

Impeachment: entre o tempo da lei e o tempo da Constituição

Em decisão liminar nas ADPFs nº 1.259 e 1.260, que questionam o rito de impeachment dos ministros do Supremo Tribunal Federal, o ministro Gilmar Mendes afirmou que alguns artigos da Lei nº 1.079/1950 não foram recepcionados pela Constituição de 1988. O filtro constitucional estabelecido pela liminar, entre outros pontos, considerou incompatíveis com a Constituição a legitimidade popular direta para a denúncia de ministros do STF por crimes de responsabilidade e a possibilidade de enquadrar o mérito de decisões judiciais como conduta típica para efeito de crime de responsabilidade, fixando o quórum de maioria qualificada de 2/3 para a admissão da denúncia de impeachment.

A Lei do Impeachment surgiu no período pós-Estado Novo, no contexto de redemocratização do país. Nos debates sobre o novo desenho institucional, a Assembleia Constituinte de 1946 discutiu a adoção do parlamentarismo como reação à concentração de poderes na Presidência da República [1]. Derrotada essa alternativa, permaneceu a percepção de que era necessário submeter, sobretudo o Poder Executivo, ao controle político do Parlamento, o que incluiu a previsão do impeachment como mecanismo de responsabilização por crimes de responsabilidade.

A jurisprudência do STF consolidou-se, até agora, no sentido de que compete à corte apenas verificar se, no curso do processo de impeachment, são observadas as regras procedimentais aplicáveis [2]. O fundamento central dessa posição é o princípio da separação de poderes. O STF entende que as decisões relacionadas ao processo de responsabilização do presidente da República têm natureza *interna corporis*, ficando restritas, portanto, ao âmbito do Congresso Nacional.

Interpretação conforme a Constituição

A grande imprensa e as redes sociais criticaram a decisão, celebrando uma espécie de constitucionalismo alternativo cultivado nos porões da internet, onde os direitos fundamentais não existem e o devido processo legal é sinônimo de ditadura. Nessa ordem constitucional às avessas, o STF não pode desempenhar sua principal atribuição constitucional: atuar como órgão contramajoritário através do controle de constitucionalidade.

A decisão do ministro Gilmar Mendes suspendeu alguns dispositivos, frases e expressões da Lei do Impeachment e adotou o princípio da interpretação conforme a Constituição (*verfassungskonforme Auslegung*) para os artigos 39, 4 e 5, e 41, impedindo a responsabilização dos ministros pelo conteúdo das suas decisões e reservando ao procurador geral da República a iniciativa exclusiva para denunciar os ministros do STF pela prática de crimes de responsabilidade.

A interpretação conforme a Constituição é um princípio de preservação da presunção de constitucionalidade das leis, da segurança jurídica e da unidade da Constituição. Trata-se de princípio que goza de ampla aceitação nos países do *civil law*. Segundo o Tribunal Constitucional alemão, por exemplo, “a exigência de uma interpretação das leis em conformidade com a Constituição exige que, dentre as várias interpretações possíveis de uma norma jurídica, algumas das quais conduzem a um resultado inconstitucional e outras a um constitucional, a interpretação que esteja de acordo com a Lei Fundamental seja priorizada” [3].

Spacca

A via da iniciativa popular e a criminalização da interpretação constitucional convertem o impeachment em um fenômeno exclusivamente político, alheio à Constituição. As mudanças promovidas pela decisão não significam intromissão do STF nos julgamentos por crime de responsabilidade, mas uma alteração, constitucionalmente adequada, dos marcos normativos que incidem sobre o procedimento do impeachment. O julgamento continua sendo um ato de natureza *interna corporis*.

No caso do presidente da República, de acordo com a tradição dos impedimentos de Fernando Collor e Dilma Rousseff, o afastamento se dá por impopularidade e perda de apoio no Congresso Nacional. Em relação aos ministros do STF, por sua vez, a iniciativa popular afastada pela decisão de Gilmar Mendes se manifesta pelo descontentamento com o conteúdo das decisões judiciais. O fundamento das denúncias é meramente político.

O instituto do impeachment tem uma necessária natureza jurídico-política, pois a Constituição dispõe sobre ele e a ordem constitucional não possui vazios jurídicos. “É exatamente nesse ponto que está o maior mérito da decisão: a de colocar a exigência de juridicidade no impeachment. Despolitizar. É o direito que deve guiar o impeachment. E não os desejos políticos” [4].



Mudanças na realidade constitucional interferem na interpretação normativa

A *e-democracy* alterou profundamente o comportamento político. Os eleitores e os representantes estão mais próximos, a hierarquia social parece diminuir e a opinião pública está cada vez mais sensível à manipulação e ao discurso de ódio, o que tem fragilizado o sentimento constitucional. Aliás, “o discurso de ódio (...) acirra sectarismos, instila a divisão social, gera níveis preocupantes de instabilidade política e mesmo representa, cada vez mais, ameaças concretas à democracia” [5] e à ordem constitucional como um todo.

Nos últimos anos, houve mudanças sensíveis na realidade constitucional, e a realidade constitui um elemento indispensável no processo de interpretação do Direito. No âmbito da teoria estruturante, v. g., Müller destaca que a compreensão do enunciado normativo (programa normativo) “deve objetivamente fazer parte da norma como um elemento constituinte” [6], orientando a decisão a ser tomada a partir da realidade que tem relevância para o caso concreto (âmbito normativo) [7].

A interpretação de qualquer enunciado constitucional precisa sempre levar em conta a realidade. A Constituição e o Direito gozam de uma inafastável historicidade, ou seja, só têm sentido se forem compatíveis com as circunstâncias de cada momento histórico. A iniciativa popular para denúncia em casos de impeachment foi um grande avanço em 1950, privilegiando a participação política em um contexto de redemocratização. Atualmente, porém, observar os termos dos artigos 39, 4 e 5, e 41 da Lei do Impeachment sem a necessária filtragem constitucional significaria uma absurda transposição da opinião pública das redes sociais para a institucionalidade.

Impeachment do presidente da República e de ministros do STF: diferenças

É necessário considerar a distinta natureza dos poderes em jogo. Enquanto o Poder Executivo atua em uma esfera predominantemente política, o Poder Judiciário desempenha uma função preponderantemente jurídica, ainda que a jurisdição constitucional, em particular, também possua certa dimensão política enquanto órgão de proteção da Constituição.

Nesse contexto, na hipótese de haver crime de responsabilidade, submeter o presidente da República a um escrutínio amplo no processo de impeachment — permitindo que qualquer cidadão o denuncie por crimes de responsabilidade e que, em seguida, seja processado e julgado pelo Legislativo — configura um mecanismo de controle político compatível com o funcionamento de uma democracia constitucional.

Contudo, quando se trata de um poder que exerce, não obstante as inter-relações entre política e direito, uma função essencialmente jurídica — na qual sobressaem a tutela dos direitos fundamentais e uma necessária atuação contramajoritária — não se mostra compatível com a CF de 88 a admissão de denúncia irrestrita por qualquer cidadão.

Para assegurar a atuação contramajoritária do Poder Judiciário, em especial do STF, a Constituição reclama a existência de filtros institucionais destinados a preservar a integridade da ordem constitucional diante de maiorias políticas (potenciais “poderes selvagens” [8]) eventualmente hostis aos direitos e garantias fundamentais, bem como à própria democracia.

Se a legitimidade do chefe do Poder Executivo decorre diretamente da decisão eleitoral da maioria, que expressa a vontade popular, a legitimidade da jurisdição constitucional tem outra fonte: a própria Constituição. Não se trata de afirmar a superioridade de um poder sobre o outro, mas de reconhecer que desempenham funções de conformação distintas da ordem jurídica, o que justifica regimes jurídicos também distintos.

Portanto, é reducionista simplesmente definir a decisão — que ainda carece de validação pelo Plenário do STF — como uma tentativa de autoblindagem do próprio Poder Judiciário.

[1] Nesse cenário, destacava-se a liderança de Raul Pilla e o Partido Libertador, conforme Cristiano Paixão e Leonardo Augusto de Andrade Barbosa (Crise Política e Sistemas de Governo: Origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. *Universitas JUS*, v. 24, n. 3, UniCeub: Brasília, 2013, p. 47-61.

[2] Conforme emb. decl. na ADPF nº 378/DF.

[3] BVerfGE 119, 247.

[4] Disponível em <https://www.poder360.com.br/opiniao/a-bem-vinda-exigencia-de-juridicidade-no-impeachment/>.

[5] Ingo Sarlet. Considerações Acerca da Liberdade de Expressão e da Regulação do Discurso de Ódio na Internet à Luz do Exemplo do Assim Chamado *German Network Enforcement Act*. In: *Curso de Direitos Fundamentais: em Homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso*. São Paulo: RT, vol. 2, 2002, p. 209.

[6] Friedrich Müller. *Discours de la Méthode Juridique*. Paris: PUF, 1996, p. 192.

[7] O Supremo Tribunal Federal adota normalmente esse modo de entender a interpretação do Direito, por exemplo, no HC nº 137888, na ADI nº DF 7.223 ou na ADPF 759 MC-Ref, onde consta expressamente: “Com efeito, a revisão do precedente da ADI nº 51, corolário de mutação constitucional em curso, procede de uma mudança nas ‘condições sociais e políticas’ que determinavam a interpretação da constitucionalidade do art. 16, I, da Lei nº 5.540/1968, e do art. 1º do Decreto Federal nº 1.916, de 23/05/1996”.

[8] Poderes selvagens, na formulação de Luigi Ferrajoli, são aqueles exercidos por atores que não se submetem às regras, hostilizam as instituições democráticas, os direitos fundamentais e a própria separação de Poderes. Esses atores buscam legitimar seus atos com base em uma pretensa legitimidade popular derivada das urnas, apoiada em um suposto consenso que não encontra lugar em um regime fundado na dinâmica entre maiorias e minorias. São forças dissociativas, que atacam o regime democrático e a cultura da tolerância com o objetivo de impor um voluntarismo político. Nesse sentido, ver *Poteri selvaggi: la crisi della democrazia italiana*. Laterza: Roma, 2011. O fascismo é um dos modelos desse exercício selvagem do poder político.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-dez-10/impeachment-entre-o-tempo-da-lei-e-o-tempo-da-constituicao/>