



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

RAFAELLE PAIVA ROCHA VERAS

**IMPEACHMENT: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS FORMAS
ALTERNATIVAS DE APLICAÇÃO DA PENA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
DE 1988**

FORTALEZA

2017

RAFAELLE PAIVA ROCHA VERAS

IMPEACHMENT: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS FORMAS ALTERNATIVAS DE
APLICAÇÃO DA PENA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito para
obtenção parcial do Título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

FORTALEZA

2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

V584i Veras, Rafaelle Paiva Rocha.
Impeachment: análise da constitucionalidade das formas alternativas de aplicação da pena prevista na Constituição Federal de 1988/ Rafaelle Paiva Rocha Veras. – 2017.
87 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2017.
Orientação: Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral.

1. Impeachment. 2. Sanção Constitucional. 3. Inabilitação. I. Título.

CDD 340

RAFAELLE PAIVA ROCHA VERAS

IMPEACHMENT: ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS FORMAS
ALTERNATIVAS DE APLICAÇÃO DA PENA PREVISTA NA CRFB/88

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito para obtenção parcial do Título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Gustavo César Machado Cabral (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Msc. Fernanda Cláudia Araújo da Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Vanessa de Lima Marques Santiago
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus e a minha mãe, Paula, a quem devo todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Jesus, meu Senhor, Salvador e Amigo fiel, por todas as oportunidades que me foram dadas e por mais essa bênção concedida. Que toda a honra, toda glória e toda a exaltação dessa e de todas as demais conquistas da minha vida sejam dadas a Ele.

À minha mãe, Paula, por toda sua dedicação e empenho na minha educação e, principalmente, por seu amor abundante em servir, cuidar e aconselhar suas filhas. Obrigada por ser essa mulher de caráter excepcional e com o coração segundo ao de Deus, que não mede esforços em ajudar ao próximo. Você me inspira a ser uma pessoa melhor todos os dias, te amo infinitamente!

À minha amada irmã, Gabriela, que é minha companheira em todas as ocasiões e me mostra sempre o lado bom da vida. Deus foi muito bom em ter nos feito irmã uma da outra, você me completa em todos os sentidos. Nunca medirei esforços para lhe fazer feliz.

Ao meu pai, Dário, que me ensinou desde pequena o caminho da honestidade e da justiça. Obrigada por ter se doado, desde tão cedo, para me proporcionar sempre as melhores condições de vida.

Aos meus tios, Ricardo e Katya, que são meus maiores incentivadores acadêmicos, por serem pessoas excelentes em todos os aspectos e pelo amor paternal que me dedicam. Agradeço-os, principalmente, pela linda família que construíram e pelo presente que são o Pedro, o Gabriel e a Maria em minha vida.

Aos meus avós, Stela, Dalvanira, Lurdinha, Paulo e Cláudio, que são a base de tudo que sou, por terem se doado de forma tão profunda e verdadeira na criação de seus filhos e netos, mostrando, com amor e ternura, que a família é o bem mais precioso que temos.

Aos meus tios e primos, que não são poucos, por encantarem e alegrarem minha vida. Tenho a esperança de um futuro melhor pela existência de pessoas do coração puro como vocês.

Aos meus amigos de faculdade, Camila, Dayane, Gabriel, Isadora, Luan, Melissa e Rebeca, que sempre estiveram ao meu lado durante esses cinco anos, compartilhando de todas as alegrias, aflições e vitórias proporcionadas pela graduação. Espero que possamos estar presente na vida uns dos outros daqui para frente.

Aos meus chefes como estagiária, Dra. Grace, Dra. Lídia, Dr. Anderson e Dr. Carlos Henrique, por terem me ensinado muito mais do que o Direito, mas por terem transmitido, de forma tão serena, experiências pessoais e lições de vida.

À Defensoria Pública da União, lugar que me encontrei como ser humano e profissional, por ter me mostrado o verdadeiro sentido do Direito, da compaixão e do amor ao próximo. Agradeço em especial aos meus companheiros de estágio, pessoas com que convivi com tanto amor, descontração e sinceridade. Vocês fazem parte da minha história.

Às minhas amigas, Patrícia, Fernanda e Karla, que me mostraram que de forma leve e despreziosa é possível fazer amizades verdadeiras para toda a vida. Obrigada pelas mulheres incríveis que são e por todo apoio e carinho que compartilhamos.

Ao professor Gustavo Cabral, por, mesmo com tantos afazeres, ter aceitado prontamente ser meu orientador na elaboração deste trabalho. Obrigada por ser um docente tão comprometido com seu ofício a ponto de conhecer todos os alunos pelo nome, o que demonstra que sua vocação vai muito além da sua capacidade intelectual.

À professora Fernanda Cláudia e à mestrandia Vanessa Santiago, que gentilmente concordaram em participar da banca de avaliação do meu trabalho. O papel desempenhado por ambas na Faculdade de Direito é notável e digno de mérito e admiração.

“A punição que os bons sofrem, quando se recusam a agir, é viver sob o governo dos maus.” (Platão)

RESUMO

Impulsionado pelo mais recente caso de impeachment da nação brasileira, que em 2016 destituiu a ex-presidente Dilma Vana Rousseff do cargo de Chefe do Executivo Federal, o presente trabalho monográfico almeja estudar o instituto de responsabilização presidencial, com enfoque na aplicação da sanção constitucional a ele referente. O estudo foi baseado em pesquisa bibliográfica utilizando-se livros, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado, além da legislação pertinente ao tema. Analisa-se, inicialmente, o desenvolvimento histórico do impeachment, tanto no plano internacional quanto no nacional, com o propósito de estipular a finalidade da responsabilização presidencial e de assimilar como se deu seu aprimoramento ao longo das Constituições Federais pretéritas. Em seguida, são estudados os crimes de responsabilidade e a natureza jurídica do instituto, além de ser feita uma explanação da linha de acontecimentos procedimentais que vai da denúncia até a efetiva condenação da autoridade presidencial. Por fim, investiga-se o primeiro caso de impeachment federal brasileiro, em 1992, e, em seguida, o impeachment de 2016, a fim de posicionar-se pela inconstitucionalidade da sentença que afastou a aplicação da pena de inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos.

Palavras-chave: Impeachment. Sanção constitucional. Inabilitação.

ABSTRACT

Promoted by the most recent case of impeachment of the Brazilian nation, which in 2016 dismissed former President Dilma Vana Rousseff from the post of Chief of the Federal Executive, this monographic work aims to study the institute of presidential accountability, focusing on the application of the constitutional sanction to it referent. The study was based on bibliographical research using books, articles, master's dissertations and doctoral theses, in addition to legislation to the topic. The historical development of impeachment, both at the international and at the national level, is analyzed in an attempt to stipulate the purpose of presidential accountability and to assimilate how it has been improved throughout the previous Federal Constitutions. Next, the crimes of responsibility and the legal nature of the institute are studied, as well as an explanation of the line of procedural events that goes from the denunciation to the actual condemnation of the presidential authority. Finally, the first case of Brazilian federal impeachment, by former president Fernando Collor, and then the impeachment of 2016, is investigated in order to position itself for the unconstitutionality of the sentence of impeachment that removed the application of the sentence of for the exercise of the civil service for a period of eight years.

Keywords: Impeachment. Constitutional sanction. Not enabled.

.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Art.: Artigo

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI: Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil

PT: Partido dos Trabalhadores

STF: Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROCEDIMENTO DE IMPEACHMENT	16
2.1	A origem do impeachment e o modelo inglês.....	16
2.2	A politização do impeachment e o modelo norte-americano.....	20
2.3	Incorporação e desenvolvimento do impeachment no Brasil.....	24
3	O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI 1.079/50	35
3.1	Crimes de responsabilidade.....	36
3.2	Natureza jurídica.....	40
3.3	Aspectos procedimentais.....	44
3.3.1	Da denúncia.....	44
3.3.2	Do juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados.....	45
3.3.3	Do julgamento de mérito no Senado Federal.....	48
3.3.4	Da sanção aplicada	51
4	ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE FRACIONAMENTO DA SANÇÃO CONSTITUCIONAL DE IMPEACHMENT PELO SENADO FEDERAL ...	54
4.1	O impeachment de Fernando Afonso Collor de Mello	54
4.2	O impeachment de Dilma Vana Rousseff.....	63
4.3	A inconstitucionalidade da não aplicação da sanção de inabilitação para o exercício da função pública no julgamento de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff	69
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
	REFERÊNCIAS	80
	ANEXO A.....	86
	ANEXO B.....	87

1 INTRODUÇÃO

O vocábulo impeachment é de proveniência inglesa e deriva do verbo cognato “*to impeach*”, o qual é traduzido como “ato de acusar” e é empregado originalmente, segundo as palavras de José Cretella Júnior¹, para designar o ato de impedir que um funcionário ou autoridade de Estado permaneça maculando a coisa pública, incriminando-o por ter incorrido em traição ou má conduta durante o seu período de serviço. É revelado, portanto, pela própria compreensão etimológica do instituto, o ideal de responsabilização perseguido pelo impeachment, quando identificada a prática de condutas atentatórias aos interesses do estado.

Nesse sentido, o impeachment é atualmente consagrado na Constituição Federal como o instrumento apto à apuração de crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente², sendo conferido de forma exclusiva ao Senado Federal o papel de punição presidencial. Atua, nesse caso, o Poder Legislativo como fiscalizador idôneo das ações do Executivo, materializando a sistemática do sistema de freios e contrapesos, essencial para a manutenção da dinâmica da separação de poderes e da gerência saudável da máquina estatal.

Portando, é de suma relevância o estudo investigativo deste instituto que, a partir da incumbência acima proposta, emergiu no ordenamento jurídico nacional como um mecanismo de desenvolvimento democrático, à medida que não há governo democrático estável sem a devida previsão de responsabilidade dos seus representantes³, e de efetivação do Estado Democrático de Direito.

Reconhecendo as vantagens e até, muitas vezes, a imprescindibilidade de sua utilização, Carlos Maximiliano caracterizou o impeachment como uma “arma indispensável, embora difícil de manejar”⁴, o que indica os impasses enfrentados para se alcançar plenamente as finalidades a que se destina. Por conta disso, só há dois episódios, em toda a história presidencialista da nação brasileira, de sua aplicação em plano federal.

O evento mais recente ocorreu em 2016 e foi responsável por condenar a ex-presidente Dilma Vana Rousseff à perda de seu mandato presidencial devido à prática, em

¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Do Impeachment no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. 107 p. p. 11 – 12.

² BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19/9/2017. “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.”

³ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O IMPEACHMENT: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República**. 2. ed. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S. A., 1965. p. 12.

⁴ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948. (Volume III). p. 256.

resumo, das chamadas “pedaladas fiscais”, conforme concluído pelo Tribunal político de julgamento. Entretanto, no bojo do trâmite do procedimento surgiram eventos atípicos, que culminaram em uma sentença política contrária a ordem constitucional vigente, dada a interpretação do parágrafo único do Art. 52, da Constituição Federal de 1988, o que merece uma análise jurídica pormenorizada do caso concreto. É o que se propõe a fazer no presente trabalho.

Nesta oportunidade, é válido destacar que este trabalho monográfico não pretende analisar o mérito do julgamento de impeachment da ex-presidente Dilma, no sentido de verificar se o Congresso Nacional agiu acertadamente ou não em tê-la condenado, mas sim, dada a condenação posta, analisar criticamente a inviabilidade jurídica da exclusão da pena de inabilitação.

Em prol disso, busca-se averiguar a origem do impeachment, seu mecanismo e rito procedimental básico, as infrações-políticas que o propulsionam, bem como a natureza jurídica que possui, a fim de compreender a forma correta de aplicação da sanção constitucional imposta.

No que se refere à metodologia utilizada, a elaboração do presente trabalho é desenvolvida a partir de uma revisão bibliográfica. Identificado o tema, procura-se literaturas pertinentes, sendo feita análise e síntese, utilizando-se principalmente livros específicos sobre Direito do Constitucional, bem como artigos científicos, páginas virtuais, monografias, dissertações de mestrado e teses de doutorado relacionados ao tema principal. Ademais, são feitas análises da legislação pertinente, em especial a Constituição Federal de 1988 e a Lei 1.079/50, bem como o estudo de precedentes de julgamento, como o impeachment responsável por condenar o ex-presidente Collor.

No primeiro capítulo do trabalho, será estudado a origem e o desenvolvimento do instituto no Direito Internacional, com ênfase nas características que o impeachment manifestou na Inglaterra e nos Estados Unidos. Em seguida será feita uma retrospectiva histórica nacional, com o estudo da incorporação do impeachment no arcabouço jurídico brasileiro e o aprimoramento do mesmo ao longo das Constituições pátrias pretéritas.

O capítulo seguinte abordará como se dá a previsão do impeachment na atual Constituição Federal de 1988, com foco em todos os procedimentos ocorridos desde a denúncia até a efetiva responsabilização da autoridade presidencial. Para tanto, será ainda estudada a figura dos crimes de responsabilidade e a natureza jurídica do impeachment, entendendo como essa classificação reflete em sua aplicação e finalidade.

Por fim, será feito no último capítulo um estudo prático dos dois casos de impeachment presidencial da história brasileira. Primeiramente, o Caso Collor, ocorrido em 1992, em que foram traçados os precedentes e tendências de como deveria ocorrer o deslinde do processo de responsabilidade do Chefe do Executivo Federal. E, finalmente, o Caso Dilma, em que será exposta a sequência de eventos do processo que culminou com a imposição de sentença inovadora, responsável por excluir da condenação presidencial a pena de inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos.

Pretende-se com isso, formar um posicionamento crítico acerca da inconstitucionalidade da referida condenação proferida pelo Tribunal político responsável, o qual, por interesses alheios a ordem jurídica e constitucional, inovou ao emitir sentença destoante de tudo aquilo que foi traçado acerca do instituto.

2 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PROCEDIMENTO DE IMPEACHMENT

Para compreensão de um instituto jurídico, é, muitas vezes, indispensável a realização de uma retrospectiva histórica acerca do seu surgimento e evolução a fim de que se alcance um entendimento mais amplo a respeito de suas características e finalidades. E com o impeachment não é diferente.

Partindo, portanto, da concepção de que nem sempre o impeachment foi encarado da forma em que hoje se apresenta, passando por muitas nuances e modificações ao longo dos anos, será explanado neste capítulo inicial, a origem do instituto e os pontos de divergência e convergência que há entre os seus modelos Inglês e Norte-americano.

Realizar-se-á ainda um paralelo entre as fases monárquica – Constituição de 1824 – e republicana – a partir da Constituição de 1891 – do impeachment brasileiro, analisando a partir daí como estas respectivas fases se identificam com os modelos apresentados pelo Direito Comparado.

Com isso, pretende-se, neste momento do presente trabalho, apresentar noções históricas concisas, mas, na mesma medida, indispensáveis para o entendimento da monografia em sua integralidade.

2.1 A origem do impeachment e o modelo inglês

Estudos indicam que o impeachment surgiu na Inglaterra por volta do século XIII⁵, e ascendeu neste País como instrumento de responsabilização de “todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não de função social”⁶.

Quanto ao seu marco inaugural, há na doutrina inglesa, conforme apontado por Paulo Brossard Pinto, uma divergência acerca do primeiro processo de impeachment ocorrido da Ilha. Assevera o escritor que alguns indicam o primeiro procedimento como ocorrido em 1283 em face de David, ao passo que outros apontam como inaugural o caso do ano de 1376, instaurado contra Richard Lyons. Outros ainda, como Hallam e Anson, concordam que a gênese do Instituto se deu em 1376, mas indicam como réu o Lord Latimer, ao invés do acima

⁵ RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?** Barueri: Minha Editora, 2006. p.5.

⁶ PINTO, *op. cit.*, p. 23.

apontado⁷. De todo modo, embora haja divergências, a finalidade a que se prestava o impeachment não restou prejudicada.

Apesar deste marco histórico de origem aproximado, apontado pelos pesquisadores, é relevante considerar que, anterior à consagração do impeachment inglês, há formas mais primitivas de impedimento ou exclusão de determinados indivíduos do convívio social, visto que “em algumas passagens da história são previstos mecanismos políticos de afastamento de cidadãos que, inegavelmente, podem ser considerados como precedentes do que se aperfeiçoou na Ilha europeia”⁸.

Exemplos dessa origem primitiva são o exílio e o ostracismo⁹, práticas recorrentes do Império Greco-Romano, utilizados como recurso estatal de retirada coercitiva do indivíduo do convívio social por realização de condutas repudiadas ou consideradas danosas aos interesses do Estado.

Inegável, entretanto, é que se deu em solo Inglês a instituição de fato do impeachment, o qual prosperou como instrumento vigente até a atualidade.

A inauguração do procedimento de impeachment britânico aponta um processo de clamor popular, caracterizado pelo desejo do povo de combater as restrições aos direitos individuais, resultantes do sistema monárquico à época vigente¹⁰.

Nesse sentido, como forma de evidenciar as duras condições do governo absolutista, são as palavras de Tolomei¹¹:

Com efeito, uma das marcas do absolutismo monárquico foi a restrição dos direitos individuais, fazendo com que a margem de discricionariedade deixada aos cidadãos fosse a mínima possível. Eram os monarcas quem, de maneira exclusiva, decidiam os rumos a serem tomados pelo Estado, sem ter de prestar contas ou ouvir a ninguém.

⁷ *Ibidem*, p. 25.

⁸ TOLOMEI, Fernando Soares. **Do Julgamento do Presidente da República por Crimes de Responsabilidade**. 2010. 159 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2010. p. 14. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/2687/2466>>. Acesso em: 19/9/2017. p. 11.

⁹ *Ibidem*, p. 12-13. A respeito do exílio, as seguintes palavras de Tolomei: “Como se percebe, ao sentir do cidadão antigo, nada poderia ser mais doloroso do que se ver privado de sua pátria, já que nesta noção se encontrava tudo o que de maior valia tinha o indivíduo a possibilidade de obter. Caso se pensasse que a vida deveria ser o bem jurídico de relevância mais acentuada no mundo antigo, não se poderia olvidar que era pela pátria que, de acordo com pensamento então em voga, valia a pena viver. A privação da pátria, denota-se, tirava todo e qualquer sentido que se poderia cogitar em relação à vida do homem antigo.” Sobre ostracismo, destaca o Autor: “O nome ostracismo decorre da votação feita em conchas ou ostras, que serviam como cédulas para a consulta e por meio das quais poderiam ser deliberado o afastamento temporário do cidadão.”

¹⁰ BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo Sobre o "Impeachment"**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 20/9/2017.

¹¹ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 14.

Ora, diante dessa realidade social, natural era que surgissem movimentos e mecanismos sociais de supressão do poder do Rei para dá vazão às necessidades e aos anseios do povo, ainda que indiretamente. Um desses instrumentos, sem dúvida, foi o impeachment.

Diante disto, o impeachment suscitado neste período almejava atingir a autoridade monárquica e as limitações dela advindas, porém, como o Governo Monárquico não se sujeitava a tal controle, era o impeachment investido em face de seus correspondentes diretos, ou seja, seus Ministros. Acerca deste entendimento, é relevante a transcrição das palavras de José Cretella: “Com efeito, na Inglaterra, o “impeachment” foi o princípio de um modo indireto de atingir a pessoa do soberano por meio de uma acusação, formulada contra um Ministro, já que o Rei estava protegido por total irresponsabilidade”¹².

Em seu prelúdio, o impeachment se manifestou com o viés essencialmente criminal, uma vez que não se limitava a punição da autoridade, mas punia o homem em sua intimidade, com penas que “variavam desde a perda do cargo de autoridade, pagamento de multas, até a punição por castigo corporal, que podia culminar, inclusive, com a própria morte”¹³.

Apesar dessas características gerais que marcaram o Instituto Inglês, identificando-o como um procedimento penal, segundo a aceção de Paulo Brossard, é laborioso o trabalho de precisar quais foram as principais peculiaridades que delinearão o impeachment britânico, uma vez que o mesmo se estendeu por um longo período, adentrando mais de seis séculos na história. Segundo o referido Autor¹⁴:

[...] é sempre arriscado falar-se no “impeachment” inglês, como se êle pudesse ser tomado por processo definido, inteiramente estruturado, quando, da gênese ao ocaso, êle se desdobra do crepúsculo do século XIII, ou XIV, à madrugada do século XIX. Lembra certos tecidos que mudam de côr conforme o ângulo do qual são vistos e segundo a luz que sôbre êles incida.

Portanto, o que se extrai do Instituto deste período decorre substancialmente dos estudos dos casos concretos de acusação e julgamento que ocorreram nesta fase, os quais revelam quais as principais tendências, ainda que não unânimes, do processo de responsabilização das autoridades.

Quanto ao trâmite perseguido, cumpre asseverar que os processos tinham início na Câmara Popular, onde era interposta acusação, e após remetidos à Câmara Alta ou Câmara dos Lordes para julgamento. Esta por sua vez funcionava como Tribunal de última instância

¹² CRETELLA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 12.

¹³ RICCITELLI, *op. cit.*, p.6.

¹⁴ PINTO, *op. cit.* p. 25 - 26.

do Reino e poderia aplicar qualquer tipo de pena – inclusive pena de morte –, por voto de maioria simples de seus membros, proferindo, assim, uma decisão de fato e de direito¹⁵.

Em que pese a evolução trazida pela utilização do instituto, o impeachment vivenciou um longo período de não utilização, que vai do ano de 1549 até o século XVII. Dissertando acerca do seu desuso, Riccitelli¹⁶ afirma que:

O instituto do impeachment começou a ser menos usado em virtude da complexidade procedimental e morosidade no pronunciamento das respectivas sentenças, causas que, definitivamente, influenciaram o então Parlamentarismo dominante a substituí-lo por uma lei condenatória chamada de *Bill of Attainder*.

Percebe-se, pois que a falta de eficiência na tramitação prejudicou o procedimento por completo, visto que, não obstante a nobreza de sua destinação, a lentidão que se verificava da acusação até a efetiva aplicação da pena, deturpava o ideal de proteção que se pretendia direcionar aos interesses do Estado.

O *Bill of Attainder*, apontado na transcrição acima como o substituto imediato do impeachment, é definido como “uma condenação decretada por lei, uma lei-sentença, odiosamente pessoal e retroativa”¹⁷, apresentando, pois, inúmeras diferenças em relação ao seu antecessor.

Ao contrário do que ocorria com o impeachment, com o *Bill of Attainder* era instaurado um processo legislativo – e não judicial –, que tramitava por ambas as Câmaras após a concordância formal do Monarca. Além disto, este procedimento era aplicado sem a prévia definição taxativa de quais as violações estariam sujeitas a punição, deixando os acusadores livres para enquadrar qualquer conduta indesejada como crime ao passo que os réus eram sujeitos a um processo imprevisível, sem a devida proteção de seus direitos, “o que resultava em um tipo de julgamento não transparente para o acusado”¹⁸.

Inevitavelmente, dadas as duras condições do *Bill of Attainder*, o impeachment ressurgiu no ordenamento inglês, com aplicação nos casos em que fosse verificado desrespeito aos preceitos constitucionais. Todavia, sua correta aplicação não era uma incumbência simples, uma vez que a Constituição Inglesa se apresentava como um texto impreciso, com começo e fim pouco definidos – segundo Paulo Brossard, “não se sabe bem onde acaba e onde começa a Constituição inglesa”¹⁹–, o que ampliava a interpretação dos

¹⁵ *Ibidem*, p. 22.

¹⁶ RICCITELLI, *op. cit.*, p.9 - 10.

¹⁷ PINTO, *op. cit.*, p. 26.

¹⁸ RICCITELLI, *op. cit.*, p. 10.

¹⁹ PINTO, *op. cit.*, p. 26.

Lordes quanto à caracterização da infração e a cominação da pena respectiva. Indispensável se faz a reprodução das palavras de Brossard²⁰ nesse sentido:

Se originariamente o “impeachment” foi processo criminal que corria perante o parlamento, para que poderosas individualidades pudessem ser atingidas pela justiça, e supunha infração prevista em lei e com pena em lei cominada, cedo ficou estabelecido que, embora os Lordes estivessem ligados à lei quanto à determinação do delito, em se tratando de crimes capitais, eram livres para escolher e fixar penas, que podiam variar da destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e à morte. Expandindo-se, passou a ser livremente admitido em relação a “high crimes and misdemeanors”, crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais.

Percebe-se, logo, que a possibilidade de punição de infrações ou transgressões não tipificadas penalmente como crimes, mas que fossem na prática consideradas contrárias aos interesses do país, no caso dos *high crimes and misdemeanors*, conforme acima transcrito, instaura o movimento de politização do procedimento.

Iniciou-se, então, a transição do impeachment como procedimento puramente criminal, para uma nova fase do instituto, notadamente política. Como dado histórico de estopim dessa transformação, tem-se a aprovação da resolução que determinou a nulidade, por votação dos Comuns, do perdão real para os acusados de impeachment, em 05 de maio de 1679²¹.

A partir daí, a evolução na perda das características criminais e consequente incorporação dos traços políticos na condução dos processos de responsabilização das autoridades foi crescente, atingindo seu auge com a incorporação do procedimento de impeachment pela colônia norte-americana estadunidense, a qual inaugurou um rito essencialmente político, despido de toda herança criminal oriunda do País colonizador.

2.2 A politização do impeachment e o modelo norte-americano

Preliminarmente, cumpre esclarecer que o impeachment adotado pelos Estados Unidos da América, ainda que oriundo de antecedentes britânicos, distingue-se do modelo inglês por conter características unicamente políticas, com notável afastamento do caráter

²⁰ *Ibidem*, p. 27.

²¹ *Ibidem*, p. 28.

criminal outrora experimentado pelos anglicanos, sendo, por isso, conhecido como impeachment republicano ou político²².

Nesse sentido, a mutação do impeachment para um instituto político marcou a ressignificação da sua amplitude repreensiva, visto que direcionou seus efeitos a assuntos puramente estatais, com penalidades relacionadas a esse fim, eximindo-se de adentrar na esfera pessoal do acusado para cumprimento de seus objetivos²³.

Buscando realizar a correta distinção entre o impeachment inglês e o norte-americano, com ênfase nas formas de aplicação da sanção, Paulo Brossard²⁴ escreveu:

Como dizem os autores que o têm estudado, na Inglaterra o “impeachment” atinge a um tempo autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando fôr o caso, à ação da justiça. Em outras palavras, a diferença básica entre o “impeachment” inglês e o norte-americano está em que, na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lordes julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame da criminalidade do fato, quando êle tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário.

Com efeito, constata-se que a colônia americana incorporou o impeachment em sua fase final de desenvolvimento ou aprimoramento, de forma que “racionalizaram o instituto inglês, expurgando-os dos aspectos excepcionais e, por vezes odiosos, que, historicamente, a ele se ligavam”²⁵, como a pena de morte.

Os Estados Unidos, inspirados pela clássica doutrina de Montesquieu quanto à separação de poderes, implantaram na Constituição de 1787 o sistema de freios e contrapesos – *checks and balances* –, sofisticado método de controle estatal recíproco, em que os poderes do estado se mantem equivalentes e equilibrados entre si, combatendo possíveis arbitrariedades e o predomínio de um em relação ao outro. Nesse contexto, a previsão do impeachment político na Lei Maior americana representou a materialização do ideal de separação de poderes pretendido pelo novo Estado independente²⁶.

²²SCHMIDT, Maria Cecília. Impeachment aplicável ao Presidente da República . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1362, 25 mar. 2007. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/9653/impeachment-aplicavel-ao-presidente-da-republica> >. Acesso em: 25/9/2017

²³ PINTO, *op. cit.*, p. 31. Nesse contexto, Brossard inclui em sua obra que Bayard, no caso do “impeachment” de Blount, afirmou que o procedimento “se tratava de processo exclusivamente político, que mais visava a proteger o Estado do que a punir o delinquente [...]”.

²⁴ *Ibidem*, p. 21.

²⁵ *Ibidem*, p. 30.

²⁶ BARROS. S. R. *op. cit.*, acesso em 25/9/2017.

Coadunando com o que foi dito, cumpre registrar as palavras do autor Sérgio Resende de Barros²⁷:

Foi com a finalidade específica de aprimorar a separação de poderes que os constituintes norte-americanos retomaram dois institutos que há muito estavam em desuso na Inglaterra: o veto e o impeachment, que introduziram entre os checks and balances. Para esse fim, tiveram de descriminar ou descriminalizar o impeachment, dando-lhe uma finalidade exclusivamente política. Portanto, a descriminação ou descriminalização do impeachment nos Estados Unidos deveu-se ao seu aproveitamento e inclusão como uma das peças do mecanismo de checks and balances entre os Poderes.

Ademais, conforme se extrai do trecho acima, como forma de cumprir o papel de instrumento eficaz no sistema de freio e contrapesos, foi necessário que o impeachment passasse por um processo de descriminalização – que significa isentar de culpa, tornar evidente a ausência de crime ou contravenção²⁸ –, etapa esta intimamente ligada a politização do instituto, extraíndo-se a herança criminal.

Nesse contexto, as infrações políticas responsáveis por incitar o processo de impeachment não correspondiam a um rol taxativo, milimetricamente previsto em Lei, visto que, apesar de muitas vezes serem chamadas “crimes”, na maioria dos casos não se relacionavam ao conceito de crime penalmente estabelecido²⁹.

Em relação a esta ausência de taxatividade acima identificada, é relevante a transcrição do entendimento do doutrinador José Cretella Júnior³⁰:

Nos Estados Unidos da América do Norte, o texto constitucional, embora claro, não faz enumeração taxativa dos crimes de responsabilidade, no Brasil sim. Ora, a enumeração exemplificativa e não taxativa, como no Brasil, dos crimes referidos oferece ao intérprete enorme elasticidade, possibilitando incursão a terreno equívoco.

Isto posto, verifica-se que a abrangência na perspectiva de identificação da conduta susceptível a condenação no impeachment expandiu a autonomia dos encarregados do julgamento e acusação no processo, provocando, segundo a concepção do autor acima

²⁷ *Ibidem*, acesso em 25/9/2017.

²⁸ MICHAELIS. Descriminalizar. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2016. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/busca> >. Acesso em 02/10/2017.

²⁹ ALEXANDRE, Alessandro Rafael Bertollo de. **O conceito de crime**. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3705/o-conceito-de-crime>>. Acesso em: 02/10/2017. O autor identifica três métodos diferentes de conceituação de crime: o formal, o material e o analítico. De acordo com o aspecto formal, o crime seria qualquer conduta definida em lei como passível de sanção; já no que diz respeito ao aspecto material, crime é caracterizado como um ato socialmente reprovável, um desvalor social. Por fim, para corrente analítica, o crime é ato que viola ou ameaça um bem jurídico tutelado pela lei penal.

³⁰ CRETILLA JÚNIOR, *op. cit.*, p. 13-14.

citado, a possibilidade dos mesmos incorrerem em erro, haja vista a autonomia conferida pela Constituição norte-americana³¹.

No que concerne ao rol de legitimados passivos, o impeachment americano também diverge do modelo europeu. Enquanto que no Reino Unido poder-se-ia aferir responsabilidade a qualquer pessoa – com exceção do monarca, como desenvolvido no tópico anterior – que praticasse alguma das condutas elencadas como reprováveis ou danosas ao Estado, nos Estados Unidos só está apto a responder a processos de impeachment o Presidente, o vice-presidente e os funcionários civis do governo, de acordo com expressa previsão constitucional³².

A referida restrição em relação a lista de legitimados, releva mais um aspecto da politização do procedimento, que canalizou suas intenções em “afastar do governo a autoridade que se pôs em conflito com a maioria da nação”³³, como forma de aprimoramento à proteção estatal.

Partindo-se deste entendimento, é necessário encarar que, por ter se tornando um instrumento de caráter notadamente político, o impeachment ficou ladeado de discricionariedade em sua aplicação, a qual passou a ser encarada pelo viés da conveniência e oportunidade.

O ideal de discricionariedade acima mencionado, refere-se a essência dos atos políticos, conforme destacam Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle³⁴, senão vejamos:

Atos políticos são os que, praticados por agentes do Governo, no uso de competência constitucional, se fundam na ampla liberdade de apreciação da conveniência ou oportunidade de sua realização, sem se aterem a critérios jurídicos preestabelecidos. São atos governamentais por excelência, e não apenas de administração. São atos de condução dos negócios públicos, e não simplesmente de execução de serviços públicos. Daí seu maior discricionarismo e, conseqüentemente, as maiores restrições para o controle judicial. Mas nem por isso afastam a apreciação da Justiça quando arguidos de lesivos a direito individual ou ao patrimônio público.

³¹ *Ibidem*, p. 14. “Diz a Constituição norte-americana: “O Presidente, o Vice-presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados do cargo mediante impeachment, nos casos de traição, suborno ou outros crimes graves e má conduta” [...]”.

³² ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América de 1787**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, São Paulo. Disponível em: < <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html> > Acesso em: 03/10/2017.

³³ PINTO, *op. cit.*, p. 33.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p.849.

Assimilada a ideia de politização do instituto e de discricionariedade na sua acusação e condenação, vale pontuar que, em sintonia com esta natureza proposta, os casos de impeachment ocorridos nos Estados Unidos eram motivados por questões de Governo relacionadas com a organização e o funcionamento do poder estatal, com nítida “separação do juízo parlamentar da instância criminal”³⁵. É o que se pode observar nos casos de impeachment de Chefes do poder executivo, em que foram processados os ex-presidentes, Andrew Johnson, Richard Nixon e Bill Clinton, processos estes que, apesar de frustrados – nenhum dos três presidentes foi de fato penalizado pelo impeachment –, foram responsáveis por trazer a tona o procedimento há tanto esquecido³⁶.

Superada esta fase inicial de origem e evolução histórica do procedimento no âmbito internacional, passaremos a análise do impeachment no Brasil, pontuando suas características e nuances delineada pelas Constituições Federais de 1824 a 1967, com ênfase nas modificações que ocorreram no instituto ao longo dos anos e como as mesmas contribuíram para o aperfeiçoamento da função que o impeachment atualmente se propõe.

2.3 Incorporação e desenvolvimento do impeachment no Brasil

Como era de se esperar, o impeachment foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com a feição geral a que se propôs na Inglaterra e nos Estados Unidos, países em que, apesar de desenvolverem o instituto com diferentes configurações, apresentaram-no com a mesma finalidade objetiva³⁷, a de rechaçar a autoridade socialmente incompatível, tendo em vista o contexto vigente.

Nesse seguimento, é o pensamento de Paulo Brossard³⁸ ao contrapor os modelos inglês e norte-americano de impeachment:

Destarte, longe de serem idênticos, não deixam de ser semelhantes, contudo, se objetivamente considerados, os resultados obtidos num e noutro processo de apuração de responsabilidade. Assemelham-se, quando não se identificam, os fins que ambos perseguem. Tanto no complicado processo de roupageis judiciais quanto no singelo expediente da moção de desconfiança, o de que se cuida é de afastar do governo a autoridade que se pôs em conflito com a maioria da nação, representada no Parlamento.

Assim, com o intuito de responsabilização acima apregoado, o impeachment foi inserido nacionalmente desde a primeira Constituição do Brasil, outorgada em 25 de março de

³⁵ PINTO, *op. cit.*, p. 30.

³⁶ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 27-28.

³⁷ SCHMIDT, *op. cit.*, acesso em 03/10/2017.

³⁸ PINTO, *op. cit.*, p. 33.

1824 pelo então imperador da colônia brasileira, D. Pedro I³⁹, fruto dos movimentos de busca da identidade nacional e de independência, como a Inconfidência Mineira de 1789 e a Revolução Pernambucana de 1817⁴⁰.

Vale pontuar, entretanto, que o referido texto constitucional era permeado de convicções absolutistas, trazendo a tona características bem marcantes dessa forma de governo, como a limitação de poderes, baixa legitimidade e afastamento aos preceitos democráticos, como bem menciona Paulo Bonavides⁴¹, características estas semelhantes as que permeavam a Inglaterra no período de vigência do instituto, motivo pelo qual o impeachment inaugurado no Brasil, à semelhança do modelo europeu, era procedimento criminal.

Com o advento da Lei Maior de 1824, instituiu-se também o Poder Moderador, materializando, assim, o ideal de inviolabilidade do Monarca, em que o Príncipe era a “lei viva, que tudo pode”⁴². Para ilustrar o que foi dito, pode-se citar os seguintes artigos da Carta Monárquica⁴³:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.

Desprende-se do exposto, portanto, que a responsabilização no Império não alcançava o verdadeiro detentor de poder, no caso o imperador, consagrado constitucionalmente como figura inatingível, de acordo com a transcrição acima, de modo que somente os ministros de estado respondiam por traição, peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei, por obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos ou por qualquer dissipação dos bens públicos⁴⁴.

³⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

⁴⁰ BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. 280 p. p. 194.

⁴¹ *Ibidem*, p. 191.

⁴² PINTO, *op. cit.* p. 16.

⁴³ BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brazil, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 05/10/2017.

⁴⁴ *Ibidem*, “Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis I. Por traição. II. Por peita, suborno, ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observancia da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos.”

Além da enumeração das referidas condutas passíveis de responsabilização, o Art. 134 da Lei Maior de 1824 determinou que uma lei própria fosse editada com o fim de especificar a natureza dos delitos e a forma de procedimento do impeachment. Em obediência ao preceito constitucional, foi, em 15 de outubro de 1827, editada a referida lei.

Estabelecia a Lei de 1827⁴⁵:

Art 1º Os Ministros e Secretários de Estado são responsáveis por traição:

§ 1º Attentando (*sic*) por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fora (*sic*) do Imperio (*sic*), ou por outros quaisquer (*sic*) actos (*sic*) do seu officio (*sic*), ou prevalecendo-se d'elle (*sic*) com dolo manifesto(*sic*):

1º Contra a fôrma (*sic*) estabelecida do Governo.

2º Contra o livre exercicio (*sic*) dos poderes politicos (*sic*) reconhecidos pela Cosntituição (*sic*) do Imperio (*sic*).

3º Contra a independência (*sic*), integridade, e defesa da nação.

4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Principes (*sic*), ou Princezas (*sic*) da imperial família (*sic*).

§ 2º Machinando (*sic*) a destuição (*sic*) da religião catholica (*sic*) apostolica(*sic*) romana.

§ 3º São applicaveis (*sic*) aos delictos (*sic*) neste artigo as penas seguintes. Máxima: morte natural.

Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras; inhabilidade (*sic*) perpetua para ocupar empregos de confiança, e cinco annos (*sic*) de prisão.

Mínima: perda da confiança na nação, inhabilidade (*sic*) perpetua, restricta (*sic*) ao emprego, em que é julgado, e cinco annos (*sic*) de suspensão do exercicios (*sic*) dos direitos políticos (*sic*). (grifos nossos)

Foi, então, assentado legalmente que as penas referentes à condenação de impeachment variavam desde a perda de confiança na nação, com inabilitação perpétua ao emprego e cinco anos de suspensão do exercício dos direitos políticos, até a pena de morte, sanção esta que claramente ultrapassa a esfera da autoridade e atinge o condenado intimamente, marcando o caráter penal do impeachment monárquico brasileiro.

Quanto ao processamento, o Art. 18 da Lei de 1827 determinava que era papel da Câmara desencadear a acusação do impeachment, enquanto que o Senado Federal, de acordo com o Art. 20 da referida Lei especial e com o Art. 47 da Constituição, funcionava como verdadeiro Tribunal de acusação, responsável por julgar o mérito do processo de responsabilização.

Sob a égide desta regulamentação, Paulo Brossard⁴⁶ afirma que muitos foram os casos iniciados de impeachment, nos anos de 1827, 1828, 1829, 1831, 1832 e 1834, porém,

⁴⁵ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Registro de Cartas, Leis e Alvarás da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 05/10/2017. Vale ressaltar que a citada Lei, dado o tempo remoto de sua edição, não apresenta numeração, contrariando as previsões estabelecidas pela Lei Complementar 95 de 26 de fevereiro de 1998.

⁴⁶ PINTO, *op. cit.*, p. 41

seguindo a tendência inglesa, com o advento do sistema parlamentar no Brasil sua aplicação também foi fadada ao desuso. Vejamos, nesse diapasão, as palavras de Tolomei⁴⁷:

Editada a lei de responsabilidade em 1827, passando por tentativas frustradas de aplicar o instituto, tendo como mais próximo de sua efetivação o caso de Clemente José Pereira, absolvido pelo Senado em 1831, seria o impeachment totalmente relegado no direito imperial pátrio quando ocorreria a adoção (a primeira delas) do sistema parlamentarista de governo no Brasil, momento em que, a semelhança do que ocorrera com a Inglaterra, com porém a marcante diferença de que o sistema, na Ilha Europeia, constituiu-se em fruto de lenta e madura evolução histórica, até mesmo como consequência da busca de uma medida alternativa ao impeachment, se dispensaria a necessidade de se utilizar o processo criminal para tirar do cargo o indivíduo que se portasse de maneira inadequada com a honraria da função mediante simples moção parlamentar.

Dito isto, somente com o advento de uma nova fase na história do Estado Brasileiro, a Republicana, foi que se verificou o retorno da utilização do impeachment no País, o qual se apresentou, nesta oportunidade, sob aspecto diverso do criminal, conforme será desenvolvido.

A primeira Constituição da República foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891 e inaugurou o presidencialismo e o federalismo no Brasil⁴⁸. Vigorando pelo período de 39 anos, foi, segundo Paulo Bonavides⁴⁹, a mais estável – ainda que aparentemente – constituição republicana.

Em meio a tantas mudanças no seio político anuídas pela nova Carta Constitucional, instaurou-se também uma nova fase do impeachment brasileiro, agora notadamente influenciado por características do modelo norte-americano do instituto, de modo que foi ultrapassado o impeachment criminal e adotado, com a República, o impeachment político.

Neste sentido, Paulo Brossard⁵⁰ evidencia a superação do modelo monárquico e a instauração do presidencialismo como fatores preponderantes para adoção do modelo norte-americano de impeachment:

⁴⁷ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁸ BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 08/10/2017. Fazendo referência a forma de estado federativa e a forma de governo republicana o Art. 1º da Constituição de 1891 dita: “Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.”. Além disso, o sistema presidencialista encontra previsão constitucional no Art. 6º da Lei Maior, senão vejamos: “Art.6º - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo: [...] II - para assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionaes: [...] c) o governo presidencial [...]”

⁴⁹ BONAVIDES (2001), *op. cit.*, p. 200.

⁵⁰ PINTO, *op. cit.*, p. 45.

Se a pessoa do Imperador era legalmente inviolável e sagrada, e não estava sujeita a responsabilidade alguma, o Presidente da República passou a ser legalmente responsável. Tão responsável que os Ministros, meros auxiliares seus, não respondiam pelos conselhos que lhe dessem, perdiam o mandato parlamentar e não era sequer permitido ingressar no plenário das Câmaras...

Instituído o sistema presidencial, com sua característica fixidez de mandatos, foi adotada a técnica de apuração de responsabilidade governamental que lhe é própria, sob visível influência do modelo norte-americano.

A partir daí, inegável é a identificação da natureza política do processo de responsabilização brasileiro, mesmo que tenha permanecido algumas características formais e procedimentais implementadas pela legislação imperial, uma vez que “ainda que possam ter colorido e repercussões penais as faltas atribuídas à autoridade executiva, sempre foi de natureza política a responsabilidade a que ela está sujeita”⁵¹.

A Lei Maior de 1891 previa o instituto do impeachment primordialmente em seus Arts. 53 e 54, *in verbis*:

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
 - 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
 - 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
 - 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
 - 5º) a segurança interna do País;
 - 6º) a probidade da administração;
 - 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
 - 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.
- § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.
 § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.
 § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Depreende-se da leitura do texto constitucional que, à semelhança do período imperial, a Câmara⁵² era encarregada de deflagrar o processo de impeachment, enquanto que o Senado Federal⁵³ detinha a incumbência de julgamento do processo. Além disso, percebe-se que o diploma é bastante claro em dirigir a responsabilidade política diretamente ao

⁵¹ *Ibidem*, p. 46.

⁵² BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. acesso em: 09/10/2017. “Art. 29º - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.”

⁵³ *Ibidem*, acesso em: 09/10/2017. “Art. 33º - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve.”

Presidente, figura de maior autoridade política e governamental do País, o que evidencia a politização do instituto brasileiro.

Ademais, cumpre mencionar que há no trecho acima, pela primeira vez na história brasileira, a menção aos crimes de responsabilidade, os quais regulam as hipóteses em que o Presidente será submetido a impeachment. Diferente da previsão norte-americana, a qual estabelecia rol exemplificativo e substancialmente impreciso no que consiste a atribuição dos casos ensejadores de responsabilização, a Constituição brasileira buscou elencar causas mais consistentes, ainda que apenas norteadoras, de incitação do procedimento⁵⁴.

No que diz respeito a comparação entre os crimes de responsabilidades, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, e as causas ensejadoras de impeachment elencadas de forma exemplificativa na Constituição norte-americana, Tolomei⁵⁵ assim escreveu:

Assim, enquanto o impeachment nos Estados Unidos da América é previsto genericamente para as hipóteses de “traição, suborno, ou outros crimes e delitos graves” (Constituição americana, artigo II, seção 4), condutas que sequer precisam ser previstas como crimes pela legislação daquele país, como fez questão de enfatizar o saudoso professor de Harvard, e uma das maiores autoridades em impeachment que os Estados Unidos já conheceram, Raoul Berger, em entrevista para a Revista Veja no ano de 1973 (Edição 308, p. 2/6), no direito brasileiro sempre se buscou estabelecer as causas com base nas quais uma pessoa poderia ser perseguida por órgãos do Estado, ainda que as mesmas nem sempre fossem muito específicas.

Obedecendo a previsão constitucional de edição de lei especial encarregada em definir os crimes de responsabilidade e em regular a acusação, o processo e o julgamento do procedimento de responsabilização, foram editados os decretos nº 27 em 07 de janeiro de 1892 e o decreto nº 30 em 08 de janeiro de 1892.

No contexto da referida legislação especial, estipulou-se a pena cabível no caso de responsabilização do Presidente, a qual consistia na perda do cargo, que poderia ser agravada com a incapacidade para exercício de outro cargo público, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis, conforme dita o Art. 2º do Decreto-lei nº 30/1892⁵⁶. Dito isto, percebe-se que havia uma pena principal – perda do cargo –, a qual, em caso de apuração de cometimento de crime de responsabilidade, deveria ser necessariamente aplicada, e uma pena acessória de

⁵⁴ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 46.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 46.

⁵⁶ BRASIL. **Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892**. Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da Republica. Rio de Janeiro, 8 out. 1892. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0030.htm>. Acesso em: 09/10/2017. “Art. 2º Esses crimes serão punidos com a perda do cargo sómente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria, que julgará o delinquente segundo o direito processual e criminal commum.”

agravamento - incapacidade para exercer qualquer outro cargo –, a qual só seria aplicada a critério do órgão julgador, segundo os Arts. 23º e 24º Decreto-lei nº 27/1892⁵⁷.

Nesse ponto, é evidente a transição do impeachment brasileiro de sua fase monárquica à republicana, uma vez que as penas acima elencadas, em similitude ao que ocorre com o procedimento estadunidense, são de caráter exclusivamente político, restringindo-se a punição somente à autoridade, e não ao homem dela investido, e destinando ao poder judiciário o julgamento dos crimes comuns, com as devidas sanções cabíveis, ao contrário das penas pessoais e severas previstas pela ultrapassada Lei de 1827.

As demais constituições republicanas do Brasil seguiram o modelo de impeachment político inaugurado pela Constituição de 1891, bem como aderiram a figura dos crimes de responsabilidade, sendo poucas as mudanças substanciais que ocorreram no instituto de responsabilização brasileiro nas Cartas Magnas seguintes, de modo que a seguir serão pontuadas somente algumas modificações históricas relevantes.

A Constituição de 1934, ao regular o impeachment, estabeleceu em seu Art. 58⁵⁸ que o Presidente da República seria julgado por crimes de responsabilidade por um Tribunal Especial, composto por nove juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados, rompendo, deste modo, a tendência de julgamento do impeachment perante o Senado Federal, competência esta firmada desde os primórdios do instituto inglês, que prescrevia que o processo deveria ser julgado pela Alta Casa Legislativa⁵⁹.

Ao que concerne a pena correspondente à condenação do impeachment, o §7º do Art. 58 da Lei Maior de 1934 determinava que: “O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie”, seguindo, portanto, a tendência de enfrentamento do procedimento sob uma perspectiva

⁵⁷ BRASIL. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892**. Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes communs. Rio de Janeiro, 8 out. 1892. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0027.htm>. Acesso em: 09/10/2017. “Art. 23. Encerrada esta, fará o presidente um relatório resumido das provas e fundamentos da acusação e da defesa, e perguntará si o acusado commetteu o crime ou os crimes de que é arguido, e si o Tribunal o condemna á perda do cargo. Art. 24. Vencendo-se a condemnação nos termos do artigo precedente, perguntará o presidente si a pena de perda do cargo deve ser aggravada com a incapacidade para exercer qualquer outro.”

⁵⁸ BRASIL. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 09/10/2017. “Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.”

⁵⁹ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 49.

política. A diferença, todavia, em relação à Constituição de 1891 é que agora a inabilitação para o exercício das demais funções públicas não mais correspondia a um agravante da pena de perda do cargo.

Já a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, após um golpe de estado que dissolveu a Câmara dos Deputados e o Senado Federal e inaugurou um novo governo ditatorial conhecido como Estado Novo⁶⁰, previu o impeachment em seu Art. 86, a seguir transcrito:

Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

§ 1º - O Conselho Federal só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie.

§ 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

Contudo, em que pese a previsão do texto constitucional, a conjectura ditatorial vigente neste período tornava sem efeito o ideal de responsabilização perseguido pelo impeachment. Vejamos as considerações de José Alfonso da Silva⁶¹ nesse sentido:

A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-lei que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo.

Desse modo, na prática o Presidente era figura inviolável, perdendo o impeachment sua razão de ser, “não passando a previsão da responsabilidade do Presidente da República na Carta de 1937 de cousa mais do que fantasiosa”⁶².

Em seguida, temos a Magna-Carta de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946 com o papel de “reinstalar a democracia representativa”⁶³ no Brasil, resgatando os mesmos ideais conclamados pelas Cartas Republicanas de 1891 e 1934⁶⁴, inclusive no que se refere ao impeachment, não acrescentando nenhuma novidade relevante ao instituto⁶⁵.

⁶⁰ SILVA, José Alfonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 924 p. p. 82.

⁶¹ *Ibidem*, p. 83.

⁶² TOLOMEI, *op. cit.*, p. 52.

⁶³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 2051 p. p. 153.

⁶⁴ SILVA, *op. cit.*, p. 85. No tocante a influência das Constituições de 1891 e 1934 a Lei Maior de 1946, José Alfonso da Silva escreveu: “Serviu-se, para sua formação, das Constituições de 1891 e 1934. Voltou-se, assim, às fontes formais do passado, que nem sempre estiveram conformes com a história real, o que constituiu o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal. Talvez isso explique o fato de não ter conseguido realizar-se plenamente. Mas, assim mesmo, não

Em seu Art. 89, parágrafo único⁶⁶, ao apresentar as diretrizes dos crimes de responsabilidade, a Constituição Federal previa a edição de lei especial para especificar os crimes de responsabilidade e ditar as normas de processo e julgamento do impeachment. Dito isto foi editada a lei nº 1.079/50.

A referida lei foi publicada em 10 de abril de 1950 pelo então Presidente da República Eurico Gaspar Dutra e contém 82 artigos, os quais enumeram os crimes de responsabilidade e disciplinam o processo de julgamento do impeachment, sendo até hoje a lei especial federal em vigor sobre o tema, ainda que não inteiramente recepcionada pela Constituição atual.

Revogada a Constituição de 1946, instalou-se no País novo regime ditatorial, com a Carta Magna de 1967, diploma este “marcado pela tônica da preocupação com a segurança nacional”⁶⁷. Com o viés característico dos regimes repressivos, a mencionada Constituição ampliava o rol de poderes do Presidente da República, o que mitigou sobremaneira o procedimento de impeachment neste período.

Previsto nos Arts. 84 e 85 da Lei Maior, o processo de responsabilização foi abordado constitucionalmente de forma superficial, apenas com a enumeração dos crimes de responsabilidade e com a explanação do procedimento inicial de deflagração do processo. Inovou, entretanto, ao determinar no parágrafo segundo do Art. 85 que decorrido o prazo de sessenta dias após a procedência da acusação pela Câmara, caso o julgamento não estivesse concluído, o processo seria arquivado⁶⁸.

Acerca do supramencionado dispositivo constitucional, são relevantes as considerações de Tolomei⁶⁹:

deixou de cumprir sua tarefa de redemocratização, propiciando condições para o desenvolvimento do país durante os vinte anos em que regeu”.

⁶⁵ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 54. Destacou o autor: “No que tange à matéria de impeachment presidencial, a Constituição de 1946 não introduziu qualquer novidade. Com efeito, tendo em mente o que se transcreveu aqui sobre o fato de ter esta Carta buscado inspiração nas duas promulgadas anteriormente, verifica-se que o constituinte de 1946 manteve o sistema de impeachment consagrado no texto de 1891, em forte homenagem ao modelo norte-americano de impedimento”.

⁶⁶ BRASIL. **Constituição (1946)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 12/10/2017. “Art. 89 [...] Parágrafo único - Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.”

⁶⁷ MENDES e BRANCO, *op. cit.*, p. 153.

⁶⁸ BRASIL. **Constituição (1967)**. Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 13/10/2017. “Art 85 - O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. nos crimes comuns, ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade. § 1º - Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções. § 2º - Decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado.

⁶⁹ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 56-57.

Como derradeira marca do regime ditatorial sob a égide do qual se estabeleceu a Constituição de 1967, ressalte-se que o artigo 85, §2º da aludida constituição determinava o arquivamento do processo de impeachment caso não fosse o mesmo decidido em até sessenta dias depois de “declarada procedente a acusação” pela Câmara. Neste sentido, anote-se, por oportuno, a impropriedade técnica da redação deste §2º do artigo 85 ao falar em ser “declarada procedente a acusação”. Ora, em verdade, apenas se declara procedente a acusação quando do julgamento de mérito da demanda. Vale dizer, somente quando o órgão investido de jurisdição, e, em determinadas situações, munido de competência, se convencer das alegações feitas pela acusação é que irá declarar procedente o que se buscou através da peça acusatória. A Câmara, segundo o que determinava a Constituição de 1967, em consonância com a Lei nº 1.079 de 1950, apenas faria era o juízo de conveniência diante da denúncia apresentada por quem de direito, a fim de que, entendendo pertinente o teor da denúncia, formular acusação perante o Senado Federal, este sim com atribuição para, entendendo estar configurado o crime de responsabilidade, declarar procedente a acusação para condenar a autoridade processada.

Merece, portanto, crítica a disposição deste parágrafo do Art. 85, visto que faz verdadeira confusão entre o papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no trâmite de julgamento do impeachment, além de limitar pelo critério temporal a competência do Tribunal político instituído.

Até aqui, tendo em vista este breve apanhado histórico nacional acerca do impeachment, é nítida a percepção de que ao longo dos anos o instituto passou por inúmeras modificações, tendo sempre suas características moldadas aos anseios sociais e políticos perseguidos pelas conjecturas governamentais assumidas pelo País e expressas em suas Constituições pretéritas.

Convém ainda mencionar que, apesar da previsão legal do instituto de responsabilização desde o período imperial, sem lhe faltar em nenhuma das Constituições nacionais, o impeachment sempre foi considerado procedimento abonçado do ordenamento jurídico brasileiro. Para ilustrar tal impressão, leia-se o trecho abaixo extraído do voto do deputado Raul Pila à emenda parlamentarista nº 4 de 29 de março de 1949, respondendo ao parecer do relator deputado Afonso Arino de Melo Franco⁷⁰:

São, bem o vedes, senhores, incompatibilidades essenciais. Não falo nos males do parlamentarismo. Também os tem a solução oposta. Uma se ressentia da instabilidade na administração; inconveniência do maior alcance que, manifestada em França, entre nós se agravaria com a estreiteza do nosso período presidencial. **A outra, da ausência de responsabilidade que, reduzida, nas instituições americanas, ao impeachment do chefe da nação, não passa de uma ameaça desprezada e praticamente inverificável.** (grifos nossos)

⁷⁰ FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. 387 p. p. 205 Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 14/10/2017.

Desse modo, é possível afirmar que somente sob a égide da nova Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi que o impeachment angariou legitimação e assumiu forma prática na condenação do Chefe do Executivo Federal.

Dito isto, o próximo capítulo se destinará a investigar a aplicabilidade do impeachment na Constituição vigente, analisando sua natureza jurídica, seus aspectos procedimentais de julgamento, sua previsão de acordo com a lei especial nº 1.079/50, e, ainda, a elucidação dos crimes de responsabilidade, esclarecendo o papel que eles assumem no sistema político-jurídico do País.

3 O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE SEGUNDO A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A LEI 1.079/50

A Constituição de 1988, qualificada por Paulo Bonavides⁷¹ como a “melhor das Constituições brasileiras de todas as nossas épocas constitucionais”, foi promulgada em 05 de outubro de 1988 e se propôs, ao longo dos seus 250 artigos, a encerrar uma longa e dolorosa etapa ditatorial de duas décadas da história do Brasil.

Nesse contexto, a Lei Maior foi elaborada por uma Assembleia Nacional Constituinte, convocada pelo então presidente da república José Sarney, e que, segundo as palavras de José Afonso da Silva, era “livre e soberana”, com a incumbência de incorporar nacionalmente a democracia e a ordem social⁷². Para isso, o texto constitucional resguardou-se de legitimidade, apresentando, desde sua elaboração, grande participação popular.

Com o fito de adjetivar os ideais pretendidos pela nova Carta Política, vejamos as palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco e Gilmar Mendes⁷³:

A Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 restaurou a preeminência do respeito aos direitos individuais, proclamados juntamente com significativa série de direitos sociais. O Estado se comprometia a não interferir no que fosse próprio da autonomia das pessoas e a intervir na sociedade civil, no que fosse relevante para a construção de meios materiais à afirmação da dignidade de todos. As reivindicações populares de ampla participação política são positivadas em várias normas, como na que assegura as eleições diretas para a chefia do Executivo em todos os níveis da Federação. Dava-se a vitória final da campanha que se espalhou pelo país, a partir de 1983, reclamando eleições “diretas já” para Presidente da República; superava-se a abrumadora frustração decorrente da rejeição, em abril de 1984, da Proposta de Emenda apresentada com esse intuito. A Constituição, que, significativamente, pela primeira vez na História do nosso constitucionalismo, apresentava o princípio do respeito à dignidade da pessoa humana e o Título dos direitos fundamentais logo no início das suas disposições, antes das normas de organização do Estado, estava mesmo disposta a acolher o adjetivo cidadã, que lhe fora predicado pelo Presidente da Assembleia Constituinte no discurso da promulgação.

Conforme o exposto, nada mais coerente que na Constituição contemporânea houvesse previsão específica para instauração e julgamento do processo de impeachment em face do Chefe do Executivo Federal, visto que, conforme apresentado no capítulo anterior, o ideal de responsabilização perseguido pelo impeachment constitui verdadeira expressão democrática.

⁷¹ BONAVIDES (2001), *op. cit.*, p. 204.

⁷² SILVA, *op. cit.*, p. 88. Nesse contexto, ao descrever a Constituição de 1988, pontua o autor: “É a Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte que a produziu, porque teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania.”

⁷³ MENDES e BRANCO, *op. cit.*, p. 154-155.

Prever, por conseguinte, o texto constitucional que responderá o Presidente da República, perante o Senado federal, pela prática de crimes de responsabilidade, nos moldes do Art. 52, inciso I do texto constitucional, que dita: “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade [...]”. Nestas circunstâncias, a princípio, mister se faz a assimilação do que seriam os crimes de responsabilidade, para que se alcance um melhor entendimento do impeachment brasileiro.

3.1 Crimes de responsabilidade

A partir do conteúdo já explanado no presente trabalho, é possível concluir que os crimes de responsabilidade são as verdadeiras causas que desencadeiam, incitam ou propulsionam o processo de impeachment, ou seja, sem a prática desses “crimes” não haveria do que se falar de responsabilização política. Mas o que pretendem resguardar os crimes de responsabilidade? Qual natureza eles assumem no ordenamento jurídico brasileiro?

Pois bem, segundo Alexandre de Moraes, os crimes de responsabilidade se colocam em defesa da própria ordem constitucional, à medida que se posicionam, ao lado do sistema de freios e contrapesos, como mecanismos de tutela dos princípios constitucionais, revelando a visível influência do procedimento norte-americano de responsabilização e materializando o objetivo de controle recíproco entre os poderes. São as palavras do referido Autor, neste seguimento⁷⁴:

Por esse motivo, a Constituição Federal não pode ficar indefesa, desprovida de mecanismos que garantam sua aplicabilidade e a defendam, principalmente, dos governantes que buscam ultrapassar os limites das funções conferidas a eles pelas normas constitucionais. Dentro deste mecanismo de defesa, que corresponde ao já citado sistema de “freios e contrapesos”, temos a previsão da punição dos assim chamados crimes de responsabilidade.

Desse modo, o bem jurídico aqui protegido é inegavelmente a Constituição Federal, encarada como lei suprema do país, conforme ilustrado no Art. 85 da CRFB/88, que determina, em termos gerais, que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal [...]”⁷⁵. Pode-se, dessa forma,

⁷⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 946 p. p. 502-503.

⁷⁵ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19/9/2017. Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos

compreender equivocadamente que qualquer prática inconstitucional, em uma concepção vaga do termo, seria suscetível de enquadramento como crime de responsabilidade, todavia, não é isso que se verifica na prática. A infração política passível de coerção por impeachment deve ser taxativamente prevista na legislação especial, obedecendo ao mandamento do parágrafo único do artigo constitucional acima mencionado, sendo, portanto, crime de responsabilidade aquilo que o legislador definir como tal⁷⁶.

Nesse contexto, a fim de evidenciar a necessidade de enquadramento positivo dos crimes de responsabilidade, José Cretella⁷⁷ demonstrou a importância da previsão legal do instituto, ao expô-lo em suas várias conceituações. Vejamos:

[...] crimes de responsabilidade são todos os casos enumerados taxativamente pela regra jurídica constitucional vigente e definidos pela lei especial regulamentadora, que estabelece e fixa as respectivas normas de processo e julgamento do Presidente da República.

Crime de responsabilidade é aquele que pode cometer o Presidente da República e qualquer Ministro de Estado, na esfera da União devendo porém, ser antes definido em lei especial, conforme o princípio do *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

Consiste o crime de responsabilidade em ato que se encaixa no tipo descritivo na lei especial (art. 85, parágrafo único, da Constituição de 1988 e art. 82, parágrafo único, da EC n.1, de 1969).

Desse modo, todos os possíveis crimes de responsabilidade estão previsto na lei 1.079/50, divididos em oito grupos ou capítulos intitulados de crimes contra a existência da União, contra o livre exercício dos poderes constitucionais, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país, contra a probidade da administração, contra a lei orçamentária, contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e contra o cumprimento das decisões judiciais. Capítulos estes que foram inspirados pelas premissas gerais delineadas pelos incisos do Art. 85 da CRFB/88.

Além da inescusável obediência ao critério da legalidade, a configuração do crime de responsabilidade depende de outro fator preponderante, qual seja sua realização cominada

direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.”

⁷⁶ MORAES, *op. cit.*, p. 503. Ao refletir sobre a taxatividade exigida na definição dos crimes de responsabilidade, o autor invoca importante princípio do direito penal, princípio da legalidade, como de aplicação necessária no que se refere a enumeração das infrações políticas, vejamos: “A Lei Maior prevê, no art. 85, rol meramente exemplificativo dos crimes de responsabilidade, pois o Presidente poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição Federal, passíveis de enquadramento idêntico ao referido rol, desde que haja previsão legal, pois, o brocardo *nullum crimen sine typo* também se aplica, por inteiro, ao campo dos ilícitos político-administrativos, havendo necessidade de que a tipificação de tais infrações emane de lei federal, eis que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na competência exclusiva da União.”

⁷⁷ CRETELLA, *op. cit.*, p. 39-40.

com o exercício da função pública, ou seja, não é qualquer cidadão que poderá incorrer em sua prática, mas somente aquele que exerce determinado cargo ou função incompatível com o exercício destas condutas previstas.

Nesse sentido, enfatizando a exigência de legitimidade específica para concepção dos crimes de responsabilidade, vale ressaltar as palavras de Alexandre de Moraes, José Cretella e Antônio Riccitelli, respectivamente:

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais⁷⁸.

São crimes de responsabilidade apenas os atos que o Presidente da República praticar enquanto estiver investido nessas funções e não os praticados antes, ou depois do período em que esteve em exercício⁷⁹.

Crimes de responsabilidade são aqueles praticados no exercício da função ou que afetam a própria estrutura do regime e os princípios fundamentais da Lei Maior⁸⁰.

Outrossim, cabe desde já asseverar que, como bem colocado na definição do doutrinador Alexandre de Moraes, os crimes de responsabilidade são na verdade infrações político-administrativas, sendo o vocábulo “crime”, nesse quesito, erroneamente utilizado, como iremos demonstrar.

Segundo o Art. 1º da lei de introdução ao Código Penal brasileiro⁸¹, “Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa [...]”. Dito isso, ao encarar o impeachment republicano brasileiro como procedimento político e isento de sanções de cunho penal, não cabendo, portanto, aplicação de reclusão ou detenção, mas sim de perda do cargo com inabilitação de oito anos para exercício da função pública, deduz-se facilmente a descaracterização criminal dos chamados crimes de responsabilidade, os quais são precipitadamente, em decorrência de heranças históricas culturais do período imperial, conhecidos como crimes⁸².

⁷⁸ MORAES, *op. cit.*, p. 503.

⁷⁹ CRETILLA, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁰ RICCITELLI, *op. cit.*, p. 45.

⁸¹ BRASIL. **Decreto-lei nº 3.914, de 09 de dezembro de 1941.** Lei de Introdução do Código Penal (decreto-lei N. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei N. 3.688, de 3 Outubro de 1941). Rio de Janeiro, RJ, 09 dez. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm>. Acesso em: 23 out. 2017.

⁸² TOLOMEI, *op. cit.*, p. 77-78.

Paulo Brossard explana com excelência essa temática, ao considerar que a locução crime de responsabilidade é constitucionalmente mal empregada, expressando ora o conceito de infrações políticas ora referindo-se a crimes funcionais, equívoco este que, segundo o autor, “tem concorrido para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial”⁸³.

Buscando defender o inadequado emprego da expressão, o Autor citado dedica um capítulo do seu livro para distinguir os crimes de responsabilidade dos crimes comuns, concluindo que não há uma necessária correlação entre ambos, uma vez que apresentam naturezas distintas, um de cunho político e outro penal, de forma que não configura *bis in idem* a punição por impeachment somada à punição penal cabível. Nesse sentido, o Autor brilhantemente constata⁸⁴:

É que inexistente correlação obrigatória entre crimes de responsabilidade e crime comum. E mesmo quando ela eventualmente ocorra, o fato de um “crime” previsto na lei de responsabilidade ser definido como crime na lei penal, não dá nem tira coisa alguma ao ilícito político, que continua a ser o que é, tão-somente, ilícito político, apreciado através de critérios políticos numa jurisdição política. Destarte, ao processo político pode suceder, ou não, o processo criminal. Sucedendo, à condenação no juízo parlamentar não se segue, necessariamente, a condenação no juízo ordinário. No juízo político os fatos podem parecer bastantes para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob o império de critérios, que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem ser insuficientes para a condenação e a ação penal ser julgada improcedente. Sem escândalo, nem contradição, poderia ocorrer que ex-Presidente, despojado do cargo, mercê de condenação pelo Senado, viesse a ser absolvido pela justiça em processo criminal a que respondesse.

Ainda nesse sentido, Uadi Lammêgo Bulos diferencia a essência dos crimes de responsabilidade dos crimes comuns, pelas expressões “crimes de responsabilidade *stricto sensu*”, utilizada para se referir as infrações políticas propriamente ditas, e “crimes de responsabilidade *lato sensu*”, referindo-se, nesse caso, aos crimes comuns ou funcionais previstos na legislação penal⁸⁵.

⁸³ PINTO, *op. cit.*, p. 59.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 65-69.

⁸⁵ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. 1696 p. p. 1254-1255. Nesse contexto, são as palavras do autor: “Os primeiros - os crimes de responsabilidade *stricto sensu* - são os delitos de responsabilidade propriamente ditos. Acarretam para o sujeito ativo apenas a perda da função pública e a inabilitação para o exercício do munus público por oito anos. Esses são os verdadeiros crimes de responsabilidade, que vêm previstos no art. 85 da Carta Suprema, e na legislação especial, aplicada a presidentes da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal, procurador-geral da República, advogado-geral da União, governadores de Estado, secretários de Estado, governador do Distrito Federal, secretários do Distrito Federal, prefeitos municipais, secretários municipais. Por tratar-se de infrações político-administrativas, são processados e julgados pelo Senado Federal, pelas Assembleias Legislativas, pelas Câmaras Municipais. Já os segundos - os crimes de responsabilidade *Lato sensu* - ensejam pena privativa de liberdade. Vêm previstos no Código Penal, no Código de Processo Penal e em outras leis extravagantes.”

Pelo exposto, infere-se, em resumo, que a essência dos crimes de responsabilidade está relacionada à má conduta político-administrativa cometida pelo Presidente da República, a qual, conforme previsão legal, é passível de punição de perda do cargo e de inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública.

3.2 Natureza jurídica

Árduo é o ofício de designar a natureza de um instituto no âmbito jurídico. Isso se deve por não se tratar o Direito de uma ciência exata ou cartesiana, em que os domínios e limites estão bem definidos. Por esse motivo, doutrinadores divergem quanto à natureza jurídica do procedimento de impeachment, de modo que alguns o classificam como procedimento político, outros como penal, e ainda há quem o identifique como de natureza mista, penal-política.

No que concerne à caracterização política do procedimento, Paulo Brossard é exímio defensor desta corrente. Para tanto, explana em sua obra que, à semelhança do instituto norte-americano e argentino, o impeachment brasileiro se presta a finalidades estritamente políticas. Argumenta o autor⁸⁶:

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.

Destaque-se no trecho acima que o autor reconhece a adoção de critérios jurídicos no julgamento de impeachment, o que, todavia, não macula a natureza política do procedimento, haja vista a natureza da sanção aplicada, indubitavelmente, política.

Além disso, para reforçar sua teoria, Brossard cita vários constitucionalistas estadunidenses, dentre eles, Hamilton, Story, Lawrence, Bayard, Lieber, Von Holst e Tucker, os quais em uníssono declaram ser de natureza política o procedimento de responsabilização. Nesse sentido, cita ainda doutrinadores argentinos, afirmando que tanto “lá, como aqui, o impeachment tem por objetivo separar a autoridade do cargo por ela ocupado, independentemente das considerações de ordem criminal”, o que reforça sua natureza política⁸⁷.

⁸⁶ PINTO, *op. cit.*, p. 71.

⁸⁷ PINTO, *op. cit.*, p. 72 – 74.

Nessa sequência, Brossard explicita também a opinião de doutrinadores e juristas nacionais que em seus estudos concluem pela natureza política do procedimento. Enaltece, nesse diapasão, nomes como José Higino, Gabriel Luiz Ferreira, Galdino Siqueira, Viveiros de Castro, Epitácio Pessoa e Carlos Maximiliano, os quais encaravam o impeachment como instituto do direito constitucional, dotado, portando, de características políticas⁸⁸.

Por fim, assevera que contribuem para classificação política do instituto o fato de as sanções impostas na condenação de impeachment – perda do cargo e inabilitação para exercício da função pública – serem de ordem política, bem como o fato de a natureza dos crimes de responsabilidade não ser de ordem penal, como discutido em tópico anterior, sendo, por isso, os mesmos previstos em legislação especial, e não no Código Penal.

Destaca ainda que o Senado Federal funciona no processo de julgamento do impeachment como tribunal político, agindo pelos preceitos da conveniência e da oportunidade, e não como tribunal jurídico, e que a Constituição não destina à lei federal a sistematização do impeachment, sendo conferida aos estados-membros autonomia legislativa para apuração da responsabilidade dos seus representantes, o que não ocorre em matéria criminal. Conclui⁸⁹:

Mas não só doutrina e jurisprudência proclamavam que política era a natureza do “impeachment”. Também a legislação, assim federal, como estadual. Pois, embora competisse à União legislar sobre Direito Penal, a lei federal jamais relegou o instituto no que concerne aos Estados. Fizeram-no estes, em suas Constituições e em leis a elas complementares. E foi em casos regidos por leis estaduais que o Supremo Tribunal Federal decidiu, repetidas vezes, que o instituto não era criminal, mas político e, por conseguinte, da economia dos Estados-membros. Destarte, doutrina, jurisprudência e legislação eram harmônicas na consagração da tese.

Compartilhando da tese de Paulo Brossard, Uadi Bulos afirma em sua obra que o impeachment possui natureza político-administrativa, à medida que é instaurado e julgado sob critérios políticos, desencadeando em ato final administrativo, que possui aspecto de sentença. Por fim, conclui que o procedimento não visa punir delinquentes, mas sim proteger os interesses do Estado, protegendo o interesse público, o que ratifica sua politização⁹⁰.

Ademais, pode-se ainda citar a doutrina de Dirley da Cunha Júnior, o qual define o processo de impeachment como “medida de cunho essencialmente política destinada a

⁸⁸ *Ibidem*, p. 76 – 78.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 81.

⁹⁰ BULOS, *op. cit.*, p. 1266 – 1267.

impedir que determinadas autoridades permaneçam nos seus respectivos cargos públicos, onde a sua ação prejudicaria os interesses do País”⁹¹.

Ostentando opinião contrária, temos a doutrina de Pontes de Miranda, o qual, ao tecer comentários sobre as Constituições Republicanas de 1946 e de 1967, encara o procedimento de impeachment como sendo de natureza penal. Apesar de manifestar tal ideia a partir da interpretação de Constituições pretéritas, é relevante mencionar os argumentos do autor, por ser o único autor brasileiro a sustentar esta tese.

Pontes de Miranda, desse modo, descreve todo o procedimento de impeachment a partir de concepções e institutos extraídos do direito penal, desde a fase de denúncia, referida pelo autor como “denúncia penal ou queixa”, passando pelo juízo de admissibilidade feito pela Câmara dos Deputados, chamado pelo doutrinador de “sentença de pronúncia”, até a sentença final do processo de responsabilização, oportunidade em que defende que o Senado Federal age como verdadeiro tribunal de justiça⁹². Desse modo, argumenta que o impeachment se baseia em princípios extraídos do processo penal, afirmando que “não há julgamento político, *sensu stricto*, do Presidente da República. Há julgamento jurídico”⁹³.

Ademais, sustenta⁹⁴:

Por outro lado, é preciso atender-se à natureza do impeachment no direito brasileiro: não se anuiu em que se deixassem ao júri congressual, em duas votações políticas, uma pela Câmara dos Deputados e outra pelo Senado Federal, a acusação e o julgamento do Chefe do Poder Executivo; fêz-se jurídico o julgamento, em duas cognições, uma incompleta, por superficial, e outra completa, após as provas e as discussões conforme o processo exigido para as cognições completas. Os juízes, quer da acusação, quer da cognição final, são juízes que estão adstritos à aplicação da lei de direito material sobre crimes e à aplicação da lei processual respectiva.

Nesse sentido, o referido Autor também identifica como criminal a natureza dos crimes de responsabilidade ao afirmar que “no sistema jurídico brasileiro, em que a palavra impeachment se evidencia inadequada, os crimes de responsabilidade, no Império e na República, são crimes, são figuras delituais penais”⁹⁵.

Por fim, tem-se a corrente defendida por José Frederico Marques, a qual enquadra a natureza do impeachment como mista, derivando de elementos políticos e penais, alegando

⁹¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012. 1360 p. p. 1100.

⁹² MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1960. 525 p. (Tomo III). p. 126-150.

⁹³ *Ibidem*, p. 137.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 138.

⁹⁵ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967. 622 p. (Tomo III). p. 351.

para isso que “embora o impeachment seja prevalentemente um juízo político, consubstancia ele também um julgamento penal, tratando-se de um quase-criminal *proceeding*”⁹⁶.

Pondera ainda o Autor acima, a fim de embasar sua perspectiva, que⁹⁷:

Uma vez que o julgamento do Senado é condição para o processo do Presidente da República pela justiça ordinária, no tocante aos crimes de responsabilidade que motivaram o impeachment, parece-nos evidente que esse juízo político tem também conteúdo criminal. Se a absolvição pelo Senado impedirá, conforme ensina a doutrina, processo ulterior pela justiça ordinária para aplicação do direito penal comum, é evidente que o julgamento do Senado não é apenas político, por envolver implicitamente um condição de procedibilidade de natureza penal. A absolvição do Presidente da República pelo crime de responsabilidade, no juízo político, impedirá a propositura de qualquer processo ou ação penal, na justiça comum, em relação aos fatos que foram objeto do impeachment.

Ademais, como argumento para sua teoria de natureza mista do procedimento, defende José Frederico Marques a natureza *sui generis* dos crimes de responsabilidade, os quais, segundo ele, não possuem caráter penal, mas, em contrapartida, precisam ser legalmente previsto em legislação especial para sua fiel aplicação, trazendo a tona o princípio da legalidade esculpido no âmbito do direito penal. Paralelamente, encara a pena de inabilitação para exercício da função pública como sanção não estritamente política, uma vez que, segundo as palavras de Manoel Ferreira Filho, ao dissertar sobre o tema, “a absolvição do acusado pelo Senado impede seja ele processado pela justiça comum, o que revela não ser estritamente política a natureza da pena”⁹⁸.

Apesar das diferentes concepções quanto a natureza jurídica do impeachment, neste tópico apresentadas, cumpre desde já asseverar que o presente trabalho monográfico acolhe a natureza política do procedimento, uma vez que, conforme delineado desde o primeiro capítulo do estudo, a finalidade do impeachment brasileiro é estritamente política, a medida que busca, por meio da responsabilização do Chefe do Executivo Federal, proteger os interesses estatais e governamentais do País, garantindo aos cidadãos legitimidade no processo de punição por crimes de responsabilidade cometidos pelos representante outrora eleitos.

Admite-se, entretanto, que muitos fatores contribuem para dificuldade de fixação estática desta natureza, senão vejamos⁹⁹:

Em verdade, as deficiências na terminologia do Direito constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; o desordenado arrolamento de fatos históricos, ocorridos e enunciados em épocas e países diferentes;

⁹⁶ MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. São Paulo: Saraiva, 1953. 335 p. p. 155.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 155.

⁹⁸ FERREIRA FILHO, *op. cit.*, p. 764 – 765.

⁹⁹ PINTO, *op. cit.*, p. 71 – 72.

reminiscências do instrumento que foi criminal, e que persistem, aqui e ali, a despeito da mudança substancial nele operada; a manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; a existência de uma fase probatória, à qual se aplicam princípios relativos à prova produzida em juízo; a presença de fatos que são, a um tempo, políticos e criminais, enquanto outros são apenas políticos e sem significação na esfera penal, estes e aqueles constituindo motivos bastantes para instauração do impeachment, tudo tem contribuído para dificultar a fixação da natureza do instituto ligado à apuração da responsabilidade do Presidente da República.

Isto é, apesar de inegável caráter político, muitas características e institutos do processo penal são emprestados ao processo constitucional de responsabilização, devido, principalmente, as justificativas acima transcritas. Prova disso é o Art. 38 da Lei 1.079/50, com a seguinte redação: “No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal”.

3.3 Aspectos procedimentais

Passaremos agora a análise do trâmite do processo de impeachment, desde a denúncia até a sentença, de acordo com as previsões feitas pela Constituição Federal¹⁰⁰ e pela Lei 1.079/50¹⁰¹. Desse modo, no decorrer dos tópicos seguintes, por diversas vezes, será feita remissão direta aos artigos da Constituição, da Legislação Especial de 1950 e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados¹⁰² e do Senado Federal¹⁰³.

3.3.1 Da denúncia

A denúncia é o meio eficaz para inaugurar o procedimento de impeachment, e, segundo o Art. 14, da Lei 1.079/50 “é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”. Por cidadão, compreende-se que é todo brasileiro, nos moldes do Art. 12 da

¹⁰⁰ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19/9/2017.

¹⁰¹ BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1.079.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

¹⁰² BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 31/10/2017.

¹⁰³ BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970**. Diário Oficial Da União, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <[http://www010.data prev.gov.br/sislex/paginas/72/SF/1970/93_1.htm](http://www010.data.prev.gov.br/sislex/paginas/72/SF/1970/93_1.htm)>. Acesso em: 31/10/2017.

CRFB/88, em pleno gozo dos seus direitos políticos, sendo, portanto, excluídos “as pessoas físicas não alistadas eleitoralmente, ou que foram suspensas ou perderam seus direitos políticos e, ainda, as pessoas jurídicas, os estrangeiros e os apátridas”¹⁰⁴.

Nada mais coerente que a legitimidade ativa neste caso tenha sido destinada aos cidadãos, uma vez que o processo de responsabilização política guarda estrita correlação com o exercício da cidadania no sistema democrático, trazendo aos eleitores o comprometimento de fiscalizar, ainda que indiretamente, as condutas praticadas pelos representantes do executivo.

Nesse sentido, Pontes de Miranda, corroborando com o exposto, trata do “princípio da denunciabilidade popular”, ao afirmar que cabe ao cidadão o papel de denunciar a prática de crime de responsabilidade pelo Presidente da República¹⁰⁵.

3.3.2 Do juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados

Realizada a denúncia, a mesma será remetida para apreciação na Câmara dos Deputados, o qual realizará um juízo de admissibilidade da ação, por meio da autorização de dois terços dos seus membros, segundo preceitua o Art. 52, I, da Lei Maior. Insta salientar, que o papel exercido pela Câmara, nesse caso, é de mera admissibilidade, não adentrando, desse modo, no mérito da questão. Vejamos o que relata Paulo Bonavides, nesse contexto, ao emitir parecer dirigido ao Dr. Marcello Lavanère, ex-presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, que o consultou acerca da constitucionalidade da medida adotada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, à época do impeachment de Collor de Mello, que decidiu em favor do voto descoberto¹⁰⁶:

À sombra dessa distinção se percebe que durante a fase introdutória do impeachment se examina apenas o direito de formular e fazer tramitar, para efeito ulterior de processo e julgamento, o petítório da Denúncia; é sobre esse ponto da admissibilidade e autorização da acusação que vai se manifestar no exercício de uma competência privativa a primeira Casa da representação popular.

Não cabe nessa fase inferior apreciar o fundamento do pedido, a questão do mérito, toda ela da competência privativa do Senado, a exercitar-se após a instauração do processo feita por autorização da Câmara.

Em rigor, nesse primeira fase postulatória da admissibilidade nem sequer há que cogitar de um direito de defesa propriamente dito, mas tão somente de um direito de impugnação da admissibilidade, por razões de ordem meramente formal.

¹⁰⁴ MORAES, *op. cit.*, p. 505.

¹⁰⁵ MIRANDA (1967), *op. cit.*, p. 351.

¹⁰⁶ BONAVIDES, Paulo. **O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993. p. 135.

Este também é o entendimento de Alexandre de Moraes, ao afirmar que “o que a Câmara dos Deputados vai decidir é a conveniência político-social da permanência do Presidente da República na condução dos negócios do Estado, e não se houve cometimento de crime de responsabilidade”¹⁰⁷. Ou seja, o autor deixa bem claro que a apreciação do fato, no sentido se houve ou não o cometimento de crime de responsabilidade, não cabe a Câmara.

Tratando ainda acerca da função exercida pela Câmara dos Deputados no processo de impeachment, Alexandre de Moraes, parafraseando os ensinamentos de Sampaio Dória em sua obra intitulada de Comentários a Constituição de 1946, publicada em 1946, pela editora Saraiva, leciona que os deputados federais analisam o processo sob duas fases principais. Primeiramente é verificado pelo Presidente desta Casa Legislativa os aspectos formais da denúncia, oportunidade em que deve agir de forma vinculada aos preceitos legais, ou seja, atendidos os mandamentos formais, deve-se, obrigatoriamente, passar para a segunda fase de cognição. Nesta segunda fase, será decidido pela procedência ou não da acusação contida na denúncia, oportunidade em que agirão os deputados de forma discricionária, analisando os interesses da nação no caso concreto em virtude do prosseguimento ou não do processo de impeachment¹⁰⁸.

Em relação a esta primeira fase formal de cognição, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁰⁹, em seu Art. 218, determina que dentre os aspectos formais analisados serão conferidos a assinatura do denunciante com firma reconhecida, a juntada de documentos probatórios e o rol de testemunhas. Presente estes requisitos, preceitua o parágrafo segundo do mencionado artigo que a denúncia “será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos”. No caso de indeferimento do recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário.

Em relação a Comissão Especial, acima indicada, há também previsão dela no Art. 19 e seguintes da Lei especial de 1950, que determinam que a comissão deverá se reunir no prazo de quarenta e oito horas, a fim de eleger seu Presidente e relator, para emitir parecer, no prazo de dez dias, “sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação”.

Cumprido mencionar que, o papel atribuído a esta Comissão Especial diz respeito a uma fase instrutória ou investigativa, que dará respaldo ou descaracterizará a denúncia que

¹⁰⁷ MORAES, *op. cit.*, p. 506.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 505 – 506.

¹⁰⁹ BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 31/10/20107.

acusa o Presidente de cometimento de crimes de responsabilidade. Desse modo, é instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito *ad hoc*, ou seja, com fins específicos de investigação do Chefe do Executivo, diferindo, portanto, das características gerais das CPI's previstas pelo parágrafo terceiro do Art. 58 da CRFB/88¹¹⁰.

Nesse diapasão, afirmou José Cretella Júnior¹¹¹:

A primeira observação que deve ser feita a respeito das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), cujas atividades incidem sobre “fato determinado” e que desenvolvem esses desempenhos dentro de “prazo certo”, é a de que não se confundem estas com as Comissões da Câmara dos Deputados que procuram averiguar a procedência ou não de acusações contra o Presidente da República e de seus Ministros de Estado, nem com as Comissões do Senado Federal, nos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente e aos Ministros, bem assim, nos crimes da mesma natureza e conexos com aqueles.

Ou seja, a Comissão deverá emitir parecer acerca da denúncia feita, expondo a realidade dos fatos averiguados, para possibilitar aos representantes do povo melhores condições no momento de decidirem se o processo deverá ou não prosperar.

Conforme prescrevem os parágrafos do Art. 20, Lei 1.079/50, o parecer elaborado pela Comissão Especial será lido na próxima sessão da Câmara, bem como será dado o prazo de quarenta e oito horas para a realização de uma sessão única, destinada a discutir tal parecer. Estamos, portanto, diante da segunda fase cognitiva da Câmara dos Deputados, responsável por decidir acerca do andamento da acusação.

Após as discussões referentes ao parecer da Comissão Especial, será aberta a votação nominal para deliberar a respeito do arquivamento ou do prosseguimento da denúncia. Decidido, por quórum de dois terços dos deputados federais, pela continuidade do processo, será aberto prazo de vinte dias para o denunciado contestar as acusações, bem como indicar os meios de prova que pretende produzir, na forma do Art. 22, Lei 1.079/50.

Percebe-se aqui que, admitida a denúncia pelos deputados federais, inicia-se, desde logo, o contraditório e a ampla defesa no processo, visto que é aberto prazo para apresentação de contestação, conforme letra do dispositivo acima destacado. Observa-se, nesse contexto, as palavras de Alexandre de Moraes¹¹²:

A acusação formalmente oferecida à Câmara dos Deputados coloca o Presidente da República na condição de acusado, e, como tal, com direito à ampla defesa e contraditório, que remonta à Magna Charta Libertatum de 1215 (art. 39), nos termos da Constituição Federal, incorporados como princípios fundamentais do processo e de tamanha importância, que apresentam duas faces, uma formal, outra substancial.

¹¹⁰ SCHMIDT, *op. cit.*, acesso em: 31/10/2017.

¹¹¹ CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1992. (Volume V). p. 2703.

¹¹² MORAES, *op. cit.*, p. 506.

A primeira, consistente na sujeição de qualquer questão que fira a liberdade ou os bens da pessoa ao crivo do juiz natural, num processo contraditório, em que se assegure a ampla defesa. A segunda importando em que as normas aplicadas quanto ao objeto do litígio não sejam arbitrárias e desarrazoadas; portanto, injustas.

Ressalte-se que o devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso, inclusive ao Presidente da República no procedimento de impeachment, tanto na fase de deliberação sobre a admissibilidade da acusação, perante a Câmara dos Deputados, quanto na fase de processo e julgamento, perante o Senado Federal

Logo, a previsão de contestação oferecida pelo acusado remonta ao princípio do devido processo legal, que deverá ser necessariamente observado em um Estado Democrático de Direito, como reflexo direto da observância dos direitos fundamentais.

Ademais, cumpre asseverar que, uma vez aprovado o prosseguimento do processo de impeachment pela Câmara dos Deputados, o Senado deverá obrigatoriamente analisar o mérito do feito, não havendo mais a possibilidade de esquivar-se de tal julgamento, visto que, nesse caso, a admissibilidade proferida pelos deputados federais tem caráter vinculante no que diz respeito à instauração do procedimento. Vejamos os ensinamentos de José Afonso da Silva neste contexto¹¹³:

Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo. Quando o texto do Art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, não deixa a este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia.

Admitida, pois, a denúncia entende-se que iniciará, necessariamente, o procedimento no Senado Federal, de modo que, a partir desta fase, de acordo com a doutrina assentada, o denunciado só escapará das sanções previstas pelo impeachment caso seja proferida sentença de absolvição pelos senadores.

3.3.3 Do julgamento de mérito no Senado Federal

Compete ao Senado Federal julgar, privativamente, os casos de impeachment. Dessa competência privativa, atribuída constitucionalmente pelo Art. 52, I, desprende-se que o Senado assume o papel de um verdadeiro Tribunal Político, despindo-se de suas funções habituais, para encarregar-se de funções jurisdicionais. Encarando o Senado dessa maneira,

¹¹³ SILVA, *op. cit.*, 551.

José Cretella escreveu em seu livro *Comentários à Constituição de 1988* as seguintes palavras, que merecem destaque¹¹⁴:

Normalmente e, por excelência, o Senado Federal legisla, diz o direito. Não julga, não exerce função jurisdicional. Entretanto, por exceção, o Senado deixa de exercer sua função formal, de fazer a lei, para exercer a função material de proferir julgamento, prolatando sentença de força jurisdicional, processando e julgando casos em que se encontram, na posição de réus, o Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, sempre que se trate de crime de responsabilidade, não de crime comum.

A previsão de um Tribunal Político para julgamento de infrações políticas não foi em vão. Segundo Brossard, seria inconveniente que os magistrados fossem investidos desta competência específica, visto que, por tratar-se o impeachment de negócio governamental, alheio a esfera judiciária, careceriam os juízes togados de “adequada aptidão para apreciar a boa ou má execução dos atos que teriam de julgar”¹¹⁵.

Questiona-se, entretanto, até que o ponto o Senado estaria apto a exercer esse papel de julgamento com excelência, visto que, por ser Tribunal Político e numeroso, se sujeita, em tese, a maior probabilidade de incorrer em parcialidade. Para impedir, entretanto, que houvesse mácula no processo de julgamento político, a Constituição e a Lei Especial cercou o procedimento de formalidades, bem como determinou, segundo expresso no Art. 52, parágrafo único da Lei Maior, que durante o impeachment funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal.

Forma-se, logo, neste momento, “um Tribunal Político de colegialidade heterogênea, visto que composto por todos os senadores, mas presidido por autoridade estranha ao Poder Legislativo, ou seja, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal”¹¹⁶.

Pois bem, instaurado o processo perante a Alta Corte, o Presidente acusado será imediatamente afastado de suas funções pelo prazo de cento e oitenta dias, nos termos do Art. 86, §1º, II da CRFB/88 e do Art. 381 do Regimento Interno do Senado Federal¹¹⁷, com vistas a dirimir a influência que detém como Chefe do Executivo Federal. Este prazo de afastamento corresponde a um prazo estimado para a finalização do processo, de modo que é somente um tempo sugestivo, que não vincula as atividades do Senado, as quais poderão se estender para

¹¹⁴ CRETELLA (1992), *op. cit.*, p. 2595.

¹¹⁵ PINTO, *op. cit.*, p.138.

¹¹⁶ MORAES, *op. cit.*, p. 508.

¹¹⁷ BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970**. Diário Oficial Da União, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <http://www010.data.prev.gov.br/sislex/paginas/72/SF/1970/93_1.htm>. Acesso em: 31/10/2017.

além deste período, oportunidade em que o Presidente retornará as suas funções até que seja proferida a sentença de julgamento¹¹⁸.

Com o crivo positivo do juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados, determina os incisos do Art. 380 do Regimento Interno do Senado Federal, que a denúncia deverá ser lida na sessão seguinte em que se reunirão os senadores. Nesta mesma oportunidade, será eleita uma comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, a qual ficará responsável pelo processo, encarregada de fornecer o libelo acusatório, o qual será remetido com a original do processo ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Será, portanto, o acusado intimado da data e hora da audiência, com cópia autenticada de todas as peças do processo e do libelo acusatório, momento em que poderá constituir novos meios de prova para sua defesa, além dos já apresentados perante à Câmara dos Deputados, nos termos do Art. 25 da Lei 1.079/50.

Na sessão designada para audiência de impeachment, estarão presentes o acusado, seus advogados, a comissão julgadora e o Presidente do Supremo Tribunal Federal. Será, portanto, lido o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa, em seguida serão inqueridas as testemunhas, as quais deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras, tudo de acordo com o Art. 27 da legislação especial de 1950.

Dando seguimento a audiência, realizar-se-á um debate oral entre a comissão acusadora e o acusado ou seus advogados, pelo prazo máximo de duas horas. Encerrado o momento de debate, é aberta a discussão entre os senadores sobre o objeto de acusação, o que deverá ocorrer sem a presença das partes, conforme os Art. 29 e 30 da Lei 1.079/50.

Ato contínuo, o Presidente do Supremo Tribunal Federal produzirá relatório, com um resumo de todas as provas produzidas e dos argumentos suscitados tanto pela defesa quanto pela acusação no decorrer do procedimento.

Após, será finalmente aberta a votação dos senadores que deliberam acerca do objeto da ação, decidindo pela condenação ou absolvição do Presidente da República, sendo necessário o quórum de pelo menos dois terços do Senado Federal, o que corresponde ao mínimo de cinquenta e quatro senadores, para que haja a condenação por crime de responsabilidade da autoridade presidencial.

¹¹⁸ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 108 – 109.

3.3.4 Da sanção aplicada

A sanção que deverá se aplicada no caso de julgamento condenatório pelo Senado em processo de impeachment está expressa na Constituição Federal, em seu Art. 52, § único¹¹⁹, o qual indica que o Presidente da República responderá pela prática de crimes de responsabilidade com pena que estará limitada a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Vale desde já destacar que tal sanção relaciona-se à prática somente de crimes de responsabilidade, de modo que caso a autoridade presidencial incorra, concomitantemente, na prática de ilícitos penais estará a mesma sujeita as sanções judiciais cabíveis, além dessas penas constitucionalmente estabelecidas.

A sanção constitucional acima transcrita pode ser enquadrada como de natureza política, haja vista se relacionar unicamente com os interesses do Estado, que restou prejudicado em decorrência da prática de infrações politico-administrativas pelo dirigente da nação, conforme concluído pelo tribunal político.

Nesse sentido, é fácil deduzir que a punição não atinge o homem em sua intimidade, mas a autoridade outrora investida de função pública, visto que se limita, como a própria Constituição afirma, a afastar o sentenciado do cargo e a impedi-lo de exercer nova função pública pelo período de oito anos, com vista a resguardar o País, dada a gravidade dos fatos imputados ao condenado. Penas, portanto, diametralmente opostas às sanções aplicadas no período em que o instituto possuía natureza penal, conforme discorrido no primeiro capítulo do trabalho.

Quanto a pena de perda do cargo não residem maiores dúvidas, determinando o Art. 34 da Lei 1.059/50 que uma vez proferida a sentença condenatória, por meio de resolução do Senado Federal na forma do Art. 35 da referida lei, o acusado estará *ipso facto* destituído do cargo.¹²⁰

¹¹⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07/11/2017. “Art. 52. [...] Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”

¹²⁰ BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1.079.htm>. Acesso em: 10/11/2017. “Art. 34. Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, *ipso facto* destituído do cargo. Art. 35. A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos senadores que funcionarem como juizes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.”

Já quanto à inabilitação para função pública, o texto constitucional é bem claro ao determinar que o afastamento dos negócios públicos deverá ocorrer pelo período fixo de oito anos, prazo este que deve ser obrigatoriamente respeitado, restando, portanto, não recepcionado o Art. 33 da lei especial que ditava que cabia ao Senado deliberar sobre o prazo de inabilitação do condenado, com a seguinte redação: “No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública [...]”.¹²¹

Ademais, é importante delimitar que a inabilitação para o exercício de função pública, compreende de fato todas as funções públicas, derivadas ou não de concurso público, incluindo as funções de confiança e até mesmo os mandatos eletivos, de modo que o Presidente condenado estará inapto para candidatura nos oito anos seguintes¹²². Este é o entendimento do STF reproduzido pelo informativo nº 121, que dita que “inabilitação para o exercício de função pública, decorrente da perda do cargo de Presidente da República por crime de responsabilidade (CF, art. 52, § único), compreende o exercício de cargo ou mandato eletivo”¹²³.

Cumprido destacar que a punição não atinge a capacidade eleitoral ativa da autoridade condenada, ou seja, o direito de sufrágio, uma vez que não está inclusa no rol taxativo do Art. 15 da CRFB/88¹²⁴, que estabelece os casos de perda ou suspensão dos direitos políticos.

Pois bem, entendido todo o trâmite de julgamento do procedimento de responsabilização, que vai da denúncia popular até a deliberação de votação pelo Senado Federal, onde será decidido pelo mérito do impeachment com possível aplicação das sanções constitucionais previstas, passaremos ao último capítulo do trabalho de conclusão de curso que tratará acerca da possibilidade de aplicação em apartado das sanções do impeachment.

Nesse contexto abordar-se-á o precedente do Supremo Tribunal Federal sobre a temática, extraído do impeachment do ex-presidente da República Fernando Collor de Mello,

¹²¹ *Ibidem*, acesso em: 10/11/2017.

¹²² MORAES, *op. cit.*, p. 509.

¹²³ BRASIL. Superior Tribunal Federal. Informativo nº 101, Re 234.223-DF. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 01 de setembro de 1998. **Impeachment e Função Pública**. Brasília, set. 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo121.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

¹²⁴ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 09/11/2017. “Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II - incapacidade civil absoluta; III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII; V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.”

para, finalmente, compreender o impeachment mais recente da história brasileira, que acusou e condenou a ex-presidente Dilma Rousseff, aplicando-lhe apenas a sanção de perda do cargo, oportunidade em que será analisado criticamente o caso concreto, para, por fim, posicionar-se por sua constitucionalidade ou inconstitucionalidade.

4 ANÁLISE DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE FRACIONAMENTO DA SANÇÃO CONSTITUCIONAL DE IMPEACHMENT PELO SENADO FEDERAL

Conforme exposto no capítulo anterior, por meio de uma leitura breve do parágrafo único do Art. 52 da Lei Maior, extrai-se que há a presença de dois núcleos punitivos para a autoridade que comete crimes de responsabilidade: a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos. Quanto a isso até aqui não há dúvidas, mas o que se discute no presente trabalho científico é a constitucionalidade de aplicação em apartado das penas, como se verificou na sentença de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em que foi determinada a perda do cargo, mas não a inabilitação da autoridade presidencial. Para tanto, é necessário primeiramente compreender a natureza das duas penas elencadas, para após alcançar uma posição crítica de como de se proceder sua aplicação.

Para isso, é essencial que seja feito um estudo, ainda que breve, do primeiro caso de impeachment no Brasil em face do Chefe do Executivo Federal, o qual ocorreu em 1992, em desfavor do então Presidente da República Fernando Afonso Collor de Mello, oportunidade em que foram fixados os precedentes de julgamento de responsabilização e que, por meio de julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689, o Supremo Tribunal Federal se manifestou acerca da natureza e da forma de aplicação das sanções impostas.

Posteriormente será feito um estudo do mais recente caso de impeachment brasileiro que culminou com a condenação da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, posicionando-se, por fim, acerca da inconstitucionalidade da sentença proferida em tal caso, com base nos estudos introduzidos desde o primeiro capítulo do trabalho.

4.1 O impeachment de Fernando Afonso Collor de Mello

Durante muitas décadas da história brasileira, o impeachment foi instituto ignorado, menosprezado e pouco utilizado, principalmente em plano federal, sendo, nesse contexto, o impeachment do ex-presidente Collor o primeiro processo de responsabilização encerrado no País, apontado, por isto, como precedente no estudo do tema. Torna-se imprescindível, portanto, sua explanação.

Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito sob a vigência da Constituição Cidadã de 1988, ao vencer em segundo turno o candidato Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 1989. Eleito por meio de voto direto, após longo período ditatorial, seu governo

pretendia marcar um novo momento do Estado Democrático de Direito brasileiro, iniciando uma fase de avanços individuais e sociais no País¹²⁵. Todavia, contrariando as expectativas progressistas, o referido presidente adotou medidas governamentais questionáveis e acabou sendo o primeiro da história brasileira a ser condenado pela prática de crimes de responsabilidade¹²⁶.

O processo de responsabilização se iniciou com a instauração de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI), com a participação de deputados federais e senadores, criada com o fito de averiguar as atividades do empresário Paulo César Farias a partir de denúncias realizadas pelo próprio irmão do Presidente, Pedro Collor de Mello, feitas em uma entrevista para revista *Veja*¹²⁷.

Por meio de provas colhidas na referida CPMI, foi oferecida denúncia pelos Srs. Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenere Machado, presidentes da Associação Brasileira de Imprensa e do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, respectivamente, à Câmara dos Deputados, em 01 de setembro de 1992¹²⁸. A acusação se fundamentava no recebimento de vantagens indevidas em dinheiro por parte do Presidente e seus familiares; no tráfico de influência exercido por Paulo César Farias, evidenciado pela prática explícita de atividades suspeitas derivadas da amizade e do prestígio que o empresário possuía junto ao Presidente; na mentira comprovada do Presidente em entrevista a revista *Isto É*, oportunidade em que afirmou falaciosamente que todos os seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios; na falta de decoro e de dignidade para o exercício do cargo presidencial e, finalmente, na grave omissão por ele despendida diante dos episódios de corrupção ocorridos em seu governo¹²⁹.

Após o recebimento da denúncia, iniciou-se perante a Câmara o juízo de admissibilidade do caso, o qual, conforme já indicado no capítulo anterior, necessita de aprovação de pelos menos dois terços dos deputados federais para seu seguimento, nos

¹²⁵ SALLUM JÚNIOR, Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O Impeachment do Presidente Collor: A Literatura e o Processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p.163-200, 2011. ISSN: 0102-6445. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>>. Acesso em: 11/11/2017.

¹²⁶ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 142. O autor, ao mencionar a adoção de medidas polêmicas no governo de Collor, exemplifica citando o episódio do bloqueio das poupanças bancárias dos cidadãos brasileiros.

¹²⁷ ANDRADE, Flavia; CARVALHO, Felipe Augusto de Oliveira de. **O Auge e a Queda de Fernando Affonso Collor de Mello: Uma Análise dos fatos pela Revista Veja**. 2013. 20 f. Tese (Doutorado) - Curso de Comunicação Social, Centro Universitária Una, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/flaviaandrade31586/anlise-crtica-da-mdia-veja>>. Acesso em: 10/11/2017.

¹²⁸ CARVALHO, Katia de (Ed.). **Síntese do rito processual seguido no Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello**. 2015. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-daconle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho>. Acesso em: 10/11/2017.

¹²⁹ **A OAB e o impeachment**. Brasília, DF: OAB, [1993]. 206 p. ISBN (broch.). p. 37 – 48.

moldes do Art. 51, I, da CRFB/88. Foi, portanto, aprovado pelos deputados em votação ostensiva e nominal, realizada no dia 29 de setembro de 1992, na ordem de 441 votos favoráveis – número este bem superior ao mínimo exigido –, o prosseguimento do impeachment, sendo, desse modo, o processo iniciado no Senado Federal para julgamento de mérito, no dia 01 de outubro de 1992, sob a presidência do ministro do Supremo Tribunal Federal Sidney Sanches¹³⁰.

No que concerne à fase de julgamento no Senado Federal, o procedimento foi conduzido de acordo com um rito específico, conforme apontado por Fernando Tolomei, o qual, ao se referir à Elcio Alvares em sua obra intitulada “A comissão que processou o impeachment”, indica que o Presidente do STF, na direção do processo de responsabilização presidencial, aplicou normas da Lei 1.079/50 que entendia, por equívoco, estarem recepcionadas pela Constituição de 1988. Nesse contexto, foi efetivado no âmbito do Tribunal político um *judicium accusationis* e um *judicium causae*, em que primeiramente foi realizado um novo juízo de admissibilidade, semelhante ao que ocorreu na Câmara, com quórum de aprovação de maioria simples, em seguida foi votado acerca da procedência da acusação, para somente após proceder ao julgamento meritório do caso, com imposição do quórum constitucional qualificado de dois terços para condenação¹³¹.

Nota-se que as duas votações iniciais que ocorreram no Senado, para admissibilidade da ação e procedência da acusação, foram conduzidas pelo quórum não qualificado de maioria simples, reservando a necessidade de quórum qualificado constitucional de dois terços somente para o julgamento de mérito. Isso foi decidido pela Corte Política no momento em que foi definido o rito do processo, nos seguintes termos¹³²:

A exigência constitucional da maioria qualificada de 2/3 da totalidade dos Senadores limita-se, exclusivamente, à hipótese de condenação do Presidente da República pelo Senado (CF, art. 52, parágrafo único). As demais deliberações do Senado serão tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta dos seus membros (CF, art. 47). Todas as questões incidentes do processo serão vencidas por simples maioria, não assim a sentença condenatória.

Assim, aprovada a denúncia pelo quórum de maioria simples dos senadores, foi determinado, em 02 de outubro de 1992, o afastamento do presidente pelo período fixado de 180 dias, assumindo seu cargo o então vice-presidente da república Itamar Franco. Em

¹³⁰ CARVALHO, *op. cit.*, acesso em: 11/11/2017.

¹³¹ TOLOMEI, *op. cit.*, p. 144 – 145.

¹³² BRASIL. Senado Federal. **Ato do Senado Federal**. Senado Federal como Órgão Judiciário Processo e Julgamento do Presidente da República Rito Procedimental. Diário Oficial, Brasília, DF, 8 out. 1992. Seção 1, p. 14246. Disponível em: < file:///C:/Users/rafae/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CEI2016_1376-Comissao-ESP-Comissao-CEI2016-20160601.pdf >. Acesso em: 11/11/2017.

obediência aos preceitos estabelecidos pela Constituição, pela legislação especial e pelo regimento interno da Casa Parlamentar, foi em seguida instaurada Comissão Especial do Senado Federal, sob a presidência do Senador Élcio Alvares e sob a relatoria do Senador Antônio Mariz, responsável por elaborar parecer acerca da acusação formulada¹³³.

Na sequência, foi instaurada nova votação, com exigência de quórum de maioria simples, para decidir acerca da procedência da acusação. Atingido novamente o número mínimo exigido de votos favoráveis, em 29 de dezembro de 1992, deu-se início ao julgamento propriamente dito do objeto da acusação pelos senadores, que deveriam decidir pela condenação ou absolvição do Presidente no que se refere a possível prática de crimes de responsabilidade.

Vale ressaltar que, durante todo o processo de impeachment, Collor utilizou de artifícios midiáticos de manipulação popular, com o intuito de conquistar novamente o apoio dos cidadãos e frustrar o processo de responsabilização em curso. Para tanto, concedia entrevistas afirmando sua inocência e chegou até, nas vésperas do julgamento, a enviar cartas ao Senado Federal desconstituindo seus advogados do processo e informando ao povo que estava sendo vítima de uma campanha difamatória¹³⁴.

Por fim, com o fito de se desvencilhar da condenação por impeachment, o Presidente, no dia da sessão de julgamento, encaminhou nova carta ao Senado Federal, dessa vez renunciando ao cargo por ele ocupado, acreditando que com isso o processo fosse sobrestado sem maiores consequências¹³⁵.

A renúncia presidencial utilizada no caso Collor como estratégia política para evitar as sanções condenatórias do processo, é discutida doutrinariamente no que concerne ao trancamento do processo de impeachment, conforme será brevemente demonstrado.

O clássico escritor a respeito do tema, Paulo Brossard, defendia que com a renúncia da autoridade processada não deveria prosseguir o processo de impeachment, como uma consequência direta, segunda ele, da natureza política do instituto. Afirmava que uma vez afastada do cargo, ainda que por ato unilateral de renúncia, a autoridade considerada incompetente não detinha mais poder de prejudicar a coisa pública, ficando, portanto, sem escopo a continuidade do processo político de responsabilização. São suas palavras nesse sentido¹³⁶:

¹³³ CARVALHO, *op. cit.*, acesso em: 11/11/2017.

¹³⁴ SCHMIDT, *op. cit.*, acesso em: 11/11/2017.

¹³⁵ CARVALHO, *op. cit.*, acesso em: 12/11/2017.

¹³⁶ PINTO, *op. cit.*, p. 131 – 132.

O sujeito passivo do impeachment é a pessoa investida de autoridade, como e enquanto tal. Só aquele que pode malfazer ao Estado, como agente seu, está em condições subjetivas de sofrer a acusação parlamentar, cujo escopo é afastar do governo a autoridade que o exerceu mal, de forma negligente, caprichosa, abusiva, ilegal ou facciosa, de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo. Tão marcante é a natureza política do instituto que, se a autoridade corrupta, violenta ou inepta, em uma palavra nociva se desligar definitivamente do cargo, contra ela não será instaurado processo e, se iniciado, não prosseguirá. O término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancam o impeachment ou impedem sua instauração.

Completa ainda seu entendimento, argumentando que o raciocínio contrário, qual seja de prosseguimento do processo mesmo diante da renúncia do acusado, é característica do instituto imperial, em que, em virtude da característica criminal da pena aplicada, a autoridade renunciante ou despojada do cargo responderia normalmente no bojo do impeachment, com fulcro no Art. 60 da revogada Lei de 15 de outubro de 1827¹³⁷, que determinava, resumidamente, que mesmo se o acusado já estive destituído do cargo ao tempo da denúncia ou acusação seria igualmente ouvido no processo, demonstrando claramente o seguimento do feito¹³⁸.

Coadunando com este raciocínio pode-se indicar outros representantes da doutrina clássica, como Carlos Maximiliano que defende que o “impeachment (impedimento) tem por fim impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país. Portanto, não se instaura processo político, nem se prossegue o que foi iniciado, se o culpado abandona a posição oficial”¹³⁹. Ademais, tem-se Ruy Barbosa e Homero Pires, que afirmam incisivamente que uma vez deixado o cargo pelo Presidente cessará imediatamente o processo de impeachment, de modo que alegam ser inadmissível o seguimento do processo para aplicação somente da pena de inabilitação, são suas palavras¹⁴⁰:

Daqui, por um processo de raciocínio inacessível (*sic*) à nossa razão, depreendem (*sic*) que se poderia intentar um processo de responsabilidade a um Presidente deposto, para lhe aplicar a pena de inabilitação (*sic*) a respeito de cargos futuros. Santo Deus, que peccado (*sic*) mortal contra a lógica! Vejamos. Só se pode aplicar (*sic*) a pena de incapacidade, diz o art. 24º (refere-se ao Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892), quando o Senado reconhecer que deve ser agravada (*sic*) a de

¹³⁷ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Registro de Cartas, Leis e Alvarás da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 12/11/2017. Rezava a redação original do artigo supramencionado: “Art 60º Quando o denunciado, ou acusado já estiver fóra do Ministerio ao tempo da denuncia , ou accusação, será igualmente ouvido pela maneira declarada nas duas secções do capitulo III, marcando-se-lhe prazo razoavel para a resposta e cumprimento.”

¹³⁸ PINTO, *op. cit.*, p. 132.

¹³⁹ MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 256.

¹⁴⁰ BARBOSA, Ruy; PIRES, Homero. **Commentarios à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933. (Volume III). p. 451 – 452.

privação do cargo, já pronunciada. A interdição (*sic*) de outros cargos, pois, é um pena adicional (*sic*) à primeira, e destinada a agravar-a (*sic*). Ora, quem diz agravação (*sic*), diz recrudescência de um mal preexistente. A incapacidade, por consequência, é um elemento pejorativo da destituição, e, portanto, a pressupõe. A primeira está para a segunda na razão do acidente (*sic*) para a substância, do acessório (*sic*) para o principal. E onde não há principal, não pode haver acessório (*sic*), onde não há substância é impossível o acidente (*sic*).

Percebe-se que os autores mencionados firmaram este entendimento influenciados pela Legislação Especial de 1892, a qual era bem enfática ao dispor que a pena de inabilitação possuía caráter acessório, de agravamento da pena principal, e que o processo de impeachment só poderia ser proposto durante o mandato presidencial do acusado, de modo que caso o mandato fosse cessado, por qualquer motivo, o processo de responsabilização deveria ser obstado¹⁴¹.

Entretanto, a tese esposada não é unânime. Annibal Freire da Fonseca¹⁴² confrontou o argumento de que o objeto do impeachment era o afastamento do cargo da autoridade processada, defendendo, em contrassenso, que o cerne da responsabilização se fundava na punição do acusado. Sustentando, então, em sua tese que, mesmo diante de renúncia do Presidente, deveria ser aplicada a pena de inabilitação para função pública.

Assevera ainda o jurista, que o prosseguimento do processo político diante a renúncia é necessário à medida que guarda íntima relação com o senso de responsabilidade que se busca incutir no seio das autoridades governamentais quando da instituição do impeachment, visto que, caso assim não se procedesse, a renúncia poderia ser utilizada como uma estratégia de má-fé pelas autoridades que visassem sair ilesas dos crimes de responsabilidade que praticaram outrora, quando ocupantes do cargo. Vale destacar suas palavras¹⁴³:

Um presidente, que tenha cometido (*sic*) malversações no exercício de seu cargo e se veja assediado pela oposição (*sic*) tenaz do congresso e sem apoio na opinião pública, pôde (*sic*) facilmente escapar ao castigo dos seus crimes, preferindo renunciar o poder a se expôr (*sic*) a uma condenação (*sic*) de efeitos (*sic*) duradouros.

¹⁴¹ BRASIL. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892**. Regula o processo e julgamento do Presidente da Republica e dos Ministros de Estado nos crimes communs. Rio de Janeiro, 8 out. 1892. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0027.htm>. Acesso em: 12/11/2017. Dispõe o Art. 3 do decreto-lei: “O processo de que trata esta lei só poderá ser intentado durante o período presidencial, e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo.”; e o Art. 24: “Vencendo-se a condenação nos termos do artigo precedente, perguntará o presidente si a pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro.”

¹⁴² FONSECA, Annibal Freire da. **Do Poder Executivo na República Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. 208 p

¹⁴³ *Ibidem*, p. 126.

Ademais, malgrado o distanciamento no tempo, Fábio Konder Comparato¹⁴⁴, ao analisar a renúncia do caso Collor, se posiciona favorável ao prosseguimento do impeachment. Para tanto, explica que existem dois principais argumentos para justificar a paralisação do processo com a renúncia do acusado: a competência exclusiva do Senado Federal, que só poderá processar por crimes de responsabilidade os agentes públicos expressos no texto constitucional, em seu Art. 52, incisos I e II da CRFB/88; e a classificação da pena de inabilitação como sanção acessória, em que a perda do cargo é pena principal, ficando, portanto sem objeto o processo após o ato de renúncia. Em seguida, Comparato elucida que tais argumentos carecem de embasamento lógico, uma vez que a competência exclusiva de julgamento do Senado Federal é previsão de foro privilegiado e que, por isso, deve ser fixada quando do cometimento das infrações políticas, e não à época do julgamento propriamente dito. A fim de fundamentar sua teoria suscita a pertinente hipótese¹⁴⁵:

Imagine-se, aliás, a hipótese, nada cerebrina, de um crime de responsabilidade ser praticado pelo Presidente da República uma semana antes da expiração de seu mandato. Como não há tempo hábil para sequer ser dado início ao processo de acusação, teríamos construído, pela via interpretativa, uma espécie de imunidade extraordinária, que afronta o espírito e a letra das disposições constitucionais relativas à responsabilidade presidencial.

Já quanto ao segundo argumento de que a pena de inabilitação seria sanção acessória, que não deveria ser aplicada sem a pena principal de perda do cargo, o Autor afirma que tal consideração é incongruente, pois, por não serem os crimes de responsabilidades tipos penais, as sanções a eles impostas não deveria ser classificada como penas autônomas ou acessórias, classificação típica das sanções criminais. Além disso, considera que permitir que a autoridade acusada ocupe cargos públicos após o reconhecimento da prática de crimes de responsabilidade é atitude politicamente injustificável¹⁴⁶.

É ainda relevante citar a opinião de Carmem Lúcia Antunes Rocha, Marília Murici e Paulo Lopo Saraiva, os quais em uníssono se posicionaram pelo seguimento do julgamento de mérito do impeachment após a renúncia.

Nesse seguimento, Marília Murici estabelece que, uma vez fixada constitucionalmente a punição no caso de constatação da prática de crimes de responsabilidade, não é faculdade do Estado, ou até mesmo do próprio acusado, decidir se irá

¹⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. **A renúncia do acusado nos processos de crime de responsabilidade**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993. p. 179 – 182.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 181.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 181.

ou não aplicar a sanção estabelecida, devendo ser, impreterivelmente, determinada a interdição provisória para o exercício da função pública, sanção esta que, devida sua caracterização finalística de defesa do princípio da supremacia do interesse público, não deverá se maculada por ato unilateral da autoridade processada¹⁴⁷.

Coadunando com o mesmo raciocínio, a ministra Carmem Lúcia leciona que a partir da interpretação do Art. 15, da Lei 1.079/50¹⁴⁸ pode-se concluir que a renúncia é capaz de obstar a propositura do impeachment, mas, uma vez inaugurado o processo de responsabilização, a renúncia não possui o condão de impedir seu seguimento, caso contrário violaria a finalidade pública. Estabelece dessa forma em seu parecer¹⁴⁹:

A renúncia, pela legislação brasileira atual, como antes asseverado, impede, é certo, o recebimento da denúncia. Para tanto, é mister que, no momento de sua análise para eventual recebimento, já não mais titularize o cargo de Presidente da República o denunciado. Entretanto, a renúncia que se põe após o início da sofrida experiência política da sociedade, como o é um processo de impeachment, não obsta o processamento e o julgamento do renunciante no direito brasileiro, quando a denúncia, recebida tenha determinado a exação do juízo definitivo sobre a situação denunciada. Se a renúncia pudesse valer a extinção instantânea do processo e determinar o exaurimento do juízo do Senado e a supressão da própria responsabilização política, é certo que se estaria a adotar o princípio da personalidade e da voluntariedade a predominar sobre a finalidade pública que domina todas as condutas dos agentes públicos. Ao contrário disto, entretanto, a impessoalidade, a igualdade de tratamento e a secundariedade dos atos de vontade pessoal é que predominam no trato da coisa pública, nos comportamentos de governo, nos exercícios de competência.

Por fim temos Paulo Saraiva, que apresenta ideia curiosa ao manifestar que a renúncia presidencial no caso Collor representou, na verdade, uma confissão pública por parte do presidente do cometimento de infrações políticas, de forma que, caso o processo fosse extinto por este ato presidencial, o Senado Federal seria subjugado, como tribunal político, à estratégia ardilosa do Chefe do Executivo Federal¹⁵⁰.

Pois bem, feita esta elucidação indispensável, voltaremos ao estudo do caso concreto.

¹⁴⁷ MURICI, Marília. **Crime de Responsabilidade. Irrelevância jurídica da renúncia do acusado após a inauguração do processo.** In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment.** Brasília: OAB, 1993. p. 147 – 149.

¹⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1.079.htm>. Acesso em: 13/10/2017. “Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.”

¹⁴⁹ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do presidente renunciante.** In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment.** Brasília: OAB, 1993. p. 153 – 169.

¹⁵⁰ SARAIVA, Paulo Lopo. **Renúncia não extingue julgamento.** In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment.** Brasília: OAB, 1993. p. 171 – 173.

No julgamento final do ex-presidente Collor, foi acolhido pelo Tribunal político a corrente que opta pelo seguimento do processo, de modo que após a renúncia presidencial, em sessão realizada no dia 30 de dezembro de 1992, foi aprovado no Senado Federal, na ordem de 76 votos a 3¹⁵¹, a condenação de Fernando Afonso Collor de Mello pela prática de crimes de responsabilidade, com a imposição da pena constitucional de inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos, conforme disposto na Resolução nº 101 de 1992 desta Casa Legislativa¹⁵²:

O Senado Federal resolve:

Art. 1º – É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Afonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.

Art. 2º – É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos art. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e art. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Art. 3º – Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta ao Senhor Fernando Afonso Collor de Mello, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de habilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 4º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Inconformado com a decisão da Corte Política, o ex-presidente impetrou Mandado de Segurança nº 21.689, a fim de questionar no âmbito do Supremo Tribunal Federal a constitucionalidade da sentença política proferida, aduzindo em suma que o processo de impeachment deveria ter sido imediatamente extinto com sua renúncia, bem como que a sanção de inabilitação para o exercício da função pública era pena de caráter acessório e que, por isso, não poderia ter sido aplicada isoladamente.

O referido remédio constitucional tramitou sob a relatoria do Ministro Carlos Velloso e fixou, em seu julgado, importantes precedentes sobre a matéria, os quais serão encarados atentamente no último tópico deste capítulo, para melhor compreensão da ideia que se pretende defender ao fim do presente trabalho monográfico.

Cabe aqui pontuar que, em resumo, a conclusão do STF em relação ao caso foi de que, ao contrário do que estabelecia a Lei nº 27 de 1892, em que a renúncia era indicada expressamente como causa de extinção do processo, na atual legislação especial vigente sobre o tema, por meio da interpretação do Art. 15 da Lei 1.079/50, a renúncia, apresentada na sessão de julgamento, não possui o condão de paralisar o processo de impeachment. Além

¹⁵¹ CARVALHO, *op. cit.*, p. 6.

¹⁵² BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 101, de 1992**. Dispõe sobre sanções no processo de Impeachment contra o Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. de 1992. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1992.pdf>. Acesso em: 12/11/2017.

disso, estabeleceu o Pretório Excelso que o caráter de acessoriedade da pena de inabilitação, fixado pelas Leis de 1892 (nº 27 e nº 30), onde era possível somente a aplicação da pena de perda do cargo, podendo ser agravada com a inabilitação, não se aplica ao sistema contemporâneo de responsabilização presidencial, no qual, segundo estabelecido no referido acórdão, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação possui natureza acessória. Tendo sido indeferida a segurança pretendida¹⁵³.

Ou seja, foi fixado nesse precedente de julgamento que a pena de inabilitação é sanção constitucional autônoma e inevitável, visto que, por decorrer diretamente da condenação presidencial por impeachment, não é possível seu afastamento.

Entendido, pois, todo o trâmite de julgamento do Caso Collor e a feição dada à inabilitação em decorrência deste, passaremos agora ao estudo do impeachment de Dilma.

4.2 O impeachment de Dilma Vana Rousseff

O impeachment da ex-presidente Dilma Vana Rousseff foi o segundo e, até o presente momento, o último caso de responsabilização presidencial da história brasileira. Marcado por acontecimentos capazes de desestabilizar a governabilidade e a economia do País, o procedimento percorreu todo trâmite estabelecido pela Constituição e pela legislação específica acerca do tema, ao contrário do caso de impeachment anteriormente estudado, que foi surpreendido, antes de seu encerramento regular, pela renúncia presidencial.

Apesar disso, foi estabelecido que o Caso Collor serviria de precedente para futuros casos de imputação de responsabilidade política ao Chefe do Executivo Federal, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Constitucional nº 378, julgada no âmbito do STF, de relatoria do Ministro Edson Fachin¹⁵⁴, onde consta que todos os procedimentos adotados no impeachment de 1992 deveriam ser, em linha geral, replicados.

Dito isto, passaremos ao estudo do caso. Vale desde já destacar que todos os acontecimentos que serão narrados, bem como as datas e resultados de votações invocados,

¹⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Mandado de Segurança nº 21.689**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Diário de Justiça. Brasília, 01 fev. 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>>. Acesso em: 12/11/2017.

¹⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Medida Cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Ementa por Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 13/11/2017.

foram extraídos do portal eletrônico do Senado Federal, onde consta todos os documentos, eventos, prazos e tramitações relevantes do processo de impeachment de 2016¹⁵⁵.

O presente processo de impeachment, como era de se esperar, foi iniciado por meio de denúncia popular – Denúncia 1º de 2016 –, assinada pelos cidadãos e juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, e dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em 21 de outubro de 2015. Fundava-se a acusação nas alegações de conduta omissa da Presidente no exercício de sua competência constitucional de direção superior da Administração Federal – Art. 84, II, CRFB/88 –; na prática de crimes de responsabilidade em violação à probidade administrativa, à lei orçamentária e ao cumprimento das decisões judiciais – Art. 85, V, VI e VII, CRFB/88 –; na desobediência constitucional no que se refere à proibição de abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes – Art. 167, V, CRFB/88 –, além de outras violações descritas pela Lei 1.079/50, pelas Leis Orçamentárias Anuais de 2014 e 2015 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pugnando ao fim pela perda do cargo presidencial e pela inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos¹⁵⁶.

Protocolada a peça acusatória, é de incumbência do Presidente da Câmara receber ou rejeitar a denúncia de impeachment, tomando como base o preenchimento dos aspectos formais da petição, descritos no Art. 218, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁵⁷, para em seguida, caso atenda aos requisitos, encaminhar o caso para o juízo de admissibilidade, feito em conjunto pelos deputados federais.

É importante, portanto, ressaltar que não cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados, neste momento inicial, decidir acerca do juízo de conveniência e admissibilidade da denúncia, devendo somente proferir decisão simples, vinculada aos preceitos formais da peça acusatória, determinando a continuidade ou não do procedimento de responsabilização.

¹⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. **Denúncia nº 1 de 2016**. 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Acesso em: 15/11/2017.

¹⁵⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Crimes De Responsabilidade Da Presidente Da República**: Reflexões e subsídios para análise do processo Impeachment de Dilma Vana Rousseff, com Base na Denúncia de Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal. 2016. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf##LS>>. Acesso em: 14/11/2017.

¹⁵⁷ BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 14/11/2017. “Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade. § 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.”

Quanto a isso, cabe mencionar fato interessante que ocorreu no caso de responsabilização da ex-presidente Dilma. Foram oferecidas, até o efetivo recebimento desta acusação pelo Deputado Eduardo Cunha, mais de vinte outras denúncias em face da acusada, sendo todas rejeitadas preliminarmente pelo Presidente da Câmara, de modo que se discute se o referido Deputado estava executando seu papel, atinente as limitações de sua competência, ou se estava de fato realizando um juízo de conveniência ilegal acerca da possível instauração de impeachment.

Seguindo esta tendência, inúmeras denúncias em face do atual Presidente da República Michel Temer já foram protocoladas e rejeitadas liminarmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, atualmente o Deputado Federal Rodrigo Maia, o que coloca em xeque os princípios constitucionais de separação de poderes e competências, norteadores do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Voltando ao caso em análise, após formalmente aprovada a denúncia pelo Presidente da Câmara, a mesma foi recebida em 02 de dezembro de 2015 pela Câmara dos Deputados, sendo, em ato contínuo, instaurada Comissão Especial, para elaboração de parecer. Elaborado, pois, parecer pela Comissão Especial da Câmara, contendo uma breve explanação acerca da averiguação dos fatos expostos na denúncia, foi o mesmo submetido à votação interna no âmbito da comissão, a fim de decidir, posteriormente, sobre a procedência da peça acusatória.

Com a aprovação do parecer supramencionado, seus termos foram amplamente discutidos no Plenário da Câmara dos Deputados para que os congressistas estivessem em plenas condições de decidir sobre a admissibilidade do procedimento. Na ordem de 367 votos favoráveis – num total de 511 deputados presentes –, foi a denúncia admitida pela Câmara em 17 de abril de 2016 e seguiu ao Senado Federal para julgamento de mérito.

A denúncia de impeachment foi protocolada no Senado Federal em 19 de abril de 2016, e, em seguida, foi eleita a Comissão Especial do Senado Federal, a qual executou seus trabalhos sob a presidência do Senador Raimundo Lira e sob a relatoria do Senador Antônio Anastasia.

A partir daí, a Comissão Especial começou a colher documentos e depoimentos para elaboração do parecer, o qual foi aprovado internamente, em 06 de maio de 2016, na nona reunião da referida Comissão, com 15 votos favoráveis e 5 contrários, para então seguir a votação acerca da instauração do processo perante o Senado Federal, com necessidade de quórum de maioria simples para prosseguimento do caso.

Em sessão realizada no dia 11 de maio de 2016 no Plenário do Senado Federal, foi aprovado em votação nominal, na ordem de 55 senadores favoráveis, o parecer de admissibilidade do processo de impeachment, com a consequente instauração definitiva do procedimento perante o Tribunal Político.

Percebe-se que, até esse momento, a partir da sequência de eventos narrados, o impeachment da ex-presidente Dilma seguiu o mesmo trâmite do Caso Collor, com a efetivação de um novo juízo de admissibilidade pelos senadores, conforme entendimento firmado pela ADPF 378. Nesse contexto, enquanto não houve a instauração definitiva do procedimento no Senado, a acusada continuou exercendo normalmente suas funções presidenciais, sendo afastada do cargo somente após a admissibilidade supracitada, com determinação de afastamento de 180 dias, nos termos do Art. 86, § 1º, I e § 2º da CRFB/88¹⁵⁸.

Nesse caso, é relevante fazer remissão às considerações feitas no capítulo anterior do presente trabalho, no que concerne a separação de competências entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal no processo de impeachment, a qual é bastante clara. São encarregados os deputados federais de realizarem o juízo de admissibilidade da acusação e os senadores o julgamento de mérito do caso, de forma que é assentado pela doutrina de José Afonso da Silva que não cabe recusa do Senado quanto à instauração do processo de impeachment, uma vez já tenha sido admitida a acusação no âmbito da Câmara. O referido autor extrai esse entendimento da interpretação do Art. 86 da CRFB/88, que dita que “admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade”¹⁵⁹, o qual não abre margem para realização de outro juízo de admissibilidade fora das atribuições dos representantes do povo. Concluindo-se, desse modo, pela incoerência desta votação de admissibilidade pelos senadores.

¹⁵⁸ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16/11/2017. “Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. § 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.”

¹⁵⁹ BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16/11/2017.

Retornando ao estudo do caso concreto, uma vez instaurado o processo de responsabilização no seio do Tribunal político julgador, foi convocado a presidir seu trâmite o Presidente do STF, à época o Ministro Ricardo Lewandowski. A partir deste momento todos os esforços foram então direcionados a fase instrutória do procedimento, com juntada de novas provas, produção de pareceres técnicos e oitiva de testemunhas.

A Presidente acusada se habilitou no processo e constituiu seus advogados acompanhando toda a instrução e, em 28 de julho de 2016, apresentou suas alegações finais.

Foi apresentado novo relatório pela Comissão Especial no dia 02 de agosto de 2016, oportunidade em que o senador relator Antônio Anastasia se manifestou a favor da acusação da denunciada, tendo sido na mesma oportunidade lido o voto de outros senadores favoráveis à condenação. Aprovado o referido parecer de pronúncia no âmbito da Comissão Especial e do Plenário do Senado, desenvolveu-se o libelo acusatório e o Senado Federal tornou-se Tribunal Político propriamente dito no dia 25 de agosto de 2016, quando deu início a sessão de julgamento.

Em julgamento foram inquiridas sete pessoas, entre testemunhas e informantes, e, foi dada a palavra a Presidente acusada, na sessão final de julgamento do dia 30 de agosto de 2016, tudo conforme a disposição do Art. 27 da lei 1.079/50.

Finda a instrução, foram realizados os debates orais, com manifestações explícitas da acusação, da defesa e dos senadores. Por fim, o ministro do STF apresentou relatório escrito, com resumo de todos os fundamentos apresentados pela acusação e pela defesa, para, em seguida, passar-se a votação de julgamento, em que os senadores deveriam responder sim ou não a seguinte indagação, constante no roteiro de julgamento¹⁶⁰:

Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?

Todavia, antes de iniciada a votação, foi protocolado o Requerimento nº 636/2016¹⁶¹ pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), com fundamento no Art. 312,

¹⁶⁰ BRASIL. Senado Federal. **Roteiro para A Sessão De Julgamento**: conforme acordado em reunião de Líderes com o Presidente do Supremo Tribunal Federal em 17 de agosto de 2016 no Salão Nobre do Senado Federal. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/roteirojulgimpeachment.pdf>>. Acesso em: 15/11/2017

¹⁶¹ BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 636, de 2016**: Processo Denúncia nº 1, de 2016. 2016. Elaborada por Humberto Costa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/126801>>. Acesso em: 15/11/2017.

inciso II e parágrafo único do Regimento Interno do Senado Federal¹⁶², pleiteando o destaque da expressão “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos” do quesito objeto de julgamento pelos senadores.

O instituto do destaque no processo legislativo é definido por Carlos Alberto Nery como¹⁶³:

[...] o instrumento mediante o qual pode se utilizar os Deputados, individual ou coletivamente, ou as bancadas partidárias, com o objetivo de alterar, como último recurso, o texto de qualquer proposição em fase de votação, revestindo-se essa intenção com a roupagem idêntica à pretendida pela modificação. Assim, os destaques objetivam estabelecer uma preferência na votação, de forma a evitar que em relação ao dispositivo ou emenda destacada ocorra prejudicialidade.

O destaque, portanto, é um mecanismo que poderá ser utilizado em último caso, ou seja, já no momento da votação parlamentar, requerendo a alteração do questionamento da deliberação, com fins de obter vantagem supostamente não alcançada caso se procedesse com a votação sem a separação.

O requerimento de destaque feito no momento da votação do impeachment da ex-presidente Dilma foi inovador, haja vista o mecanismo ser utilizado somente, até aquele momento, nas deliberações legislativas da Casa Parlamentar. Por isso, o mesmo foi amplamente discutido entre os senadores do Plenário, até que finalmente foi acatado pelo ministro do STF Ricardo Lewandowski, responsável por presidir o julgamento, em termos que serão melhor expostos no próximo tópico do trabalho.

Dessa feita, foram feitas duas formulações aos senadores. A primeira a respeito da condenação da sanção de perda do cargo presidencial, formulada sob o seguinte quesito: “Cometeu a acusada, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados, devendo ser condenada à perda

¹⁶² BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970**. Diário Oficial Da União, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <http://www010.data.gov.br/sislex/paginas/72/SF/1970/93_1.htm>. Acesso em: 15/11/2017. “Art. 312. O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para: I - constituir projeto autônomo, salvo quando a disposição a destacar seja de projeto da Câmara; II - votação em separado; III - aprovação ou rejeição. Parágrafo único. Independente de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de partido, observada a seguinte proporcionalidade: (Incluído pela Resolução nº 8, de 2016) I - de 3 (três) a 8 (oito) Senadores: 1 (um) destaque; (Incluído pela Resolução nº 8, de 2016) II - de 9 (nove) a 14 (quatorze) Senadores: 2 (dois) destaques; (Incluído pela Resolução nº 8, de 2016) III - mais de 14 (quatorze) Senadores: 3 (três) destaques. (Incluído pela Resolução nº 8, de 2016).”

¹⁶³ NERY, Carlos Alberto. **O processo legislativo e o regimento parlamentar**. 2001. Apostila do Curso de Especialização em Processo Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2007. Apostila. p.54. Disponível em: <<https://projetoidei.files.wordpress.com/2011/01/manual-do-procedimento-legislativo.pdf>>. Acesso em: 15/11/2017.

do seu cargo?”, em que votaram os senadores com 61 votos sim e 20 votos não 20, num total de 81 parlamentares, sendo proferida decisão colegiada favorável à condenação, pelo cumprimento do quórum mínimo constitucional de dois terços dos membros do Senado Federal. Em seguida, foi formulado o quesito fruto do destaque parlamentar acatado, qual seja: “Ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos?”, oportunidade em que os julgadores votaram na ordem de 42 votos sim, 36 votos não e 3 abstenções, num total de 81 senadores federais, restando, portanto, rejeitado o quesito destacado.

Ao final foi lavrada sentença, em 31 de agosto de 2016, refletindo o entendimento do Senado Federal de que a acusada, Dilma Rousseff, cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/50, ficando assim condenada somente a pena de perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil. Tendo sido, conforme exposto, excluída a imposição da pena de inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oitos anos.

Entendido todo o deslinde dos fatos que desencadearam na sentença de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, passaremos agora ao momento crítico do trabalho, em que serão levantados todos os argumentos construídos até o presente momento, para que se possa defender a inconstitucionalidade da sentença proferida pelo Tribunal político, a qual, apesar de proferir que a denunciada incorreu na prática de crimes de responsabilidade, maculou o mandamento constitucional que prescreve que a condenação do impeachment se materializa pela aplicação da pena de perda do cargo e de inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública.

4.3 A inconstitucionalidade da não aplicação da sanção de inabilitação para o exercício da função pública no julgamento de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff

Até aqui, fora analisado o instituto do impeachment, com direcionamento dos esforços para compreensão da sua origem, desenvolvimento, procedimentos e natureza jurídica, com apuração, inclusive, dos acontecimentos processuais e procedimentais ocorridos nos dois impeachments federais já ocorridos no Brasil. Com isso, algumas importantes

conclusões podem ser feitas a fim de se atingir a dedução que se pretende estabelecer, qual seja a de que o afastamento da pena de inabilitação é inconstitucional.

Primeiramente pode-se inferir que o impeachment é um instituto de Direito Constitucional, pois se propõe a defender a própria Constituição à medida que os crimes de responsabilidade, instrumentos ensejadores da responsabilização política, habilitam-se, precipuamente, em defesa dos principais princípios democráticos regidos pela Lei Maior, conforme foi demonstrado em tópico específico deste trabalho.

Dessa forma, as regras básicas de impeachment elencadas na Carta Magna, que estabelecem inferências e fundamentos do instituto, devem ser irremediavelmente consideradas e aplicadas em nome da Supremacia Constitucional, princípio este que adverte que a Constituição é a principal norma jurídica do país, pois valida todos os poderes estatais e fixa a organização e estruturação dos órgãos que deles emanam, colocando-se formal e materialmente superior em relação as demais normas jurídicas¹⁶⁴.

Infere-se, portanto, que deve ser forçosamente rechaçado tudo aquilo que constar expressamente na Lei 1.079/50 e em outros dispositivos normativos, ou até mesmo aquilo que for proveniente de uma interpretação legislativa, mas que não guardar correspondência com os dispositivos e preceitos defendidos pela Carta Magna sobre o instituto de responsabilização.

Dito isto, preceitua o Art. 52, parágrafo único que no caso de julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade o processo deverá tramitar privativamente no âmbito do Senado Federal e funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida com o cumprimento do quórum mínimo de dois terços dos membros do Tribunal político, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. *In verbis*:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

[...]

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, **limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.** (grifo nosso)

Percebe-se, pela própria leitura do artigo transcrito, que o texto constitucional foi claro ao definir o caráter cumulativo da sanção de impeachment, impondo para tanto como

¹⁶⁴ SILVA, *op. cit.*, p. 45.

pena à autoridade condenada a perda do cargo com inabilitação para o exercício da função pública, sem conferir brecha para interpretações diversas. Caso fosse a intenção do constituinte originário abrir margem para que no próprio julgamento fosse decidido se a autoridade condenada deveria ou não ser interdita para o exercício da função pública, teria posto no texto do dispositivo que a condenação seria de perda do cargo com ou sem inabilitação, como bem fez em outros artigos, como no Art. 5º, LXVI, que dita que: “ninguém será levado à prisão ou nela mantido, quando a lei admitir a liberdade provisória, com ou sem fiança”, correspondendo à fiança em uma medida facultativa, o que não aconteceu na inabilitação.

Em sentido contrário, pode-se erroneamente sustentar que a expressão “limitando-se” – em “limitando-se a condenação (...) à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública” –, extraída do trecho acima, estabelece uma ideia de que a sanção limite ou máxima que poderá ser imposta no impeachment é a de perda do cargo com inabilitação, de forma que podem, supostamente, ser impostas variações desta punição, sem, contudo, extrapolar o máximo constitucional firmado, o que justificaria a sentença de impeachment de Dilma, em que foi aplicada somente a perda do cargo.

Todavia, tal entendimento é completamente falho, pois, caso fosse de fato aplicável, concederia aos julgadores políticos a autonomia de acomodarem a condenação às suas próprias aspirações ou à gravidade da infração política praticada, eximindo-se, nos casos que julgassem necessários, de aplicar qualquer uma das sanções previstas, mesmo diante da comprovação flagrante de cometimento de infrações políticas pelo presidente, já que, se a sanção máxima é a aplicação das duas penas – perda do cargo e inabilitação por oito anos para o exercício de qualquer função pública –, a mínima seria a aplicação de nenhuma delas, o que macula profundamente a finalidade perseguida pelo impeachment, de afastar a autoridade incompetente da gerência da coisa pública.

Ademais, a fim de confirmar o que foi defendido, vale ressaltar que, por ser o impeachment um instituto de Direito Constitucional e não Penal, não é aplicável nos casos de responsabilização o princípio de gradação da pena, em que, em decorrência da gravidade do delito cometido, a sanção é ampliada ou reduzida. Este entendimento é esposado por Gabriel Luiz Ferreira, em dissertação aprovada pelo Congresso Jurídico Americano de 1900, como bem é indicado por Paulo Brossard ao transcrever as palavras do jurista. Senão vejamos¹⁶⁵:

¹⁶⁵ PINTO, *op. cit.* p. 76 – 77.

Em dissertação mais de uma vez louvada por Viveiros de Castro e aprovada pelo Congresso Jurídico Americano de 1900, seguro “na lição dos publicistas mais autorizados”, doutrinou Gabriel Luiz Ferreira: **“o ‘impeachment’ é uma instituição de Direito Constitucional, e não de Direito Penal, sendo-lhe, portanto, inaplicável o princípio, por este estabelecido, da gradação da pena pela gravidade do delito.** Ao conjunto de providências e meios elucidativos, que o constituem, dá-se o nome de processo, porque é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento; mas, é um processo sui generis, que não se confunde com o processo judiciário, porque deriva de outros fundamentos e visa fins muito diversos. Se algumas de suas formulas são semelhantes, se ambos terminam por um julgamento que se resolve em sentença, condenando ou absolvendo, nem por isso deixa ele de ter o caráter de um fato essencialmente político”. (grifo nosso)

Logo, diante da prática de uma única infração política ou de todas as previstas pela Lei 1.079/50, se o Presidente for de fato condenado por impeachment, por dois terços dos senadores federais, a ele deverá ser imposta as duas sanções constitucionais previstas.

Desse modo, tomando como fundamento o princípio da Supremacia Constitucional, o principal ponto que pode ser suscitado para refutar a inconstitucionalidade da sentença do impeachment de 2016 é a própria exegese do texto constitucional, que não abre margens para outra interpretação do que aquela de necessária aplicação da pena de inabilitação.

Além disso, foi identificado que a natureza jurídica do impeachment é política e que, devido a isso, o procedimento de responsabilização está ladeado de discricionariedade em sua execução, o que pode levar a crer que é permitido aos juízes políticos, no seio de julgamento, optar pela não aplicação de um determinado preceito constitucional, por mera conveniência.

Entretanto, em que pese a natureza política do impeachment, todo o seu julgamento deve ser conduzido obedecendo aos liames proposto pela Constituição, sendo, inclusive, passível de interferência por Mandado de Segurança caso assim não se proceda. Esse entendimento é esposado por Carlos Alberto Menezes Direito, que adverte¹⁶⁶:

Não se pode esquecer que, embora predomine a natureza política, o instituto fica no resguardo das regras jurídicas constitucionais, o que quer dizer, concretamente, que sua aplicação depende do preenchimento dos pressupostos estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional especial. Invocar o remédio constitucional não é, apenas, uma questão política, é, antes de tudo o mais, uma questão jurídica de Direito Público, e, portanto, subordinada às regras científicas próprias, a começar pelo contraditório e ampla defesa, para não falar do sempre fundamental *due process of law*.

¹⁶⁶ DIREITO, Carlos Alberto Menezes. A disciplina jurídica do Impeachment. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/9109/A_Disciplina_Jur%C3%ADdica_do_Impeachment.pdf>. Acesso em: 01/11/2017.

Ou seja, a finalidade política do impeachment não justifica a manipulação dos seus preceitos para satisfação dos ideais dos políticos que o conduzem em julgamento. Nesse contexto, vale lembrar que o Senado Federal quando inicia o processo de impeachment é despojado de suas funções legislativas habituais e funciona como verdadeiro Tribunal Político, de modo que, apesar de proferir uma sentença de natureza política, deve adotar critérios jurídicos em todo o seu trâmite de julgamento, exemplo disso é a presença do Presidente do STF para presidir o feito.

Entende-se, portanto, que no decorrer da deliberação da condenação da ex-presidente Dilma por impeachment, o papel do ministro do STF Ricardo Lewandowski, ao conduzir o Tribunal Político, era justamente o de prevenir que fosse proferida pelos senadores uma decisão que escapasse a ordem constitucional vigente.

No caso concreto em tela, o Ministro embasou sua decisão que deferiu o pedido de destaque parlamentar, responsável por afastar a sanção de inabilitação da condenação, sob a alegação de que o Presidente do STF não atua no processo de impeachment como juiz constitucional, e que, por isso, não deveria realizar a interpretação dos dispositivos da constituição naquele momento. Foram suas palavras¹⁶⁷:

Sr^{as} Senadoras, Srs. Senadores, já afirmei, mais de uma vez, que o Presidente do Supremo Tribunal Federal, ao presidir a sessão de impeachment, não está aqui para exercer a função de juiz Horário constitucional. Não me cabe interpretar o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, que é atribuição exclusiva dos integrantes deste egrégio Plenário, em primeiro lugar. Este Presidente, neste caso, ao presidir o processo de impeachment, tem as suas atribuições limitadas exclusivamente à solução de questões procedimentais e regimentais.

Além disso, destacou que o Senado Federal era soberano no julgamento da causa, não devendo o ministro interferir nas decisões de mérito, de modo que caso houvesse alguma lesividade decorrente do destaque de votação, deveria a mesma ser posteriormente dirimida por julgamento de Mandado de Segurança pelo STF. Fundamentando ao fim sua decisão favorável, com fulcro no Art. 68, da Lei 1.079/50, o qual, segundo o ministro, estabelece que a votação das sanções deve ocorrer em separado.

Todavia, tal argumentação não deveria prosperar. Senão vejamos.

O papel do ministro do STF no julgamento de impeachment é definido com excelência por Paulo Brossard, nos seguintes termos¹⁶⁸:

¹⁶⁷ BRASIL. Senado Federal. **Notas Taquigráficas**. Processo Denúncia nº 1, de 2016. 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567#tramitacao>>. Acesso em: 19/11/2017.

¹⁶⁸ PINTO, *op. cit.*, p. 149.

Em verdade, se o Presidente do Supremo Tribunal Federal for magistrado que esteja à altura do alto cargo que a nação lhe confiou, com o saber que tenha, a autoridade moral que possua, o prestígio de toga que enverga, a majestade de função que exerce, poderá amainar as paixões mais exacerbadas ou moderar os excessos; interpretando as leis com sabedoria e aplicando-as com imparcialidade, poderá ele proporcionar condições melhores de julgamento, o julgamento inspira mais confiança e maior acatamento popular a decisão do Senado, que é definitiva e irreversível.

Ou seja, cabia justamente ao ministro Ricardo Lewandowski moderar os excessos que poderiam surgir em julgamento, interpretando as leis e aplicando-as com imparcialidade, de modo que o julgamento de impeachment percorresse um trâmite constitucional e legítimo, o que de fato não ocorreu.

Além disso, o Art. 68, da Lei 1.079/50 suscitado em julgamento estabelece que:

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Primeiramente, percebe-se que o referido artigo não foi sequer recepcionado pela atual Constituição, uma vez que a lei especial foi editada em 1950, sob a vigência da Constituição de 1946, época em que o período de inabilitação era definido pelos senadores, e não fixado pela Lei Maior, de modo que sequer poderia ser avocada sua imposição.

De outro modo, em uma leitura breve do dispositivo, pode-se fazer crer, equivocadamente, que o mesmo está vigente no que se refere à realização de duas votações de mérito pelos julgadores, uma acerca da perda do cargo e outra acerca da aplicação ou não da sanção de inabilitação. Mas o que na verdade o mesmo estabelece é que seja questionado primeiramente sobre o cometimento dos crimes de responsabilidade e a destituição do cargo, para, em seguida, caso a votação alcance o quórum constitucional, questionar aos senadores somente quanto ao prazo de inabilitação, e não se a referida pena deve ser ou não aplicada. De todo modo, caso parta de qualquer dos entendimentos retratados, de recepção ou não recepção do artigo, não há possibilidade de se utilizar do mesmo para embasar a votação em separado das penas constitucionais.

Não se pode também descartar a feição que foi dada à pena de inabilitação no impeachment de Collor, no qual, conforme estudado, a pena de interdição foi aplicada isoladamente pelo Tribunal político, em virtude da renúncia do Presidente, em 1992. Foi dada,

nesse caso, faculdade aos senadores para aplicarem as duas penas em conjunto ou qualquer uma delas isoladamente? Entendemos que não.

No julgamento de Collor, a renúncia presidencial desestabilizou o trâmite esperado do processo e possibilitou a saída imediata do acusado do cargo presidencial, antes mesmo da deliberação do impeachment, restando sem objeto a pena de perda do cargo. Ou seja, essa sanção não foi determinada em sentença porque não tinha mais razão de ser desde o momento que o presidente por ato próprio renunciou ao posto por ele ocupado. Desse modo, conclui-se que não foi uma liberalidade do Tribunal político deixar de aplicar a sanção constitucional de perda do cargo, mas sim uma consequência do ato unilateral de renúncia do presidente.

Além disso, em que pese aplicação da sanção de perda do cargo ter sido corrompida, o Tribunal político seguiu o julgamento para fins de aplicar a sanção de inabilitação, com pretensão de fazer valer o mandamento constitucional do Art. 52, § único. Conforme exposto em tópico próprio, essa atitude do Senado Federal foi confirmada pelo STF no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689.

Nesta oportunidade, os ministros do Tribunal Constitucional estabeleceram que a pena de inabilitação é autônoma, ou seja, não depende da aplicação da pena de perda do cargo para ser imposta, de modo que é plausível sua aplicação isolada, uma vez que a mesma decorre diretamente da confirmação pelo Tribunal Político do cometimento de crimes de responsabilidade, é não da destituição do cargo presidencial. Ou seja, entendeu o STF que, dado o cometimento de infrações políticas, a pena de inabilitação deve ser necessariamente prescrita pelo Tribunal Político.

Nesse sentido vejamos o seguinte trecho extraído do voto do Ministro Neri Silveira, neste contexto de julgamento¹⁶⁹:

Cumprido, entretanto, ter presente, também, na consideração do impeachment, que as consequências da procedência da acusação não se restringem ao mero afastamento do acusado do cargo que ocupa, senão que se lhe impõe sanção de grave consequência, no plano dos direitos políticos, eis que inabilitado ficará por certo tempo «para o exercício de função pública». Não cabe, destarte, avaliar os efeitos do impeachment, tão-somente, no que concerne à cominação da perda do cargo, podendo, por vez, os reflexos negativos da condenação adquirir proporções mais significativas, para o acusado, do que o afastamento do cargo. Imagine-se, ad exemplum, o que sucederia se a sentença de condenação, no processo de impeachment, acontecesse poucos dias antes do término do mandato. A inabilitação a ser imposta, para o exercício de função pública, por oito anos, ut parágrafo único

¹⁶⁹ BRASIL. Superior Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Mandado de Segurança nº 21.689**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Diário de Justiça. Brasília, 01 fev. 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>>. Acesso em: 20/11/2017.

do art. 52, da Constituição de 1988, ganharia, à evidência, significado negativo inequivocamente maior à vida pública do assim condenado no processo político. Não é possível, de outra parte, deixar de conferir à inabilitação temporária para o exercício de função pública justificativa correspondente à dos motivos que conduzem ao afastamento do cargo, ex auctoritate sententiae.

Proferiu, desse modo, o Ministro Neri Silveira, entendimento no sentido de que a pena autônoma de inabilitação é relevante para garantir a finalidade que se propõe o impeachment, visto que resguarda o interesse público, prevenindo que uma autoridade condenada à perda do cargo em seus últimos dias de mandato retorne, pouco tempo depois, a exercer cargo relevante na máquina estatal, mesmo tendo incorrido em infrações políticas.

Dita ainda a ementa do julgado prescrito que não é possível a aplicação apenas da pena de perda do cargo, o que corrobora com a flagrante inconstitucionalidade da sentença de impeachment de Dilma Rousseff¹⁷⁰:

No sistema do direito anterior à Lei nº 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Lei nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão-somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, § 3º; Lei nº 30, de 1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27, de 1892, artigos 23 e 24). **No sistema atual, da Lei nº 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade** (CF, 1934, art. 58, § 7º; CF, 1946, art. 62, § 3º; CF, 1967, art. 44, parág. único; EC nº 1/69, art. 42, parág. único; CF, 1988, art. 52, parágrafo único; Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 31, 33 e 34).

Assim, é possível identificar que no primeiro julgamento de impeachment presidencial da história do Brasil foi gerado precedente que se posicionou pela valorização da imposição da pena de inabilitação para o exercício da função pública, visto que a mesma foi aplicada isoladamente, dada à constatação da prática de crimes de responsabilidade, com o intuito de resguardar a coisa pública de nova investidura da autoridade acusada pelo período futuro de oito anos. Devendo ter sido esse entendimento, de valorização da pena de inabilitação, aplicado no caso de impeachment de Dilma, por força da ADPF 378¹⁷¹.

Logo, temos que a inabilitação para função pública decorre da própria responsabilização presidencial, devendo a mesma ser investida em nome da supremacia dos interesses estatais.

A partir de todo o exposto, defende o presente trabalho que a sentença de impeachment de Dilma foi claramente inconstitucional, de modo que o Tribunal político só

¹⁷⁰ *Ibidem*, Acesso em: 20/11/2017.

¹⁷¹ BRASIL. Superior Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Medida Cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Ementa por Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 13/11/2017.

poderia ter se posicionado de duas maneiras: considerando procedente a condenação e aplicando à acusada a sanção de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo período de oito; ou absolvendo a Presidente, deixando-a concluir livremente seu mandato e desimpedindo-a para futuramente exercer qualquer tipo de função pública.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que em uma sociedade democrática, que visa respeitar os direitos individuais e políticos dos cidadãos e promover a legitimidade popular, é fundamental que aflorem institutos de responsabilização como o impeachment.

Nesse contexto, posto como a única ferramenta constitucional de responsabilidade política presidencial, o impeachment é indispensável na dinâmica do Estado Democrático de Direito Brasileiro. Mas, para que alcance a finalidade que se propõe, é necessário que sua aplicação siga rigorosamente os ideais e dispositivos constitucionais.

Partindo-se desse entendimento, o presente trabalho monográfico buscou sustentar que a sentença de impeachment da ex-presidente Dilma Vana Rousseff foi ato inconstitucional, pois, ao excluir a sanção de inabilitação para o exercício da função pública pelo período de oito anos mesmo diante da aclamação do Senado Federal de que a acusada incorreu em infrações políticas, subjugou importantes princípios basilares defendidos pela Carta Magna de 1988, como a Supremacia Constitucional, a Supremacia do Interesse Público e a Representação Popular.

Após uma explanação histórica do impeachment e da sedimentação necessária de alguns conceitos a ele relacionados, como os crimes de responsabilidade, sua natureza jurídica e os procedimentos definidos para sua efetivação, traçou-se um paralelo entre o impeachment de 1992 e o de 2016, a fim de sustentar a hipótese levantada.

Com isso, confirmou-se que a sentença de impeachment da ex-presidente Dilma é de fato inconstitucional, pois não coaduna com o disposto no Art. 52, § único, da CRFB/88, que dispõe acerca das penas de responsabilização política.

Além disso, o ato político em debate confrontou o precedente estabelecido de que a pena de inabilitação é decorrente da própria responsabilização e que, por isso, deve ser aplicada quando verificada a prática de alguma das infrações descritas pela Lei 1.079/50, não podendo proceder-se com a aplicação somente da perda do cargo, conforme firmado pelo Superior Tribunal Federal no julgamento do Mandado de Segurança nº 21.689 de 1993.

Por fim, foi estabelecido que, além de ser inconstitucional, é completamente desarrazoado o ato político que permite ao Presidente destituído do cargo por crimes de responsabilidade retornar, logo depois, a gerência da coisa pública, tornando imprestável todo o processo de responsabilização anteriormente conduzido.

Desse modo, observa-se que, com a deliberação de procedência da acusação de impeachment pelo Tribunal político, deveria o Senado Federal ter imposto à acusada a sanção

de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo período de oito anos. Caso contrário, deveriam os senadores ter absolvido a Presidente, de modo a eximir-se completamente de aplicar qualquer sanção, tanto a de perda do cargo como a de inabilitação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Alessandro Rafael Bertollo de. **O conceito de crime**. 2002. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/3705/o-conceito-de-crime>>. Acesso em: 02/10/2017.

ANDRADE, Flavia; CARVALHO, Felipe Augusto de Oliveira de. **O Auge e a Queda de Fernando Affonso Collor de Mello: Uma Análise dos fatos pela Revista Veja**. 2013. 20 f. Tese (Doutorado) - Curso de Comunicação Social, Centro Universitária Una, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/flaviaandrade31586/anlise-crtica-da-mdia-veja>>. Acesso em: 10/11/2017.

BARBOSA, Ruy; PIRES, Homero. **Commentarios à Constituição Federal Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1933. (III Volume).

BARROS, Sérgio Resende de. **Estudo Sobre o "Impeachment"**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>>. Acesso em: 20/09/2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

_____. **O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993. 206 p.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade**. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. 280 p.

BRANDALISE, Giulianna de Miranda. **O Impeachment Configurado no Sistema Brasileiro: Entre seus aspectos jurídicos e políticos**. 2015. 80 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015. p. 13. Disponível em: <<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/852/1/TC%20II%20-%20Giulianna%20de%20Miranda%20Brandalise.pdf>>. Acesso em: 21/9/ 2017.

BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brazil, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 05/10/2017.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 08/10/2017.

_____. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 09/10/2017.

_____. **Constituição (1937)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 10/10/2017.

_____. **Constituição (1946)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 12/10/2017.

_____. **Constituição (1967)**. Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 13/10/2017

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19/9/2017.

_____. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892**. Regula o processo e julgamento do Presidente da Republica e dos Ministros de Estado nos crimes communs. Rio de Janeiro, 8 out. 1892. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0027.htm>. Acesso em: 09/10/2017.

_____. **Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892**. Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da Republica. Rio de Janeiro, 8 out. 1892. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0030.htm>. Acesso em: 09/10/2017.

_____. **Decreto-lei nº 3.914, de 09 de dezembro de 1941**. Lei de Introdução do Código Penal (decreto-lei N. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (decreto-lei N. 3.688, de 3 Outubro de 1941) . Rio de Janeiro, RJ, 09 dez. 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm>. Acesso em: 23 out. 2017.

_____. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1.079.htm>. Acesso em: 13/10/2017.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Registro de Cartas, Leis e Alvarás da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 05/10/2017

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989**. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 31/10/20107.

_____. **Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970**. Diário Oficial Da União, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/SF/1970/93_1.htm>. Acesso em: 31/10/2017.

_____. Senado Federal. **Ato do Senado Federal**. Senado Federal como Órgão Judiciário Processo e Julgamento do Presidente da República Rito Procedimental. Diário Oficial, Brasília, DF, 8 out. 1992. Seção 1, p. 14246. Disponível em: < file:///C:/Users/rafae/Downloads/ARQUIVO_PORTAL_CEI2016_1376-Comissao-ESP-Comissao-CEI2016-20160601.pdf>. Acesso em: 11/11/2017.

_____. **Denúncia nº 1 de 2016.** 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>>. Acesso em: 15/11/2017.

_____. **Notas Taquigráficas.** Processo Denúncia nº 1, de 2016. 2016. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567#tramitacao>>. Acesso em: 19/11/2017.

_____. **Requerimento nº 636, de 2016:** Processo Denúncia nº 1, de 2016. 2016. Elaborada por Humberto Costa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126801>>. Acesso em: 15/11/2017.

_____. **Resolução nº 101, de 1992.** Dispõe sobre sanções no processo de Impeachment contra o Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. de 1992. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/1992.pdf>>. Acesso em: 12/11/2017.

_____. **Roteiro para A Sessão De Julgamento:** conforme acordado em reunião de Líderes com o Presidente do Supremo Tribunal Federal em 17 de agosto de 2016 no Salão Nobre do Senado Federal. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/roteirojulgimpeachment.pdf>>. Acesso em: 15/11/2017

_____. Superior Tribunal Federal. Informativo nº 101, Re 234.223-df. Relator: Ministro Octavio Gallotti. Brasília, DF, 01 de setembro de 1998. **Impeachment e Função Pública.** Brasília, set. 1998. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo121.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. Tribunal Pleno. **Mandado de Segurança nº 21.689.** Relator: Ministro Carlos Velloso. Diário de Justiça. Brasília, 01 fev. 1994. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>>. Acesso em: 12/11/2017.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378.** Medida Cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Ementa por Min. Luís Roberto Barroso. Julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 13/11/2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. 1696 p.

CAVALCANTI, Joao Barbalho Uchoa. **Constituicao federal brasileira : comentarios.** Rio de Janeiro: Litho - Typographia, 1902. 411p

CARVALHO, Katia de (Ed.). **Síntese do rito processual seguido no Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello.** 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas->

daconle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho>. Acesso em: 10/11/2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1992. (Volume V).

_____. **Do Impeachment no Direito Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992. 107 p.

COMPARATO, Fábio Konder. **A renúncia do acusado nos processos de crime de responsabilidade**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012. 1360 p.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. A disciplina jurídica do Impeachment. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/9109/A_Disciplina_Jur%C3%ADdica_do_Impeachment.pdf>. Acesso em: 01/11/2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos da América de 1787**. Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>> Acesso em: 03/10/2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

FONSECA, Annibal Freire da. **Do Poder Executivo na República Brasileira**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1916. 208 p

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 1999. 387 p. p. 205 Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1055/596555.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 14/10/2017.

MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. São Paulo: Saraiva, 1953. 335 p.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira**. 4. ed. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1948. (Volume III).

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. 2051 p.

MICHAELIS. Descriminalizar. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos, 2016. Disponível em: < <http://michaelis.uol.com.br/busca> >. Acesso em 02/10/2017.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Borsoi, 1960. 525 p. (Tomo III).

_____. Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1967. 622 p. (Tomo III).

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 946 p.

MURICI, Marília. **Crime de Responsabilidade. Irrelevância jurídica da renúncia do acusado após a inauguração do processo**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

NERY, Carlos Alberto. **O processo legislativo e o regimento parlamentar**. 2001. Apostila do Curso de Especialização em Processo Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2007. Apostila. p.54. Disponível em: <<https://projotodelei.files.wordpress.com/2011/01/manual-do-procedimento-legislativo.pdf>>. Acesso em: 15/11/2017.

OAB. **Denúncia de impeachment de Fernando Afonso Collor de Mello**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993. 206 p.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Crimes De Responsabilidade Da Presidente Da República: Reflexões e subsídios para análise do processo Impeachment de Dilma Vana Rousseff, com Base na Denúncia de Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal**. 2016. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf##LS>>. Acesso em: 14/11/2017.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O IMPEACHMENT: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República**. 2. ed. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S. A., 1965.

RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?** Barueri: Minha Editora, 2006.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptabilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do presidente renunciante**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

SALLUM JÚNIOR, Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O Impeachment do Presidente Collor: A Literatura e o Processo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, p.163-200, 2011. ISSN: 0102-6445. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n82/a08n82.pdf>>. Acesso em: 11/11/2017.

SARAIVA, Paulo Lopo. **Renúncia não extingue julgamento**. In: Ordem dos Advogados do Brasil. **A OAB e o impeachment**. Brasília: OAB, 1993.

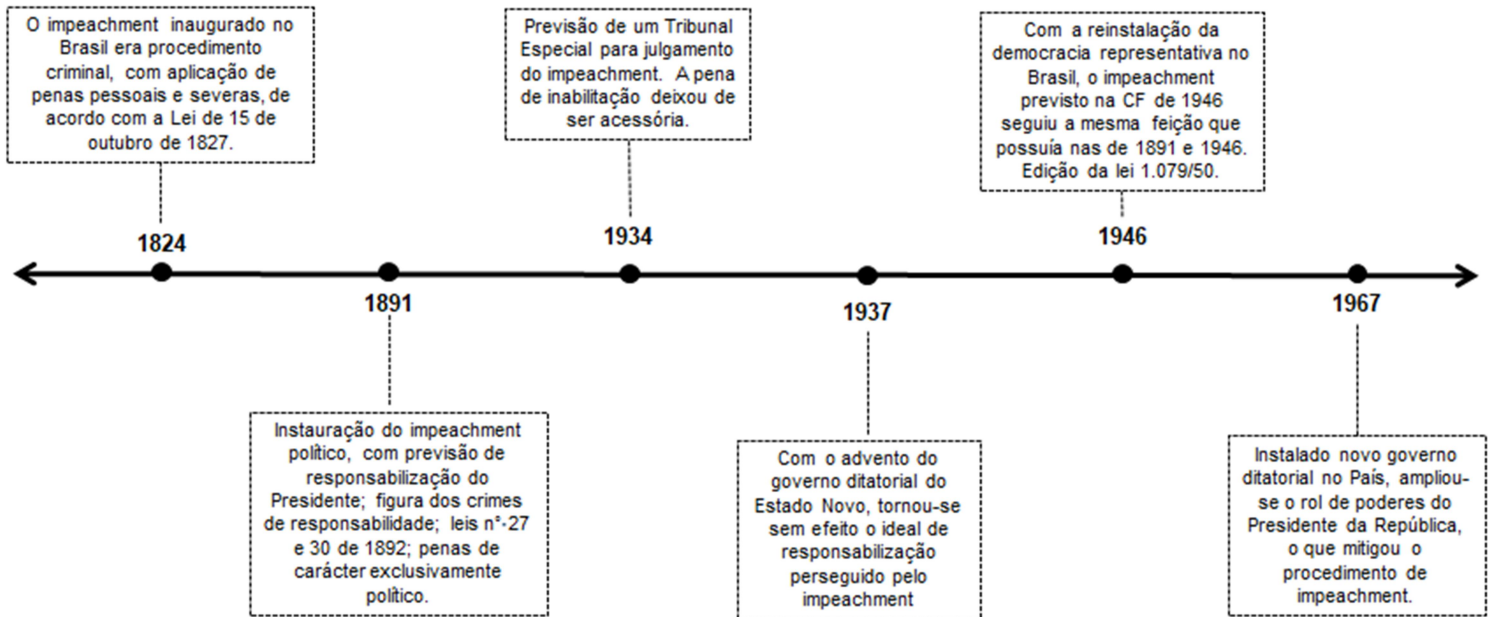
SCHMIDT, Maria Cecília. Impeachment aplicável ao Presidente da República . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1362, 25 mar. 2007. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/9653/impeachment-aplicavel-ao-presidente-da-republica> >. Acesso em: 25/9/2017.

SILVA, José Alfonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. 924 p.

TOLOMEI, Fernando Soares. **Do Julgamento do Presidente da República por Crimes de Responsabilidade**. 2010. 159 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Faculdade de Direito de Presidente Prudente, Presidente Prudente, 2010. Disponível em: < <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/2687/2466>>. Acesso em: 19/9/2017.

ANEXO A

Quadro esquematizado da previsão do impeachment nas Constituições brasileiras pretéritas, de 1824 a 1967, contendo, de forma simplificada, as principais alterações do instituto ao longo dos anos.



ANEXO B

Linha do tempo de todos os eventos ocorridos no processo de impeachment da ex-presidente Dilma Vana Rousseff desde a denúncia, oferecida em 21 de outubro de 2015, até a sessão final de julgamento, ocorrida em 30 de agosto de 2016.

