-se a prática de qualquer infração político-administrativa. Na América do Sul o instituto é chamado de *revocatoria del mandato*, e foi adotado, com diferentes desenhos, nas constituições da Colômbia, Venezuela, Bolívia e Equador.<sup>65</sup><sup>66</sup>

A vagueza no estabelecimento de parâmetros mínimos na previsão de condutas ensejadoras de *impeachment* no texto das Constituições da América do Sul acaba por sedimentar a tese de que

60 BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

61 O estudo comparado do direito constitucional e do desenho institucional engendrado nas constituições sul-americanas após o período de redemocratização mostra-se fundamental para a análise da influência desse elemento na estabilidade do sistema presidencial mas, em virtude das limitações deste artigo, a fim de não deixá-lo extenso em demasia, essa vertente da pesquisa relativa à vagueza das tipificações das infrações político-administrativas do sistema presidencialista em perspectiva comparada foi continuada noutro artigo, submetido a periódico diverso.

62 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Da (i)legitimidade do processo de *impeachment* no presidencialismo brasileiro. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 5, n. 02, p. 248-268, 12 mar. 2019.

63 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Op. cit., p. 105 et. seq.

64 GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 38-39.

65 BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia "parlamentarismo versus presidencialismo"*. Salvador: Juspodivm, 2019.

66 Em decorrência da limitação do objeto dessa pesquisa, ocuparemos apenas em traçar essa breve distinção entre os 2 (dois) institutos.

na região observa-se um fenômeno denominado de parlamentarização dos sistemas presidencialistas. Santana e Nakamura sustentam a ocorrência desse fenômeno a partir da consulta pública realizada em 2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos após a provocação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a partir dos casos de Honduras, Paraguai e Brasil. Os autores chamam a atenção para o fato de que uma agenda impopular do presidente e que não atenda os interesses da coalizão não abre espaço para que o governante seja responsabilizado por *impeachment*, e que o uso eminentemente político do instituto violaria os direitos políticos do mandatário, com fundamento no art. 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos e do art. XX da Declaração Americana de Direitos Humanos.<sup>67</sup> A mesma tese é sustentada por Maria Ramos, ao analisar o desenho institucional do presidencialismo na constituição peruana.<sup>68</sup>

Uma vez analisados os elementos basilares de um processo de *impeachment*, bem como os detalhes da engenharia institucional deste instituto jurídico, questionam-se quais seriam os instrumentos hábeis a dar-lhe maior estabilidade e efetividade? Para alcançar essa resposta, propomos uma análise do modelo doutrinário axiológico da Teoria do Garantismo de Luigi Ferrajoli, que pode nos fornecer substratos para robustecer a segurança jurídica desse poderoso instrumento constitucional.

#### **4 O MODELO DOUTRINÁRIO DE JUSTIFICAÇÃO GARANTISTA DE LUIGI FERRAJOLI: CONSIDERAÇÕES SOBRE A QUESTÃO DO “POR QUE PUNIR?”**

Equivocadamente entendida como uma teoria eminentemente do direito penal<sup>69,70</sup>, em verdade a teoria do garantismo elaborada pelo professor italiano Luigi Ferrajoli consiste numa genuína

67 SANTANO, Ana Claudia; NAKAMURA, Luis Antonio Corona. La parlamentarización de los sistemas presidencialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: una visión desde los derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, v. 18, n. 2, 2020. p. 335-361.

68 RAMOS, Maria Milagros Socorro Campos. La parlamentarización del presidencialismo peruano. In: ARROYO, César Landa (org.). *Derechos Fundamentales: actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. LIMA: Palestra Editores, 2020. p. 20-22.

69 TRINDADE, André Karam. Revisitando o garantismo de Luigi Ferrajoli: uma discussão sobre metateoria, teoria do direito e filosofia política. *Revista eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*. v. 5, n. 1, (2012).

70 COPPETI NETO, Alfredo. *A democracia constitucional sob o olhar do garantismo jurídico*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016. p. 19.

teoria do Direito, representando “a outra face do constitucionalismo contemporâneo”.<sup>71</sup> A teoria garantista do professor Italiano foi sistematizada na obra *Principia Iuris: Teoria del diritto e della democrazia*<sup>72</sup>, não traduzida para o Português – e talvez por essa razão, geralmente desconhecida no Brasil, onde a teoria jurídica do garantismo é formulada nas bases do constitucionalismo contemporâneo, ao reconhecer como condições necessárias à implementação do paradigma democrático os direitos fundamentais e as suas respectivas garantias.<sup>73</sup>

Em virtude dos equívocos compreensivos sobre a teoria do garantismo de Ferrajoli que ainda ressoam no Brasil, sobretudo na sua vertente penal onde o seu modelo garantista vem sendo relacionado a diversas teorias abolicionistas<sup>74</sup>, necessária se faz a ressalva do professor Alfredo Coppeti Neto:

Uma leitura mais atenta a respeito do pensamento do autor italiano poria por terra qualquer das alternativas acima citadas. Aliás, dizer que Ferrajoli defende a abolição do sistema penal, por exemplo, é *antitético* ao seu próprio modelo de direito, pois já no final da segunda parte do livro *Diritto e Ragione* ele aponta críticas às doutrinas abolicionistas. Não bastasse isto, é importante salientar que Luigi Ferrajoli, diante de sua formação positivista crítica, para não criar (ainda mais) confusão a respeito do termo, desenvolve seu raciocínio jurídico tomando por base pensadores como Hans Kelsen, Herbert A. L. Hart, Alf Ross e Norberto Bobbio, cujas obras enaltecem o direito como mecanismo idôneo à promoção da paz. Portanto, é importante que se diga: Ferrajoli segue esta linha, ou seja, acredita no direito e na democracia.<sup>75-76</sup> (grifos no original).

Feita essa ressalva imperiosa, é a partir desse paradigma da teoria garantista de Ferrajoli, uma teoria positivista analítica elaborada por um teórico positivista analítico do direito, que a pesquisa seguirá desenvolvida.

71 Ibidem, p. 23.

72 FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iuris. teoría del derecho y de la democracia*: 1. Teoría del derecho. Colección estructuras y procesos. Serie derecho. Madrid: Editorial Trotta, 2013.

73 COPPETI NETO, Alfredo. Op. cit., p. 24.

74 Cf. SOUZA, Leonardo Giardin. Luigi Ferrajoli destruiu o direito brasileiro. *Burke Instituto Conservervador*. 31 de agosto de 2018. Criminalidade, Direito. Disponível em: <https://www.burkeinstituto.com/blog/direito/luigi-ferrajoli-destruiu-o-direito-brasileiro/>. Acesso em: 20 out. 2021.

75 COPPETI NETO, Alfredo. Op. cit., p. 20.

76 Cf. PINHO, Ana Cláudia Bastos de. Garantismo penal: Ferrajoli por Ferrajoli, colocando os pingos nos is. *Conjur*, São Paulo, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-29/ana-claudia-pinho-garantismo-penal-ferrajoli-ferrajoli>. Acesso em: 20 out. 2021.

Bobbio, no prefácio à 1ª edição italiana do *Direito e Razão*, ressalta a intenção ambiciosa de Ferrajoli em conceber um sistema geral de garantismo ou, nas suas palavras, “[...] a construção das vigas-mestras do Estado de direito que tem por fundamento e por escopo a tutela da liberdade do indivíduo contra várias formas de exercício arbitrário do poder, particularmente odioso no direito penal.”<sup>77</sup> Destaca ainda os problemas advindos, na Itália, da dualidade entre a formulação de teorias sem controles empíricos e da prática do direito sem princípios.<sup>78</sup>

Bobbio chama a atenção para a formação filosófica de Ferrajoli, posicionando-o como um teórico geral do direito na família dos juspositivistas, seguindo a tradição de Kelsen e Hart, e do juspositivismo da Itália no final do século, mas destaca ser Ferrajoli um juspositivista crítico, que distingue efetividade de normatividade, e salienta, o que é relevante para essa pesquisa, destacando que na última parte da obra Ferrajoli aplica os resultados obtidos no modelo garantista do direito penal na construção dos marcos de um modelo ideal de Estado de direito, liberal na proteção das liberdades, e efetivador dos direitos sociais. Em suma: pretende um positivismo crítico contraposto ao juspositivismo dogmático.<sup>79</sup>

Ferrajoli, então, ao apresentar sua teoria do garantismo penal, esclarece que o vocábulo “razão” que consta no título da obra é compreendido em 3 (três) acepções, correspondendo a 3 (três) ordens de fundamento do direito penal, as quais abordará no decorrer do seu trabalho: razão *no* direito, razão *do* direito e razão *de* direito penal.<sup>80</sup>

Em se tratando da análise da razão *no* direito, Ferrajoli aborda razão num aspecto teórico, intrínseco, relativo à epistemologia do direito, especificamente à racionalidade das decisões penais. Já quanto à segunda abordagem, a razão *do* direito, agora um sentido axiológico e político, o termo razão significa a justiça penal, tema próprio da filosofia do direito, centrando-se a investigar as justificações ético-políticas da qualidade, da quantidade e da necessidade

77 BOBBIO, Norberto. Prefácio à 1ª edição italiana. In: FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p 7.

78 Ibidem. p. 7.

79 BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 10-11.

80 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p 15.

das penas e das proibições, dos critérios e das formas das decisões judiciais. Por fim, no termo razão *de* direito o signo razão denota a teoria geral do direito e à dogmática penal de cada ordenamento, é dizer, a ciência penal, mais especificamente, a análise de sua validade, de sua coerência lógica interna dentro de seu ordenamento. Faz-se imperioso destacar que, para Ferrajoli, o segundo sentido é conexo ao primeiro, para quem os princípios da estrita legalidade e estrita jurisdicionalidade concebem, a partir da filosofia jurídica iluminista, a técnica punitiva racionalmente idônea<sup>81</sup>, buscando evitar decisionismos e reduzir a discricionariedade, aumentando a segurança jurídica do direito penal.

O que Ferrajoli propõe, a partir dessas 3 (três) acepções da palavra razão, é revisar a teoria do modelo garantista de legalidade penal e processual traçados pelo iluminismo, buscando assegurar-lhe um grau satisfatório de efetividade. Dentro da trilogia pretendida por Ferrajoli, o segundo pressuposto, analisado na segunda parte do livro, propondo-se a repensar os fundamentos axiológicos externos ao direito penal, fundado num quarteto de interrogações relativo à pena, ao crime e ao processo: *se, por que, quando e como “punir”*; *se, por que, quando e como “proibir”*; *se, por que, quando e como julgar*. O autor enfrenta os problemas do *se* e *por que* na segunda parte do livro, criticando tanto as doutrinas abolicionistas quanto as justificadoras do direito penal, bem como as que propõem um utilitarismo penal. Os dilemas do *quando* e *como* são abordados pelo autor na terceira parte do livro. São especificamente os problemas do *por que punir* e do *quando punir* que servem aos objetivos desta pesquisa.<sup>82</sup>

Ferrajoli ressalta que o problema do *quando punir* é, à primeira vista, o mais simples de todos dentro da problemática da legitimidade do direito penal. Para o autor, essa resposta parte do pensamento jurídico-filosófico da máxima *nulla poena sine crimine*, sendo a aplicação da pena decorrência do *princípio da retribuição* ou consequência do delito, punindo o sujeito quando esse comete um delito, que consiste na causa ou condição necessária da punição, que por sua vez se considera o efeito ou consequência jurídica.

81 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 16-17.

82 Embora as demais não lhes sejam inúteis, apenas não serão abordadas aqui em decorrência das limitações do artigo.

O ilícito, para Ferrajoli, em consonância com a dogmática penal, é uma condição normativa necessária, mas não suficiente, para a aplicação da pena. Diz-se não suficiente porque o ordenamento pode exigir outras condições para a punição do agente, como regra de punibilidade e procedibilidade.<sup>83</sup>

O autor italiano traça ainda concepções formalistas e substancialistas do princípio retributivo da pena. Para ele, tanto o aspecto externo quanto o aspecto interno do *quando punir* ou princípio retributivo da pena desaguam consequentemente nas condições de uso e aplicabilidade do conceito de “delito”, ou seja, na definição de delito. Ferrajoli considera como formalista a concepção que delinea o delito como - e somente - aqueles com previsão em uma lei válida como pressupostos de uma pena; enquanto seria substancialista a que, ao definir um delito, leva em consideração elementos extrajurídicos de cunho social, natural, moral e, em qualquer caso, ontológico. Em suma, os critérios formalistas, que se referem à legitimação interna, descrevem um critério de *validade*, enquanto os critérios substancialistas, relativos à legitimação externa, prescrevem critérios de *justiça*.<sup>84</sup>

Para Ferrajoli, concepções substancialistas, em virtude de sua abstração, não devem ser utilizadas para a definição de delito, mas apenas para motivar o Estado a proibir ou não determinadas condutas, ou seja, para exercer o *quando proibir*. Nas palavras do autor:

Está claro que somente as definições formalistas podem servir como definições jurídicas do delito e como respostas pertinentes, ainda que seja somente desde o ponto de vista interno, à questão “quando punir”. As segundas, pelo contrário, além de inúteis como definições jurídicas do delito, são respostas bastante frágeis - e, em muitos casos, como veremos, amplamente discutíveis - ao único problema da legitimação externa do “quando proibir”. Por outro lado, uma vez reconhecido que o princípio da legalidade penal incorporado ao direito positivo moderno como critério de legitimação interna é em todo caso uma garantia irrenunciável contra o arbítrio punitivo e como tal tem também o valor de um fundamental princípio de justiça, o problema da legitimação do “quando castigar” desloca-se inteiramente àquele outro, do qual iremos tratar no capítulo VIII, do “quando proibir”,

83 FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 338-339.

84 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 340-342.

ou dos elementos constitutivos ou das razões substanciais que justificam a proibição legal de um fato como delito.<sup>85</sup>

Já na análise do *por que punir?* Ferrajoli estrutura a axiologia do direito penal, as suas razões, objetivos, justificação externa e legitimação interna, destacando a separação iluminista entre direito e moral e a confusão pós-iluminista entre direito e moral. Em seguida, visita as ideologias penais: as doutrinas abolicionistas, as justificações retributivistas, as justificações utilitaristas e as prevenções geral e especial. No fim, propõe objetivo e limites críticos para a dogmática penal, o que denominou de utilitarismo penal reformado.<sup>86</sup>

Ferrajoli propõe que o questionamento do *por que punir?* seja observado sobre 2 (dois) sentidos diversos: por que *existe* a pena, ou seja, se pune; e por que *deve* existir a pena, isto é, se deve punir. Para ele, o primeiro problema é *científico*, cujas respostas são passíveis de verificação e falseabilidade, enquanto o segundo é de cunho *filosófico*, mais precisamente moral ou político, que comporta respostas *normativas*, nem verdadeiras nem falsas, mas aceitáveis (ou não) enquanto *justas* ou *injustas*.<sup>87</sup>

Quanto ao problema científico do porquê *existe* a pena (científico), Ferrajoli assevera que esse problema, por sua vez, pode ser examinado em 2 (dois) sentidos diversos: a) *por que existe o fenômeno da pena*, assim dizendo, de fato se pune, o que consiste num problema sociológico ou histórico, cuja verificação e falseabilidade são obtidas a partir do comportamento humano; b) *por que existe o dever jurídico da pena*, quer dizer, de direito se pune, esse consistindo num problema jurídico cuja verificação e falseabilidade são obtidas a partir das prescrições das normas do direito positivado.<sup>88</sup>

Buscando evitar confusões, Ferrajoli propõe então o uso de 3 (três) vocábulos distintos para designar os 3 (três) significados do termo “por que” correspondentes às visões do direito: a) *função*, para designar os usos descritivos de cunho sociológico ou histórico; b) *motivação*, para apontar os usos descritivos de tipo jurídico; c)

85 Ibidem, p. 343.

86 FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 195-319.

87 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 299.

88 Ibidem, p. 299.

*finalidade*, para indicar os usos normativos de cunho *axiológico*. A partir dessa tripartição, Ferrajoli afirma serem *teorias* ou *explicações*, quer jurídica quer sociológicas, as respostas quanto à função desenvolvidas pelas penas ou suas motivações jurídicas (a explicação jurídica ou social para a existência das penas); enquanto denomina *doutrinas* axiológicas ou *de justificação* as respostas atinentes aos argumentos ético-filosóficos da finalidade(s) que o direito penal e as penas devem perquirir. Ferrajoli destaca, a partir dessa explicação, que há um vício metodológico às respostas dadas ao questionamento “por que punir?” em virtude da confusão feita entre a função ou motivação (do ser, de fato ou de direito) e o dever ser (axiológico) da pena.<sup>89</sup>

A partir de tais observações, Ferrajoli propõe um novo modelo de justificação da pena que satisfaça todas as condições de adequação ética e de consistência lógica exigidas no plano metaético. Inicialmente, direciona o direito penal para a prevenção negativa ou intimidatória, negando a mistura do direito penal com a moral. Em segundo lugar, impõe às proibições e às penas 2 (duas) finalidades diversas, quais sejam: o máximo bem-estar possível dos não desviantes e o mínimo mal-estar necessário dos desviantes. Essas finalidades são alcançadas dentro do objetivo geral da máxima proteção dos direitos de todos, da contenção dos arbítrios e da redução da violência social. O que se busca, segundo o autor, é “[...] oferecer critérios de justificação e, ao mesmo tempo, de orientação, do poder proibitivo enquanto instrumento de seleção dos interesses a serem protegidos e de disciplina das relações às suas ofensas”.<sup>90</sup>

Em terceiro lugar, a proposta de Ferrajoli busca reduzir as lesões (ou maximizar a proteção), seja dos direitos dos desviantes, seja dos direitos dos não desviantes, reconhecendo que, em virtude do caráter aflitivo e coercitivo da pena, essa é um mal que de nada serve dar-lhe um discurso filantrópico de cunho educativo ou ressocializante e, de fato, mais aflitivo. Para o autor, a pena somente se justifica se o condenado por meio dela obtém o benefício de ser poupado de punições informais desproporcionais, incontrolláveis e imprevisíveis. Com isso, propõe como quarto pilar de seu modelo

89 FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 299.

90 FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 312-313.

teórico evitar penas excessivas ou arbitrárias<sup>91</sup>, do que se extrai a defesa de penas proporcionais e legítimas.

Por fim, o modelo de justificação das penas ferrajoliano propõe uma resposta persuasiva às doutrinas normativas abolicionistas. Seu modelo:

[...] evidencia os custos, de um mesmo tipo mas virtualmente mais elevados, que podem advir não apenas para as pessoas em geral, mas, inclusive para os réus, da anarquia punitiva consequente à ausência do direito penal. Estes custos, como dissemos no parágrafo 18.3, são de dois tipos e não necessariamente se excluem entre si, quais sejam aquele do abandono do sistema social ao *bellum omnium* e às reações selvagens e desregradadas às ofensas, com inevitável prevalência do mais forte em dano da segurança geral, e aquele da regulamentação disciplinar da sociedade, em condições de prevenir as ofensas e as reações às ofensas com meios diversos e talvez mais eficazes que as penas, mas seguramente, mais onerosos para a liberdade de todos. [...] <sup>92</sup>

A esse modelo de doutrinário axiológico ou de *justificação* à resposta das questões ético-filosóficas sobre a(s) finalidade(s) do direito penal e das penas, Ferrajoli dá o nome de direito penal mínimo, porque esse deve sim punir (contrariando as teorias abolicionistas bem como às críticas infundadas que recebe por ser afeto ao abolicionismo), mas punindo dentro baseado nesses pilares acima relatados, imposições de um estado que se apresenta, ou ao menos se pretende, democrático de direito.

Exposta, em apertada síntese, a teoria ferrajoliana do garantismo, bem como sua doutrina axiológica da pena, passaremos a verificar a sua compatibilidade, bem como refletir sobre suas possíveis contribuições à teoria do *impeachment* no sistema presidencialista.

## **5 TO IMPEACH OR NOT TO IMPEACH? CONTRIBUIÇÕES DO MODELO DOUTRINÁRIO AXIOLÓGICO GARANTISTA FERRAJOLIANO À TEORIA DO *IMPEACHMENT*: UMA REFLEXÃO SOBRE QUANDO PUNIR OS PRESIDENTES**

Uma das maiores controvérsias na teoria constitucional do *impeachment* recai sobre a natureza jurídica do instituto: se seria

91 Ibidem., p. 313.

92 FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 314.

um instrumento de cunho eminentemente político<sup>93</sup><sup>94</sup>, ou híbrido, apresentando um viés jurídico criminal atrelado ao primeiro<sup>95</sup>, ou se seria apenas jurídico<sup>96</sup><sup>97</sup>, havendo ainda quem sustente ser um processo político-administrativo.<sup>98</sup> Parece ser a posição majoritária a que sustenta ter o processo de *impeachment* natureza híbrida, quer dizer, jurídico-política (ou político-criminal).

Para aqueles que sustentam a natureza política, pautam-se na liberdade e discricionariedade do Poder Legislativo de controlar o poder executivo, como fruto da doutrina do *checks and balances* americana. Clássicas são as palavras de Brossard, influenciado pelas ideias de Hamilton, defendendo essa natureza do instituto:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos; Isto 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.<sup>99</sup>

De outro lado, a doutrina que defende a natureza híbrida ou mista o faz alertando para os perigos de conceder ao Congresso o juízo eminentemente político sobre a conduta presidencial. Alinhan-

93 Cf. BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 75. Cf. BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992. p. 12-13. Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 161. Cf. TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 169-170.

94 BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992. p. 12-13.

95 Cf. GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo*: incluindo análises dos casos Collor e Dilma. Curitiba: Juruá, 2016. p. 64. Cf. GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: editora D'plácido, 2016. p. 36. Cf. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 30.

96 PEIXINHO, Manoel Messias. *Os fundamentos constitucionais e legais que regulam o processo de impeachment do Presidente da República no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018. p. 16.

97 Dentre os que defendem a natureza essencialmente jurídica do instituto, a posição mais radical é a de Pontes de Miranda, para que o instituto apresenta feição estritamente penal, dado que a Constituição faz uso da expressão "crimes de responsabilidade" e lhes comina penas (Cf. MIRANDA, Pontes de. *Comentários a Constituição de 1967 com a EC 1/69*. Tomo III. São Paulo: Editora RT, 1971. p. 355.).

98 CRETELLA JR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1992. p. 18.

99 BROSSARD, Paulo. Op. cit., p. 75.

do o debate sobre a natureza do *impeachment* com as características do presidencialismo, bem ressaltam Bahia, Silva e Oliveira:

O processo de crime de responsabilidade não pode atender ao interesse privatizado de um/alguns, uma vez que aquele que é acusado também possui a legitimidade advinda do voto popular. De igual forma, há que se lembrar de um princípio próprio ao sistema presidencialista, o da “impossibilidade de censura legislativa do Presidente da República”, segundo o qual, no regime presidencialista, o Presidente - assim como o Governador e o Prefeito - não são responsabilizáveis ante o Parlamento, mas tão somente perante o público de cidadãos, pelo não cumprimento de planos/projetos de campanha ou pelo insucesso de políticas/ações tomadas, se essas não configurarem crime - comum ou de responsabilidade. Assim é que crises econômicas ou aumento do desemprego, por exemplo, não são causas constitucionais de retirada do Presidente de seu cargo. O *Impeachment*, assim, não é meio de eternização da disputa eleitoral e nem deve ser usado como substituto da crítica parlamentar sobre os atos do Poder Executivo. (grifos no original)<sup>100</sup>

Destaque-se que até na doutrina norte americana os debates sobre na natureza do *impeachment* - se política ou jurídica - abrem grande divergência, sobretudo quanto à consequência lógica quanto à natureza do instituto: há quanto ao legislativo uma faculdade ou um dever de instaurar o processo contra Presidente da República?

Quanto à discricionariedade ou vinculação do legislativo no tocante à abertura do processo de *impeachment* no presidencialismo estadunidense, observam Tribe e Matz:

Imponentes analogias com o júri, entretanto, são equivocadas quando se trata de *impeachment*. Faltando um dever afirmativo em impeachmar, a Câmara nunca é obrigada a tomar o drástico passo ao menos que conclua que fazer isso é o interesse maior da nação. Isso requer de longe um julgamento muito mais sensível do que se espera que qualquer grande júri faça. E por uma boa razão: acusar o presidente de “graves crimes e outras contravenções” é um ato extraordinário nos próprios direitos da Câmara. Como alertou o Senador Byrd, o *impeachment* é “a maior censura, a maior condenação, que a Câmara pode infligir a qualquer Presidente”. Mais além, um julgamento no Senado de qualquer chefe do executivo é tanto custoso quando divisivo. A Câmara não pode responsabilmente impor essa carga à nação baseado simplesmente in suspeitas de transgres-

100 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Op. cit., p. 32.

sões. Pelo contrário, membros da Câmara devem votar o *impeachment* somente se eles genuinamente acreditarem que as acusações são bem fundadas e garantam a imediata remoção do presidente do cargo. Devemos então rejeitar grandes analogias com o júri, as quais são constantemente mobilizadas para aliviar a responsabilidade da Câmara de sua mais importante decisão. (tradução nossa)<sup>101</sup>

Entretanto, deve-se frisar que esse é o entendimento da doutrina norte-americana, ressalte-se, também divergente, em decorrência de sua constituição ser sintética e omissa quanto a maiores peculiaridades quanto ao instituto. No Brasil, a Lei de Crimes de Responsabilidade - Lei 1.079/50 é anterior à Constituição Federal de 1988 e, naturalmente, a consequência da teoria dos fenômenos constitucionais intertemporais, mais especificamente, a relação entre lei anterior a uma constituição e essa constituição é a leitura da lei a partir dos dispositivos da Constituição vigente (filtragem constitucional).

Como exemplo, Streck analisa o estabelecimento do Estado Democrático de Direito pela Constituição:

XXVII. Como o mundo só “existe”, como mundo, na medida em que for compreendido/interpretado, é possível dizer que, se a Constituição Federal estabelece que o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, colocando à disposição dos juristas os instrumentos para a sua implementação, é dizer, a função social do Estado; e se ela, a Constituição Federal, não é aplicada, então não há função social do Estado.<sup>102</sup>

Nesse diapasão, se a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu, a partir da decisão institucional constituinte, que o Brasil seria um sistema presidencialista, decisão essa ratificada no Plebiscito sobre o sistema de governo realizado em 1993<sup>103</sup>, todos os dispositivos constitucionais devem ser interpretados em unidade a fim de preservar e viabilizar esse sistema de governo, bem como a legislação infraconstitucional ser

101 TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018. p. 78-79.

102 STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. p. 368.

103 BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia “parlamentarismo versus presidencialismo”*. Salvador: Juspodivm, 2019. p. 50.

interpretada a partir dessa determinação, seja pré-constitucional ou pós-constitucional.<sup>104</sup>

O *impeachment*, então, no ordenamento constitucional brasileiro atual, tem sua feição jurídico-política por imposição da força normativa da Constituição Federal de 1988, que comporta a decisão institucional do presidencialismo enquanto sistema de governo. Negar a feição jurídica ao *impeachment* - ou defender a sua natureza essencialmente política - é transformá-lo num voto de desconfiança, instrumento incompatível com o sistema presidencialista, ou num *recall*, medida revocatória de mandato que deve ser expressamente adotada por uma constituição presidencialista.<sup>105</sup>

Sintetizando a função do *impeachment* no sistema presidencialista, Tavares destaca que “O mecanismo de *impeachment* constitui um reforço do próprio Presidencialismo, não podendo ser utilizado como opção livre do Congresso Nacional ou como moeda política para barganhas parlamentares, sem que, ao assim se proceder, resulte nítida violação à harmonia entre os poderes”.<sup>106</sup>

Sustentando a natureza política do *impeachment* no Brasil, Temer:

Neste tema, convém anotar que o julgamento do Senado Federal é de natureza política. É juízo de conveniência e oportunidade. Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo. Para evitar, por exemplo, a deflagração de um conflito civil; para impedir agitação interna. Para impedir desentendimentos internos, o Senado, diante da circunstância, por exemplo, de o Presidente achar-se em final de mandato, pode entender que não deva responsabilizá-lo.<sup>107</sup>

104 Em que pese tratar-se de uma análise da crise de legitimidade constitucional do direito penal no estado democrático de direito brasileiro, os mesmos argumentos utilizados por Pinho e Albuquerque podem ser transpostos para essa análise da sistemática do *impeachment* na Lei 1.079/50 (Cf. PINHO, Ana Cláudia Bastos de; ALBUQUERQUE, Fernando da Silva. *Precisamos falar sobre garantismo: limites e resistência ao poder de punir*. São Paulo: Empório do Direito, 2019. p. 64 et seq.).

105 Cf. PINHO, Ana Cláudia Bastos de; ALBUQUERQUE, Fernando da Silva. *Precisamos falar sobre garantismo: limites e resistência ao poder de punir*. São Paulo: Empório do Direito, 2019. p. 71-72. Cf. GALINDO, Bruno. *Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo: incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 64.

106 TAVARES, André Ramos. *Parecer jurídico*. Parecer sobre a eventual possibilidade de abertura de processo de *impeachment* contra a presidente da República, Dilma Rousseff. São Paulo, 12 de outubro de 2015. p. 1. Disponível em: [https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/10/Parecer\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares.pdf](https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/10/Parecer_Andre_Ramos_Tavares.pdf). Acesso em: 23 out. 2021.

107 TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 169-170.

Não nos parece ser essa a interpretação compatível com a Constituição Federal de 1988. Além da natureza eminentemente política do instituto ser incompatível com os moldes do presidencialismo estabelecido na Constituição, como já demonstrado acima, a própria Constituição tem instrumentos para combater situações de conflitos civis, agitações internas e/ou grave perturbação da ordem pública, como a intervenção federal (art. 34, III), o estado de defesa (art. 136 *caput*) e o estado de sítio (art. 137, I).<sup>108</sup>

Nesses termos, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina a imprescindibilidade da prática de um crime de responsabilidade para que seja deflagrada a abertura de um *impeachment* contra o Presidente da República (arts. 85 e 86).<sup>109</sup> O delito, por sua vez, necessariamente deve estar tipificado na Lei 1.079/50, que regulamenta, tipifica e minudencia o rol exemplificativo do art. 85 da CRFB/88. Sem a tipificação, volta-se ao desvirtuamento do *impeachment*, consistindo num voto de desconfiança ou *recall* ilegítimo, conforme exposto anteriormente.

Reverberam esse entendimento Bahia, Silva e Oliveira:

Muito embora o julgamento ainda não tenha sido realizado pelo Senado Federal, é preciso repetir que a existência de crime de responsabilidade depende de tipificação legal, sem o que o impedimento se transformaria em uma mera moção de desconfiança, própria dos regimes parlamentaristas. As instituições republicanas precisam agir dentro da conformidade do projeto constitucional, sob pena de vivenciarmos um “estado de exceção”.<sup>110</sup>

Sobre a necessidade de tipificação dos crimes de responsabilidade para cabimento de *impeachment* - ainda que uma tipificação mais flexível - bem como o seu manejo apenas quando houver previsão legal, Bastos assevera:

O crime de responsabilidade guarda de característica própria da jurisdição a circunstância de ser apenas cabível dentro das hipóteses legais, se bem que os fatos delituosos, no impedimento, não estejam sujeitos a uma tipicidade tão

108 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1988). Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original). 109 Ibidem.

110 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revistando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional*. In: LEITE; George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. p. 1.083.

rigorosa como aquela existente no direito penal. No mais, quanto aos seus objetivos, os do impedimento transcendem aos da repressão ao crime. Eles encontram assento no próprio sistema de freios e contrapesos, segundo o qual nenhum dos poderes é por si só soberano. A medida grave e extremada do impedimento, dentro do sistema de separação de poderes do presidencialismo, radica-se na necessidade de dispor-se de medida eficaz voltada a pôr cobro a uma eventual situação de afronta e violência à Constituição.<sup>111</sup>

Nesse sentido, para que haja um *impeachment* presidencial é necessário que tenha havido um crime de responsabilidade. *Impeachment* sem crime de responsabilidade reveste-se, em verdade, num golpe de estado, em virtude da ausência de legitimidade no processo destituente. E é nesse ponto que no Brasil - em sentido oposto a *political question doctrine* do direito norte-americano, que não admite *political review* das questões atinentes ao *impeachment* - admite-se controle judicial do *impeachment*. Naturalmente o mérito da decisão não é sindicável ao judiciário, mas as questões atinentes à legalidade e constitucionalidade do procedimento são passíveis de apreciação judicial.

A controvérsia sobre essa possibilidade foi levada à apreciação do Supremo Tribunal Federal quando do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello, no Mandado de Segurança nº 21.564. No que tange a essa questão, a diretiva foi traçada pelo Min. Ilmar Galvão, em seu voto que, em razão da importância política, democrática e constitucional, faz-se imperiosa a transcrição:

No presente caso, portanto, o que se põe fora do alcance de apreciação do Supremo Tribunal Federal, por tratar-se de matéria discricionária, de natureza política, é o poder, que cabe à Câmara dos Deputados, de autorizar, ou de não autorizar, a instalação de processo contra o Presidente da República. Os requisitos de validade da denúncia, o modo como é ela recebida, sua leitura, a nomeação de Comissão Especial e a decisão do Plenário, são formalidades que podem estar previstas na Constituição em leis ou no Regimento Interno. Se a Constituição, a lei ou o Regimento Interno, no espaço que lhes está reservado pela Constituição, estabelece um procedimento a ser atendido, não fica a critério da autoridade, do órgão, ou do Poder, observá-lo. Entendimento

111 BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 674.

em sentido contrário valeria pela negação do Estado de Direito e pela instauração do regime do arbítrio.<sup>112</sup>

Uma vez observada a prática de crime de responsabilidade - não a sua suspeita, mas a sua prática comprovada - não concordamos como a tese sustentada pela corrente doutrinária (a exemplo de Temer) que, sustentando o juízo político do instituto, defendem poder o Senado deixar de aplicar a pena ao Presidente de República<sup>113</sup>. No nosso sentir, responsabilizar Presidentes que tenham cometido crime de responsabilidade é republicano. Compartilhamos o entendimento de Rui Barbosa, para quem a responsabilidade dos Presidentes é inato à República:

Não sabemos acaso que, no espírito das maiorias, que, numa e noutra casa do Congresso, aceleraram a passagem desse ato legislativo, atuava, acima, até, dos princípios gerais que fazem da responsabilidade presidencial uma das condições elementares do sistema republicano, o pensamento dominante de contrapor diques à corrente inconstitucional do poder executivo naquele tempo, cominando ao presidente insubmisso a penalidade legal?<sup>114</sup>

Mister salientar que a discricionariedade punitiva é típica dos regimes autoritários. Ferrajoli, estabelecendo as bases do garantismo, conforme já analisados, observa:

Num Estado absoluto no qual o *quod principi placuit* não só tem vigência como também validade, o direito positivo não está em condições de dar outra resposta que não a meramente formal – “quando e como” queira o soberano - aos problemas da legitimação. Fora disso, remete a critérios que são integralmente de justificação externa ou de justiça material. Ao contrário, num Estado de direito, o direito penal torna explícitas suas condições substanciais de justificação, subministrando muitas respostas desde dentro - geralmente por meio de normas constitucionais - às perguntas acerca do “quando” e do “como” das proibições, das penas e dos processos. Dependendo do número e do caráter mais ou menos complexo e vinculante destas respostas, um sistema

112 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Segurança 21.564*. Voto do Ministro Ilmar Galvão. Rel. pl/ acórdão Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ.27.08.93. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

113 BROSSARD, Paulo, *Op. Cit.* p. 133-148; TEMER, Michel. *Op. Cit.* p. 169-170,

114 BARBOSA, Rui. Ainda a denúncia. In: \_\_\_\_\_. Obras completas de Rui Barbosa, vol. XX, tomo II. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 34. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=obrascompletasruibarbosa&pagfis=17119>. Acesso em: 23 out. 2021.

penal será mais ou menos garantista, mais ou menos limitado, mais ou menos justificado, mais ou menos “de direito”.<sup>115</sup>

Destarte, a responsabilização de Presidentes que tenham cometido crimes de responsabilidade não pode ficar adstrita à simples discricionariedade do poder legislativo, funcionando esse como o soberano como descrito por Ferrajoli, decidindo “quando e como” responsabilizá-lo. Essa discricionariedade pode gerar impunidade, violando o Estado democrático de Direito, a segurança jurídica e os critérios de justiça, bem como a independência e igualdade entre os poderes, dado que o Legislativo pode utilizar dessa “prerrogativa” para barganhar com o poder Executivo.

No Brasil, essa discricionariedade é exercida de maneira exacerbada pelo Presidente da Câmara dos Deputados em diferentes momentos, sobretudo Eduardo Cunha (de 01/02/2015 07/07/2016, quando renunciou), Rodrigo Maia (2019/2020) e Arthur Lira (2021-atualmente). O regimento interno da Câmara determina que o Presidente da Câmara despache a denúncia à comissão especial nos termos do art. 218, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma vez feito um juízo preliminar de admissibilidade formal (cognição rasa). Caso seja rejeitada, cabe recurso para o plenário da Câmara, nos termos do art. 218 §3º do mesmo regimento.<sup>116</sup> Ocorre que os presidentes da Câmara anteriormente relatados se omitem na função de apreciar os pedidos, não havendo uma decisão quer procedente quer improcedente quanto aos pedidos de *impeachment* que lhes foram submetidos à apreciação. Como ressalta Mafei, Eduardo Cunha instaurou esse costume, o que o autor chama de “voluntarismo discricionário”.<sup>117</sup>

No julgamento dos Mandados de Injunção nº 7.362 e nº 7.372, a Min. Cármen Lúcia, relatora de ambos *mandamus*, julgou improcedente a questão, por entender ser juízo discricionário do poder legislativo tal decisão, configurando um ato *interna corporis* que, caso apreciado pelo judiciário, violaria a separação de poderes. No MI nº 7.362 asseverou a ministra:

115 FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 334.

116 BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

117 MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 209.

A inexistência de fixação de prazo específico para análise da denúncia na Lei n. 1.079/50 e no § 2º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados demonstra caber à Casa Legislativa a avaliação de petições que ali chegam. O Presidente daquela Casa exerce juízo específico de plausibilidade da peça que ali chega e da oportunidade e conveniência, em juízo qualificado como político por este Supremo Tribunal, no julgamento acima mencionado. Compete a ele analisar, nos termos da legislação vigente, os dados jurídicos e políticos que propiciam, ou não, início de processamento válido do pleito apresentado.

5. A imposição de prazo, pelo Poder Judiciário, para a realização do ato pretendido (análise das denúncias apresentadas para apuração de responsabilidade do Presidente da República), macularia o princípio da separação dos poderes, assegurado no art. 2º da Constituição da República.<sup>118</sup>

Há ainda a controvérsia sobre a possibilidade de responsabilização do Presidente da República por crimes de responsabilidade quando este não ocupa mais o cargo, ao que chamamos de *timing do impeachment*. A controvérsia se estabelece em virtude da redação do art. 15 da Lei 1.079/50, que estabelece: “Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”.<sup>119</sup>

A controvérsia se estabeleceu quando o Presidente Fernando Collor renunciou ao cargo no dia 29 de dezembro de 1992, no início de sua sessão de julgamento, buscando evitar a condenação. O Senado suspendeu a sessão de julgamento, declarou o cargo vago e convocou o Congresso Nacional para tomar ciência da renúncia. O Congresso Nacional empossou o então vice-presidente Itamar Franco e, ainda no mesmo dia, o Senado retoma o julgamento, condenando Collor por 76 votos a 3 à inabilitação para o exercício de qualquer cargo, emprego ou função pública por até 8 anos.<sup>120</sup>

Da decisão a defesa de Collor impetrou um novo mandado de segurança, o MS 21.689, cuja relatoria coube ao Min. Carlos Velloso, sustentando que a pena de inabilitação política seria acessória à pena de perda de cargo, o que faria com que a renúncia obstasse

118 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Injunção 7.362*. Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe-076, divulg. 22/04/2021, public. 23/04/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1191233/false>. Acesso em: 23 out. 2021.

119 BRASIL. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

120 ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 145-146.

a aplicação de ambas, ressaltando que STF já havia firmado entendimento similar anteriormente com relação aos prefeitos, com base no Decreto-Lei 201/67, decidindo que os chefes do executivo local somente seriam processados enquanto exercessem o cargo, podendo ser processados por crimes comuns posteriormente caso já tivessem deixado o posto.<sup>121</sup>

Em sua decisão o Min. Carlos Veloso acaba por entender que, em virtude de Collor ter renunciado após a denúncia na Câmara dos Deputados, o ato não teria mais o condão de obstar o prosseguimento do feito. Ademais, ressaltou que a Lei 1.079/50, não exige a permanência do mandatário no cargo de Presidente para a aplicação da pena. Por fim, asseverou a redação constitucional do art. 52, parágrafo único, faz uso do elemento de conexão *com*, e não da conjunção *e*, o que leva a entender que as penas a serem aplicadas no caso de *impeachment* seriam independentes.<sup>122</sup>

Situação semelhante aconteceu nos Estados Unidos da América em 2021 com o ex-Presidente Donald Trump, no episódio da invasão ao Capitólio, quando Trump incitou a violência civil contra o Governo dos Estados Unidos que se reunia em sessão conjunta, em obediência à 12ª Emenda, para confirmar o resultado das eleições presidenciais por meio dos votos do colégio eleitoral. Então, a House of Representatives aprovou, em 13 de janeiro de 2021, um artigo de *impeachment* por incitação à insurreição, com base no art. 3º da 14ª Emenda à Constituição.<sup>123</sup> Ocorre que Trump deixou a presidência dos Estados Unidos em 20 de janeiro de 2020, antes, portanto, da instauração do processo de *impeachment*, argumento utilizado por sua defesa para que o processo fosse encerrado.

A comissão especial (*House of Representatives Managers*), ao apreciar a questão, entendeu pelo prosseguimento do *impeachment*, dentre outras razões, levando-se em consideração a impunidade e a prevenção negativa analisada alhures. Para os *Representative Managers*:

É particularmente óbvio que o Senado tem jurisdição aqui porque o Presidente Trump estava no cargo no momento em

121 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Op. cit., p. 145.

122 Ibidem, p. 145.

123 CONGRESS OF UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. *House Resolution 24: Articles of impeachment against Donald Trump*. Washington: House of Representatives, January 13, 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/117/bills/hres24/BILLS-117hres24ih.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

que ele foi impichado. Não pode haver dúvidas que a *House* teve autoridade para impichá-lo naquele momento. Então, a questão não é se um antigo agente pode ser impichado pela *House* – embora, como explicaremos, isso é deveras autorizado. A única questão em verdade apresentada é se o Senado tem jurisdição para conduzir o julgamento *deste impeachment*. E o Artigo I, Seção 3, Cláusula 6 prevê uma resposta direta a essa questão: “O Senado tem o Poder de julgar *todos os impeachments*” (ênfase adicionada). Como o Professor Michael McConnell, um antigo juiz da Corte de Apelação, indicado pelo Presidente George W. Bush, explica “A palavra chave é “todo”. Essa cláusula não contém nenhuma reserva ou limite. Ela não diz ‘o Senado tem poder para julgar *impeachments* contra agentes em exercício. Dado que o *impeachment* do Sr. Trump foi legítimo, o texto deixa claro que o Senado tem o poder de julgar esse *impeachment*” (tradução nossa).<sup>124</sup>

Faz-se imperioso ressaltar que diversas constituições de países sul-americanos, em que pese à redação vaga quanto às infrações presidenciais sujeitas a julgamento por *impeachment*, permitem expressamente que esse processo seja manejado contra ex-presidentes, como as constituições da Colômbia (art. 174)<sup>125</sup>, Chile (art. 52, 2, a)<sup>126</sup> e Uruguai (art. 172)<sup>127</sup>, exigindo as 2 (duas) últimas que a denúncia seja feita no interregno de até 6 meses do fim do mandato.

Outra controvérsia, dessa vez no constitucionalismo brasileiro, diz respeito à possibilidade de responsabilização do Presidente da República por atos cometidos no mandato anterior. Para Galuppo, o processo de *impeachment* deve ser proposto durante o mandato no qual os crimes foram praticados, em virtude da imunidade de responsabilização por atos estranhos à função. Para o professor, os mandatos não se comunicam, sendo um cargo novo num mandato novo.<sup>128</sup> Já para Mafei, não há óbice para que se alcance num

124 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. The Impeachment and Trial of a Former President 1-2 (jan. 15, 2021). In: CONGRESS OF UNITED STATES OF AMERICA. *Trial memorandum of the United States House of Representatives in the impeachment trial of president Donald J. Trump*. Senate. 117th Congress, 1st Session. p. 75-76.

125 COLOMBIA. *Constitución política de Colombia, 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017.

126 CHILE. *Constitución política de la República de Chile*. Decreto Supremo nº 100. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile..Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

127 URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967*. Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.

128 GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo

segundo mandato atos cometidos no primeiro, sobretudo quando as condutas tenham sido praticadas no período de fim de mandato. O autor ressalta que, caso houvesse esse óbice, isso acabaria por liberar os Presidentes de cometerem crimes de responsabilidade quando seu mandato estivesse próximo de expirar.<sup>129</sup>

Todas essas controvérsias teóricas quanto às condições de possibilidade de responsabilização dos Presidentes da República por meio de *impeachment* no sistema presidencialista, sobretudo no constitucionalismo brasileiro, acabam por desaguar em percalços para a concretização do princípio republicano. Sobre a responsabilização do Presidente no presidencialismo brasileiro, observou Rui Barbosa que “o presidencialismo brasileiro não é senão a ditadura em estado crônico, a irresponsabilidade geral, a irresponsabilidade consolidada, a irresponsabilidade sistemática do Poder Executivo”.<sup>130</sup> Em que pese essa constatação, em menos de 30 anos de democracia na terceira república, o Brasil teve 2 (dois) presidentes destituídos, o que nos leva a questionar se tem havido realmente um fortalecimento da democracia.<sup>131</sup>

Postos estes problemas, questiona-se, quais as contribuições que o modelo doutrinário axiológico garantista ferrajoliano pode oferecer à teoria do *impeachment*?

Como destacou Bobbio no Prefácio à 1ª edição italiana de *Direito e Razão*, a teoria garantista faz uma crítica aos fundamentos gnosiológicos e éticos do direito penal, em um extremo, e a crítica da prática judiciária em nosso país, em outro extremo, refugindo dos vícios opostos da teoria sem controles empíricos e da prática sem princípios.<sup>132</sup>

O modelo doutrinário axiológico garantista de Ferrajoli aplicado à teoria do *impeachment* viabiliza, inicialmente, a certeza do direito - resguardando o arbítrio punitivo, evitando a incorporação de “(...) *potestades* discricionárias na pré determinação e/ou di-

---

Horizonte: Editora D'plácido, 2016. p. 51.

129 MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021. p. 208.

130 BARBOSA, Rui. *Novos discursos e conferências*. Rio de Janeiro, 2010. p. 350.

131 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Org.). *Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018. p. 150 et seq.

132 BOBBIO, Norberto. Prefácio à 1ª edição italiana. In: FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4ª ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 7.

retamente na determinação dos requisitos da pena (...)”<sup>133</sup>, bem como a proteção de valores que se posicionam incondicionalmente sob a proteção da pena. Ferrajoli propõe a limitação de valores ou critérios valorativos de punibilidade, quando a lei dispõe as condições necessárias para integrar a conduta prevista como delito, determinando-os como condições suficientes, além da previsão do fato como delito.<sup>134</sup>

Quanto ao princípio retributivo, considera a pena uma sanção *antegressi delicti*, ou *propter delicti* ou *ab malum actionis*, quer dizer, a determinação de que o delito seja causa ou condição necessária da pena, do qual se torna efeito ou consequência jurídica. Noutras palavras, a pena somente é aplicável quando se tenha cometido um delito.<sup>135</sup> Em que pese seja característica do *impeachment* a exigência da prática do crime de responsabilidade, foi possível observar que esse pressuposto vem sendo constantemente desrespeitado.

Por fim, o modelo doutrinário axiológico garantista de Ferrajoli contribui à teoria do *impeachment* justamente uma proposta axiológica, proposta essa que possibilita às instâncias sistêmicas concretizarem a estabilidade institucional. Ao propor respostas à pergunta “por que punir?” - que pode ser completada com o questionamento “por que punir os *presidentes*?”, o modelo doutrinário garantista nos permite afastar os usos descritivos de tipo histórico ou sociológico (que respondem ao questionamento da *função* do *impeachment*) e os usos descritivos de tipo jurídico (que responde ao questionamento da *motivação* do *impeachment*), para que nos concentremos no uso normativo de tipo axiológico, que responde ao questionamento da *finalidade* do *impeachment*.<sup>136</sup>

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa se propôs a, a partir da análise do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli, observar a possibilidade (ou não) de se propor uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* no sistema presidencialista, contestando o dilema de quando punir os presidentes.

133 FERRAJOLI, Luigi. Op. cit., p. 335 (Grifos no original).

134 Ibidem, p. 335.

135 Ibidem, p. 339.

136 Ibidem, p. 299.

Durante a pesquisa, foi possível verificar que, em que pese divergências na literatura, no presidencialismo brasileiro o *impeachment* não consiste num processo de juízo eminentemente político, apresentando natureza híbrida, quer dizer, jurídico-política (ou jurídico-penal), em virtude de o texto constitucional prever crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Do texto constitucional também se extrai a exigência da prática de crime de responsabilidade como pressuposto para a abertura do processo de *impeachment*, bem como a responsabilização do mandatário. Essa exigência é o traço distintivo desse instrumento jurídico para a *motion of no confidence* do sistema parlamentarista e do *recall* ou revocatória de mandato dos sistemas presidencialistas que expressamente o adotam.

Como consequência da exigência de crime de responsabilidade para o manejo de *impeachment*, essa pesquisa evidencia que mau desempenho econômico ou reprovação popular do governo não são causas de destituição presidencial por meio de *impeachment*.

Ademais, em decorrência de sua natureza jurídico-penal, o princípio da estrita legalidade deve ser aplicado à sistemática do *impeachment* tanto na tipificação das condutas descritas como crimes de responsabilidade quanto no estabelecimento do procedimento. Esse aspecto visa afastar a insegurança e a incerteza jurídica no uso do instituto, bem como rechaçar a subjetividade e valores extrajurídicos na interpretação e aplicação do instituto.

Como fruto da força normativa da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e dos princípios nela expressos, entendeu essa pesquisa que as questões jurídicas procedimentais do processo de *impeachment* são sindicáveis ao poder judiciário, sendo permitido pelo ordenamento constitucional brasileiro o controle judicial do *impeachment*, exceto no tocante ao mérito da decisão, não tendo adotado a *political question doctrine* do direito norte-americano, que não admite *political review* das questões atinentes ao *impeachment*.

Ante tais constatações, entendemos que, uma vez praticado - e provado o crime de responsabilidade pelo Presidente da República, deve o *impeachment* ser instaurado pelo poder legislativo e deve o governante responder pelos seus atos, ainda que goze de

bom desempenho econômico ou social. Ademais, ex-presidentes também devem responder por crimes de responsabilidades praticados enquanto exerciam a presidência, ainda que não estejam mais no cargo quando da abertura do processo, tenha sido por renúncia ou por advento do termo do mandato.

Quanto aos tipos históricos/sociológicos e jurídicos do *impeachment*, observa-se que presidentes são punidos ou inocentados de acordo com a conveniência política e sem observância às regras que regulam os processos de *impeachment*. Entretanto, a maior contribuição que a teoria do garantismo tem a oferecer à teoria constitucional do *impeachment* é o seu modelo doutrinário axiológico: uma doutrina axiológica ou de justificação que seja apta a responder às questões ético-filosóficas sobre a finalidade do *impeachment* enquanto instrumento de responsabilização presidencial. Em outras palavras, fornecer um modelo teórico hábil a responder *como e por que* os presidentes devem ser punidos?

A esse questionamento a presente pesquisa pode constatar: que os presidentes devem ser responsabilizados pela prática de crimes de responsabilidade, ainda que fora do cargo (ex-presidentes); que o direito deve prever *estritamente* quais condutas presidenciais se consideram crimes de responsabilidade; que o direito estabeleça, *previamente*, os procedimentos de *impeachment*, suas regras e condições de procedibilidade; que a possibilidade de responsabilização presidencial por meio de o *impeachment* viabilizar o princípio retributivo da pena (prevenção negativa), impede a anarquia, viabiliza a estabilidade institucional, preserva o Estado Democrático de Direito e concretiza o princípio republicano.

O problema de se responsabilizar os Presidentes vai muito além do simples fato de puni-los, e esse ato não deve ser praticado por razões de vingança política. Responsabilizar Presidentes é concretizar o Estado democrático de direito mas, para tanto, é necessário que esse viabilize regras e procedimentos que materializem a segurança jurídica, principalmente no tocante às suas tipificações de condutas entendidas como crimes de responsabilidade por um determinado ordenamento presidencialista. Responsabilizar os presidentes é, dentro das regras do Estado democrático de direito, antes de mais nada, a realização do princípio republicano.

## 7 REFERÊNCIAS

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

ARGENTINA. *Constitución de la nación argentina*. Texto oficial de 1853 com las reformas de los años 1860, 1866, 1898, 1957 e 1994. 1ª ed. 2ª reimp. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El Ateneo, 2017.

AZEDO, Luis Carlos. Com apoio, frente pelo semipresidencialismo no Brasil avança no Congresso. *Correio Braziliense*, Brasília, DF. 12 jul. 2021. Poder. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/07/4936965-com-apoio-frente-pelo-semipresidencialismo-no-brasil-avanca-no-congresso.html>. Acesso em: 27 out. 2021.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revistando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional*. In: LEITE; George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson (Coord.). *Crise dos poderes da República: judiciário, legislativo e executivo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. 2ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

BAILYN, Bernard; GARRET, Jane N. (ed.). *Pamphlets of the American Revolution, 1750–1776, Volume I: 1750-1765*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 1965.

BAILYN, Bernard. *The ideological origins of the American revolution*. Enl. ed. Cambridge, Massachusetts: Belknap press of Harvard University Press, 1992. p. 187-189. Disponível em: <http://tcpbckup1.yolasite.com/resources/The%20Ideological%20Origins%20of%20the%20American%20Revolution%20By%20Bernard%20Bailyn.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

BALDWIN, Ebenezer. "An Appendix, Stating the Heavy Grievances the Colonies Labour under from Several Late Acts of the British Parliament, and Shewing What We Have Just Reason to Expect the Consequences of These Measures Will Be." From Samuel Sherwood, A Sermon, Containing, Scriptural Instructions to Civil Rulers, and All Free-Born Subjects. New Haven, 1774. In: WOOD, Gordon Stewart (ed.). *The American Revolution writings from the pamphlet debate II: 1773-1776*. New York: Literary Classics of the United States, inc./ The Library of America, 2015. E-book.

BARBOSA, Rui. *Novos discursos e conferências*. Rio de Janeiro, 2010.

BARBOSA, Rui. Ainda a denúncia. In: \_\_\_\_\_. *Obras completas de Rui Barbosa, vol. XX, tomo II*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1949, p. 45. Disponível em: <http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=obrascompletasruibarbo-sa&pagfis=17119>. Acesso em: 23 out. 2021.

BARREIROS NETO, Jaime. *Os sistemas de governo e a controvérsia "parlamentarismo versus presidencialismo"*. Salvador: Juspodivm, 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 22<sup>a</sup> ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BEÇAK, Rubens. Semipresidencialismo: considerações e oportunidade de adoção no Brasil. *Conjur*, São Paulo, 09 ago. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-09/direito-eleitoral-semipresidencialismo-consideracoes-oportunidade-adocao>. Acesso em: 27 out. 2021.

BOBBIO, Norberto. Prefácio à 1<sup>a</sup> edição italiana. In: FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1989. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 – 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original).

\_\_\_\_\_. *Lei 1.079 de 10 de abril de 1950*. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Injunção 7.362*. Rel. Ministra Cármen Lúcia, DJe-076, divulg. 22/04/2021, public. 23/04/2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1191233/false>. Acesso em: 23 out. 2021.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Segurança 21.564*. Voto do Ministro Ilmar Galvão. Rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ.27.08.93. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. 2. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAENEGEM, R. C. Van. *Uma introdução histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Tradução de Alexandre Vaz Pereira, Coordenação de António Manuel Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 2007.

CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. Democratic institutions and regime survival: parliamentary and presidential democracies reconsidered. *Annual Review of Political Science*, v. 5, p. 151-179, 2002.

CHILE. *Constitución política de la República de Chile*. Decreto Supremo nº 100. Texto refundido coordinado y sistematizado de la constitución política de la República de Chile..Nueva Edición. Santiago: Lexnova Ediciones, 2017.

COLOMBIA. *Constitución política de Colombia, 1991*. Edición actualizada. Bogotá: Editorial Atenea Ltda, 2017.

CONGRESS OF UNITED STATES OF AMERICA. House of Representatives. *House Resolution 24: Articles of impeachment against Donald Trump*. Washington: House of Representatives, January 13, 2021. Disponível em: <https://www.congress.gov/117/bills/hres24/BILLS-117hres24ih.pdf>. Acesso em: 23 out. 2021.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. The Impeachment and Trial of a Former President 1-2 (jan. 15, 2021). In: CONGRESS OF UNITED STATES OF AMERICA. *Trial memorandum of the United States House of Representatives in the impeachment trial of president Donald J. Trump*. Senate. 117<sup>th</sup> Congress, 1<sup>st</sup> Session.

COPPETI NETO, Alfredo. *A democracia constitucional sob o olhar do garantismo jurídico*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

CRETELLA JR, José. *Do impeachment no direito brasileiro*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1992.

CUNHA, Fernando Whitaker. O Poder Legislativo e o Impeachment. *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 116, out/dez, p. 31-38, 1992.

D'AGOSTINO, Rosanne. Barroso defende implantação do 'semipresidencialismo' em 2026. *G1*, Brasília, 05 jul. 2021. Política. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/07/05/barroso-defende-debate-para-implantar-semipresidencialismo-no-pais-em-2026.ghtml>. Acesso em: 08 nov. 2021.

DRY, Murray. The debate over the ratification of the Constitution. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 4<sup>a</sup> ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. *Principia iuris. teoría del derecho y de la democracia: 1. Teoría del derecho*. Colección estructuras y procesos. Serie derecho. Madrid: Editorial Trotta, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2003.

FRUSCHTMAN JR., Jack. Common Sense. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.

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

GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'plácido, 2016.

GERHARDT, Michael J. The lessons of Impeachment History. *University of North Carolina School of Law*, North Carolina, v. 67, n. 603, 1999. Disponível em: [https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?r1&article=1077&context=faculty\\_publications](https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?r1&article=1077&context=faculty_publications). Acesso em: 05 nov. 2021.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. The Gideon edition. Edited by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.

KAPLANOFF, Mark D. The Federal Convention and the Constitution. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil at an impasse. *Journal of Democracy*, v. 5, p. 72-87, 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. Brazil: Toward Parliamentarism? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 4v

LINZ, Juan J. The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, Volume 1, Number 1, Winter 1990, pp. 51-69

LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In: LINZ, Juan J.; VALENZUELA, Arturo (Orgs.) *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994. 2 v.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Traducción y estudio de la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1975.

LUTZ, Donald S. State constitution-making, through 1781. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.

MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários a Constituição de 1967 com a EC 1/69*. Tomo III. São Paulo: Editora RT, 1971.

PAIXÃO, Cristiano; BIGLIAZZI, Renato. *História constitucional inglesa e norte-americana: do surgimento à estabilização da forma constitucional*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília / Finatec, 2011.

PARAGUAY. *Constitución de la República (1992)*. Asuncion, 20 de junio de 1992.

PEIXINHO, Manoel Messias. *Os fundamentos constitucionais e legais que regulam o processo de impeachment do Presidente da República no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COSTA, Thaianne Dutra Luz; NERI, Larissa Pereira Macedo. Impeachment presidencial, crise institucional no Peru e a influência da engenharia constitucional na estabilidade governamental do presidencialismo. *In: COLÓQUIO JURÍDICO INTERINSTITUCIONAL DA PÓS SRTICTO SENSU - UNIFG E UCS, 1. Anais [...]*. Guanambi-BA/Caxias do Sul-RS, 26 nov. 2020. No prelo.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Da (i)legitimidade do processo de *impeachment* no presidencialismo brasileiro. *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, v. 5, n. 02, p. 248-268, 12 mar. 2019.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. *Democracia e julgamento político: análise da governabilidade no presidencialismo brasileiro a partir dos impeachments dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de pós-graduação em direito do Centro Universitário Guanambi (UniFG). Guanambi, Bahia, 2018.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins; COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. Duas destituições presidenciais em 30 anos da Constituição de 1988: Avanço ou retrocesso da democracia? *In: GUERRA, Sidney César Silva; GUERRA, Caio Grande. (Org.). Discussões atuais do Direito Constitucional brasileiro*. Curitiba: Instituto Memória, 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

PERU. *Constitución política del Perú* (1993). Comentários, reformas, índice analítico de César Landa Arroyo. 2ª ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Peru, Fondo Editorial, 2019.

PINHO, Ana Cláudia Bastos de; ALBUQUERQUE, Fernando da Silva. *Precisamos falar sobre garantismo: limites e resistência ao poder de punir*. São Paulo: Empório do Direito, 2019.

PINHO, Ana Cláudia Bastos de. Garantismo penal: Ferrajoli por Ferrajoli, colocando os pingos nos is. *Conjur*, São Paulo, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-29/ana-claudia-pinho-garantismo-penal-ferrajoli-ferrajoli>. Acesso em: 08 out. 2021.

RAKOVER, Jack N. The articles of Confederation - 1775-1783. In: GREENE, J.; POLE, J. R. (ed.). *A companion to the American revolution*. Cambridge, MA: Blackwell, 2000.

RAMOS, Maria Milagros Socorro Campos. La parlamentarización del presidencialismo peruano. In: ARROYO, César Landa (org.). *Derechos Fundamentales: actas de las V Jornadas Nacionales de Derechos Fundamentales*. LIMA: Palestra Editores, 2020.

SANTANO, Ana Claudia; NAKAMURA, Luis Antonio Corona. La parlamentarización de los sistemas presidencialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: una visión desde los derechos humanos. *Revista Estudios Constitucionales*, v. 18, n. 2, 2020, p. 335-361.

SHERWOOD, Samuel. *Scriptural Instructions to Civil Rulers*. Fairfield, Connecticut: [s.n.], 1774. Disponível em: <https://www.consource.org/document/scriptural-instructions-to-civil-rulers-by-samuel-sherwood-1774-8-31/>. Acesso em: 17 out. 2021.

SOUZA, Leonardo Giardin. Luigi Ferrajoli destruiu o direito brasileiro. *Burke Instituto Conservador*. 31 de agosto de 2018. Criminalidade, Direito. Disponível em: <https://www.burkeinstituto.com/blog/direito/luigi-ferrajoli-destruiu-o-direito-brasileiro/>. Acesso em: 20 out. 2021.

STRECK, Lenio. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito*. 11ª ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TAVARES, André Ramos. *Parecer jurídico*. Parecer sobre a eventual possibilidade de abertura de processo de *impeachment* contra a presidente da República, Dilma Rousseff. São Paulo, 12 de outubro de 2015. Disponível em: [https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/10/Parecer\\_Andre\\_Ramos\\_Tavares.pdf](https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/10/Parecer_Andre_Ramos_Tavares.pdf). Acesso em: 23 out. 2021.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 22ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRIBE, Laurence; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018.

TRINDADE, André Karam. Revisitando o garantismo de Luigi Ferrajoli: uma discussão sobre metateoria, teoria do direito e filosofia política. *Revista eletrônica da Faculdade de Direito de Franca*. v. 5, n. 1, (2012).

UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2: Selected Constitutional Convention Materials*. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C., 1988. p. 2. Disponível em: <https://www.senate.gov/CRSPubs/27014603-8d4e-4ee2-b5cc-19b81e252abd.pdf>. Acesso em: 18 out. 2021.

URUGUAY. *Constitución de la República Oriental del Uruguay, 1967*. Edición actualizada con las enmiendas aprobadas por los plebiscitos del 26/11/89, 27/11/94, 08/12/96 y 30/10/04. Montevideo: Tradinco, 2014.

WOOD, Gordon Stewart (ed.). *The American Revolution writings from the pamphlet debate I: 1764-1772*. New York: Literary Classics of the United States, inc./ The Library of America, 2015. E-book.

WOOD, Gordon Stewart (ed.). *The American Revolution writings from the pamphlet debate II: 1773-1776*. New York: Literary Classics of the United States, inc./ The Library of America, 2015. E-book.