

LUÍS GUSTAVO FARIA GUIMARÃES

**IMPEACHMENT: ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E
INSTITUCIONAIS**

Tese de Doutorado

Orientador: Professor Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2022

LUÍS GUSTAVO FARIA GUIMARÃES

**IMPEACHMENT: ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS E
INSTITUCIONAIS**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito do Estado, sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Botto de Barros Tojal.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

São Paulo-SP

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Guimarães, Luís Gustavo Faria
Impeachment: aspectos jurídicos, políticos e institucionais; Luís Gustavo Faria Guimarães; orientador Sebastião Botto de Barros Tojal -- São Paulo, 2022.

376

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2022.

1. Impeachment. 2. Presidencialismo. 3. Responsabilidade. 4. Controle político. 5. Separação de Poderes. I. Tojal, Sebastião Botto de Barros, orient. II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: Guimarães, Luís Gustavo Faria

Título: Impeachment: aspectos jurídicos, políticos e institucionais

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

Prof(a). Dr(a).: _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Esta Tese é a conclusão de mais uma etapa de minha trajetória acadêmica, que vem sendo construída, há uma década, graças ao estímulo, a confiança e a colaboração valorosa de pessoas especiais que merecem aqui ser nominalmente citadas e homenageadas.

Meus pais, José Edson e Renata, e meu irmão, Luís Guilherme, que, mesmo a centenas de quilômetros de distância física, são o meu alicerce, meu porto seguro, minha base, minha bússola, e, acima de tudo, a fonte que me dá energia, força e impulso pra sonhar com o futuro e correr atrás dele. Tenho plena consciência que não teria feito nada do que fiz, conquistado o que conquistei e chegado onde cheguei – e ainda pretendo chegar – sem o apoio, as orientações e orações deles.

Meu orientador, Prof. Dr. Sebastião Tojal, que há quase dez anos é mais do que meu orientador, mas uma referência e um querido amigo. Pois foi com ele que dei todos os meus passos em minha trajetória acadêmica até hoje, desde a iniciação científica, passando pela Tese de Láurea, pelo Mestrado e, agora, pelo Doutorado. Foi, portanto, fonte primária de tudo que eu aprendi, escrevi e me propus a fazer nos últimos anos, sempre me encorajando e aconselhando, com paciência e generosidade.

Deputado Eduardo Cury, que além de um chefe extremamente afável, sempre foi, para mim, referência como homem público e cidadão. Em nosso convívio diário, o compartilhamento de valores, de ideias e de confiança mútua ampliaram, ainda mais, a admiração e o orgulho de tê-lo como chefe e representante no Congresso Nacional.

Meus amigos, de São Paulo e de Brasília, que mesmo estando longe ou perto, sabem do espaço que ocupam no meu coração e que são parte relevante de quem eu sou, pois me inspiram e incentivam a ir em frente, e sem os quais, seguramente, não teria conseguido chegar até aqui com tanta leveza.

Por fim, a velha e sempre nova Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, minha *alma mater*, e minha verdadeira segunda casa, lugar sagrado para o direito e para a política no Brasil, que me deu e me ensinou tanto nos últimos dez anos, e que é o depósito das melhores memórias, das mais efusivas alegrias e das minhas maiores saudades.

RESUMO

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Impeachment: aspectos jurídicos, políticos e institucionais**. 2022. 376 p. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

O impeachment é um dos mais poderosos e importantes mecanismos para controle do poder político e de responsabilização dos agentes públicos, especialmente o Presidente da República. O instituto surgiu na Inglaterra e se adaptou ao sistema de governo presidencialista, a partir da Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, que serviu de referencial teórico para outros arranjos institucionais ao redor do mundo, especialmente na América Latina. No Brasil, o impeachment foi introduzido pela Constituição imperial de 1824, e, desde então, foi reproduzido em todas as Constituições brasileiras do período republicano. A presente tese analisa a origem, adaptação e evolução do instituto do impeachment no constitucionalismo brasileiro, para defender que, entre nós, esse instituto possui natureza jurídica, com caráter administrativo ou disciplinar, para responsabilizar o Presidente da República e outras autoridades, pelas ações e omissões vinculadas ao exercício de suas funções. Na prática, contudo, verificamos o desvirtuamento do instituto no Brasil, que tem sido utilizado como forma de responsabilização política dos Presidentes, aproximando o impeachment ao voto de desconfiança próprio de regimes parlamentaristas. Concluímos, por fim, que a má utilização do impeachment no Brasil tem se mostrado como uma das graves vicissitudes do presidencialismo de coalizão brasileiro inaugurado com a redemocratização e a Constituição de 1988.

Palavras-chave: Impeachment. Presidencialismo. Responsabilidade. Controle político. Separação de Poderes.

ABSTRACT

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Impeachment: legal, political and institutional aspects.** 2022. 376 p. Thesis (Doctorate in State Law) – Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, Brazil.

Impeachment is one of the most powerful and important mechanisms for controlling political power and holding public officials accountable, especially the President of the Republic. The institute emerged in England and adapted to the presidential system of government, from the Constitution of the United States of America of 1787, which served as a theoretical reference for other institutional arrangements around the world, especially in Latin America. In Brazil, impeachment was introduced by the Imperial Constitution of 1824, and since then it has been reproduced in all Brazilian Constitutions of the republican period. This thesis analyzes the origin, adaptation and evolution of the impeachment institute in Brazilian constitutionalism, to defend that, among us, this institute has a legal nature, with administrative or disciplinary character, to hold the President of the Republic and other authorities responsible for the actions and omissions linked to the exercise of their functions. In practice, however, we verify the distortion of the institute in Brazil, which has been used as a form of political accountability of Presidents, bringing impeachment closer to the vote of no confidence typical of parliamentary regimes. Finally, we conclude that the misuse of impeachment in Brazil has been one of the serious vicissitudes of Brazilian coalition presidentialism inaugurated with the redemocratization and the Constitution of 1988.

Keywords: Impeachment. Presidentialism. Accountability. Political control. Separation of Powers.

RIASSUNTO

GUIMARÃES, Luís Gustavo Faria. **Impeachment: aspetti giuridici, politici e istituzionali.** 2022. 376 p. Tesi (Dottorato in Diritto Statale) – Facoltà di Diritto, Università di San Paolo, San Paolo.

L'impeachment è uno dei meccanismi più potenti e importanti per controllare il potere politico e ritenere responsabili i funzionari pubblici, in particolare il Presidente della Repubblica. L'istituto è emerso in Inghilterra e si è adattato al sistema di governo presidenziale, dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America del 1787, che è servita come riferimento teorico per altri assetti istituzionali in tutto il mondo, specialmente in America Latina. In Brasile, l'impeachment è stato introdotto dalla Costituzione Imperiale del 1824 e da allora è stato riprodotto in tutte le Costituzioni brasiliane del periodo repubblicano. Questa tesi analizza l'origine, l'adattamento e l'evoluzione dell'istituto di impeachment nel costituzionalismo brasiliano, per difendere che, tra noi, questo istituto ha natura giuridica, con carattere amministrativo o disciplinare, per ritenere il Presidente della Repubblica e altre autorità responsabili dell'azione ed omissioni legate all'esercizio delle loro funzioni. In pratica, però, si verifica la distorsione dell'istituto in Brasile, che è stato utilizzato come forma di responsabilità politica dei Presidenti, avvicinando l'impeachment al voto di sfiducia tipico dei regimi parlamentari. Infine, concludiamo che l'uso improprio dell'impeachment in Brasile è stata una delle gravi vicissitudini del presidenzialismo della coalizione brasiliana inaugurata con la ridemocratizzazione e la Costituzione del 1988.

Parole chiave: Impeachment. Presidenzialismo. Responsabilità. Controllo politico. Separazione del Poteri.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	15
CAPÍTULO 1 – RESPONSABILIDADE JURÍDICA E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: UMA NECESSÁRIA DIFERENCIAÇÃO -----	39
1.1. Responsabilidade jurídica -----	40
1.1.1. Responsabilidade civil -----	41
1.1.2. Responsabilidade penal -----	42
1.1.3. Responsabilidade administrativa -----	43
1.2. Responsabilidade política -----	45
CAPÍTULO 2 – PRESSUPOSTOS E BASES HISTÓRICAS DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT -----	50
2.1. Origem do instituto: o impeachment no constitucionalismo inglês -----	50
2.1.1. O impeachment no Estado Medieval (séculos XIII e XIV) -----	50
2.1.2. O impeachment no Estado Absolutista (séculos XV e XVI) -----	53
2.1.3. O impeachment no período revolucionário (século XVII) -----	54
2.1.4. O impeachment no Estado Moderno (séculos XVIII e XIX) -----	56
2.2. Adaptação do instituto: o impeachment no constitucionalismo norte- americano -----	58
2.2.1. O impeachment na Constituição dos EUA de 1787 -----	61
2.2.1.1. Sujeitos do impeachment -----	62
2.2.1.2. Rito do impeachment -----	63
2.2.1.2.1. Atribuições da Câmara dos Deputados (“the House of Representatives”) -----	64
2.2.1.2.2. Atribuições do Senado (“the Senate”) -----	65
2.2.1.3. Julgamento pelo tribunal do impeachment -----	66
2.2.1.4. Sanções aplicáveis -----	68
2.2.1.5. Fundamentos do impeachment -----	70
2.2.2. O impeachment inglês e o impeachment norte-americano: breves considerações -----	74
CAPÍTULO 3 – IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO ESTRANGEIRO	76

3.1. Sistemas presidencialistas -----	77
3.1.1. Estados Unidos da América -----	78
3.1.2. Argentina -----	85
3.1.3. Paraguai -----	88
3.1.4. Chile -----	92
3.1.5. Peru -----	96
3.1.6. Equador -----	103
3.2. Sistemas mistos ou semipresidencialistas -----	107
3.2.1. França -----	107
3.2.2. Portugal -----	110
CAPÍTULO 4 – IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO --	114
4.1. Impeachment no período imperial -----	114
4.1.1. O impeachment na Constituição de 1824 -----	114
4.1.2. A Lei de 15 de outubro de 1827 -----	117
4.1.3. O impeachment no Império (1824-1889) -----	122
4.2. Impeachment no período republicano -----	126
4.2.1. O impeachment na Constituição de 1891 -----	126
4.2.1.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1891 -----	126
4.2.1.2. O processo constituinte de 1890-1891 -----	128
4.2.1.3. A Constituição de 1891 -----	135
4.2.1.4. Os Decretos nº 27 e 30 de 1892 -----	136
4.2.1.5. O impeachment na Primeira República (1891-1930) ----	140
4.2.2. O impeachment na Constituição de 1934 -----	143
4.2.2.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1934 -----	143
4.2.2.2. O processo constituinte de 1933-1934 -----	145
4.2.2.3. A Constituição de 1934 -----	148
4.2.3. O impeachment na Constituição de 1937 -----	150
4.2.4. O impeachment na Constituição de 1946 -----	151
4.2.4.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1946 -----	151
4.2.4.2. O processo constituinte de 1946 -----	152
4.2.4.3. A Constituição de 1946 -----	155
4.2.4.4. O Projeto de Lei nº 23, de 1948 -----	156

4.2.4.5. A Lei nº 1.079, de 1950 -----	161
4.2.4.5.1. Dos crimes de responsabilidade -----	161
4.2.4.5.2. Do processo de impeachment -----	162
4.2.4.6. O impeachment na Segunda República (1946-1964) ----	166
4.2.5. Impeachment na Constituição de 1967 -----	169
4.2.6. Impeachment na Constituição de 1988 -----	172
4.2.6.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1988 -----	172
4.2.6.2. O processo constituinte de 1987-1988 -----	174
4.2.6.3. A Constituição de 1988 -----	180
4.2.6.4. O impeachment na Terceira República (pós-1988) -----	184
CAPÍTULO 5 – ESTUDO DE CASOS: IMPEACHMENTS NO BRASIL PÓS-1988	192
5.1. Impeachment de 1992 (Presidente Fernando Collor): -----	192
5.1.1. Denúncia e Objeto -----	192
5.1.2. Exame de admissibilidade -----	195
5.1.3. Instauração do processo e afastamento cautelar do Presidente ----	200
5.1.4. Instrução do processo e juízo de acusação -----	204
5.1.5. Julgamento e conclusão do processo -----	211
5.2. Impeachment de 2016 (Presidente Dilma Rousseff): -----	224
5.2.1. Denúncia e Objeto -----	224
5.2.2. Exame de admissibilidade -----	228
5.2.3. Instauração do processo e afastamento cautelar da Presidente ----	238
5.2.4. Instrução do processo e juízo de acusação -----	243
5.2.5. Julgamento e conclusão do processo -----	247
CAPÍTULO 6 – IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO- CONSTITUCIONAL BRASILEIRO À LUZ DA DOCTRINA, DA JURISPRUDÊNCIA E DA EXPERIÊNCIA COMPARADA ENTRE OS PROCESSOS DE 1992 E 2016 -----	254
6.1. Finalidade do impeachment: punição da autoridade ou preservação da instituição? -----	254
6.2. Natureza do impeachment: político, jurídico ou misto? -----	258
6.3. Crime de responsabilidade: infração penal, política ou administrativa? ----	275

6.3.1. Tipificação das condutas -----	275
6.3.2. Pressupostos jurídicos -----	280
6.3.3. Incidência sobre atos cometidos em mandato anterior -----	281
6.4. Processo de impeachment: qual o rito procedimental a ser adotado? -----	286
6.4.1. Apresentação da denúncia -----	286
6.4.2. Recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados -----	286
6.4.3. Exame de admissibilidade pela Câmara dos Deputados -----	290
6.4.4. Instauração do processo pelo Senado Federal -----	296
6.4.5. Instrução processual e juízo de pronúncia -----	303
6.4.6. Julgamento do impeachment -----	304
6.5. Perda do mandato e inabilitação para funções públicas: unicidade ou dualidade de penas? -----	307
6.6. Quais os efeitos da renúncia no processo de impeachment? -----	314
6.7. Controle judicial do impeachment: há limites para atuação do Poder Judiciário? -----	320
CAPÍTULO 7 – O IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: BALANÇO E PERSPECTIVAS -----	336
CONCLUSÃO -----	354
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	362

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

Arena – Aliança Renovadora Nacional

CPP – Código de Processo Penal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

DEM – Democratas

Dep. – Deputado(a)

EUA – Estados Unidos da América

HC – Habeas Corpus

MS – Mandado de Segurança

Min. – Ministro(a)

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLS – Projeto de Lei do Senado

PP – Partido Progressista

PSD – Partido Social Democrático

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

Sen. – Senador(a)

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UDN – União Democrática Nacional

INTRODUÇÃO

Para a adequada compreensão do objeto desta pesquisa, qual seja, o instituto do impeachment, faz-se necessário, em caráter preliminar, estabelecer os pressupostos jurídicos e políticos que fundamentam o referido instituto como o conhecemos na contemporaneidade.

Tais pressupostos, em nossa análise, estão compreendidos a partir da definição teórica do Estado de Direito, da limitação do poder político e do princípio da responsabilidade da autoridade pública. Isso porque tais conceitos guardam intrínseca correlação, visto que derivam uns dos outros e servem de base para a implementação e consolidação do instituto do impeachment até os dias atuais.

De forma introdutória, convém que se esclareça, como faz Nina Ranieri, a adequada definição do “poder” e sua particularização mais relevante e abrangente, concebida como “poder político”:

“O conceito de poder, de modo geral, designa a potencialidade de um sujeito influir, condicionar ou determinar comportamentos, tanto em relação a indivíduos como em relação à natureza ou a objetos. (...). O poder político particulariza-se pelo fato de ser exercido na esfera política, aquela na qual a luta pelo poder é mais abrangente que nas demais esferas da vida em sociedade, posto envolver decisões sobre valores fundamentais. Consiste em relações intersubjetivas de mando e obediência que têm a coação como fundamento.”¹

Nesse sentido, quando se discutem as especificidades do Estado de Direito e a possibilidade ou não de limitação e responsabilidade da autoridade pública e dos governos, está se discutindo a respeito das características do poder de determinado Estado, e mais precisamente, a forma de organização, aplicação e distribuição do poder político naquela localidade.

Não é novidade, portanto, que a história da humanidade em muito se confunde com a história do poder político e, conseqüentemente, com as mais variadas transformações na correlação de forças políticas e na organização do processo decisório ao longo do tempo, desde as primeiras tribos e comunidades, passando pelos povos antigos, pelas

¹ RANIERI, Nina. Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. 2ª ed., Barueri: Manole, 2019, p. 96.

primeiras civilizações, até a formação dos Estados Modernos que deram origem às nações contemporâneas.

Para fins metodológicos, faz-se necessário um recorte temporal, concentrando nossa análise na consolidação do Estado Moderno, entre os séculos XVII e XVIII, quando teorias de filosofia política e grandes fatos históricos iriam mudar os rumos da humanidade, inaugurando um novo modelo de organização social e política, sendo responsável por moldar a concepção de Estado como conhecemos atualmente.

Nina Ranieri organiza o conceito de Estado Moderno em três períodos pré-determinados que, por suas características e peculiaridades, foram dominantes na Europa Ocidental e se sucederam entre si. O primeiro deles – o Estado Estamental – caracteriza-se por ser o período de transição entre o fim do Estado Medieval (e do feudalismo enquanto forma dominante de organização política, econômica e social) e a formação dos primeiros Estados Nacionais.

O segundo período do Estado Moderno se deu a partir da consolidação dos primeiros Estados Nacionais – como Portugal, Espanha, França e Inglaterra – e se caracterizava pelo predomínio do absolutismo enquanto forma de organização social e política:

“No Estado absolutista, governar é um ofício que se exerce mediante a máxima concentração e centralização do poder no soberano. (...) A lei torna-se, portanto, um instrumento de autoridade e, de modo geral, para o indivíduo não havia como reivindicar direitos perante o Estado. Além disso, o governante é *legibus solutus*, isto é, não está vinculado nem limitado pela lei, que é produto de seu poder absoluto. Com tais características principais, esse tipo de Estado afirmou-se no território europeu entre os séculos XVI e XVIII, aproximadamente.”²

Por fim, o terceiro período para compreensão do Estado Moderno advém a partir da consolidação do Estado constitucional e da moderna compreensão de que o poder político deveria ser limitado pela Constituição e pelas leis, como forma de proteção do homem e de garantia de seus direitos e liberdades:

“No Estado constitucional, o poder e o governo encontram-se regulados pelo Direito, com respeito à pessoa humana e seus direitos; sua pedra

² RANIERI, Nina, op. cit., p. 30.

angular é a limitação do poder, a instauração e manutenção da ordem, por meio da Constituição. São garantias institucionais do Estado Constitucional a proteção das liberdades públicas (limitação negativa do poder), a tripartição dos Poderes (limitação constitucional do poder) e a centralidade de instituições representativas (em geral, concretizada no Parlamento). Em sua primeira fase (século XVIII), o Estado constitucional é produto das revoluções burguesas (a inglesa, a francesa e a americana).”³

Apesar de aparentemente simples, a transição do Estado absolutista para o Estado constitucional e a consolidação dos pressupostos que servem de base para nosso objeto de estudo não surgiram do dia para a noite, pois são fruto de um longo e tortuoso processo de maturação filosófica, de luta política e sedimentação social.

Se, até o século XVIII, o monarca era absoluto, inviolável, infalível e irresponsável – não encontrando quaisquer limites para o exercício do poder político, foram precisas diversas e sucessivas iniciativas para romper tal paradigma e impor limites jurídicos, políticos e institucionais aos governantes e ao próprio Estado, sendo “fruto do desenvolvimento do constitucionalismo ocidental”⁴ ao longo dos séculos.

Nesse contexto, a primeira iniciativa, ainda que embrionária, de se impor limites ao exercício do poder político pelo monarca, na transição do Estado Medieval para o Estado Moderno, se deu na Inglaterra, quando o Rei João I (conhecido como “João Sem Terra”) foi obrigado a assinar a Magna Carta em 15 de junho de 1215.

O Rei, enfraquecido pela derrota na guerra contra a França, encerrada em 1214, tomou a iniciativa de aumentar impostos para compensar as perdas sofridas, o que desencadeou um forte descontentamento e pressão por parte da nobreza e do clero. Nesse contexto, para evitar uma guerra civil e manter a coroa, João Sem Terra foi obrigado a assinar o documento, reestabelecendo os privilégios da nobreza e do clero, relativos à propriedade de terras e à cobrança de impostos⁵.

Para Dalmo Dallari, a Magna Carta de 1215:

³ RANIERI, Nina, op. cit., p. 32.

⁴ GALUPPO, Marcelo Campos. Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016, p. 19.

⁵ RANIERI, Nina, op. cit., p. 222.

“consagrou, de fato, (...) os direitos dos barões e prelados ingleses, restringindo o poder absoluto do monarca. (...) representando um avanço, tendo fixado alguns princípios que iriam ganhar amplo desenvolvimento, obtendo a consagração universal.”⁶

Na mesma linha, Nina Ranieri reconhece que:

“Ao fixar o seu selo na Magna Carta, o Rei João I da Inglaterra (...) reconheceu, expressamente, que não se encontrava acima da lei. Tal limitação do poder real, até então fundado na arcaica pressuposição de que o rei era legislador e protetor de seu povo, estabeleceu um importante paradigma: (...) o poder real passaria a ser limitado por direitos subjetivos dos governados, e não somente por normas costumeiras ou religiosas.”⁷

Apesar de parecer trivial, a Magna Carta estabeleceu, de forma inédita, algum grau de limitação para o exercício do poder político do Rei, rompendo com uma tradição secular. O documento foi redigido em latim e continha 63 artigos, alguns deles, conforme pontuou Dalmo Dallari, fixando princípios que iriam se tornar universais posteriormente, como o dever de observância de proporcionalidade das penas de acordo com a gravidade dos delitos (art. 20); a vedação de prisão quando não prevista em lei ou sem julgamento legítimo por seus pares (art. 39); bem como a necessidade de consulta ao conselho do Reino antes da instituição novos tributos (art. 14).

Do ponto de vista da limitação e controle do poder real, o mais importante dispositivo da Magna Carta encontrava-se em seu art. 61, que previa a criação de um conselho composto por 25 barões, eleitos pelos seus pares, para fiscalizar a submissão do Rei ao documento e garantir a sua efetiva aplicação⁸.

Apesar de tal iniciativa embrionária de limitação do poder político na Inglaterra, o que se viu, nos quatro séculos seguintes, foi a formação dos Estados Nacionais e consolidação do absolutismo enquanto forma de organização e funcionamento do poder político dos monarcas europeus.

⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. 29ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 206-207.

⁷ RANIERI, Nina, op. cit., pp. 221-222.

⁸ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., p. 19.

É justamente na luta contra esse absolutismo que se desencadeiam, entre os séculos XVII e XVIII, três grandes movimentos político-sociais – ou três Revoluções Liberais-Clássicas – que lançaram novos paradigmas na forma de organização política e de delimitação do poder:

“a Revolução Inglesa, influenciada por John Locke e a elaboração do Bill of Rights, de 1689; a Revolução Americana, através da Declaração de Independência das treze colônias americana em 1776; e a Revolução Francesa, que resultou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sob forte influência de Jean-Jacques Rousseau.”⁹

Em comum a todas elas, estaria a ideia de se estabelecer limites ao poder absoluto do monarca e o reconhecimento dos direitos naturais de cada indivíduo:

“implicando a afirmação de certos valores fundamentais da pessoa humana, bem como a exigência de organização e funcionamento do Estado tendo em vista a proteção daqueles valores”¹⁰.

Para compreensão desse processo evolutivo do Estado absolutista ao Estado constitucional, e da forma com que se deu a consolidação da necessidade de limitação do poder político dos governantes, faz-se necessário descrever cada uma das três Revoluções Liberais-Clássicas desse período, bem como o legado de cada uma delas para a moderna compreensão do Estado de Direito, da limitação do poder e do princípio da responsabilidade das autoridades públicas.

A primeira delas, a Revolução Inglesa ou Revolução Gloriosa, ocorreu entre os anos de 1688 e 1689, desencadeada pela tensão religiosa entre o Rei Jaime II, que era católico, e a maioria da população e da nobreza inglesas, que eram protestantes¹¹. Nesse sentido, diante do favorecimento do Rei à religião católica e a ameaça que este representava aos protestantes ingleses, organizou-se uma conspiração para deposição do monarca e substituição pelo seu sobrinho, Guilherme de Orange, que era protestante.

Guilherme de Orange, que depois viria a se tornar o Rei Guilherme III, foi convidado, por nobres ingleses, a liderar as tropas para invadir a Inglaterra, o que foi feito em

⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 147.

¹⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 145.

¹¹ A Inglaterra havia rompido com a Igreja Católica e adotado o anglicanismo desde o século XVI, sob influência do Rei Henrique VIII.

novembro de 1688. Diante da deserção de protestantes do exército inglês, o Rei Jaime II optou por fugir para a França, sem a necessidade de confronto bélico e fazendo desta uma guerra conhecida pelo não derramamento de sangue.

Para que Guilherme III e sua esposa, Maria II, pudessem ascender ao trono inglês, houve intensa negociação com o Parlamento – composto pela Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes – em razão das dúvidas quanto à legitimidade do novo Rei e da desconfiança nutrida em relação aos poderes a serem conferidos aos novos monarcas.

Nesse contexto, entre fevereiro e abril de 1689, o Parlamento inglês elaborou uma Declaração de Direitos – a *Bill of Rights* de 1689 – que visava, entre outras disposições, limitar os poderes do monarca, como condição para que o Parlamento apoiasse a ascensão de Guilherme III ao trono inglês.

Nas palavras de Dalmo Dallari:

“veio em seguida a uma declaração que visava dar legitimidade aos sucessores do Rei que havia fugido, bem como afirmar a legitimidade do próprio Parlamento. (...) ficou também expresso que o rei não tinha o poder de revogar as leis feitas pelo Parlamento ou de impedir sua execução. Além disso, ficou proibida a exigência de fianças excessivamente elevadas para que alguém fosse processado em liberdade, como também a imposição de penas cruéis ou incomuns.”¹²

Composto por 15 artigos, o *Bill of Rights*, elaborado pelos membros da Câmara dos Lordes e da Câmara dos Comuns, preconizava entre seus dispositivos, a impossibilidade do Rei revogar, suspender ou impedir a aplicação das leis emitidas pelo Parlamento (arts. 1 e 2); vedava a cobrança de impostos sem autorização prévia do Parlamento (art. 4); previa a realização de eleições livres para o Parlamento (art. 8) e a inviolabilidade dos pronunciamentos nos debates do Parlamento, que só poderiam ser eventualmente responsabilizados pelo próprio Parlamento (art. 9); bem como a vedava de aplicação de fianças, impostos ou penas excessivas (art. 10).

Não restam dúvidas, portanto, que a Declaração de Direitos de 1689 impôs sólidos e inquestionáveis limites ao poder real e ampliou de forma decisiva o papel do Parlamento no arranjo institucional inglês. Com isso, pode-se dizer que aquele processo

¹² DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., pp. 209-210.

revolucionário de 1688-1689, forçou a transição do Estado absolutista para o Estado constitucional na Inglaterra.

Nesse contexto, não se pode desconsiderar a influência filosófica de um dos teóricos mais importantes da época, John Locke, que lança as bases para a compreensão e conceituação, de forma inédita, do “Rule of Law”:

“O Rule of Law é resultado de quinhentos anos de lutas contra prerrogativas reais. Elaborado sem planejamento prévio, encontra-se, desde os primórdios, fundado na soberania do Parlamento e do Judiciário e, sobretudo, na garantia do princípio da legalidade.”¹³

John Locke, um dos maiores expoentes do empirismo na Inglaterra, acreditava no conhecimento proveniente da experiência prática. Neste ponto, escreve seus dois Tratados sobre o Governo no contexto da Revolução Inglesa e da Declaração de Direitos de 1689. No Primeiro Tratado sobre o Governo, John Locke refuta enfaticamente a tese de Robert Filmer, para quem a soberania dos Reis derivava do direito divino e de uma suposta herança legítima da autoridade paterna de Adão – que teria sido o primeiro pai e o primeiro Rei por escolha de Deus¹⁴.

Por sua vez, em seu Segundo Tratado sobre o Governo, Locke concentra suas críticas¹⁵ à teoria de Thomas Hobbes, para quem os monarcas deveriam exercer o poder de forma absoluta e ilimitada, como forma de se superar o estado permanente de guerra de todos contra todos¹⁶.

¹³ RANIERI, Nina, op. cit., p. 221.

¹⁴ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal, in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. 1º vol., São Paulo: Ática, 2001, p. 84.

¹⁵ “Do que ficou dito é evidente que a monarquia absoluta, que alguns consideram o único governo no mundo é, de fato, incompatível com a sociedade civil, não podendo por isso ser uma forma qualquer de governo civil, porque o objetivo da sociedade civil consiste em evitar e remediar os inconvenientes do estado de natureza que resultam necessariamente de poder cada homem ser juiz em seu próprio caso, estabelecendo-se uma autoridade conhecida para a qual todos os membros dessa sociedade podem apelar por qualquer dano que lhe causem ou controvérsia que possa surgir, e à qual todos os membros dessa sociedade terão de obedecer. Onde quer que existam pessoas que não tenham semelhante autoridade a que recorrerem para decisão de qualquer diferença entre elas, estarão tais pessoas no estado de natureza; e assim se encontra qualquer príncipe absoluto em relação aos que estão sob seu domínio”, in LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. 1ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 74.

¹⁶ Segundo Renato Janine Ribeiro, Thomas Hobbes defende que “o poder do governante tem que ser ilimitado. Pois, se ele sofrer alguma limitação, se o governante tiver que respeitar tal e qual obrigação (por exemplo, tiver que ser justo) – então quem irá julgar se ele está sendo ou não justo? (...) será, ele que julga, a autoridade suprema. Não há alternativa: ou o poder é absoluto, ou continuamos na condição de guerra, entre poderes que se enfrentam”, in RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança, in WEFFORT, Francisco W., op. cit., p. 63.

Através de sua obra, John Locke torna-se um dos primeiros expoentes na defesa da tese de que o povo, e não o Rei, seria o verdadeiro titular da soberania, em contraposição à teoria clássica de Jean Bodin, exposta, no século XVI, em “Os Seis Livros da República”¹⁷. De forma igualmente precursora, advém de John Locke, explicando a forma de organização do poder político na Inglaterra após a Revolução, o primeiro esboço do princípio da separação de poderes, por meio da distribuição de competências entre instituições distintas entre si¹⁸.

Nesse aspecto, John Locke vislumbrava a supremacia do Poder Legislativo – exercido através do Parlamento composto por representantes do povo – como um dos principais mecanismos para limitação do poder político e proteção dos direitos naturais do homem:

“O objetivo que leva os homens a entrarem em sociedade é a preservação da propriedade; e o objetivo para o qual escolhem e autorizam um poder legislativo é tornar possível a existência de leis e regras estabelecidas como guarda e proteção às propriedades de todos os membros da sociedade, a fim de limitar o poder e moderar o domínio de cada parte e de cada membro da comunidade.”¹⁹

E conclui:

“O objetivo do governo é o bem dos homens. E o que é melhor para eles? Ficar o povo exposto sempre à vontade ilimitada da tirania, ou os governantes terem algumas vezes de sofrer oposição quando exorbitem do uso do poder e o empreguem para a destruição e não para a preservação das propriedades do povo?”²⁰

Da leitura dos excertos de John Locke não restam dúvidas, portanto, de sua crença na necessidade de limitação do poder político dos governantes como forma de se proteger os direitos naturais do homem – sendo a propriedade o mais inerente deles. Além disso, Locke vislumbrava na supremacia da lei e do Parlamento como antídotos para combater o absolutismo até então predominante na Inglaterra.

¹⁷ “Jean Bodin, no século XVI, é o primeiro teórico a afirmar que no Estado deve haver um poder soberano, isto é, um foco de autoridade que possa resolver todas as pendências e arbitrar qualquer decisão.” in RIBEIRO, Renato Janine, op. cit., p. 61.

¹⁸ John Locke organiza os Poderes em legislativo, executivo e federativo, in LOCKE, John, op. cit., p. 97.

¹⁹ LOCKE, John, op. cit., p. 127.

²⁰ Idem.

É justamente disso que se trata quando nos referimos ao Rule of Law inglês. Trata-se da predominância da lei, feita pelo Parlamento, enquanto baliza para atuação das autoridades públicas, visando, sempre, a limitação do poder político para proteção do indivíduo frente aos riscos de arbitrariedades do Estado:

“O poder absoluto arbitrário ou o governo sem leis fixas estabelecidas não se podem harmonizar com os fins da sociedade e do governo pelo qual os homens abandonassem a liberdade do estado de natureza para sob ele viverem, se não fosse para preservar-lhes a vida, a liberdade e a propriedade, e para garantir-lhes, por meio de regras estabelecidas de direito e de propriedade, a paz e a tranquilidade. Não é possível supor que pretendessem, se assim pudessem fazê-lo, conceder a qualquer um ou a mais de um poder arbitrário sobre as pessoas e as propriedades, para que pudessem nas mãos do magistrado uma força destinada a executar arbitrariamente a vontade dele.”²¹

Nina Ranieri esclarece que o Rule of Law, inaugurado pelos ingleses, baseia-se na ideia de supremacia do direito. Ainda que traduzido para a língua portuguesa, muitas vezes, como “Estado de Direito”, verifica-se que tal expressão adquiriu “múltiplos significados” e “diversas personificações históricas” ao longo do tempo²².

Para os fins metodológicos desta pesquisa, optamos por adotar a definição teórica de Nina Ranieri:

“O conceito de Estado de Direito em sentido amplo designa um tipo de Estado que adota uma forma de organização estatal, de natureza política e jurídica, na qual o poder do Estado se encontra limitado pelo direito, com a finalidade de garantir os direitos fundamentais. (...) significa, primordialmente, a legitimidade do poder do Estado; ademais, o poder do Estado está vinculado ao direito, reconhece e protege os direitos fundamentais.”²³

Para além da Revolução Inglesa e dos primeiros avanços em direção à consolidação do Estado de Direito e da limitação do poder político, convém que se analisem as

²¹ LOCKE, John, op. cit., p. 94.

²² COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. O Estado de Direito: história, teoria e crítica. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. XII.

²³ RANIERI, Nina, op. cit., p. 211.

duas Revoluções Liberais-Clássicas da segunda metade do século XVIII, que ocorreram paralelamente e compartilharam dos mesmos ideais iluministas: a francesa e a americana.

Tendo a Revolução Inglesa e os escritos de John Locke como precursores desses movimentos, verifica-se, ao longo do século XVIII, a ascensão de diversos pensadores e filósofos políticos que, inseridos no contexto iluminista daquele século, exerceram forte influência sobre as Revoluções francesa e americana, especialmente quanto à necessidade de limitação do poder político para proteção dos direitos naturais dos indivíduos.

Merecem destaque, nesse sentido, “O Espírito das Leis”, escrito pelo Barão de Montesquieu, em 1748, e “Do Contrato Social”, de Jean-Jacques Rousseau, lançado em 1762. Em ambas as obras – que se somam aos escritos de outros pensadores iluministas da época, lançam-se as bases para a efetiva superação do Estado absolutista e consolidação de um novo modelo de Estado, baseado na soberania popular, na limitação do poder político e na supremacia da lei.

É de Montesquieu, sem dúvida, a consolidação do princípio da separação de poderes, que já havia sido esboçado de forma menos detalhada e precisa por John Locke no final do século XVII. Para tanto, Montesquieu faz uma análise descritiva do arranjo institucional vigente na Inglaterra e conclui pela necessidade de efetiva separação do Poder entre instituições com funções distintas, como forma de se limitar a atuação do Estado, evitando arbitrariedades de toda ordem:

“Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo é reunido ao poder executivo, não há liberdade alguma, porque pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado produza leis tirânicas para pô-las em execução tiranicamente. Não há ainda liberdade alguma se o poder judiciário não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia deter a força de um opressor.”²⁴

²⁴ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Do espírito das leis. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2004, p. 190.

Do excerto acima, não restam dúvidas que a teoria da separação de Poderes “foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos”²⁵. Para tanto, Montesquieu descreve, em detalhes, as funções do Poder Executivo, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, com as respectivas competências de cada um deles para fiscalizar e controlar o exercício do Poder pelos demais. O objeto central da questão é a busca por instrumentos e por um arranjo institucional que pudesse, superando o regime absolutista, limitar o poder político dos governantes e proteger os direitos e garantias individuais:

“Em outras palavras, a estabilidade está em que a correlação entre as forças reais da sociedade possa se expressar também nas instituições políticas. Isto é, seria necessário que o funcionamento das instituições permitisse que o poder das forças sociais contrariasse e, portanto, moderasse o poder das demais. Lida desta forma, (...) a teoria dos Poderes de Montesquieu se torna vertiginosamente contemporânea. Ela se inscreve na linha direta das teorias democráticas que apontam a necessidade de arranjos institucionais que impeçam que alguma força política possa a priori prevalecer sobre as demais, reservando-se a capacidade de alterar as regras depois de jogado o jogo político.”²⁶

Seguindo o mesmo percurso percorrido por John Locke, Montesquieu desenvolve seu entendimento a respeito da necessidade de supremacia da lei como fundamento que baliza a atuação da autoridade pública, impondo-lhe limites. E, novamente, convém a ressalva de que, por mais banais que pareçam nos dias atuais, tais conceitos foram sendo construídos, pouco a pouco, pela filosofia política e foram ganhando adeptos dentro dos regimes até então vigentes, ao ponto de que desencadearam as Revoluções Liberais-Clássicas que deram fim ao absolutismo e inauguraram a era dos Estados constitucionais.

Dentro do mesmo ideário iluminista, e algumas décadas depois de Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, ao escrever “Do Contrato Social”, igualmente vai trazer luz à sua compreensão a respeito da titularidade da soberania pelo povo e da adesão dos homens à comunidade política através de uma espécie de pacto social no qual todos tacitamente aceitam se vincular para viver na sociedade política, como garantia de proteção aos seus direitos naturais:

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 216.

²⁶ ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder, in WEFFORT, Francisco C., op. cit., p. 120.

“Por qualquer via que se remonte ao princípio, chega-se sempre à mesma conclusão, a saber: o pacto social estabelece entre os cidadãos uma tal igualdade, que eles se comprometem todos nas mesmas condições e devem todos gozar dos mesmos direitos. Igualmente, devido á natureza do pacto, todo o ato de soberania, isto é, todo o ato autêntico da vontade geral, obriga ou favorece igualmente a todos os cidadãos, de modo que o soberano conhece unicamente o corpo da nação e não distingue nenhum dos que a compõem.”²⁷

Ao que Rousseau enfaticamente conclui quanto à limitação do poder político do governante como garantia para a proteção do próprio indivíduo:

“Vê-se por aí que o poder soberano, por mais absoluto, sagrado e inviolável que seja, não passa nem pode passar dos limites das convenções gerais, e que todo o homem pode dispor plenamente do que lhe foi deixado, por essas convenções, de seus bens, de sua liberdade, de sorte que o soberano jamais tem o direito de onerar mais a um cidadão do que a outro, porque, então, tornando-se particular a questão, seu poder não é mais competente.”²⁸

Assim como em Locke e Montesquieu, verifica-se na obra de Rousseau²⁹, as bases do Estado de Direito e da supremacia da lei, elaborada pelo Legislativo, e a argumentação a favor da separação e distribuição do poder político em instituições distintas entre si, diferenciando-as de acordo com as suas especificidades.

Com base nessas concepções e nesses ideais, eclode na França, entre 1789 e 1799, a Revolução Francesa, que põe fim ao regime absolutista francês, enfrenta os privilégios da aristocracia e busca superar o “*Ancien Régime*”.

Tal Revolução se deu em um contexto de profunda crise política, econômica e social na França, e foi, como demonstrado, fortemente influenciada pelos ideais iluministas de combate ao absolutismo, limitação do poder e proteção dos direitos naturais do homem. Seu

²⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. 1ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1973, p. 56.

²⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., pp. 56-57.

²⁹ “Chamo pois de república todo o Estado regido por leis, sob qualquer forma de administração que possa conhecer, pois só nesse caso governa o interesse público e a coisa pública passa a ser qualquer coisa. Todo governo legítimo é republicano”, in ROUSSEAU, Jean-Jacques, op. cit., p. 61.

estopim se deu em 14 de julho de 1789, com a invasão popular à Bastilha, a prisão para onde eram encaminhados todos os opositores ao regime francês.

Apenas um mês após o início da Revolução, a Assembleia Nacional Constituinte, organizada para redigir uma Constituição para a França, edita, em 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (“*Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen*”) que, de forma inédita, reconhece uma série de direitos individuais e coletivos dos homens, de forma universal.

Entre seus dezessete artigos, a Declaração preconiza a igualdade e liberdade de todos os homens (art. 1º); a universalidade dos direitos de liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão (art. 2º); o princípio da soberania nacional (art. 3º); a supremacia da lei enquanto expressão da vontade geral e as bases da democracia representativa (art. 6º); o princípio da legalidade (art. 7º); a presunção de inocência (art. 9º); a liberdade de opinião e de imprensa (art. 11º); o dever de prestar contas pelos agentes públicos (art. 15º); e a separação de Poderes (art. 16º)³⁰.

Pela primeira vez, reconhece-se na França, ainda no contexto revolucionário, a supremacia da Constituição e da lei, a separação de Poderes, a necessidade de limitação do poder político e o dever das autoridades públicas em prestarem contas de suas ações, na mesma linha daquilo que havia se verificado na Inglaterra um século antes.

Em que pesem os avanços obtidos, a Assembleia Nacional Constituinte francesa consolidou, em 1791, a nova Constituição, instituindo naquele país uma monarquia constitucional que não foi suficiente para conter o processo de radicalização e instabilidade política desencadeados com a Revolução.

Da história conturbada daquele período revolucionário na França, verifica-se uma sucessão de golpes, execuções e traições, com duros embates entre grupos políticos opositores, que culminaram com o golpe de 18 de Brumário e a ascensão de Napoleão Bonaparte em 1799, dando fim à Revolução iniciada uma década antes.

³⁰ *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 26 dez. 2021.

Por fim, passa-se à análise da Revolução Americana, desencadeada do outro lado do Oceano Atlântico, que teve como estopim o movimento das treze colônias americanas que se insurgiram contra o domínio da Coroa britânica sobre aquele território.

Apesar das mudanças ocorridas, na Inglaterra, com a Revolução Inglesa e a substituição do absolutismo pela monarquia constitucional, no fim do século XVII, verifica-se que não produziram efeitos de forma significativa sobre as colônias americanas³¹.

A Revolução Americana teve origem, portanto, com a insatisfação das treze colônias em relação à política comercial britânica, em razão do protecionismo excessivo da metrópole e das sucessivas elevações de impostos cobrados dos colonos para financiamento da proteção do território americano frente às invasões francesas e incursões dos indígenas americanos³².

Nesse contexto, as colônias declararam guerra contra a Coroa britânica em 1775 e, em 4 de julho de 1776, formularam e assinaram a Declaração de Independência, com o intuito de oficializar a separação do território americano da jurisdição da Inglaterra. Para tanto, o referido documento listava as sucessivas arbitrariedades cometidas pela Coroa britânica, em violação aos direitos e liberdade das colônias, como justificativa para a independência, lançando, a partir daí, as bases dos Estados Unidos da América (EUA):

“(…) todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo, baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade.”³³

A Guerra de Independência dos EUA iria perdurar até 1782. Paralelamente ao confronto, os fundadores norte-americanos (os “*Founding Fathers*”) preocuparam-se em

³¹ RANIERI, Nina, op. cit., p. 237.

³² HILL, David; NYLEN, William R. Política y Gobierno en los Estados Unidos de América, in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. Manual de sistemas políticos. Granada: COMARES, 2007, pp. 177-178.

³³ Estados Unidos da América. *Declaration of Independence*. Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/declaration--transcript>. Acesso em: 21 dez. 2021.

elaborar, já em 1777, os “Artigos da Confederação”³⁴, o primeiro texto constitucional norte-americano, com o intuito de organizar o novo país.

Os Artigos da Confederação buscavam garantir a máxima autonomia para cada um dos Estados confederados – as antigas treze colônias – delegando ao Governo central competências bastante restritas, relacionadas apenas à defesa nacional. Além disso, com base nesse texto, onze das treze colônias formularam suas Constituições locais com regras próprias quanto à organização do poder político e do processo decisório³⁵.

Com o término da Guerra da Independência, os *Founding Fathers* norte-americanos mobilizaram-se para realizar a Convenção da Filadélfia, entre maio e setembro de 1787, que culminou na elaboração da nova Constituição norte-americana, em substituição aos Artigos da Confederação.

A nova Constituição, vigente desde 1787, buscou organizar uma República – em contraposição à monarquia britânica – na qual os homens seriam os efetivos titulares da soberania e a exerceriam com a plena capacidade de seus direitos políticos. Neste ponto, a Revolução americana diferencia-se das demais, ao institucionalizar, em solo americano, um governo popular – na acepção pura do conceito de República desde a Antiguidade – em contraposição às monarquias constitucionais que substituíram o absolutismo na Europa³⁶.

Além disso, consolidou-se o federalismo enquanto forma de organização político-administrativa do Estado, com autonomia política, administrativa, financeira e orçamentária dos Estados-membros, sem, entretanto, inviabilizar o Governo Central, como havia se dado no período em que os EUA se organizaram em uma Confederação, entre 1781 e 1787³⁷.

Por fim, de forma inédita, estruturou-se um novo sistema de governo, o presidencialismo – em contraposição ao parlamentarismo inglês – como forma de se garantir a efetiva separação entre as funções dos Poderes Legislativo e Executivo no novo país.

³⁴ Ratificado pelas 13 colônias em 1781 e vigente até 1788.

³⁵ GUIMARÃES, Luis Gustavo F. O presidencialismo de coalizão no Brasil. São Paulo: Blucher, 2020, p. 28.

³⁶ LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédio republicanos para males republicanos, in WEFFORT, Francisco C., op. cit., p. 247.

³⁷ Idem.

Dalmo Dallari destaca que, no processo de elaboração da Constituição dos EUA, “havia medo de que o governo federal cometesse excessos, prejudicando direitos e liberdades”³⁸ dos cidadãos norte-americanos. Para tanto:

“atentaram para as necessidades práticas, procurando conciliar os conflitos de interesses e de tendências registrados entre os constituintes, criando um sistema de governo suficientemente forte e eficiente para cumprir suas tarefas e convenientemente contido para não degenerar num absolutismo”³⁹

Nesse sentido, buscando veementemente evitar ameaças tirânicas ou a restauração do regime absolutista do qual as treze colônias haviam sido vítimas quando dominadas pela Coroa britânica, buscou-se a “criação de um sistema que, consagrando a soberania da vontade popular, adotava ao mesmo tempo um mecanismo de governo que impedia a concentração do poder”⁴⁰.

A partir da leitura dos “Artigos Federalistas” – um conjunto de textos elaborados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay⁴¹, três notórios *Founding Fathers* norte-americanos, que colaboraram decisivamente com a elaboração da Constituição americana, verifica-se, desde logo, a visão pessimista depreendida pelos autores em relação aos vícios inerentes ao poder político e à natureza dos homens que viessem a exercê-lo:

“Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto:

³⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 210.

³⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 238.

⁴⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu, op. cit., p. 237.

⁴¹ “O nome dos três autores de ‘O Federalista’ estão fortemente associados à luta pela independência dos Estados Unidos, figurando entre aqueles que tiveram participação destacada em eventos capitais. Madison e Hamilton encontram-se entre os líderes do movimento que culminou na convocação da Convenção Federal, da qual foram membros. Quanto à elaboração da Constituição, Hamilton teve participação discreta, (...). A James Madison, por outro lado, é creditada a maior contribuição individual na elaboração da Constituição, daí porque seja chamado de ‘Father of the Constitution’. Após a ratificação da Constituição, a presença dos autores de ‘O Federalista’ na vida política americana mantem-se de suma importância. Hamilton foi o primeiro Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, (...), John Jay, o primeiro presidente da Corte Suprema. Madison, junto com Jefferson, liderou a formação do Partido Republicano, pelo qual veio a ser eleito o quarto presidente dos Estados Unidos em 1808.” in LIMONGI, Fernando Papaterra, op. cit., p. 246.

é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio.”⁴²

Diante dessa visão, verifica-se que a imposição de limites e controles bem definidos sobre os detentores do poder⁴³ ocupam espaço central nos escritos e eram objeto de grande preocupação quando da elaboração da Constituição, conforme destaca Madison:

“Ninguém negará que o poder é abusivo por natureza e que deve ser efetivamente impedido de transpor os limites a ele atribuídos. Portanto, após discriminar na teoria as várias classes de poder, segundo sejam por natureza legislativas, executivas ou judiciárias, a tarefa seguinte e mais difícil é fornecer a cada uma delas alguma garantia prática contra a invasão das outras.”⁴⁴

Essa preocupação, expressa de forma recorrente nos Artigos Federalistas, de se construir um arranjo institucional que evitasse a excessiva concentração de poderes e representasse qualquer risco ou ameaça aos direitos e liberdades individuais⁴⁵, guarda sensível correlação com os ideais e pressupostos que motivaram as Revoluções Inglesa e Francesa, e geraram a *Bill of Rights* de 1689 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Há, entretanto, uma importante diferença que precisa ser destacada. Ainda que se reconheça o pioneirismo da Revolução inglesa na limitação do poder político e os avanços da Revolução francesa com uma declaração de caráter universal a respeito dos direitos do homem frente ao Estado, é somente a partir da Revolução americana e a Constituição de 1787, que se estrutura um arranjo institucional com efetiva separação de poderes⁴⁶ e um arrojado sistema de freios e contrapesos para equilibrar a correlação de forças entre os Poderes constituídos:

⁴² MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993, p. 350.

⁴³ LIMONGI, Fernando Papaterra, op. cit., p. 249.

⁴⁴ MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, op. cit., p. 338.

⁴⁵ “Busca-se constituir um governo limitado e controlado para assegurar uma esfera própria para o livre desenvolvimento dos indivíduos, em especial de suas atividades econômicas” in LIMONGI, Fernando Papaterra, op. cit., pp. 252-253.

⁴⁶ Para Fernando Limongi, as características do governo misto inglês, não permitira que se efetivasse a plena separação de poderes descrita pelo Barão de Montesquieu. Haveria, no modelo inglês, relevantes limitações que não poderiam ser desconsideradas. Por outro lado, na América, em razão de se estruturar um novo sistema de governo com separação total entre os três Poderes, consagra-se o princípio da separação em sua plenitude, in LIMONGI, Fernando Papaterra, op. cit., p. 251.

“Ainda que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa previsse a divisão do poder entre os três ramos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, foi apenas a Constituição Norte-Americana que primeiro estabeleceu um sistema eficiente para controlar o poder, chamado de checks and balances, freios e contrapesos, capaz de impedir ao mesmo tempo a dissensão por parte de uma minoria e o governo em causa própria por parte de alguma elite.”⁴⁷

Nesse sistema, cada Poder, previsto na Constituição americana, para além de suas funções e competências ordinárias, detém instrumentos específicos para controlar e, quando necessário, frear e contrabalancear o exercício dos demais Poderes, evitando os riscos de excessiva preponderância de um Poder sobre os demais.

“A defesa da aplicação deste princípio encontra-se construída a partir de medidas constitucionais, garantias à autonomia dos diferentes ramos de poder, postos em relação um com os outros para que possam se controlar e frear mutuamente, referidas, em última análise, às características nada virtuosas dos homens, seus interesses e ambições pessoais por acumular poder.”⁴⁸

Trata-se de um dos mais modernos e atuais sistemas de correlação de forças entre instituições políticas, atingindo um novo e eficiente patamar para a plena limitação do poder político e combate às arbitrariedades das autoridades públicas, de modo que “os diferentes ramos de poder precisam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos outros, garantindo que cada um se mantenha dentro dos limites fixados constitucionalmente”⁴⁹.

Podemos citar, como exemplos desse sistema de freios e contrapesos, o bicameralismo do Poder Legislativo, de modo que uma Câmara exerça a moderação sobre a outra; o exercício do poder de veto do Presidente da República às leis editadas pelo Poder Legislativo; a necessária aprovação de magistrados da Suprema Corte e altas autoridades da República, incluindo secretários e embaixadores, pelo Senado; além dos instrumentos de fiscalização do governo e responsabilização do Presidente pelo Congresso.

⁴⁷ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., pp. 20-21.

⁴⁸ LIMONGI, Fernando Papaterra, op. cit., p. 251.

⁴⁹ Idem.

Há que se destacar, por fim, que a Revolução Americana e a Constituição de 1787, na mesma linha das demais Revoluções Liberais-Clássicas, consolidaram a moderna concepção do Estado de Direito, baseada na supremacia da Constituição e da lei enquanto baliza para funcionamento e atuação do Estado, das instituições políticas e dos homens que viessem a exercer o poder político.

A partir da consolidação dessa nova concepção de Estado constitucional – baseada na legalidade – não mais se admite a ideia de que o poder político é absoluto ou ilimitado. Faz-se necessário, portanto, impor, através da Constituição e das leis, limites e balizas para o exercício do poder político, sepultando-se, com isso, as relíquias autoritárias do Estado absolutista que regeu diversos países europeus e subjugou colônias nas Américas e em outras partes do mundo.

Com a ascensão do Estado de Direito e da necessidade de limitação do poder político, insere-se, nesta quadra, um novo paradigma para as autoridades públicas, que passam, a partir do século XVIII, a serem responsáveis e passíveis de responsabilização por suas ações e omissões no exercício da administração e dos negócios públicos.

Trata-se, fundamentalmente, da inserção do princípio da responsabilidade das autoridades públicas, considerado “pedra de toque para se dizer da legitimidade dos regimes políticos”⁵⁰ e um marco definidor da concepção de Estado Moderno:

“Desde que as autoridades políticas desempenham funções, não por direito próprio, mas como agentes e servidores da nação - (...), da qual derivam seus títulos para o exercício dos cargos políticos, seja por eleição, seja por outra forma legal de provimento; desde que não se admita a irresponsabilidade outrora consagrada nas antigas Monarquias, (...), desde que o povo passou a ter existência política, a disciplina da responsabilidade do governo converteu-se num dos problemas básicos da organização estatal, não tendo faltado mesmo quem visse na possibilidade de aplicar-se aos governantes o princípio da responsabilidade o traço distintivo do Estado moderno”⁵¹

⁵⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de direito constitucional. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 155.

⁵¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p. 4.

É precisamente esta a chave para compreensão do nosso objeto de pesquisa, qual seja, o instituto de impeachment enquanto instrumento de responsabilização do Presidente da República à luz do constitucionalismo brasileiro, a partir da análise de seus aspectos jurídicos, políticos e institucionais.

Ainda de forma introdutória, convém que se mencione que, embora o impeachment, no Brasil, possa ser utilizado contra diversas autoridades públicas – incluindo Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o Procurador-Geral da República e Governadores de Estado –, para os fins desta pesquisa, nos limitaremos à análise do impeachment contra o Presidente da República, não apenas por ser o mais importante cargo da República, mas também, por ser o impeachment que denota maiores controvérsias e cujos impactos político-institucionais são mais significativos.

Também convém que, em nota preliminar, mencionemos os relevantes trabalhos precursores a este, que muito serviram de base para a condução desta pesquisa e, a seu tempo, notabilizaram-se como verdadeiros clássicos sobre o instituto do impeachment.

Referimo-nos à obra “O impeachment: especialmente no direito brasileiro”, de 1947, de Lauro Nogueira, elaborado para o concurso de Professor Catedrático de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Ceará (atual Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará); e ao “Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República”, de 1965, de Paulo Brossard, redigido para o concurso de ingresso como Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Buscaremos demonstrar, ao longo desta pesquisa que, embora o constitucionalismo norte-americano e a Constituição dos EUA de 1787 tenham servido como referenciais teóricos para a engenharia institucional de nossa República, desde 1889, e para a elaboração da Constituição brasileira de 1891, há que se considerar que, por aqui, o impeachment adquiriu contorno bastante peculiar, em grande medida por conta da formação do referido instituto no período imperial.

De forma precursora em nosso constitucionalismo, exigia-se, para a definição do impeachment durante o Império, a elaboração de uma lei definidora dos crimes de responsabilidade e do rito procedimental para responsabilização de Ministros e Conselheiros de Estado.

É bem verdade que o impeachment imperial, por suas sanções e características, possuía natureza eminentemente criminal – a exemplo do impeachment originário da Inglaterra. Contudo, com a Proclamação da República, aproveitando-se de dispositivo da Constituição imperial de 1824, replicou-se, na Constituição de 1891, a exigência de lei específica para definir os crimes de responsabilidade e as etapas do processo de impeachment.

No Brasil, tal exigência foi posteriormente replicada em todas as nossas Constituições republicanas. Assim, afastando-se do impeachment norte-americano, e extraíndo tal dispositivo do constitucionalismo imperial, consolidou-se, no Brasil, um impeachment cujas características e peculiaridades diferenciam-no do impeachment de natureza estritamente política previsto não apenas na Constituição dos EUA, mas em diversos países presidencialistas, muitos dos quais, latino-americanos.

Na doutrina e na jurisprudência brasileiras, sagrou-se, de forma majoritária, a teoria de que o impeachment possui natureza mista, congregando elementos materiais de ordem política, e aspectos processuais de ordem jurídica. Foi com base nesta concepção que se conduziram, no país, os dois impeachments presidenciais ocorridos em 1992 e 2016.

Há que se ponderar, contudo, que a teoria do impeachment de natureza política ou de natureza política-jurídica, não enfrentam o problema de que, no Brasil, para além do juízo de conveniência e oportunidade política, exige-se, para a consecução de um impeachment, que as condutas imputadas ao Presidente, objeto de denúncia, estejam necessariamente tipificadas no rol de crimes de responsabilidade previstos na Lei do Impeachment.

Além disso, a teoria de que se trata de instituto voltado à responsabilização política do Presidente, parece ser, a nosso ver, equivocada, uma vez que, no presidencialismo, não há responsabilidade política do Presidente perante o Parlamento – a exemplo do que se tem em regimes parlamentaristas.

Assim, a regra constitucional é de estabilidade e durabilidade do mandato presidencial, o que nos permite concluir que, neste sistema de governo, a responsabilidade política do Presidente se dá perante os cidadãos, eleitores, a quem compete, através do voto, legitimar o exercício do poder pelo mandatário durante um período fixo e pré-determinado pela própria Constituição.

Tal assertiva não significa que o Presidente, durante o exercício do governo, seja irresponsável. Isso porque remanesce, ao longo de todo o mandato, a possibilidade de responsabilização jurídica do Presidente – nas searas civil, penal e administrativa.

Ao longo deste trabalho, buscaremos demonstrar que, diante da exigência de tipificação em crimes de responsabilidade em lei especial e da ausência de responsabilidade política do Presidente perante o Parlamento, o instituto do impeachment, no Brasil, adquiriu natureza jurídica, assemelhando-se a um processo de responsabilização administrativa ou disciplinar do Presidente da República por infrações político-administrativas relacionadas ao exercício de suas funções constitucionais, com alto teor de reprovabilidade e devidamente tipificadas, na Lei do Impeachment, como crimes de responsabilidade.

A partir desta tese principal, desdobram-se todas as demais linhas argumentativas que pretendem delinear a formatação do instituto do impeachment no Brasil, suas peculiaridades e a forma como deve ser interpretado e aplicado, do ponto de vista prático, no arranjo político-institucional pátrio.

Para tanto, este trabalho está dividido em sete Capítulos. No Capítulo 1, de forma introdutória, abordaremos a necessária diferenciação entre responsabilidade jurídica e responsabilidade política, cujos conceitos serão fundamentais, ao longo do trabalho, para delimitação da natureza do instituto do impeachment.

O Capítulo 2 abordará os pressupostos e bases históricas do instituto do impeachment, desde sua origem no constitucionalismo inglês, em todas as suas fases, até sua importação e adaptação ao arranjo político-institucional inaugurado pelo constitucionalismo dos EUA.

No Capítulo 3, pretendemos analisar a adaptação do impeachment no constitucionalismo estrangeiro, utilizando-se metodologicamente de técnicas descritivas e comparativas para analisar a forma com que o instituto do impeachment foi implementado e vem sendo aplicado em países presidencialistas e semipresidencialistas previamente selecionados, quais sejam: EUA, Argentina, Paraguai, Chile, Peru, Equador, França e Portugal.

O Capítulo 4 analisará o impeachment no constitucionalismo brasileiro, descrevendo a forma com que o instituto se adaptou a todos os períodos históricos, desde a formação do Império até a redemocratização de 1988. Para isso, pretendemos verificar como o

impeachment esteve previsto em cada uma das Constituições brasileiras de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Paralelamente, analisaremos a legislação ordinária que serviu de base para implementação e utilização do instituto do impeachment no Brasil. Mais precisamente, referimo-nos à Lei de 15 de outubro de 1827, os Decretos nº 27 e 30, de 1892, e a Lei nº 1.079, de 1950. Também traremos, neste Capítulo, uma breve descrição sobre os aspectos políticos e a aplicação prática do impeachment, no Brasil, ao longo desses quase dois séculos.

O Capítulo 5 pretende trazer dois estudos de casos, a partir da análise descritiva e comparativa entre os processos de impeachment ocorridos contra Presidentes da República, após a promulgação da Constituição de 1988. Tratam-se, como se sabe, dos impeachments dos Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, conduzidos em 1992 e 2016, respectivamente. Além da descrição do conteúdo dos processos e de suas etapas, abordaremos as características, similaridades e pontos de divergência – em seus aspectos de ordem material e processual – verificados nos dois impeachments.

No Capítulo 6, tendo por base a doutrina clássica e moderna, os precedentes de 1992 e 2016, e a jurisprudência do STF, pretendemos estabelecer teoricamente apontamentos sobre o instituto do impeachment no constitucionalismo brasileiro contemporâneo.

Neste Capítulo, buscaremos nos posicionar quanto à finalidade do impeachment; a natureza do instituto; a conceituação dos crimes de responsabilidade; e a delimitação do rito procedimental e das etapas do processo. Buscaremos enfrentar, ainda, questões controversas relativas ao impeachment, tais como: a definição quanto à unicidade ou dualidade das penas; os efeitos da renúncia sobre o processo de responsabilização; além da possibilidade, ou não, de controle judicial, a partir da análise dos limites para atuação do Poder Judiciário no impeachment.

Por fim, o Capítulo 7 abordará, de forma crítica, a aplicação e o desempenho do instituto do impeachment no presidencialismo de coalizão brasileiro pós-1988. Para tanto, partiremos da identificação e descrição dos fatores e condicionantes políticos que desencadearam os dois processos de impeachment ocorridos no país após a redemocratização.

Entendemos que tais considerações são pertinentes, em razão do diagnóstico que se faz de que as distorções na aplicação do instituto seriam, na verdade, um sintoma ou uma evidência de que há problemas estruturais em nosso arranjo institucional, especialmente

na interlocução entre os Poderes Legislativo e Executivo no país, que precisam ser compreendidos e enfrentados, como forma de se garantir a correta aplicação do instituto do impeachment e revitalizar o funcionamento de nossas instituições.

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar todos os questionamentos relativos ao impeachment, nem tampouco enfrentar todas as controvérsias que envolvem este instituto. Pela gravidade de suas consequências – a interrupção de um mandato presidencial – o impeachment sempre provoca embates e contrariedades de toda ordem, razão pela qual oferecemos, à doutrina brasileira, uma singela contribuição que nos permita uma melhor compreensão e aplicação do instituto.

Por fim, cabe a ressalva que este trabalho buscou, em sua íntegra, a máxima isenção e o necessário distanciamento dos fatos políticos, analisados de forma desapaixonada, com o intuito de se conseguir extrair reflexões relevantes e aproveitáveis sobre o passado, o presente e o futuro deste que é um dos mais poderosos e impactantes instrumentos de controle e limitação do poder político à disposição do Poder Legislativo. Caso seja esta a percepção do público ao término da leitura, teremos conseguido alcançar o objetivo pretendido.

CAPÍTULO 1 – RESPONSABILIDADE JURÍDICA E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: UMA NECESSÁRIA DIFERENCIAÇÃO

Lançadas as premissas para compreensão do instituto do impeachment enquanto instrumento de limitação do poder político e de responsabilização da autoridade pública desde o advento do Estado constitucional e da consolidação do Estado de Direito, pretendemos, neste Capítulo, definir conceitualmente e diferenciar – inclusive quanto aos seus aspectos de aplicação prática – a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política dos agentes públicos.

A diferenciação entre esses dois conceitos é bastante necessária para que tenhamos, com clareza e precisão, a delimitação do instituto do impeachment e possamos analisar, nos próximos capítulos, na sua plenitude, todas as suas implicações na ordem jurídica, no sistema político e no arranjo institucional.

O termo “responsabilidade” descende, no latim, do verbo *spondere* (“responder”)⁵² e, na língua portuguesa, remonta à “qualidade de quem é responsável”, e à “obrigatoriedade de responder pelos próprios atos ou por aqueles praticados por algum subordinado”⁵³.

Mônica Nicida Garcia, resgatando o art. 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, destaca o direito do cidadão exigir a prestação de contas de todo agente público. Deste direito, consagrado há mais de 250 anos, decorre precipuamente a responsabilidade e a conseqüente “possibilidade e necessidade de responsabilização do agente público”⁵⁴.

Conforme leciona Pedro Henrique Cavalcanti da Silva, há múltiplas modalidades de responsabilidade dos agentes públicos, muitas das quais podem incidir ou derivar de um mesmo fato:

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Responsabilidade do agente público, in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de direito administrativo: administração pública e serviços públicos. 2ª ed., rev. atual. ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 559.

⁵³ Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa – Michaelis. Disponível em: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/responsabilidade/>. Acesso em: 28 dez. 2021.

⁵⁴ GARCIA, Mônica Nicida. Responsabilidade do agente público. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 17.

“Não obstante podermos identificar várias modalidades de responsabilidade para os governantes, a conceituação e a delimitação delas não é tarefa fácil, pelo que muitas das vezes há confusão entre as mesmas. Deve-se frisar que todas são autônomas entre si, sendo possível o mesmo fato ensejar mais de uma responsabilização.”⁵⁵

Aqui, interessa-nos definir e diferenciar as espécies de responsabilidade jurídica e responsabilidade política dos agentes públicos, que não se confundem e nem se excluem, guardando, cada uma delas, suas próprias características e especificidades.

1.1. Responsabilidade jurídica

A responsabilidade jurídica é o tipo de responsabilidade que decorre, necessariamente, de normas ou relações jurídicas. Nesse aspecto, a expressão “jurídica” qualifica o tipo de responsabilidade, esclarecendo-nos de que se trata de uma modalidade de responsabilidade fundamentada ou prevista em lei, ato normativo ou qualquer outra espécie de relação necessariamente jurídica.

Pedro Henrique Cavalcanti da Silva destaca que, para haver incidência da responsabilidade jurídica, todos os pressupostos e requisitos jurídicos devem estar necessariamente demonstrados⁵⁶.

Ou seja, para que determinado sujeito de direitos – no caso, o agente público – seja responsável juridicamente e possa ser incitado, eventualmente, a responder, por suas ações e omissões, é preciso que haja previsão em ato normativo ou em relação jurídica que estabeleça a referida responsabilidade e preveja as hipóteses concretas de responsabilização.

A responsabilidade jurídica é, no entanto, um gênero da qual decorrem três espécies de responsabilidade – responsabilidade civil, responsabilidade penal e responsabilidade administrativa⁵⁷, classificadas de acordo com a natureza do ilícito que enseja eventual responsabilização. Nesse sentido, a lição de Marcelo Galuppo é bastante didática:

⁵⁵ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da. *Impeachment e responsabilidade: uma análise brasileira á luz do direito comparado*. Rio de Janeiro: Gramma, 2018, p. 23.

⁵⁶ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 29.

⁵⁷ “Reconhecem-se, tradicionalmente, e como por várias vezes já colocado, três esferas de responsabilidade do agente público: a criminal, a administrativa e a civil.” in GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 293.

“Quando perguntamos pela natureza de um instituto jurídico, queremos compreender sua essência, ou seja, o que faz com que ele seja uma coisa, e não outra, e fazemos isso para determinar qual direito deve ser aplicado e como ele deve ser aplicado.”⁵⁸

Quando buscamos classificar as espécies de responsabilidade jurídica, estamos organizando-as sistematicamente a partir da natureza cada uma delas, levando em consideração, principalmente, a jurisdição ou área do direito que lhes são aplicáveis. Por suas especificidades, convém que analisemos, de forma separada, cada uma delas.

1.1.1. Responsabilidade civil

A responsabilidade civil baseia-se na imposição do dever de reparar danos ou ressarcir prejuízos a terceiros, que se tenha, por ato ilícito, dado causa. Em outras palavras, “corresponde a uma violação de uma obrigação, configurando, portanto, um dever jurídico sucessivo de reparação”⁵⁹.

Mônica Nicida Garcia destaca “o nítido caráter patrimonial”⁶⁰ da responsabilidade civil, ao passo que, para Carlos Roberto Gonçalves, “a principal consequência da prática de um ato ilícito”, de natureza civil, seria “a obrigação que acarreta, para o seu autor, de reparar o dano”⁶¹.

Para tanto, compreende-se o ato ilícito que enseje a responsabilização civil como sendo aquele causado “por meio de ações ou omissões culposas ou dolosas do agente, praticadas com infração a um dever de conduta e das quais resulta dano para outrem”⁶².

Trata-se, portanto, de um dever de reparação, indenização ou ressarcimento por condutas que tenham eventualmente violado direitos e causado danos a outras pessoas, e que se encontra previsto nos arts. 187 e 188 da Parte Geral, e entre os arts. 927 e 944 da Parte Especial do Código Civil brasileiro.

⁵⁸ GALUPPO, Marcelo, op. cit., p. 33.

⁵⁹ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 29.

⁶⁰ GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 193.

⁶¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 2021, p. 43.

⁶² GONÇALVES, Carlos Roberto, op. cit., p. 44.

Admite-se a responsabilidade civil dos agentes públicos, no exercício de suas funções, em duas hipóteses principais: quando estes causarem danos ao Estado, ao erário e à administração pública; ou quando se trata de dano causado a terceiros⁶³, nos termos do art. 122, da Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico aplicável aos servidores públicos federais. Em ambas as hipóteses, admite-se procedimento próprio para que seja feita a devida indenização e ressarcimento pelos danos eventualmente causados.

1.1.2. Responsabilidade penal

A responsabilidade penal, por sua vez, é o objeto central do direito penal, na medida em que este compreende “o conjunto de normas jurídicas voltado à fixação dos limites do poder punitivo do Estado, instituindo infrações penais e as sanções correspondentes”⁶⁴, como forma de se punir aqueles que venham a cometê-las. Em outras palavras, “a responsabilidade criminal do agente público é aquela decorrente da prática de crime, definida como tal, pela lei.”⁶⁵

Para tanto, o Código Penal e a legislação específica trazem um amplo rol de condutas delitivas passíveis de punição na esfera penal, não havendo margem para responsabilização penal por quaisquer atos ou condutas que não estejam devidamente previstos em lei, em observância ao estrito princípio da legalidade⁶⁶.

Diferentemente da responsabilidade civil, não se busca apenas a reparação do dano ou eventual indenização da vítima, mas, fundamentalmente, a repressão e punição do indivíduo que tenha cometido o ato ilícito⁶⁷. Além disso, só há responsabilidade penal do agente quando preenchidos todos os requisitos para configuração do crime, quais sejam: a tipicidade, a antijuridicidade e a culpabilidade⁶⁸:

“A responsabilidade penal é mais geral e se aplica aos crimes, ou melhor, fatos típicos, antijurídicos e cometidos por um agente culpável

⁶³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., pp. 566, 568.

⁶⁴ NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 13ª ed., rev. atual. ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 3.

⁶⁵ GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 143.

⁶⁶ NUCCI, Guilherme de Souza, op. cit., p. 3.

⁶⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 585.

⁶⁸ NUCCI, Guilherme de Souza, op. cit., p. 149.

e que possam ser cometidos por qualquer pessoa, independentemente da função ou cargo político.”⁶⁹

Não por acaso, “os crimes praticados por agentes públicos no exercício de sua função são, de maneira geral, identificados como crimes contra a Administração pública”⁷⁰.

1.1.3. Responsabilidade administrativa

Por sua vez, a responsabilidade administrativa está intrinsecamente relacionada ao controle da administração pública que busca, internamente, pela via administrativa, a responsabilização do agente público que tenha cometido infrações administrativas, ou seja, a violação de normas internas da Administração:

“Com a responsabilização administrativa de um agente público, pela prática de ilícito administrativo, pretende-se, pois, a tutela e proteção da ordem interna dos serviços, do bom funcionamento da máquina administrativa e, conseqüentemente, do serviço público.”⁷¹

A responsabilidade administrativa possui caráter disciplinar ou correcional, na medida em que visa o controle interno do exercício da administração e a punição do agente público que concorra para ato ilícito no exercício das funções inerentes ao cargo que ocupa.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a punição, na esfera administrativa, é uma decorrência direta do “poder disciplinar de que se investe a Administração Pública, o qual, por sua vez, decorre da hierarquia”⁷².

A responsabilidade administrativa guarda algum grau de relação com as normas e princípios que regem a responsabilidade penal, uma vez que também se busca, nesta seara, a punição do agente público pelo cometimento de ato ilícito. Nesse sentido, assim como na responsabilidade penal, para que haja efetiva responsabilidade administrativa, exige-se a previsão de aplicação das sanções disciplinares e a observância do devido processo legal, por meio de processo administrativo sancionador⁷³.

⁶⁹ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 35.

⁷⁰ GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 143.

⁷¹ GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 177.

⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 571.

⁷³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 577.

Em nossa legislação, encontramos alguns importantes diplomas que preveem a responsabilização administrativa de agentes públicos e de agentes privados que concorram para os ilícitos de natureza administrativa. Podemos citar, nesse sentido, a Lei nº 8.112, de 1990 (o “Estatuto do Servidor Público”), que trata, entre outras coisas, do regime disciplinar e do processo administrativo disciplinar dos servidores públicos.

Ainda em relação às espécies de responsabilidade jurídica, há autores que consideram outras categorias, classificadas de forma apartada em razão da natureza jurídica de seus atos ilícitos e das especificidades de seu procedimento de responsabilização.

É o caso, por exemplo, da responsabilidade por ato de improbidade administrativa, regulada pela Lei nº 8.429/1992, que seria, na avaliação de alguns autores, uma “nova esfera de responsabilidade”, que se diferencia de todas as demais em razão de suas características e especificidades⁷⁴.

Destaca-se, nesse sentido, que o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 estabelece que as sanções aplicáveis por atos de improbidade administrativa independem das sanções penais e da responsabilidade civil ou administrativa prevista em leis específicas, o que denotaria a intenção do legislador em estabelecer uma nova esfera de responsabilidade⁷⁵.

Ainda que concordemos com a tese de que a responsabilidade por improbidade administrativa não se confunde com a responsabilidade civil, penal e administrativa, é certo, entretanto, que todas essas espécies se enquadram, sem maiores questionamentos, no rol da responsabilidade jurídica.

Da mesma forma, para alguns autores, a responsabilidade de prefeitos e vereadores pelas infrações político-administrativas dispostas no Decreto-lei nº 201/1967, deveria ser classificada como um novo tipo de responsabilidade específica: a responsabilidade político-administrativa, que também não se confundiria com as demais⁷⁶. Mônica Nicida

⁷⁴ Há quem considere, entretanto, a responsabilidade por ato de improbidade administrativa como uma nova esfera de responsabilidade, inserida dentro do rol de responsabilidade jurídica, mas apartada de todas as demais espécies, pela especificidade da natureza jurídica da improbidade administrativa, in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op. cit., p. 586.

⁷⁵ GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 246.

⁷⁶ Para Wallace Paiva Martins Júnior, o Decreto-Lei nº 201/1967, que trata da responsabilidade e das infrações político-administrativas de prefeitos e vereadores estabelece uma subespécie de responsabilidade jurídica: a responsabilidade político-administrativa, que não se confunde com as demais, in MARTINS JR., Wallace Paiva. Poder Executivo Municipal. Prefeito e Vice-prefeito. Atribuições. Responsabilidade penal, político-administrativa e civil, in NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). Tratado de direito municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 188.

Garcia, por sua vez, compreende essa responsabilidade político-administrativa como uma subespécie de responsabilidade administrativa de autoridades públicas – que não estariam sujeitas ao processo administrativo disciplinar típico dos demais agentes públicos^{77,78}.

Para os fins desta pesquisa, ainda que se considerem as especificidades da responsabilidade por atos de improbidade administrativa e das infrações político-administrativas de prefeitos e vereadores, consideramos, em ambos os casos, espécies da responsabilidade jurídica, uma vez que encontram-se devidamente previstas em lei e guardam relação direta com o exercício de controle da administração pública, não se confundindo com os atos ilícitos de natureza civil ou penal – ainda que, em determinados casos, possam ser coincidentes.

Feitas as considerações a respeito da responsabilidade jurídica, verifica-se, em suas três espécies principais – civil, penal e administrativa – a existência de norma ou relação jurídica que embase e justifique a referida responsabilidade. O que vai definir qual a espécie de responsabilidade jurídica aplicável é, portanto, a natureza do ato ilícito cometido.

Por fim, quando configurado um ato ilícito que preencha os requisitos de uma das três esferas de responsabilidade jurídica (civil, penal ou administrativa) – ou até mesmo das três, simultaneamente – torna-se mais do que possível, mas necessária a responsabilização do agente, cujos efeitos vão variar e depender da natureza, das especificidades e da gravidade do ato ilícito.

1.2.Responsabilidade política

Descritas e delimitadas as hipóteses de responsabilidade jurídica, convém que analisemos a responsabilidade política. Diferentemente daquela, não se exige, para a responsabilidade política, a configuração de um ato ilícito propriamente dito ou a sua qualificação de acordo com a natureza jurídica previamente estabelecida. Nas palavras de Pedro Henrique Cavalcanti da Silva, a responsabilidade política se encarrega, tão somente, “de sancionar governantes que governam mal”⁷⁹.

⁷⁷ GARCIA, Mônica Nicida, op. cit., p. 14.

⁷⁸ Abordaremos com mais detalhes o tema da natureza da responsabilidade de prefeitos e vereadores quando tratarmos, nos Capítulos adiante, da natureza do impeachment e da responsabilidade do Presidente da República.

⁷⁹ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 30.

Luiz Maria Díez-Picazo classifica duas espécies de responsabilidade política: a difusa e a institucional⁸⁰. A difusa se estabelece a partir da relação entre representantes e representados – em praticamente todas as democracias representativas contemporâneas; e a institucional se dá a partir da dinâmica das relações entre órgãos ou Poderes do Estado.

A responsabilidade política difusa decorre dos pressupostos da democracia representativa e das características do mandato eletivo dado pelos eleitores a seus representantes eleitos. Nesse sentido, ao ser eleito e assumir um mandato, seja ele parlamentar ou executivo, o representante compromete-se politicamente com seus representados, que esperam ter as suas demandas atendidas por aquele mandatário.

A responsabilidade política, nesse caso, nasce da expectativa de que haja correspondência entre a atuação, o posicionamento e o desempenho do agente público eleito, e os pactos e compromissos assumidos junto a seus eleitores durante o processo eleitoral.

Adquire-se, de certa forma, na democracia representativa, responsabilidade política perante os eleitores, de modo que a quebra dessa relação de confiança enseja consequências políticas que vão variar de acordo com o arranjo institucional daquela democracia e as peculiaridades de cada caso.

Nas democracias representativas modernas, a forma mais usual de punição de representantes políticos que tenham contrariado interesses de seus representados e até mesmo rompido com os pactos celebrados durante a campanha, se dá através da não renovação dos votos para aquele candidato, de modo a inviabilizar, a depender da magnitude do descontentamento, o seu êxito em novos pleitos eleitorais.

A responsabilidade política difusa acarreta, portanto, consequências políticas eleitorais, a partir do juízo negativo que a população realiza a respeito de seu representante e no resultado eleitoral que este descontentamento comporte⁸¹.

Há ainda, modernamente, outros instrumentos para a responsabilização política difusa de representantes que não tenham atendido às expectativas de seus eleitores, como o instituto do recall⁸², por exemplo, no qual se admite, desde que proposto por parte significativa do eleitorado, a interrupção do mandato eletivo. Admite-se, nesses casos, a

⁸⁰ DÍEZ-PICAZO, Luís María. La criminalidad de los gobernantes. Barcelona: Crítica, 1996, pp.70-71.

⁸¹ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 26.

⁸² ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 356.

depende do arranjo institucional, a realização de novas eleições para substituição daquele representante.

Por sua vez, a segunda forma de responsabilidade política, a institucional, caracteriza-se pelo “juízo de reprovação por parte de um órgão do Estado” – comumente o Parlamento – a respeito da atuação de outro órgão – o governo – “no que tange ao exercício de suas funções”⁸³.

Verifica-se, nesses casos em que há responsabilidade política institucional, uma correlação de forças entre diferentes órgãos do Estado, na qual o juízo de reprovação de um órgão perante outro enseja a responsabilização política. Em outras palavras, enquanto na responsabilidade difusa os representantes eleitos são responsáveis perante seus representados, na responsabilidade institucional, um órgão do Estado é responsável perante outro.

Por tais características, concordamos com a conclusão de Pedro Henrique Cavalcanti da Silva de que “em regimes presidencialistas como o legislativo e o executivo emanam do eleitorado, só haveria a responsabilidade política difusa.”⁸⁴ Isso porque, em regimes presidencialistas, a regra é de duração e estabilidade do mandato⁸⁵, cabendo ao eleitor decidir quanto à sua renovação ou não, através das eleições.

Tal dinâmica difere daquela adotada em sistemas de governo parlamentaristas⁸⁶, em que a responsabilidade política nasce e está intrinsecamente ligada à dinâmica e à natureza das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo naqueles países:

“É (...) uma visão europeísta, e aqui chamamos a atenção para a análise francesa, italiana e portuguesa do tema, majoritariamente parlamentarista, regime, por sinal, que nasceu a responsabilização política (...).”⁸⁷

Isso porque os países que adotam o sistema de governo parlamentarista compõem o governo – o Poder Executivo – a partir da formação da maioria parlamentar no

⁸³ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 26.

⁸⁴ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., p. 27.

⁸⁵ Sobre o mandato presidencial: “sua duração é constitucional e só pode ser interrompida em condições extremas, excepcionais, e mediante um processo específico e exclusivo de impeachment. A estabilidade é, portanto, inerente ao mandato presidencial.” in ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 355.

⁸⁶ E, de certa forma, em alguns países que adotam sistemas de governos mistos, como o semipresidencialismo.

⁸⁷ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., pp. 29-30.

Poder Legislativo. Nesse sentido, é a existência de partido ou bloco de partidos que seja majoritário no Parlamento que vai viabilizar a formação do governo naqueles países.

Em outras palavras, o governo é produto direto da confiança da maioria parlamentar e a manutenção desse apoio majoritário é condição essencial para a sobrevivência, estabilidade e continuidade do governo⁸⁸. Uma vez perdida a confiança e consequentemente, a maioria parlamentar, perdem-se as condições para continuidade do governo.

Cada país parlamentarista possui seus próprios instrumentos, mas é usual, nesses arranjos institucionais, a existência da moção de censura ou de desconfiança (“*motion of censure*” ou “*motion of no confidence*”) e da moção de confiança (“*motion of confidence*”) como forma de se provocar o Parlamento e consultar os seus membros a respeito da manutenção do apoio ao Chefe de Governo – usualmente o Primeiro-Ministro – e seu gabinete.

Caso aprovada a moção de desconfiança ou de censura, ou rejeitada a moção de confiança, a consequência imediata é a queda do Chefe de Governo e de seus Ministros, para que seja formado um novo governo a partir da realocação de forças no Parlamento.

Em casos de impasses extremos, admite-se a dissolução do Parlamento para convocação de novas eleições a fim de que, com nova composição, haja mudança na correlação de forças e a nova maioria parlamentar possa formar o governo.

Tais considerações a respeito do sistema parlamentarista – que em algum grau é replicado nos sistemas mistos adotados por alguns países – permitem-nos vislumbrar, com clareza cristalina, a diferença entre a responsabilidade jurídica e a responsabilidade política.

A responsabilidade jurídica decorre da tipificação da conduta ilícita em lei, atos normativos ou relações jurídicas pré-determinadas. Ela possui, em maior ou menor grau (especialmente as espécies de responsabilidade penal e administrativa), forte conotação disciplinar ou correcional, aplicável como punição ao agente por determinadas condutas.

Para além de quaisquer outras condicionantes ou fatores externos que possam influenciar no processo de responsabilização, a responsabilidade jurídica é aplicável sempre que configurado o ato ilícito do agente, desde que devidamente tipificado e estejam preenchidos os demais requisitos e pressupostos jurídicos.

⁸⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 355.

Por sua vez, a responsabilidade política decorre, como o próprio nome anuncia, de relações de natureza eminentemente políticas. Ela pode se dar a partir da relação entre representantes e representados; ou a partir da correlação de forças e da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a exemplo do que se verifica nos sistemas parlamentaristas ou mistos.

Nesse sentido, não há, na responsabilidade política, necessidade de tipificação em lei específica, de fundamentação jurídica ou mesmo de observância de ritos e procedimentos de natureza processual. Basta, para que se tenha a responsabilidade política, o preenchimento das condicionantes de ordem política, além do juízo de oportunidade e conveniência política dos agentes envolvidos para a tomada daquela decisão, conforme lecionam J. J. Canotilho e Vital Moreira:

“A responsabilidade é política, (...), porque o objeto da mesma está no plano político, suas sanções são determinadas considerando a valoração política, porque implica necessariamente perda do cargo ou abalo na relação de confiança entre o titular do controle do poder político e os submetidos a este.”⁸⁹

Além disso, para se dar a responsabilidade política,

“basta de forma simples uma vontade coletiva, de forma a serem suficientes meras intenções ou fatos alheios, sendo marcada pela falta parcial ou total de elementos jurídicos que a disciplinem.”⁹⁰

Nos Capítulos seguintes, quando compreendermos o instituto do impeachment desde sua origem, passando por sua adaptação no direito comparado, até sua consolidação no constitucionalismo brasileiro, precisaremos resgatar essas considerações a respeito da diferenciação entre a responsabilidade jurídica e política, para podermos, de forma fundamentada e consistente, nos posicionarmos a respeito da natureza do instituto do impeachment e refletirmos sobre as implicações deste posicionamento em relação à aplicação prática e compreensão do instituto nos dias atuais.

⁸⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. v. II, 4ª ed., rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, p. 119.

⁹⁰ SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da, op. cit., pp. 29-30.

CAPÍTULO 2 – PRESSUPOSTOS E BASES HISTÓRICAS DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT

2.1. Origem do instituto: o impeachment no constitucionalismo inglês

2.1.1. O impeachment no Estado Medieval (séculos XIII e XIV)

O instituto do impeachment como hoje o conhecemos é fruto de um longo processo de sedimentação ao longo dos séculos, dificultando, na avaliação de Paulo Brossard, a descrição do instituto com precisão desde sua origem, “pois elas mudaram ao longo do tempo.”⁹¹

Apesar das imprecisões, a origem do impeachment remonta à Inglaterra medieval, entre os séculos XIII e XIV, quando “despontou como um meio de instaurar nas casas parlamentares uma investigação com vistas a prover a punição de alguém que era acusado pelo clamor público”⁹².

Nesse sentido, ainda de forma bastante rudimentar e sem qualquer racionalização em relação ao procedimento adotado, teriam ocorrido os primeiros casos de responsabilização tendo por base “denúncias notoriamente difamatórias”⁹³. Fontes históricas descrevem um procedimento, em 1283, contra David, conhecido como “o irmão de Llewellyn”, que poderia ter sido o pioneiro nesse sentido.

Outros procedimentos de responsabilização precários teriam ocorrido na primeira metade do século XIV, como aquele contra o Conde de Lancaster, em 1322; o de Roger Mortimer e Simon de Beresford, em 1330; e o do Arcebispo da Cantuária, em 1341⁹⁴.

De forma bastante ilustrativa sobre a precariedade desses primeiros procedimentos de responsabilização, Rafael Mafei⁹⁵ destaca o caso de John Lee, administrador da Casa Real de Eduardo III, que, em 1368, foi acusado de abuso de poder e perseguição contra

⁹¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 25.

⁹² BARROS, Sérgio Resende de. O impeachment republicano. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, n. 12, 2006, p. 495.

⁹³ Idem.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p. 30.

desafetos, e acabou sendo condenado sumariamente, por decisão dos lordes ingleses⁹⁶, sem que lhe fosse garantida a oportunidade de preparar defesa prévia ou assegurado qualquer outro direito.

Apenas oito anos depois, surgiria aquele que pode ser considerado, de fato, o primeiro precedente de impeachment no constitucionalismo inglês, a partir da condenação, em 1376, de Richard Lyons e do Lord de Latimer⁹⁷, este último, uma alta autoridade responsável pelas finanças da Coroa, acusados de conluio e prejuízo aos cofres do Rei.

Para tanto, de forma inédita, a denúncia apresentada por Peter de la Mare, um burguês e representante dos *commons* no Parlamento, foi aceita pelos seus pares e apresentada formalmente como acusação perante os lordes ingleses. Diferentemente dos procedimentos anteriores, foi assegurado o direito dos acusados de apresentarem defesa prévia, muito embora os lordes, reunidos no Parlamento, tenham posteriormente decidido pela condenação.

É nesse contexto histórico que surge a primeira menção expressa, nos registros do Parlamento inglês, ao verbo *impeach*:

“O julgamento de Latimer e Lyons foi a primeira ocasião na qual os registros parlamentares usaram o verbo *impeach*. A bem da verdade, o termo documentado nos rolos do Parlamento é *empeschez*, palavra nascida de uma mistura do francês normando e do inglês arcaico. (...) um dialeto profissional anglo-francês, o *Law French*, (...). *Empeschez* (também grafado *empecher* ou *empeschen*) significava ‘acusar’, ‘denunciar’. Na tradução para o inglês vivo do século XIV, o verbo tornou-se *impeach*, mas reteve seu significado original (...) como ‘impugnação’, ‘contestação’, ‘desafio’” (p. 29).

Mais do que a condenação em si, o impeachment original inglês, na acepção histórica da palavra, remonta ao procedimento que passa a ser adotado, a partir daquele precedente, para a acusação formal contra altas autoridades à serviço da Coroa⁹⁸.

A partir disso, vão se consolidando as características principais do impeachment inglês, com o reconhecimento do direito de denunciar as altas autoridades por

⁹⁶ BERGER, Raoul. *Impeachment: the constitutional problems*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973, p. 19.

⁹⁷ BERGER, Raoul, *op. cit.*, p. 20.

⁹⁸ BERGER, Raoul, *op. cit.*, p. 60.

eventuais delitos, bem como a garantia de defesa aos que viessem a ser acusados. Assegura-se, também, a prerrogativa dos *commons* para formalizarem a acusação, e dos lordes para julgarem seus pares e decidirem quanto à condenação das autoridades acusadas⁹⁹.

Nas palavras de Sérgio Resende de Barros:

“esse foi o primeiro caso em que as casas do Parlamento racionalizaram o impeachment, convertendo-o em processo e julgamentos definitivos, tendo os Comuns como acusadores e os Lordes como julgadores.”¹⁰⁰

Quanto às sanções aplicáveis, os lordes tinham total discricionariedade para escolher e fixar penas de acordo com a gravidade das condutas, incluindo, neste rol, desde a destituição do cargo à prisão, como também o confisco de bens, a desonra, o exílio e a morte¹⁰¹.

É notório o viés repressivo, pessoal e patrimonial das penas, uma vez que estas voltavam-se à punição direta da pessoa da autoridade condenada, tolhendo sua liberdade e seus bens, ou até, em determinados casos, sua própria vida.

Sob esse formato, ainda ocorreriam dois impeachments de altas autoridades no século XIV, que resultaram nas condenações de Michael de la Pole¹⁰², o Conde de Suffolk, em 1386, e do cavaleiro Thomas Talbot, em 1394, ambos condenados por traição¹⁰³.

Paulo Brossard destaca, a partir desses primeiros precedentes, que foi se demonstrando a grande preocupação do Parlamento inglês em reforçar a compreensão original do impeachment com verniz e feição de processo criminal, “para que poderosas individualidades pudessem ser atingidas pela justiça”, para tanto, “supunha infração prevista em lei e com pena em lei cominada”¹⁰⁴.

Rafael Mafei igualmente menciona a “preocupação em não o reduzir a um simples rito de vendeta política, procurando dar-lhe, tanto quanto possível, características de

⁹⁹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 28.

¹⁰⁰ BARROS, Sérgio Resende de, op. cit., p. 495.

¹⁰¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., pp. 27-28.

¹⁰² O Conde de Suffolk foi condenado por “high treason” por ter se beneficiado do acesso privilegiado ao jovem Rei Ricardo II, incentivando-o a adotar políticas equivocadas e conceder ao Conde e seus aliados títulos e benesses, in BOWMAN III, Frank O. *British Impeachments (1376-1787) and the preservation of the American Constitutional Order*. Vol. 46, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, São Francisco, Califórnia, 2019, p. 753. Disponível online em: <https://scholarship.law.missouri.edu/facpubs/757>. Acesso em: 10 jan. 2022.

¹⁰³ BERGER, Raoul, op. cit., p. 20.

¹⁰⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 25.

um julgamento”¹⁰⁵. Para tanto, havia um esforço, na condução dos processos, pelo Parlamento, em delimitar a acusação com base nos fatos e expedir uma decisão fundamentada e consistente.

Para além da preocupação com a legalidade, legitimidade e consistência do processo de impeachment, consolidou-se, na primeira fase de adaptação do instituto na Inglaterra, a compreensão quanto à natureza judicial do instituto, com o claro objetivo de assegurar o total controle parlamentar sobre o processo de impeachment:

“Afirmar a natureza judicial do impeachment era relevante porque o poder de julgar grandes casos criminais ficaria a cargo exclusivo dos lordes, enquanto o poder de legislar dependia da convergência entre rei e Parlamento. (...). A opção pela natureza judicial da medida, (...), garantia que o impeachment começasse e terminasse nas mãos dos parlamentares, sem depender do aval da Coroa. Ao Rei restaria apenas acatar, ou entrar em guerra com o Parlamento.”¹⁰⁶

Nesse sentido, ao delimitar a natureza do instituto impeachment à seara judicial, os seus formuladores pretendiam, evidentemente, assegurar o protagonismo e a centralidade sobre a condução dos processos ao Parlamento, em detrimento de qualquer possível influência ou interferência, direta ou indireta, do Rei inglês.

Essa primeira fase de consolidação do instituto do impeachment na Inglaterra, pode ser compreendida até metade do século XV, com os julgamentos de William de la Pole, em 1450, e de William, Lord Stanley, em 1459.

2.1.2. O impeachment no Estado Absolutista (séculos XV e XVI)

No período seguinte, entre a segunda metade do século XV e o século XVI, a Coroa inglesa esteve sob domínio da dinastia da Casa de Tudor, caracterizando-se pela forte concentração de poderes e influência política dos monarcas – sendo o mais notório deles, o Rei Henrique VIII.

¹⁰⁵ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 31.

¹⁰⁶ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 33.

Neste que pode ser compreendido como sendo o ápice do Estado absolutista inglês, não surpreende que a força dos monarcas da dinastia Tudor tenha inibido as iniciativas do Parlamento em processar e punir altas autoridades protegidas pela Coroa¹⁰⁷.

Além disso, durante esse período, o Rei instituiu outros instrumentos – como o *bill of attainder*¹⁰⁸ – mais eficientes e poderosos para punir seus adversários ou traidores, razão pela qual o impeachment foi pouco utilizado¹⁰⁹. Ainda assim, em que pese a tibieza do Parlamento frente ao poder dos monarcas do período, o impeachment ainda serviria de base para o julgamento do Cardeal Wolsey, em 1529, e de Sir Thomas Seymour, em 1549¹¹⁰.

2.1.3. O impeachment no período revolucionário (século XVII)

Com a morte da Rainha Elizabeth I, em 1603, sem herdeiros, chega ao fim a dinastia da Casa Tudor. O Rei da Escócia, Jaime VI, tataraneto do Rei Henrique VIII, assume o trono inglês com a denominação de Jaime I, inaugurando o domínio real da Casa Stuart¹¹¹.

Nesse contexto, o século XVII é considerado como um século de profundas rupturas e transformações na história política da Inglaterra, tendo sido marcado pelos sucessivos embates entre a Coroa e o Parlamento e pelas Revoluções inglesas travadas entre 1642 e 1689.

O Rei Jaime I acreditava, de fato, no direito divino dos monarcas, e marcou seu reinado pela tentativa de manutenção do absolutismo, utilizando-se, para tal, de expedientes autoritários e arbitrários, além de desconsiderar, com frequência, as deliberações do Parlamento.

Em reação às arbitrariedades do Rei e para reforçar o embate contra a dinastia Stuart, o Parlamento, por iniciativa da Câmara dos Comuns (*“the House of Commons”*), resgatou o instituto do impeachment a partir de 1621, quando foi utilizado para processar e

¹⁰⁷ “What emerges is that Parliament bent before the wind of Tudor power and prudently refrained from confrontation with royal favorites.” BERGER, Raoul, op. cit., p. 27.

¹⁰⁸ “Attainders had become a royal tool during the Tudor period, when there was ‘an immense increase of royal power.’ (...) ‘If the King himself wished to punish a minister a bill of attainder was more convenient than an impeachment, because it superseded the necessity for a trial.’” BERGER, Raoul, op. cit., p. 27.

¹⁰⁹ “Historians provide various explanations for the interruption, but the basic one seems to have been the weakness of Parliament relative to the Crown during this period.” BOWMAN III, Frank O., op. cit., p. 758.

¹¹⁰ BARROS, Sérgio Resende de, op. cit., p. 496.

¹¹¹ BOWMAN III, Frank O., op. cit., p. 760.

julgar Sir Giles Monperson¹¹², uma alta autoridade da Coroa acusada de corrupção e abuso de autoridade¹¹³.

Ainda no reinado de Jaime I, o impeachment seria usado, pelo Parlamento, em outras oportunidades, a exemplo dos processos contra o Chanceler Francis Bacon e o Conde de Middlesex, com o intuito de remover oficiais da Coroa e ministros do governo¹¹⁴.

Na escalada para confrontar e limitar o absolutismo real, em 1642, a Câmara dos Lordes (*“the House of Lords”*) prendeu preventivamente e condenou Thomas Wentworth, o Conde de Strafford¹¹⁵, por diversos atos atentatórios cometidos contra o Parlamento, a mando do Rei Carlos I¹¹⁶, sucessor do Rei Jaime I no trono inglês.

O caso é paradigmático, pois, para justificar a condenação, o Parlamento alargou a interpretação do crime de traição, reconhecendo que este se aplicaria não apenas para proteger a pessoa do Rei, mas também, o “pacto político que une as instituições fundamentais do reino e estabelece seu equilíbrio”¹¹⁷.

A partir desse precedente, o impeachment passou a ser admitido nos casos de ofensa à Constituição da Inglaterra, o que ampliava significativamente o escopo e os fundamentos que poderiam ensejar a responsabilização das autoridades, diante da dificuldade de se estabelecer os limites e a precisão das normas constitucionais inglesas, muitas das quais não escritas e fruto de um secular processo de sedimentação institucional¹¹⁸.

Paulo Brossard destaca, ainda, o conturbado processo contra Lord Danby, em 1678¹¹⁹, no qual se concluiu que “os ministros não eram responsáveis apenas pela legalidade, mas também pela honestidade, justiça e utilidade de suas medidas”¹²⁰, reforçando a tendência, verificada desde a primeira metade do século XVII, de alargamento do escopo e do objeto do impeachment por discricionariedade do Parlamento:

¹¹² BARROS, Sérgio Resende de, op. cit., p. 496.

¹¹³ BOWMAN III, Frank O., op. cit., p. 764.

¹¹⁴ BOWMAN III, Frank O., op. cit., p. 764.

¹¹⁵ BERGER, Raoul, op. cit., p. 30.

¹¹⁶ Depois de preso e condenado, o Conde de Strafford foi decapitado em 1641 e o Rei Carlos I acabou deposto e morto, ao término da Primeira Guerra Civil inglesa em 1649.

¹¹⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 36.

¹¹⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 27.

¹¹⁹ BERGER, Raoul, op. cit., p. 43.

¹²⁰ Idem.

“Expandindo-se, passou a ser livremente admitido em relação a (...), crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais. Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou várias dimensões políticas. Sofreu ele real metamorfose, (...), não faltando quem sustente que a certo tempo o caráter político sobrepujou o aspecto judiciário.”¹²¹

Com o alargamento da aplicação do impeachment, este instrumento passou a ser utilizado, gradativamente, como instrumento para demarcar o descontentamento do Parlamento com políticas e decisões tomadas pelos Ministros do Rei. Na prática, ao longo do tempo, isso fez com que Ministros e altas autoridades da Coroa renunciassem para evitar o processo de impeachment e as pesadas consequências decorrentes das sanções impostas pela Câmara dos Lordes:

*“In course of time it became a weapon in the struggle to make ministers accountable to the Parliament rather than the King, to punish them for espousing policies disliked by the Parliament.”*¹²²

Na esteira das profundas transformações do arranjo institucional inglês com o término da Revolução Gloriosa e a elaboração do *Bill of Rights* de 1689, o Parlamento foi, gradativamente – como costumam ser os processos de transformação política na Inglaterra – assumindo cada vez mais o protagonismo e o controle da condução dos assuntos de governo – ainda que o fizesse em nome do Rei.

2.1.4. O impeachment no Estado Moderno (século XVIII e XIX)

No século XVIII, com base nesse arranjo institucional resultando das Revoluções inglesas do século anterior, foram se fortificando as bases do sistema de governo parlamentarista, como hoje o conhecemos, no qual o chefe de governo advém da composição parlamentar majoritária e guarda intrínseca relação de confiança perante o Parlamento.

¹²¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 28.

¹²² BERGER, Raoul, op. cit., p. 71.

Esse novo arranjo institucional – no qual a maioria parlamentar é condição essencial para a própria estabilidade e continuidade do governo – naturalmente, foi fazendo com que o instituto do impeachment deixasse de ser necessário:

“Nesse arranjo, os impeachments tornaram-se supérfluos: não havia mais a necessidade de denúncias e julgamentos políticos se as altas autoridades do governo podiam ser destituídas por simples falta de apoio parlamentar.”¹²³

Para a deposição e substituição de altas autoridades na monarquia constitucional inglesa, não mais se fazia mais necessária a instauração do processo de impeachment, acompanhado de todas as suas formalidades, uma vez que “o jogo da responsabilidade deixou de ser apurado através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política.”¹²⁴

Nesse sentido, o instituto do impeachment foi utilizado em situações bastante pontuais entre os séculos XVIII e XIX, até a absolvição do Lord Melville, em 1806¹²⁵, tendo sido o último processo de impeachment registrado na Inglaterra. Paulo Brossard rememora ainda, uma tentativa, em 1848, de se instaurar o impeachment contra Lord Palmerston, ocasião em que tal hipótese foi rechaçada pelo Parlamento¹²⁶, sepultando de vez a aplicação deste instituto no constitucionalismo inglês.

Ao analisar a aplicação do impeachment na Inglaterra, na perspectiva histórica, verifica-se que não houve a sistematização do instituto e tampouco procedeu-se à delimitação e tipificação dos delitos ou condutas passíveis de impeachment.

Ainda assim, Frank O. Bowman III¹²⁷ conseguiu, com algum grau de precisão, estabelecer o escopo das principais condutas que ensejaram o impeachment, pelo Parlamento inglês, entre os séculos XIII e XIX.

Para tanto, o autor descreveu seis grandes categorias de delitos que foram, nos mais variados períodos históricos, objeto de impeachment no constitucionalismo inglês, quais sejam: i) os impeachments “não-políticos” – como a punição por rebeliões armadas e

¹²³ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 37.

¹²⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 30.

¹²⁵ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 26.

¹²⁶ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 30.

¹²⁷ BOWMAN III, Frank O., op. cit., pp. 786-791.

outros crimes comuns¹²⁸; ii) corrupção de autoridades a serviço da Coroa; iii) incompetência, negligência e má-administração no exercício das funções públicas; iv) abuso de poder, pelas autoridades, no exercício das funções públicas; v) traição à política externa da Nação – comumente relacionada à execução de políticas em desacordo com os interesses básicos do país; e vi) subversão da Constituição e das leis do Reino – a partir do descumprimento de determinações constitucionais e legais, ou da tentativa de abusar do poder executivo, ou monárquico, em detrimento dos interesses expressos na Constituição e representados no Parlamento.

A partir deste trabalho de categorização das condutas delitivas objeto de impeachment na Inglaterra, é possível ter a dimensão da forma com que tal instituto era aplicado no constitucionalismo inglês, bem como vislumbrar a enorme variedade de fundamentos – de fato e de direito – aceitáveis, pelo Parlamento, como justificção para punição daqueles que viessem a ser acusados.

Faz-se necessário, agora, que analisemos a forma com que o impeachment adaptou-se do outro lado do Oceano Atlântico, nos EUA, convertendo-se da monarquia à república e do parlamentarismo ao presidencialismo, não como fruto da sedimentação institucional ao longo dos séculos, mas por escolha deliberada dos constituintes norte-americanos.

2.2. Adaptação do instituto: o impeachment no constitucionalismo norte-americano

Na medida em que caía em desuso na monarquia constitucional inglesa, em grande parte, em razão da consolidação do sistema de governo parlamentarista naquele país, o impeachment foi importado para o continente americano, no contexto da fundação dos EUA e da elaboração de sua Constituição.

Em que pese a separação traumática entre as treze colônias e a antiga metrópole – por meio da Guerra da Independência – não se pode desconsiderar a influência que o constitucionalismo inglês exerceu sobre o processo de organização e consolidação do arranjo institucional do novo país.

¹²⁸ Segundo o autor, nessa categoria de impeachment, enquadram-se os mais variados crimes nos quais membros da Corte somente poderiam ser julgados por seus pares, in BOWMAN III, Frank O., op. cit., p. 786.

Adicionalmente, ainda no contexto da Guerra contra a Inglaterra e em vigor desde 1781¹²⁹, foram elaborados os Artigos da Confederação, transformando as antigas treze colônias em treze Estados Confederados, e concedeu-lhes a prerrogativa para elaborarem suas próprias constituições locais, com arranjos institucionais próprios e distintos entre si.

Esse arcabouço constitucional dos Estados Confederados igualmente influenciou, decisivamente, o trabalho dos constituintes norte-americanos (*“The Framers”*) quando se reuniram, entre maio e setembro de 1787, na Convenção da Filadélfia, para elaborar a Constituição dos EUA, em substituição aos Artigos da Confederação.

No contexto da Revolução Americana, longamente detalhada em nossa Introdução, e de fundação dos EUA, buscou-se construir um arranjo institucional que, baseado nos ideais republicanos, se diferenciasse da monarquia inglesa, ao consagrar a igualdade de todos os homens perante a lei e impor o princípio da responsabilidade ao chefe de Estado e de governo¹³⁰.

Nesse contexto, o desafio dos constituintes dos EUA seria:

“erigir um sistema que dispensasse a figura do Rei, mas que ao mesmo tempo não permitisse a ascensão de um tirano demagogo através de eleições. E, claro, que promovesse um governo eficiente, capaz de cumprir as aspirações elevadas da nova nação”¹³¹

A opção dos constituintes por uma estrutura de governo diferente do modelo inglês, possibilitou que se criasse, para as antigas treze colônias, um inédito sistema de governo no qual a chefia de Estado e de governo seriam delegadas a uma única pessoa, a quem deu-se o nome de Presidente.

Entre os fundamentos que embasaram a decisão dos constituintes norte-americanos de concentrar o Poder Executivo em uma única pessoa¹³² – rejeitando, entre outras, a proposta de um conselho executivo – estaria a intenção de facilitar o controle – *“a unitary*

¹²⁹ SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen's guide*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press: 2017, p. 25.

¹³⁰ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 39.

¹³¹ Idem.

¹³² O formato do Poder Executivo foi deliberado na Convenção da Filadélfia e a proposta de um titular unitário para o Poder Executivo venceu por sete estados a três, in SUNSTEIN, Cass R., op. cit., p. 29.

president is more accountable”¹³³ – e submeter, na prática, o titular desse Poder ao princípio da responsabilidade:

“uma das objeções de maior peso à pluralidade no executivo, (...), é que ela tende a ocultar erros e a abolir responsabilidade. Há dois tipos de responsabilidade: a que expõe a censura e a que expõe a punição. (...). A multiplicação dos que exercem o poder executivo, porém, torna mais difícil detectar ambos os tipos de conduta. (...) pode ser impossível afirmar quem pode ser verdadeiramente acusado pelo mal praticado.”¹³⁴

É justamente isso que diferencia o Presidente dos Estados Unidos das antigas monarquias europeias, uma vez que, no constitucionalismo americano, o chefe do Poder Executivo estaria totalmente submetido ao princípio da responsabilidade e deveria, como tal, responder por suas ações e omissões no exercício das funções públicas¹³⁵.

Para limitar o poder do Presidente, sem inviabilizar a tomada de decisões e o necessário comando do país, os constituintes norte-americanos estabeleceram algumas proteções institucionais¹³⁶ ou salvaguardas¹³⁷ para o bom funcionamento desse novo sistema de governo, tais como: o processo de escolha do Presidente através de eleições indiretas, que equilibrassem as diferenças regionais do país e possibilitassem a escolha de efetivos líderes nacionais¹³⁸; a fixação de um mandato relativamente curto, de quatro anos¹³⁹, admitida a possibilidade de reeleições; e, por fim, a adoção do instituto do impeachment.

¹³³ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., p. 31.

¹³⁴ HAMILTON, Alexander. Nº LXX: Continuação do exame no tocante à singularidade do Executivo, com análise de um projeto de conselho executivo, in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, op. cit., p. 445.

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 40.

¹³⁷ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., p. 12.

¹³⁸ “Este processo de eleição proporciona a certeza moral de que o cargo de presidente raramente será alcançado por um homem não dotado, em grau eminente, das qualificações necessárias. O talento para a intriga rasteira e as artes mesquinhas da popularidade podem ser suficientes para elevar um homem às dignidades supremas de um único Estado; mas outros talentos e um diferente tipo de mérito serão necessários para torná-lo um candidato vitorioso ao eminente cargo de Presidente dos Estados Unidos” HAMILTON, Alexander. Nº LXVIII: Continuação do exame da escolha do presidente no tocante à forma de designação, in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, op. cit., pp. 432-433.

¹³⁹ “A duração de quatro anos, se por um lado contribuirá para a firmeza do executivo em grau suficiente para torná-lo um ingrediente muito valioso da composição, não é, por outro lado, longa o bastante para justificar qualquer temor pela liberdade pública.” HAMILTON, Alexander. Nº LXXI: Continuação do exame no tocante à duração do mandato, in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, op. cit., pp. 455.

2.2.1. O impeachment na Constituição dos Estados Unidos de 1787

Especificamente em relação ao objeto central desta pesquisa, o impeachment, Sérgio Resende de Barros destaca que pode ser “considerado um dos mais importantes *checks and balances* (freios e contrapesos) da separação de poderes no constitucionalismo norte-americano.”¹⁴⁰ Na mesma linha, segundo Cass Sunstein, o impeachment constituiria a salvaguarda mais importante para coibir qualquer tipo de abuso no exercício do poder por parte do mandatário do cargo de Presidente dos Estados Unidos¹⁴¹.

Tal era a importância do instituto para a estruturação do arranjo institucional norte-americano, que o impeachment já se encontrava previsto desde as primeiras etapas do processo constituinte, a partir do “*Virginia Plan*”¹⁴², um esboço da Constituição elaborado por James Madison e apresentado pelo Governador da Virgínia, Edmund Randolph.

Quanto às influências que embasaram o instituto, no Artigo Federalista nº LXV, Alexander Hamilton¹⁴³, um dos mais importantes *Founding Fathers* norte-americanos, admite expressamente que aquele impeachment previsto na Constituição, que vinha sendo elaborada pela Convenção da Filadélfia, baseou-se no impeachment originário da Inglaterra, que havia sido replicado como modelo em várias constituições estaduais norte-americanas¹⁴⁴.

“quando os constituintes americanos adotaram o impeachment, (...) ele vinha sendo praticado nas colônias e fora perfilhado pelos Estados. Limitado em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal, que fora dominante, expurgado de certas características anciãs, o impeachment, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas.”¹⁴⁵

Alexander Hamilton reconhece, no mesmo Artigo Federalista nº LXV, a serventia do instituo como “método de júri nacional da conduta de homens públicos” e “rédea

¹⁴⁰ BARROS, Sérgio Resende de, op. cit., p. 499.

¹⁴¹ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., 12.

¹⁴² FARRAND, Max. *The Records of the Federal Convention of 1787*. Vol. 1, New Haven: Yale University Press, 1937, pp. 21-22.

¹⁴³ HAMILTON, Alexander. Nº LXV: Maior exame da organização do Senado no tocante a seu caráter de tribunal para o julgamento de impeachments, in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, op. cit., p. 418.

¹⁴⁴ “Immediately after independence was won, several state included a mechanism for impeachment. Such a mechanism could be found in the very first Constitutions of Delaware, Massachusetts, New York, North Carolina, and Pennsylvania (...). During the 1780s, impeachment was embraced as well by Georgia, New Hampshire and South Carolina.” in SUNSTEIN, Cass R., op. cit., 39.

¹⁴⁵ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 32.

com que o corpo legislativo pode controlar os servidores executivos do governo”¹⁴⁶, a exemplo do que já vinha sendo praticado pelos Estados-membros dos EUA, que institucionalizaram o impeachment em nível local para denunciar e remover funcionários públicos e magistrados acusados de abuso de poder, ineficiência e corrupção¹⁴⁷.

Na Convenção da Filadélfia, diversos delegados manifestaram-se quanto à importância e necessidade do impeachment. Para William R. Davie, representante da Carolina do Norte, o impeachment seria “*an essential security for the good behavior of the Executive*”¹⁴⁸.

Para James Madison, da Virgínia, o impeachment seria indispensável “*for defending the Community [against] the incapacity, negligence or perfidy of the chief Magistrate*”¹⁴⁹, ao passo que, para Benjamin Franklin, representante da Pensilvânia, “*It [would] be the best way therefore to provide in the Constitution for the regular punishment of the Executive when his misconduct should deserve it, and for his honorable acquittal when he should be unjustly accused.*”¹⁵⁰

Em que pese ter havido alguma objeção e preocupações por parte dos delegados¹⁵¹, a Convenção da Filadélfia deliberou e decidiu, por oito estados a dois, pela manutenção do instituto do impeachment na Constituição, oponível ao Poder Executivo¹⁵².

2.2.1.1. *Sujeitos do impeachment*

De partida, identifica-se a primeira grande distinção entre o impeachment inglês e o impeachment norte-americano: enquanto aquele era mais amplo e poderia ser utilizado contra quaisquer autoridades civis e militares a serviço da Coroa, com a exceção da pessoa do Rei¹⁵³, nos EUA, o impeachment ficou restrito à responsabilização de pessoas

¹⁴⁶ HAMILTON, Alexander. N° LXV, op. cit., p. 418.

¹⁴⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 41.

¹⁴⁸ FARRAND, Max. The Records of the Federal Convention of 1787. Vol. 2, New Haven: Yale University Press, 1937, p. 64.

¹⁴⁹ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 65.

¹⁵⁰ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 65.

¹⁵¹ Gouverneur Morris, da Pensilvânia, e Charles Pinckney, da Carolina do Sul, apresentaram suas objeções quanto ao risco de inviabilizar o exercício da presidência, “*destroy his independence*”, ou de captura do Executivo por facções majoritárias no Legislativo, que poderiam utilizar o impeachment para remover presidentes com os quais não estivessem alinhadas, in FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 64, 66.

¹⁵² FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 69.

¹⁵³ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 24.

investigas em cargos públicos pré-determinados, quais sejam: o Presidente e Vice-Presidente da República, os magistrados federais e funcionários da União¹⁵⁴, excluindo-se, por exemplo, os militares e congressistas¹⁵⁵.

A partir desta delimitação, extrai-se que a condição para tramitação do processo de impeachment é a investidura em algum dos referidos cargos públicos. Uma vez fora do exercício da função pública, por desligamento definitivo do cargo, o impeachment, nos EUA, perde o seu objeto e a razão de ser.

2.2.1.2. Rito do impeachment

Estabelecidas as pessoas sujeitas ao processo de impeachment, convém que analisemos o rito de tramitação e as principais características dos processos de impeachment desenvolvido pelo constitucionalismo norte-americano.

Na Convenção da Filadélfia, foram diversas as propostas apresentadas para o rito do impeachment. William Paterson, delegado de Nova Jersey, sugeriu que o impeachment fosse deliberado pelos governadores dos Estados¹⁵⁶; Alexander Hamilton, constituinte de Nova York, propôs, por sua vez, que o impeachment fosse conduzido por um colegiado composto pelos Chefes do Poder Judiciário de cada Estado¹⁵⁷.

Servindo-se, entretanto, de analogias com o arranjo institucional inglês – no qual a acusação era proposta pela Câmara dos Comuns, e o julgamento realizado pela Câmara dos Lordes –, a Convenção da Filadélfia optou por distribuir as atribuições na condução do processo entre a Câmara dos Deputados (“*the House of Representatives*”) e o Senado (“*the Senate*”) norte-americanos¹⁵⁸.

¹⁵⁴ “*The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment (...)*” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article II, section 4. Disponível online em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 05 jan. 2022.

¹⁵⁵ Em 1797, portanto, dez anos após a Constituição dos EUA, o Senador William Blount, do Tennessee, foi formalmente acusado por ter conspirado com a Inglaterra para a realização de uma expedição militar visando a captura, pelos ingleses, dos territórios espanhóis na Flórida e na Louisiana, no contexto da guerra entre a Inglaterra e a Espanha, na qual os EUA haviam decidido pela neutralidade. Apesar do impeachment ter sido aprovado na Câmara dos Deputados, o Senado optou por expulsar sumariamente o Senador, e posteriormente decidiu que não tinha jurisdição e competência para julgar impeachment contra membros do Congresso Nacional, in BERGER, Raoul, op. cit., pp. 214-223.

¹⁵⁶ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 252.

¹⁵⁷ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 293.

¹⁵⁸ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 499.

James Madison, no Artigo Federalista nº LXVI, destaca a importância de se distribuir as competências relativas ao impeachment entre as duas Casas legislativas, de modo a se evitar “o inconveniente de se fazer com que as mesmas pessoas sejam acusadores e juízes ao mesmo tempo.”¹⁵⁹

2.2.1.2.1. Atribuições da Câmara dos Deputados

No constitucionalismo norte-americano, consolidou-se na Câmara dos Deputados, composta pelos genuínos representantes do povo¹⁶⁰, o poder de propor e dar início ao impeachment¹⁶¹, sendo suficiente, para tanto, nos termos da Constituição de 1787, a aprovação da acusação pela maioria dos seus membros.

Convém que se destaque, neste aspecto, que, no constitucionalismo norte-americano, considera-se que o impeachment, propriamente dito, ocorre quando a denúncia é aprovada pela Câmara dos Deputados, independentemente do resultado da etapa seguinte de julgamento.

Nesse caso, restaurando a origem histórica do vocábulo “*to impeach*”, compreende-se, nos EUA, a ocorrência de impeachment quando a Câmara dos Deputados aprova e formaliza a acusação contra a autoridade pública.

Após a aprovação da acusação e confirmado o impeachment pela Câmara dos Deputados, os parlamentares escolhem, entre seus pares, aqueles que vão compor a comissão de acusação – os “*managers*”, função análoga ao de promotor do caso –, responsável por arguir os argumentos a favor da condenação durante a etapa de julgamento¹⁶².

Ainda sobre as atribuições da Câmara dos Deputados no impeachment, discutiu-se, no âmbito da Convenção da Filadélfia, a pertinência de afastamento cautelar da autoridade após a aprovação da denúncia pelos parlamentares, até o término do julgamento. Proposta por Alexander Hamilton, a ideia baseava-se na tentativa de evitar que a autoridade

¹⁵⁹ MADISON, James. Nº LXVI: Desenvolvimento do tema, in MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John, op. cit., p. 421.

¹⁶⁰ “Its members are elected every two years, and so the House is more popularly responsive than Senate. Because republican principles put a premium on self-government, the House is the institution that gets to initiate the process for removing the president.” in SUNSTEIN, Cass R., op. cit., 150.

¹⁶¹ “*The House of Representatives (...) shall have the sole Power of Impeachment.*” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 2.

¹⁶² SUNSTEIN, Cass R., op. cit., 151.

acusada – especialmente o Presidente – utilizasse de artimanhas no exercício do cargo para escapar da condenação.

Seus opositores, como James Madison, alegavam que tal iniciativa de afastamento cautelar poderia acabar enfraquecendo o Poder Executivo, razão pela qual, por oito estados a três, a proposta acabou rejeitada pelos constituintes reunidos na Convenção da Filadélfia¹⁶³.

2.2.1.2.2. Atribuições do Senado

A etapa de julgamento do impeachment e qual seria o órgão mais competente para conduzi-lo também foram objeto de longas discussões na Convenção e mereceu especial destaque nos Artigos Federalistas nº LXV e LXVI, escritos Hamilton e Madison.

Discutiu-se a proposta de delegar à Suprema Corte a atribuição de julgar os casos de impeachment, tendo encontrado forte objeção por parte de alguns constituintes. Para Roger Sherman, delegado de Connecticut, haveria conflito de interesse, porque os Ministros da Suprema Corte seriam indicados pelo Presidente. Por sua vez, para Gouverneur Morris, representante da Pensilvânia, *“no other tribunal than the Senate could be trusted. The Supreme Court were too few in number and might be warped or corrupted”*¹⁶⁴.

Ao analisar a decisão de delegar, ao Senado, a competência para julgar os casos de impeachment, Hamilton a apoiou, por entender que a Suprema Corte ou qualquer outra instituição não teria competência para fazê-lo. Para o autor, apenas o Senado teria autoridade e legitimidade necessárias para que a decisão – de forte impacto político – fosse tomada de forma justa e imparcial, e acatada pela população¹⁶⁵.

Para Rafael Mafei, a designação do Senado para desempenhar o papel de tribunal no julgamento do impeachment¹⁶⁶, além de guardar correspondência com a Câmara dos Lordes inglesa, conforme reconhecido pelos próprios constituintes, também remetia à

¹⁶³ MAFEI, Rafael, op. cit., pp. 44-45.

¹⁶⁴ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 551.

¹⁶⁵ HAMILTON, Alexander. Nº LXV, op. cit., p. 418.

¹⁶⁶ *“The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments.”* in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 3.

tradição de países europeus em que “assembleias de representação aristocrática historicamente reuniam funções legislativas e judiciárias para as grandes causas.”

Nesse contexto, o Senado, pelas suas próprias características institucionais, poderia fazer um importante contraponto¹⁶⁷ a eventuais arbitrariedades da Câmara dos Deputados no curso dos processos de impeachment:

*“Because the Senate, whose members enjoy six-years terms, is the less populist body, the framers assumed that would be the more deliberative one – slower, calmer, less passionate, more reflective.”*¹⁶⁸

2.2.1.3. Julgamento pelo tribunal do impeachment

Em relação ao julgamento do impeachment, faz-se necessário destacar que, nos termos da Constituição norte-americana, o cargo de Presidente do Senado é ocupado pelo Vice-Presidente da República¹⁶⁹. Tal arranjo criaria, por si só, um flagrante conflito de interesses no caso de julgamento de impeachment contra o Presidente da República, uma vez que o seu Vice-Presidente – seu substituto natural e principal beneficiário no caso de impeachment – teria a atribuição de presidir a Casa legislativa responsável pelo julgamento presidencial.

Por essa razão, a Constituição, prevendo o potencial conflito, previu expressamente que, nos processos de impeachment contra o Presidente dos Estados Unidos, a sessão de julgamento do Senado deveria ser presidida pelo Presidente da Suprema Corte – chefe do Poder Judiciário e, portanto, considerado um ator político imparcial¹⁷⁰.

A Constituição americana de 1787 também estabeleceu outros procedimentos referentes ao julgamento. Nesse sentido, ela exige que os senadores, quando reunidos como tribunal do impeachment, realizem um juramento solene¹⁷¹ quanto ao dever de julgarem a

¹⁶⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 44.

¹⁶⁸ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., 152.

¹⁶⁹ “The Vice President of the United States shall be President of the Senate, but shall have no Vote, unless they be equally divided.” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 3.

¹⁷⁰ “When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside (...).” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 3.

¹⁷¹ “The Senate (...) When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation.” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 3.

autoridade acusada com imparcialidade. Para Rafael Mafei, tal dispositivo buscava restringir a aplicação do instituto do impeachment e evitar abusos por parte dos julgadores¹⁷².

Ainda em relação ao julgamento, os Artigos Federalistas trazem importantes considerações, com destaque para a compreensão dos constituintes norte-americanos quanto à natureza e características do instituto do impeachment implementado naquele país:

“Este [impeachment] jamais poderá ficar preso – seja na formulação do crime pelos demandantes, seja na sua interpretação pelos juízes – a regras tão estritas como as que, em casos comuns, servem para limitar o grau de liberdade do tribunal em defesa da garantia pessoal. Nenhum júri se interporá entre os juízes que deverão pronunciar a sentença legal e a parte que deverá receber ou sofrer.”¹⁷³

Com base no trecho acima escrito por Hamilton, fica clara a compreensão dos constituintes norte-americanos quanto à diferenciação entre o processo de impeachment e os processos criminais por delitos comuns. A principal diferença estaria na total liberdade, no caso de processo de impeachment, para enquadramento das condutas delitivas e formalização da acusação – o que não se verifica nos casos de natureza eminentemente criminal.

Além disso, tendo por base os escritos dos constituintes norte-americanos, verifica-se a compreensão quanto à necessidade de se garantir a total autonomia ao Senado para decidir e julgar o impeachment, em caráter terminativo, sem possibilidade de recursos ao Poder Judiciário ou interferência de terceiros.

A não interferência de terceiros e impossibilidade de revisão judicial do impeachment nos EUA é um ponto crucial para compreensão do instituto no constitucionalismo norte-americano. Na Inglaterra, enquanto esteve vigente, ainda que o Rei não pudesse perdoar os acusados e paralisar o impeachment, é certo que tinha ferramentas para conceder, se julgasse conveniente, indulto ao condenado¹⁷⁴.

O mesmo, entretanto, não se verifica no impeachment norte-americano. Isso porque a própria Constituição de 1787 é clara ao dispor sobre o poder do Presidente de indulto

¹⁷² MAFEI, Rafael, op. cit., p. 43.

¹⁷³ HAMILTON, Alexander. N° LXV, op. cit., p. 418.

¹⁷⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 25.

e de graça por delitos contra os Estados Unidos, exceto nos casos de impeachment¹⁷⁵. Tal ressalva mostra-se absolutamente pertinente, diante do risco de que o instituto de responsabilização, à disposição do Legislativo, não gerasse efeito algum diante do poder presidencial de conceder o perdão aos condenados.

Quanto à condenação, os constituintes norte-americanos estabeleceram o quórum de dois terços do Senado para eventual aprovação¹⁷⁶. James Madison, ao comentar o referido dispositivo, justifica como forma de se evitar o aparelhamento do impeachment para perseguições por facções políticas majoritárias nas Casas legislativas¹⁷⁷.

Nesse sentido, ainda que bastasse o voto da maioria na Câmara para dar início ao impeachment, o quórum de dois terços do Senado ampliaria a dificuldade e demandaria o estabelecimento de um consenso maior para que se materializasse a condenação.

2.2.1.4. *Sanções aplicáveis*

Quanto às sanções aplicáveis no impeachment norte-americano, aqui talvez se encontrem as principais diferenças em relação ao impeachment inglês. Enquanto na Inglaterra as sanções aplicáveis tinham natureza criminal e a Câmara dos Lordes era livre para impor aquelas que julgasse conveniente, nos Estados Unidos, as sanções se limitaram à destituição do cargo e à inabilitação para qualquer função pública¹⁷⁸, esta última, decidida caso a caso, como pena acessória, de forma proporcional à gravidade da conduta:

“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

¹⁷⁵ “*The President (...) shall have Power to Grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.*” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article II, section 2.

¹⁷⁶ “*And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.*” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 3.

¹⁷⁷ MADISON, James. N° LXVI, op. cit., p. 422.

¹⁷⁸ “*Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.*” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article I, section 3.

outro, relegado o exame da criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário.”¹⁷⁹

Adotando esse expediente, a Constituição americana de 1787 rejeitou o modelo inglês, no qual a Câmara dos Lordes funcionava como tribunal judiciário para imposição de penas de natureza criminal, para implementar um modelo no qual o Senado norte-americano, convertido em tribunal de julgamento, tão somente delibera quanto à manutenção da autoridade no cargo, deixando “reservado à justiça o encargo de adotar sanções criminais quando elas couberem”¹⁸⁰.

Para Rafael Mafei, ao limitar substancialmente as sanções aplicáveis, os constituintes norte-americanos teriam deixado claro que “a função do impeachment é proteger instituições, e não, primariamente, punir o agente público condenado”¹⁸¹.

No clássico “Democracia na América”, em que relata os resultados de sua expedição aos Estados Unidos entre 1831 e 1832, o historiador e escritor francês, Alexis de Tocqueville, reconhece que a finalidade do impeachment americano é “retirar o poder daquele que o utiliza mal e impedir que esse mesmo cidadão volte a possuí-lo no futuro”. Discordando daqueles que compreendem o impeachment norte-americano como sendo eminentemente político, Tocqueville o compreende como sendo “um ato administrativo a que se deu a solenidade de uma sentença.”¹⁸²

Ainda em relação às sanções e natureza do impeachment nos EUA, Tocqueville mostra-se bastante cético quanto à sua efetividade. Na avaliação do autor, sem o caráter criminal e as sanções de caráter punitivo, próprios do impeachment europeu, o instituto na América teria se tornado mais brando, ao que conclui que sua “força é menor, mas em compensação seu emprego é mais cômodo e o abuso mais fácil.”¹⁸³

Nesse contexto, e antevendo um eventual fracasso do instituto do impeachment nos EUA, Tocqueville profetizava que “se as repúblicas americanas começarem

¹⁷⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 22.

¹⁸⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 23.

¹⁸¹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 44.

¹⁸² TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes. De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 124.

¹⁸³ TOCQUEVILLE, Alexis de, op. cit., p. 126.

a degenerar, creio que será fácil reconhecer essa degeneração: bastará ver se o número dos julgamentos políticos aumenta”¹⁸⁴.

2.2.1.5. *Fundamentos do impeachment*

Lançadas todas as bases do instituto do impeachment e do seu rito de tramitação, convém que analisemos os tipos de condutas que, no constitucionalismo norte-americano, podem ensejar o impeachment.

Rafael Mafei, ao analisar os debates da Convenção da Filadélfia, destaca a existência de variadas propostas, dos constituintes, quanto às condutas e fundamentos para o processo de impeachment:

“James Madison, por exemplo, defendeu inicialmente que o chefe do Poder Executivo permanecesse no cargo sob condição de bom comportamento (good behaviour), podendo sofrer impeachment por má conduta e corrupção (mal and corrupt conduct). Roger Sherman, delegado de Connecticut, foi ainda mais longe: sugeriu que o Legislativo tivesse o poder de remover o presidente quando bem quisesse – at pleasure. Com o avançar da convenção, Madison restringiu sua proposta para o escopo de um afastamento presidencial: falou na possibilidade de remoção por ‘incapacidade, negligência ou perfídia do magistrado-chefe’”¹⁸⁵

Merece destaque, também, o debate travado entre George Mason, representante da Virgínia, e James Madison, quanto à abrangência dos termos utilizados para descrever as condutas delitivas, objeto do impeachment¹⁸⁶.

George Mason protestava contra a limitação dos termos utilizados, que poderiam impossibilitar a punição dos presidentes por atos atentatórios contra a Constituição que não se enquadrassem nos conceitos de “*treasure*” e “*bribery*”, que constavam na proposta

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ MAFEI, Rafael, op. cit., pp. 41-42.

¹⁸⁶ BERGER, Raoul, op. cit., p. 86.

em elaboração pelos constituintes. Como solução, o constituinte sugeriu a inclusão do termo “*maladministration*” entre os fundamentos para o impeachment¹⁸⁷.

James Madison, por sua vez, refuta a proposta de Mason, por acreditar que “*so vague a term [that it] will be equivalent to a tenure during pleasure of the Senate*”¹⁸⁸, ou seja, uma expressão tão ampla “deixaria a estabilidade do mandato presidencial ao bel-prazer de seus julgadores”¹⁸⁹.

A passagem descrita acima, não é usual. Ela nos permite compreender o contexto e as preocupações trazidas pelos constituintes norte-americanos quando à natureza do impeachment e as condutas que poderiam embasá-lo.

Fica claro, da análise dos trabalhos da Convenção da Filadélfia, que os constituintes americanos buscavam chegar a um meio-termo, que assegurasse a efetiva aplicação do princípio da responsabilidade contra autoridades, sem, entretanto, inviabilizar a tomada de decisões e o exercício das funções públicas, especialmente em relação às atribuições do Presidente.

Em que pesem as propostas mais ou menos abrangentes quanto ao escopo do impeachment, a Convenção chegou ao consenso¹⁹⁰ em torno de um texto final no qual elenca a traição (“*treason*”), o suborno (“*bribery*”) e outros altos crimes e delitos (“*other high crimes and misdemeanors*”¹⁹¹) como condutas típicas para a qualificação do impeachment¹⁹².

“A escolha de termos jurídicos (crimes, misdemeanors) tradicionais do direito comum, e não de expressões de uso corrente, como ‘má administração’ ou ‘incompetência’, deixava claro que a locução tinha sentido técnico e limitado.”¹⁹³

¹⁸⁷ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 551.

¹⁸⁸ FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 550.

¹⁸⁹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 42.

¹⁹⁰ A proposta final de redação, que consta o artigo II, seção 4 da Constituição dos EUA foi aprovada na Convenção da Filadélfia por oito estados a 3, in FARRAND, Max, op. cit., v. 2, p. 550.

¹⁹¹ Rafael Mafei destaca que a expressão “*high crimes and misdemeanors*” foi utilizada, pela primeira vez, em um processo de impeachment que ocorrera no Parlamento inglês em 1787 – mesmo ano da Convenção da Filadélfia – contra Warren Hastings, governador geral de Bengala, colônia inglesa na Ásia, acusado de abuso de poder e corrupção para enriquecimento ilícito. O termo, inédito até mesmo no constitucionalismo inglês, foi importado para os Estados Unidos e incluído na Constituição por sugestão do constituinte George Mason, in MAFEI, Rafael, op. cit., p. 38.

¹⁹² “(...) *shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.*” in Estados Unidos da América. Constitution of the Unites States of America, article II, section 4.

¹⁹³ MAFEI, Rafael, op. cit., pp. 42-43.

Na doutrina e na jurisprudência que se sucederam à ratificação da Constituição de 1787 pelos Estados norte-americanos, houve enorme discussão quanto à natureza e o real significado da expressão “*other high crimes and misdemeanors*”, enquanto fundamento para o impeachment.

Para Cass Sunstein, apesar de não tão precisos, os fundamentos para o impeachment, estabelecidos pelos constituintes e ratificados pelos Estados americanos, trazem importante indicativo de que o impeachment se destina a coibir flagrantes abusos da autoridade pública, ainda que não sejam, necessariamente, tipificados como crimes:

*“Impeachment is available for egregious abuses of official authority. Some crimes does not account as such, because they are essentially private (...) or because they are not sufficiently serious. Some offenses that are not crimes are nonetheless impeachable – punishing political enemies, trampling on liberty, deciding to take a year off, systematically lying to Congress and American people. Such actions count as ‘high misdemeanors’”*¹⁹⁴

Na mesma linha, Michael J. Gerhardt reconhece que a grande maioria dos juristas¹⁹⁵ que analisaram a expressão prevista na Constituição americana, concluíram que não se tratam de crimes comuns, mas de “*political crimes*”, uma categoria especial de condutas que adquire especial significado a partir do século XVIII, e que poderia justificar a responsabilização através de impeachment:

*“‘political crimes’ were not necessarily indictable crimes. Instead, ‘political crimes’ consisted of the kinds of abuses of power or injuries to the Republic that only could be committed by public officials by virtue of the public offices or privileges that they held. Although the concept ‘political crimes’ uses the term ‘crimes’ the phrase did not necessarily include all indictable offenses. Nor were all indictable offenses considered ‘political crimes’”*¹⁹⁶

¹⁹⁴ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., pp. 62-63.

¹⁹⁵ O autor cita, nesse sentido, Justice James Wilson, Justice Joseph Story, Chief Justice Charles Evan Hughes, Justice Arthur Goldberg, Charles Black, Raoul Berger, George Curtis, Arthur Bestor, Paul Fenton, Peter Hoffer e NEH Hull, John Feerick, e John Labovitz, in GERHADT, Michael J. The lessons of impeachment history. The George Washington Law Review, vol. 67, n. 3, mar. 1999, p. 610.

¹⁹⁶ GERHADT, Michael J., op. cit., p. 610.

Diante dessa compreensão de que o impeachment nos EUA comporta crimes de natureza política, praticados contra o interesse do Estado por detentores de função pública, Michael J. Gerhardt resgata um excerto da obra do Justice Joseph Story, membro da Suprema Corte americana entre 1812 e 1845, em que, analisando a Constituição, reconhece a abrangência dos crimes políticos e aponta a inviabilidade de que tais condutas estivessem tipificadas em lei ou ato normativo específico para este propósito:

“Justice Story explained that ‘no previous statute is necessary to authorize an impeachment for any official misconduct.’ Nor, in Justice Story’s view, could such a statute ever be drafted, because ‘political offenses are of so various and complex a character, so utterly incapable of being defined, or classified, that the task of positive legislation would be impracticable, if it were not almost absurd to attempt it.’”¹⁹⁷

Sobre esse aspecto, a questão quanto à necessidade de uma lei que previsse e detalhasse os tipos de conduta que pudessem justificar o impeachment foi sumariamente descartada pelos constitucionalistas norte-americanos, uma vez que nenhuma lei jamais conseguiria ser exaustiva o suficiente para abarcar toda a complexidade e diversidade de condutas e situações ensejadoras de impeachment.

A consequência lógica desse entendimento é que a delimitação de quais ofensas seriam compreendidas como crimes políticos, passíveis de impeachment, deveria ser feita caso-a-caso pelas gerações seguintes¹⁹⁸:

“the Founders expected that although the standard for impeachment would remain constant over time-whether an impeachable official had injured seriously the Republic or the constitutional system - it would be applied on a case-by-case basis to determine whether it had been met in any given circumstance. Consequently, congressional practices are important, because they help to illuminate Congress’s deliberate judgments over the past two centuries on what constitutes an impeachable offense.”¹⁹⁹

Os constituintes norte-americanos teriam, portanto, depositado a expectativa de que as próprias instituições, na prática política ao longo do tempo, tratariam de estabelecer

¹⁹⁷ GERHADT, Michael J., op. cit., p. 613.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ GERHADT, Michael J., op. cit., p. 616.

as balizas e limites para definição de quais condutas seriam consideradas crimes políticos passíveis de impeachment.

Convém aqui a ressalva de que esta compreensão a respeito da modulação do instituto do impeachment ao longo do tempo e a partir da experiência prática das instituições é uma característica típica do sistema jurídico da *Common Law* e que, se não for bem delimitada, pode induzir a erros basilares na compreensão e aplicação do instituto do impeachment em países, como o Brasil, que adotam o sistema jurídico romano-germânico.

2.2.2. O impeachment inglês e o norte-americano: breves considerações

A análise comparativa entre o impeachment inglês e o impeachment norte-americano traz importantes reflexões a respeito da evolução e compreensão do instituto. Segundo Paulo Brossard, o trabalho dos constituintes norte-americanos foi o de racionalizar o instituto do impeachment inglês, “expurgando-o dos aspectos excepcionais e, por vezes, odiosos que, historicamente, a ele se ligavam (...)”²⁰⁰.

Se o impeachment inglês foi fruto de um secular trabalho de sedimentação das forças políticas e de funcionamento das instituições, o impeachment norte-americano foi instituído artificialmente pelos constituintes e estruturado na Constituição de 1787, sem qualquer modificação até os dias atuais.

Enquanto o impeachment inglês voltava-se à responsabilização de quaisquer pessoas, exceto os membros da família Real²⁰¹ – especialmente a figura do Rei, o impeachment americano foi pensado, justamente, para limitar do poder do Presidente e possibilitar a responsabilização dele e dos demais servidores civis dos EUA.

O impeachment inglês tinha natureza eminentemente criminal, voltado à punição do acusado, podendo as sanções variarem entre a destituição do cargo até a morte, de acordo com a discricionariedade da Câmara dos Lordes. O impeachment norte-americano, por sua vez, preocupado com a preservação das instituições, adquiriu viés político-institucional, voltado primordialmente à destituição do cargo da autoridade acusada, sem prejuízo de futuras sanções criminais, quando necessário.

²⁰⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 30.

²⁰¹ GERHADT, Michael J., op. cit., p. 605.

Ainda na esteira das comparações, o impeachment inglês rejeitava a definição pré-determinada das ofensas passíveis de responsabilização, na medida em que o Parlamento compreendia que tal expediente limitava sobremaneira a utilização do instituto²⁰². Já o impeachment americano, restringiu sua aplicação aos casos de “*treason, bribery or other high crimes and misdemeanors*”, por decisão deliberada dos delegados da Convenção da Filadélfia.

Há, ainda, diferenças a serem destacadas quanto ao rito do impeachment. Se na Inglaterra o impeachment era aprovado pela maioria dos membros da Câmara dos Lordes, nos Estados Unidos, por determinação constitucional, a condenação somente seria aprovada se tivesse os votos de dois terços dos membros do Senado.

Se no impeachment inglês admitia-se a concessão do perdão aos condenados por decisão discricionária do Rei, nos Estados Unidos tal possibilidade foi expressamente refutada, não sendo permitido, ao Presidente, conceder indulto ou graça aos condenados por impeachment. Importa mencionar que, no impeachment americano, não há espaço para interveniência de terceiros, e tampouco de revisão judicial, sendo a decisão, do Senado, terminativa quanto ao destino do impeachment e da autoridade acusada.

Cabe, por fim, destacar que o impeachment na Inglaterra surgiu ainda no período medieval, desenvolveu-se nos embates contra o absolutismo real e desapareceu no constitucionalismo inglês, caindo em desuso a partir da consolidação do sistema de governo parlamentarista – baseado na confiança da maioria parlamentar e dotado de mecanismos mais eficientes para a responsabilização das autoridades públicas.

Nos EUA, contudo, o impeachment, desenvolvido especialmente para o arranjo institucional de um sistema de governo presidencialista, manteve-se conservado ao longo dos últimos dois séculos, servindo de modelo e referencial teórico para que outros países, ao organizarem seus arranjos institucionais, tratassem de prevê-lo em suas Constituições, como instrumento para a limitação do poder político e efetivação do princípio da responsabilidade.

²⁰² GERHADT, Michael J., op. cit., p. 605.

CAPÍTULO 3 – IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO ESTRANGEIRO

O instituto do impeachment, cujas raízes remontam ao constitucionalismo inglês e, posteriormente, ao norte-americano, consolidou-se, nos últimos dois séculos, como um dos mais relevantes mecanismos de limitação do poder político e de responsabilização de agentes públicos – especialmente as altas autoridades, incluindo, neste rol, o titular do Poder Executivo.

Neste Capítulo, pretendemos fazer uma análise comparada do constitucionalismo estrangeiro, para que, a partir de países previamente selecionados, possamos verificar a forma com que o impeachment se moldou em cada localidade, descrevendo suas principais características e especificidades, além de buscar identificar a aplicação prática e os impactos, no dia-a-dia institucional desses países, decorrentes da utilização do impeachment por suas instituições políticas nacionais.

Para atingir os objetivos pretendidos neste Capítulo, selecionamos seis países que adotam o sistema de governo presidencialista (Estados Unidos da América, Argentina, Paraguai, Chile, Peru e Equador) e dois países que adotam sistema de governo misto – também denominado de “semipresidencialismo” (França e Portugal).

De forma introdutória, há que se destacar que o recorte da análise sobre países presidencialistas e semipresidencialistas se dá por razões óbvias. Isso porque são nesses sistemas de governo em que o instituto do impeachment se encontra devidamente previsto nas respectivas Constituições.

A análise do impeachment no constitucionalismo estrangeiro não abordará os países que adotam o parlamentarismo, pois, nessas localidades, pelas próprias características do sistema de governo, adota-se um modelo de responsabilização política do Primeiro-Ministro, usualmente relacionado à manutenção da confiança parlamentar para formação dos governos, e garantia de sua continuidade, tornando o impeachment, como o conhecemos na contemporaneidade, um instituto dispensável.

Por sua vez, no sistema de governo presidencialista – criado pelo constitucionalismo norte-americano, o titular do Poder Executivo – o Presidente da República – exerce, simultaneamente, as funções de chefe de Estado e de governo. Não por acaso,

conforme descrito anteriormente, a Constituição dos EUA, datada de 1787, modernizou o instituto do impeachment, no que serviu de referencial teórico para ser reproduzido em diversos países presidencialistas ao redor do mundo, especialmente na América Latina.

Já os sistemas mistos, a exemplo do semipresidencialismo, desenvolveram-se em meados do século XX, conjugando elementos próprios do parlamentarismo e do presidencialismo:

“Dos regimes parlamentaristas, os regimes mistos apresentam a existência de um governo colegiado e solidário, responsável perante a assembleia eleita pelo sufrágio universal e direto; enquanto dos regimes presidencialistas, os regimes mistos apresentam a instituição do Presidente eleito pelo sufrágio universal e direto, que dispõe de autoridade para conferir nomeações e designações, bem como de poderes consideráveis.”²⁰³

Assim, o Presidente da República, eleito pelo sufrágio universal e direto, permanece com a função de Chefe de Estado, ao passo que, por meio da obtenção do apoio da maioria parlamentar, indica-se o Primeiro-Ministro²⁰⁴, a quem compete as funções de Chefe de Governo.

Tal iniciativa teve como intuito o de transformar “o Presidente da República em árbitro, com a função de zelar para que os demais poderes públicos, especialmente o Governo, levassem em consideração os interesses fundamentais da Nação”²⁰⁵, remanescendo, contudo, nesses arranjos institucionais, o instituto do impeachment com singularidades que, conforme demonstraremos, o diferenciam do impeachment adotado por países presidencialistas.

3.1. Sistemas presidencialistas

Neste tópico, pretendemos analisar a forma com que o impeachment está previsto e tem sido utilizado em países que adotam o sistema de governo presidencialista. Para

²⁰³ MORAES, Alexandre de. Presidencialismo. São Paulo: Atlas, 2004, p. 70.

²⁰⁴ Cada país semipresidencialista adota mecanismos particulares para a nomeação do Primeiro-Ministro, tais como: indicação direta do Presidente da República, com ou sem anuência do Parlamento, ou, ainda, indicação pela maioria do Parlamento, etc.

²⁰⁵ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 70.

tanto, nossa análise abarcará o arranjo institucional e o ordenamento constitucional dos seguintes países: Estados Unidos da América, Argentina, Paraguai, Chile, Peru e Equador.

3.1.1. Estados Unidos da América

Ainda no Capítulo 2, fizemos uma detalhada análise do processo de institucionalização do impeachment nos Estados Unidos da América, desde sua importação do arranjo institucional inglês, passando pela reformulação do instituto a partir do processo constituinte da Convenção da Filadélfia de 1787. Também descrevemos, com a máxima abrangência, as especificidades do impeachment norte-americano e a forma com que se encontra previsto, desde então, na Constituição de 1787.

Cumpre-nos aqui, tão somente, retomar as principais características do impeachment nos EUA, para que possamos nos debruçar, em maiores detalhes, na forma com que o instituto se consolidou e foi sendo utilizado, pelas instituições norte-americanas, ao longo dos últimos 232 anos.

A Constituição dos EUA delimitou ao Presidente, o Vice-Presidente e os demais servidores públicos civis a possibilidade de sofrerem impeachment. Quanto aos fundamentos para a responsabilização, admite-se o impeachment nos casos de traição, suborno e outros altos crimes e delitos.

Em seu objeto, o impeachment norte-americano busca, fundamentalmente, a remoção do cargo e a proteção das instituições, sem prejuízo de eventuais e posteriores processos judiciais para imposição de sanções criminais quando cabível.

Quanto ao rito do processo, a Constituição estabelece que cabe à Câmara dos Deputados dar início à tramitação, exigindo, para tanto, que a acusação seja aprovada pela maioria de seus membros. Uma vez aprovada, materializa-se o impeachment e a autoridade é formalmente acusada perante o Senado.

Após esta etapa, cabe ao Senado a instrução do processo e julgamento, ocasião em que os senadores devem prestar um juramento solene para julgarem a autoridade acusada com imparcialidade. Para que haja condenação, exige-se aprovação por dois terços dos

senadores, hipótese em que a autoridade é removida do cargo e pode, a critério dos julgadores, ficar inabilitada para exercer novas funções públicas.

Desde 1787, o Congresso dos Estados Unidos conduziu 21 processos de impeachment, a maioria deles contra magistrados. Ao objeto desta pesquisa interessa, fundamentalmente, a análise da utilização do instituto do impeachment contra os Presidentes, razão pela qual restringiremos nossa análise a esses casos específicos.

Nos Estados Unidos, apenas três presidentes foram formalmente acusados pela Câmara, mas nenhum deles chegou a ser condenado e removido do cargo pelo Senado. Nesse sentido, a primeira tentativa de impeachment contra um Presidente norte-americano se deu em 1842, em face do Presidente John Tyler²⁰⁶. A alegada denúncia baseava-se no uso, supostamente abusivo, que o Presidente fazia dos vetos presidenciais contra proposições aprovadas pelo Congresso. Com as eleições legislativas daquele ano, o partido que capitaneava a iniciativa de impeachment perdeu a maioria na Câmara, razão pela qual a iniciativa foi abortada.

No ano seguinte, coube a um deputado opositorista, representante da Virgínia, denunciar formalmente o Presidente Tyler, por uma série de supostas transgressões. A acusação, no entanto, foi rejeitada pela Câmara dos Deputados, obtendo apenas 83 votos a favor e 127 contra.

O primeiro impeachment contra um Presidente americano se deu apenas algumas décadas depois, em 1868, contra o Presidente Andrew Johnson, do Partido Democrata, que substituiu o Presidente Abraham Lincoln após seu assassinato – ocorrido apenas cinco dias depois do término da Guerra Civil ou Guerra da Secessão²⁰⁷.

O conturbado período político do pós-guerra, diante da necessidade de reconstrução do país e de pacificação entre os estados do sul e do norte, foi agravado pelo vácuo de poder provocado pelo assassinato do Presidente Lincoln, o que tornou a relação entre o Presidente Andrew Johnson e o Congresso norte-americano bastante problemática.

Diante dessa relação de desconfiança mútua, o Congresso dos Estados Unidos aprovou, em março de 1867, o “*Tenure of Office Act*”²⁰⁸, que estabelecia que determinadas

²⁰⁶ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., p. 83.

²⁰⁷ Vencida pela União contra os Estados Confederados do sul dos EUA, que se insurgiram e pretendiam se separar do resto do país.

²⁰⁸ BERGER, Raoul, op. cit., p. 260.

autoridades, ocupantes de cargos da alta administração federal, somente poderiam ser removidas após aprovação pelo Senado.

A lei ainda vedava que tais demissões fossem feitas enquanto o Senado estivesse em recesso e estabelecia, expressamente, que o seu descumprimento seria considerado “*high misdemeanor*”, ou seja, delito passível de impeachment.

Em 21 de fevereiro de 1868, o Presidente Johnson, confrontando o *Tenure of Office Act*, decidiu demitir o Secretário da Guerra, Edwin Stanton, sem a anuência do Senado. No dia seguinte, a denúncia contra o Presidente foi apresentada por uma Comissão da Câmara responsável pelos assuntos relacionados à reconstrução do país após a Guerra Civil. Dois dias depois, em 24 de fevereiro, a acusação contra o Presidente Andrew Johnson foi aprovada pela Câmara dos Deputados, com 126 votos a favor e 47 contra.

Aprovado formalmente o impeachment, coube ao Senado julgar o Presidente – na época desse processo, o Senado era composto por 54 membros, sendo necessários 36 votos – o equivalente a dois terços da Casa – para que fosse aprovada a condenação.

Em março de 1868, o julgamento do Presidente Andrew Johnson foi realizado, tendo recebido 35 votos favoráveis à condenação e 19 contrários – um voto a menos do que o necessário para condenação. Em razão disso, o Presidente acabou absolvido e permaneceu no cargo²⁰⁹.

Para conseguir escapar da condenação com um placar tão apertado, Johnson se valeu da capacidade de negociação política junto aos seus opositores do Partido Republicano, fazendo concessões, inclusive, quanto à nomeação de um novo Ministro da Guerra que tivesse apoio do Senado:

“Se o julgamento do impeachment tem um componente inegavelmente político, Johnson se defendeu politicamente com sucesso. O desfecho do caso sugere que a tese jurídica é condição importante mas não suficiente para se chegar a uma condenação: ainda que Andrew Johnson tivesse abertamente violado uma lei textualmente punível com o

²⁰⁹ The impeachment of Andrew Johnson (1868) President of the Unites States. Unites States Senate. Disponível em: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

impeachment, ele conseguiu costurar um acordo para sua absolvição.”²¹⁰

Na segunda metade do século XX, dois casos merecem destaque. O primeiro deles, ocorrido em 1974, remete ao Presidente Richard Nixon, do Partido Republicano, como um dos desdobramentos de “*Watergate*”, que tornou-se um dos mais emblemáticos escândalos políticos da história dos EUA, e que teve início com a tentativa de invasão e de instalação de aparelhos de escuta na sede nacional do Partido Democrata, durante as eleições de 1972.

Após longa investigação jornalística e também por órgãos oficiais, foi revelado o envolvimento direto do Presidente Richard Nixon no caso de espionagem contra seus adversários nas eleições presidenciais, bem como a utilização de seu cargo na tentativa de encobrir os fatos e atrapalhar as investigações.

Nesse contexto, em 30 de julho de 1974, o Presidente Nixon foi formalmente denunciado pelo Comitê Judiciário da Câmara, por obstrução de justiça, abuso de poder e desacato ao Congresso. Diante da magnitude da crise política e do abandono de parte de seus aliados no Partido Republicano, o Presidente renunciou ao cargo em 9 de agosto de 1974, antes que a Câmara tivesse a oportunidade de deliberar sobre seu impeachment²¹¹.

Duas décadas depois, em 1998, o Presidente Bill Clinton, do Partido Democrata, sofreria aquele que pode ser considerado o segundo impeachment na história dos presidentes norte-americanos. Entretanto, diferentemente do impeachment do Presidente Johnson e da denúncia contra o Presidente Nixon, o impeachment do Presidente Clinton não envolveu a violação de prerrogativas do Congresso ou a espionagem contra adversários políticos.

Clinton acabou sendo denunciado por negar, em juízo, o envolvimento sexual com uma estagiária da Casa Branca, o que foi posteriormente desmentido por meio de provas colhidas no curso da investigação. Diante de tais fatos, o Presidente foi denunciado por seus opositores, sendo acusado de perjúrio, em razão do falso testemunho, e obstrução de justiça, por ter supostamente dificultado o andamento das investigações relativas ao escândalo sexual.

²¹⁰ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 49.

²¹¹ BATISTA, Liz. Caso Watergate levou à renúncia do presidente americano em 1974. O Estado de São Paulo, 01 jun. 2020. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo, caso-watergate-levou-a-renuncia-de-presidente-americano-em-1974,70003316732,0.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Na Câmara dos Deputados, o impeachment contra o Presidente Clinton foi aprovado em 19 dezembro de 1998. A acusação de perjúrio foi aprovada por 228 votos a favor, e 206 contra, enquanto a acusação de obstrução de justiça foi aprovada por 221 votos a favor, e 212 contra²¹².

Posteriormente, no julgamento pelo Senado, em 12 de fevereiro de 1999, o Presidente acabou absolvido em ambas as acusações. Na acusação de perjúrio, recebeu 45 votos a favor da condenação, e 55 votos contrários – contando com dez votos de senadores opositoristas a favor de sua absolvição. Já na acusação de obstrução de justiça, recebeu 50 votos a favor da condenação e 50 votos contra²¹³. Verifica-se, portanto, que, em ambas as acusações, o resultado final ficou distante dos 67 votos (dois terços do Senado) necessários para a condenação e remoção do cargo.

Mais recentemente, o instituto do impeachment foi novamente utilizado contra um Presidente norte-americano. Donald Trump, do Partido Republicano, tornou-se o primeiro presidente da história dos Estados Unidos a ter dois processos de impeachment aprovados pela Câmara, embora tenha sido posteriormente absolvido, em ambos os casos, pelo Senado.

No primeiro impeachment, em dezembro de 2019, o Presidente Donald Trump foi denunciado por sua atuação naquele ano, junto ao governo da Ucrânia, para que fosse aberta investigação contra um dos filhos do ex-Vice-Presidente Joe Biden – considerado um de seus principais adversários e pré-candidato do Partido Democrata às eleições presidenciais de 2020.

Segundo o teor da denúncia, Trump teria pressionado o governo da Ucrânia, inclusive suspendendo repasses ao país na forma de ajuda militar, com o intuito de provocar a abertura de investigação e criar um fato político que pudesse prejudicar a imagem de seu potencial adversário nas eleições seguintes.

²¹² BAKER, Peter; EILPERIN, Juliet. Clinton impeached: House approves articles alleging perjury, obstruction. The Washington Post, Washington DC, 20 dez. 1998. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/clinton-impeachment/clinton-impeached-house-approves-articles-alleging-perjury-obstruction/>. Acesso em: 18 jan. 2022.

²¹³ MARCELO, Diego. Senado dos EUA absolve Clinton e encerra o processo de impeachment. Folha de São Paulo, 13 fev. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft13029901.htm>. Acesso em: 15 jan. 2022.

Após a realização de inquérito pelo Comitê de Inteligência da Câmara e dos procedimentos para elaboração dos artigos de impugnação pelo Comitê Judiciário, o Presidente Donald Trump foi formalmente denunciado por abuso de poder político e obstrução do Congresso, relacionados ao escândalo envolvendo a Ucrânia.

Em 18 de dezembro de 2019, a Câmara dos Deputados aprovou o impeachment do Presidente Trump, por 230 votos a 197, na acusação de abuso de poder; e por 229 votos a 198, na acusação de obstrução do Congresso²¹⁴.

Com o processo conduzido pelo Senado, o Presidente foi julgado, em 5 de fevereiro de 2020, e absolvido em ambas as acusações. Foram 48 votos a favor e 52 votos contra a acusação de abuso de poder; e 47 votos a favor e 53 votos contra a acusação por obstrução do Congresso²¹⁵.

No seu segundo impeachment, em janeiro de 2021, o Presidente Donald Trump foi denunciado por incitação à insurreição, como um dos desdobramentos do episódio em que seus apoiadores invadiram o Congresso norte-americano, após um discurso inflamado do Presidente pelo não reconhecimento do resultado das eleições presidenciais de 2020.

Na Câmara dos Deputados, o segundo impeachment do Presidente Trump foi aprovado em 13 de janeiro de 2021 – uma semana depois da invasão ao Congresso – por 232 votos a favor e 197 contra. Destacam-se, nessa votação, dez votos favoráveis ao impeachment vindos de deputados republicanos – partido do Presidente²¹⁶.

Donald Trump encerrou seu mandato em 21 de janeiro, portanto, poucos dias após a aprovação do impeachment pela Câmara. Apesar disso, seu processo teve continuidade no Senado, haja vista que, conforme demonstrado anteriormente, a Constituição norte-americana compreende a inabilitação para função pública como pena acessória, votada caso a caso, de acordo com a proporcionalidade da gravidade da conduta imputada ao Presidente.

²¹⁴ FANDOS, Nicholas; SHEAR, Michael D. Trump impeached for abuse of power and obstruction of Congress. The New York Times, New York, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/trump-impeached.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

²¹⁵ BAKER, Peter. Senate acquits Trump, ending historic trial. New York Times, New York, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/05/us/politics/impeachment-vote.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

²¹⁶ COWAN, Richard; MORGAN, David. US House impeaches Trump for a second time; 10 Republicans vote yes. Reuters, Washington DC, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/usa-trump-int-idUSKBN29J092>. Acesso em: 18 jan. 2022.

Nesse sentido, apesar do término do mandato e da impossibilidade, concreta, de removê-lo do cargo, o julgamento pelo Senado foi mantido, com o intuito de se decidir quanto à condenação do Presidente Trump à pena de inabilitação para função pública. Para tanto, o Senado analisou o caso, em 13 de fevereiro de 2021, quando o ex-Presidente foi absolvido, tendo recebido 57 votos favoráveis à condenação – incluindo sete votos de senadores republicanos; e 43 votos contrários²¹⁷.

Com isso, verifica-se, nos quase 232 anos desde a promulgação da Constituição de 1787, que apenas três presidentes – entre 46 mandatários –, em quatro oportunidades, sofreram impeachment – a acusação formal pela Câmara dos Deputados. Ainda assim, nenhum deles foi condenado e destituído do cargo pelo Senado.

Os números nos permitem traçar algumas conclusões preliminares. Primeiro, em que pese a histórica polarização política norte-americana e os mais variados períodos políticos daquele país, o impeachment foi e é um instrumento de responsabilização pouquíssimo utilizado contra os Presidentes norte-americanos.

A maior evidência disso é que mesmo Presidentes que não conseguiram obter a maioria na Câmara – ou os que a perderam nas eleições legislativas do meio do mandato, não necessariamente foram alvo de pedidos de impeachment por parte de seus opositores. Nesse sentido, os casos dos Presidentes Johnson, Clinton e Trump são exceções que precisam ser compreendidas por suas próprias especificidades e contextos históricos.

Tal conclusão é reforçada por alguns destacados juristas norte-americanos. Raoul Berger, em 1973, alertava que o impeachment “*should be a last resort*”²¹⁸. Décadas depois, Cass Sunstein reafirma o mesmo entendimento ao explicitar que a mera discordância política ou questionamentos quanto às decisões governamentais não seriam suficientes para ensejarem o impeachment²¹⁹.

A segunda conclusão é que, mesmo nos casos de impeachment aprovados pela maioria da Câmara, o Senado desempenhou determinante papel institucional de

²¹⁷ COWAN, Richard; MORGAN, David; BRICE, Makini. US Senate acquits Trump as Republicans save him in impeachment again. Reuters, Washington DC, 13 fev. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-impeachment-idUSKBN2AD0AE>. Acesso em: 18 jan. 2022.

²¹⁸ BERGER, Raoul, op. cit., p. 299.

²¹⁹ “bad decision, or politically objectionable decisions, are not sufficient grounds for impeachment (...). The United States, unlike some other democracies, does not allow votes of no confidence.” SUNSTEIN, Cass R., op. cit., p. 55.

contrapeso, fazendo com que, nas quatro oportunidades, as acusações tenham sido rejeitadas, e os Presidentes, absolvidos.

Resta-nos, portanto, analisar a forma com que o impeachment, sob forte inspiração do modelo norte-americano, foi replicado nos demais arranjos institucionais selecionados para análise neste Capítulo.

Há diferenças significativas no desenho institucional do impeachment previsto nesses outros países? Como se deu a aplicação prática do instituto do impeachment pelas instituições nessas localidades? As conclusões preliminares quanto ao funcionamento do impeachment nos EUA podem ser estendidas a esses demais países? São essas algumas das perguntas que entendemos relevantes do ponto de vista do direito comparado e que pretendemos responder ao longo deste Capítulo.

3.1.2. Argentina

A Constituição Argentina²²⁰ foi promulgada em 1º de maio de 1853, já tendo passando por pelos menos sete grandes reformas desde então. Assim como o Brasil e os EUA, a Argentina possui um sistema de governo presidencialista, no qual o “*Presidente de la Nación*” é o chefe de Estado e de governo, com todas as atribuições típicas deste cargo (art. 99 da Constituição)²²¹.

Abaixo do Presidente encontra-se o Chefe de Gabinete de Ministros, com atribuição de coordenar os demais Ministros e responsabilidade política perante o Congresso (art. 100 da Constituição)²²². A Constituição determina o seu comparecimento mensal à Câmara e ao Senado para prestar contas sobre o andamento do governo, além de prever a possibilidade de que seja aplicada a moção de censura contra o Chefe de Gabinete e até mesmo a sua remoção,

²²⁰ Argentina. Constitución de la Nación Argentina. Disponível online em: <https://www.caserosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

²²¹ “Artículo 99.- El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. (...)”

²²² “Artículo 100. (...) Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: 1. Ejercer la administración general del país. (...) 3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, (...) 4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, (...) 5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente. 6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo. (...). 9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar. (...). 11. Poducir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.”

desde que aprovada pela maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional (art. 101 da Constituição)²²³.

Quanto ao Poder Legislativo argentino, a Constituição assegura à Câmara dos Deputados o direito de acusar, perante o Senado, o Presidente, o Vice-presidente, o Chefe de Gabinete de Ministros, os Ministros e os membros da Suprema Corte (art. 53 da Constituição)²²⁴. Para tanto, admite-se a responsabilização por mau desempenho, por delitos cometidos no exercício da função e crimes comuns, sendo necessária a aprovação da acusação por dois terços dos deputados.

Destacamos, em relação aos fundamentos para o impeachment na Argentina, que a Constituição – diferentemente de outros países – expressamente admite a responsabilização por mau desempenho, o que aproxima o impeachment argentino de uma espécie de responsabilização estritamente política, cujo juízo de valor se faz a partir do desempenho do governo, de seu índice de aprovação e da percepção subjetiva que os cidadãos têm a respeito do Presidente.

Além disso, seguindo o mesmo expediente do constitucionalismo norte-americano, a Constituição da Argentina não faz qualquer menção à necessidade de que se elaborasse uma lei específica para delimitar as hipóteses de incidência do impeachment ou os tipos de delitos. Nesse sentido, cabe, no caso concreto, a definição, pelos parlamentares, das condutas que podem ou não ensejar a responsabilização.

Quanto ao papel do Senado, a Constituição argentina especifica sua competência exclusiva para julgar as acusações formuladas pela Câmara dos Deputados, cabendo aos senadores, para o exercício dessa função, prestarem juramento especial – reforça-se nesse sentido, o caráter solene do julgamento do impeachment e o dever de imparcialidade dos senadores quando atuem em função análoga a dos juízes.

²²³ “Artículo 101. El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.”

²²⁴ “Artículo 53. Sólo ella (la Cámara de Diputados) ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.”

Assim como nos EUA, na Argentina cabe ao Vice-Presidente presidir o Senado, devendo se abster de exercer tal função quando se tratar de julgamento de impeachment do Presidente da Nação (art. 59 da Constituição)²²⁵.

Para a aprovação do impeachment, a Constituição argentina exige o quórum de dois terços do Senado e especifica que a pena se restringe à destituição do acusado e à declaração de incapacidade para ocupar qualquer cargo público de honra, confiança ou assalariado na Nação, sem prejuízo da autoridade ser acusada, julgada e punida pelos tribunais comuns²²⁶.

Apesar da antiguidade de sua Constituição, ao longo de sua história, a Argentina não promoveu nenhum processo de impeachment contra todos os seus presidentes. Contudo, verifica-se como bastante comum, na história política argentina, a interrupção dos mandatos presidenciais através do ato unilateral de renúncia.

Desde a promulgação da Constituição, em 1º de maio de 1853, sete Presidentes renunciaram ao mandato pelas mais variadas razões políticas, excluindo-se desse montante os diversos e sucessivos golpes de Estado, que culminaram com interrupção dos mandatos presidenciais por imposição das Forças Armadas ou de outros fatores externos.

Desde a redemocratização de 1983, foram realizadas nove eleições presidenciais. Dos sete presidentes eleitos, dois renunciaram aos seus mandatos: Raúl Alfonsín²²⁷, em 1989, e Fernando de la Rúa²²⁸, em 2001, ambos envolvidos em graves crises políticas, econômicas e sociais, mas sem enfrentar processos de impeachment.

É curioso notar que, apesar de previsto na Constituição e com um formato reconhecidamente amplo – que permitiria a responsabilização até mesmo por mau desempenho –, o impeachment jamais tenha sido utilizado contra presidentes na Argentina. Em detrimento

²²⁵ “Artículo 59. Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.”

²²⁶ “Artículo 60. Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.”

²²⁷ JONES, Mark P. Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995, in: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 259-260.

²²⁸ AUYERO, Javier. The political makings of the 2001 lootings in Argentina, in: *Journal of Latin American Studies*, v. 38, n. 02, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, p. 241-265.

deste instituto, as graves crises políticas na Argentina, desde a redemocratização, resolveram-se através de forte pressão popular que culminaram com a renúncia unilateral dos mandatários.

3.1.3. Paraguai

A Constituição da República do Paraguai²²⁹, foi promulgada em 20 de junho de 1992, em substituição à Constituição de 1967, vigente durante o período de ditadura militar. Assim como a maioria dos países da América Latina, ela consagra um sistema de governo presidencialista, no qual o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, com as atribuições para representar o Estado e dirigir a administração geral do país²³⁰.

A Seção VI²³¹ daquela Constituição trata do “*juicio politico*”, não restando dúvidas de que, no constitucionalismo paraguaio, o impeachment é um processo de natureza eminentemente política, cujo procedimento encontra-se previsto no artigo 225 da Constituição.

No referido dispositivo, especifica-se que o Presidente da República, o Vice-Presidente, Ministros do Poder Executivo, Ministros da Suprema Corte de Justiça e outras altas autoridades da República podem ser submetidos ao julgamento político por mau desempenho de suas funções, por delitos cometidos no exercício do cargo ou por crimes comuns – em redação e formato bastante semelhante à Constituição da Argentina anteriormente descrita.

Para tanto, a acusação deve ser formulada pela Câmara dos Deputados e aprovada pela maioria de dois terços dos seus membros, cabendo posteriormente à Câmara dos Senadores, também por maioria de dois terços, julgar os acusados em sessão pública, para que,

²²⁹ Paraguai. Constitución de la República de Paraguay. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.

²³⁰ “Artículo 226 - DEL EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República. (...). Artículo 238 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: representar al Estado y dirigir la administración general del país;”.

²³¹ “SECCIÓN VI - DEL JUICIO POLITICO. Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO:

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.”

caso condenados, sejam destituídos de seus cargos. A Constituição do Paraguai ainda esclarece que a pena no impeachment se restringe à destituição do cargo, sem prejuízo de eventual responsabilização no âmbito da justiça comum.

O Paraguai passou por sucessivos regimes autoritários até 1992, quando promulgou sua nova Constituição e possibilitou a realização de sua primeira eleição democrática no ano seguinte. Desde então, já ocorreram seis eleições presidenciais para mandatos de cinco anos, sendo vedada a possibilidade de reeleição.

Ao longo desse período, duas acusações foram aprovadas pela Câmara dos Deputados e encaminhadas para a Câmara dos Senadores, em 1999 e 2012, respectivamente, contra os Presidentes Raúl Cubas Grau e Fernando Lugo.

O primeiro processo se desencadeou a partir de 23 de março de 1999, quando o Vice-Presidente do Paraguai, Luís Maria Argaña, foi assassinado em um atentado, mergulhando o país em grave crise política. No dia seguinte, comovidos pelo atentado, deputados aprovaram uma moção responsabilizando o então Presidente Raúl Cubas Grau e seu padrinho político, o General Lino Oviedo, pelo atentado.

O General Lino Oviedo havia sido comandante do Exército do Paraguai, mas acabou deposto do cargo, condenado e preso em 1996, após uma tentativa de golpe contra o governo da época. O Presidente Raúl Cubas Grau, apenas três dias após assumir o cargo, editou um decreto que comutou as penas e libertou o General Oviedo da prisão.

Em fevereiro de 1999 – cerca de um mês antes do atentado contra o Vice-Presidente –, a Suprema Corte do Paraguai declarou a nulidade do decreto e determinou a prisão do General Oviedo. Inconformado com a decisão, o Presidente Raúl Cubas Grau se recusou a cumpri-la, alegando que não se submeteria às ordens de outros Poderes.

Com base nisso – e após o atentado contra o Vice-Presidente –, a acusação contra o Presidente foi formulada tendo por base o mau desempenho de suas funções e por atentar contra a independência do Poder Judiciário, ao descumprir ordem judicial.

Na Câmara dos Deputados, a acusação foi aprovada em 24 de março de 1999 – no mesmo dia em que foi apresentada formalmente, contando com os votos favoráveis de 59

dos 80 deputados paraguaios²³². No mesmo dia, a acusação foi encaminhada à Câmara dos Senadores, onde teve início o processo de impeachment.

Para tentar debelar a crise e evitar o impeachment, Raúl Cubas Grau decidiu cumprir a ordem judicial, e determinou a prisão do General Oviedo. A medida, contudo, não se mostrou suficiente para arrefecer a crise. Em ritmo acelerado, o processo de impeachment tramitou no Senado do Paraguai entre os dias 24 e 29 de março de 1999, culminando com a renúncia do Presidente, na véspera do seu julgamento pelos senadores²³³.

Com o ato de renúncia, o processo de impeachment foi interrompido sem resolução de mérito, cabendo ao Presidente do Senado, Luiz Angel Gonzalez Macchi – o primeiro na linha sucessória após a morte do Vice-Presidente – assumir o governo e concluir o mandato até a posse do novo presidente eleito, em agosto de 2003.

O segundo processo de impeachment paraguaio se deu em junho de 2012, contra o Presidente Fernando Lugo, que havia sido eleito em 2008, pela coalizão Aliança Patriótica, interrompendo a hegemonia de 61 anos do Partido Colorado.

A crise do governo Lugo foi desencadeada no penúltimo ano do mandato, em razão de conflitos agrários e de incidente durante uma reintegração de posse, que resultou em dezessete pessoas mortas, incluindo policiais e camponeses, além de centenas de feridos²³⁴. Apenas quatro dias depois do ocorrido, em 20 de junho de 2012, um deputado opositor apresentou, perante a Câmara dos Deputados, o pedido de impeachment contra o Presidente Fernando Lugo.

A acusação tinha por base quatro alegações: por supostamente autorizar o uso das dependências do Comando de Engenharia das Forças Armadas para um ato político no ano de 2009; por incitar e facilitar invasões de terra em Ñancunday, uma província no interior do país; pela inércia do governo em relação à crescente violência no país; e pela “inoperância,

²³² Paraguai inicia impeachment de Cubas. Folha de São Paulo, 25 mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft25039911.htm>. Acesso em 24 jan. 2022.

²³³ MASCHIO, José; VALENTE, Rubens. Cubas renuncia, e Oviedo deixa a prisão. Folha de São Paulo, 29 mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft29039908.htm>. Acesso em: 24 jan. 2022.

²³⁴ CARMO, Marcia. Confronto deixa policiais e sem-terra mortos no Paraguai. BBC, Buenos Aires, 15 jun. 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120615_paraguai_mortes_mc. Acesso em: 28 jan. 2022.

negligência, inépcia e improvisação” no incidente da reintegração de posse que culminou com a morte de dezessete policiais e camponeses²³⁵.

Como se vê, a acusação tinha por base diversos fatos ocorridos em momentos distintos do mandato, sem correlação entre si. Apesar disso, a acusação contou com o apoio do Partido Colorado, de oposição ao governo, e do partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), do Vice-Presidente eleito na chapa de Fernando Lugo. Nesse contexto, a acusação foi aprovada no mesmo dia em que foi apresentada na Câmara dos Deputados, contando com 76 votos a favor, um voto contra e três ausências²³⁶.

Apenas dois dias depois, em 22 de junho de 2012, a Câmara dos Senadores julgou processo de impeachment, concluindo pela condenação do Presidente Fernando Lugo, com 39 votos favoráveis e 4 contrários²³⁷. Como decorrência da condenação, Lugo foi destituído do cargo e o Vice-Presidente, Federico Franco, o substituiu, exercendo o restante do mandato até a posse do novo presidente eleito, em agosto de 2013.

A falta de coesão das acusações contra o Presidente e o processo relâmpago, de apenas dois dias, que culminou com a sua destituição, acabaram gerando forte reação interna e externa, incluindo o protesto de manifestantes favoráveis ao Presidente Lugo e a reprovação de líderes internacionais.

Ainda sobre as controvérsias envolvendo o impeachment do Presidente Fernando Lugo, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos²³⁸, analisando o caso, expressou preocupação quanto à legalidade do processo, em razão da velocidade com que o processo foi conduzido e de não terem sido observadas as garantias mínimas do direito de defesa e do devido processo legal.

Mais recentemente, duas acusações contra o Presidente Mario Abdo foram votadas na Câmara dos Deputados, mas ambas acabaram derrotadas pelos parlamentares. Em

²³⁵ AZEVEDO, Reinaldo. As acusações que derrubaram Fernando Lugo. Revista Veja, São Paulo, 23 jun. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/as-acusacoes-que-derrubaram-fernando-lugo/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

²³⁶ PEREGIL, Francisco. El Congreso de Paraguay amenaza con destituir al presidente Lugo. El País, Buenos Aires, 22 jun. 2012. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2012/06/21/actualidad/1340303814_844467.html. Acesso em: 28 jan. 2022.

²³⁷ ARRAIS, Amauri. Senado do Paraguai aprova o impeachment do Presidente Lugo. Portal G1, 22 jun. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>. Acesso em: 28 jan. 2022.

²³⁸ OAS. IACHR express concern over the ousting of the Paraguayan President. Washington DC, 23 jun. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/072.asp. Acesso em: 29 jan. 2022.

20 de agosto de 2019, a Câmara rejeitou a acusação pelo suposto mau desempenho na renegociação com o Brasil, do Acordo de exploração da Hidroelétrica de Itaipu.

A acusação tinha por base informações de que a referida negociação seria prejudicial ao Paraguai, por impor encargos excessivos ao país. Para conter a crise, Brasil e Paraguai anularam o acordo, e a acusação contra Abdo acabou rejeitada na Câmara, por 43 votos a 36²³⁹.

A segunda tentativa de impeachment contra o Presidente Mario Abdo se deu em março de 2021, quando a Câmara dos Deputados rejeitou, por 42 votos a 36, a acusação pela má gestão do governo na condução da crise sanitária decorrente da pandemia de covid-19²⁴⁰.

Como se vê, no Paraguai, a Constituição fala expressamente em “juízo político” e admite a possibilidade de destituição por mau desempenho do governo, o que amplia significativamente a possibilidade de aplicação do instituto do impeachment naquele país.

Há que se destacar, além disso, que a prática política paraguaia, nas últimas décadas, destacou-se pela forma relâmpago com que os processos foram conduzidos e provocaram a interrupção dos mandatos presidenciais em 1999 e 2012, tornando o instituto objeto de consideráveis controvérsias e questionamentos.

3.1.4. Chile

A Constituição Política da República do Chile²⁴¹, atualmente vigente, foi aprovada em plebiscito, em 11 de setembro de 1980, ainda sob o regime ditatorial comandado pelo General Augusto Pinochet. Após um longo período de transição até o fim da ditadura, o país somente se redemocratizou em 1990, quando voltaram a ser realizadas eleições democráticas, livres e periódicas.

²³⁹ Deputados do Paraguai rejeitam processo de impeachment contra presidente por acordo sobre Itaipu. G1, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/20/deputados-rejeitam-impeachment-do-presidente-do-paraguai.ghtml>. Acesso em: 28 jan. 2022.

²⁴⁰ CARNERI, Santi. Presidente do Paraguai se livra de processo de impeachment por sua gestão na pandemia. El País, Assunção, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-18/presidente-do-paraguai-se-livra-de-processo-de-impeachment-por-sua-gestao-da-pandemia.html>. Acesso em: 28 jan. 2022.

²⁴¹ Chile. Constitución Política de la República. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

Nesse sentido, a Constituição chilena adota o sistema de governo presidencialista, no qual o Presidente da República é, além de Chefe de Estado, responsável pelo governo e a administração do Estado (art. 24)²⁴², com todas as competências e atribuições típicas para o exercício dessas funções.

Em relação ao impeachment, a Constituição do Chile admite a possibilidade de responsabilização do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos magistrados dos tribunais superiores e do Controlador-Geral da República, além de comandantes das Forças Armadas. Para tanto, estabelece a atribuição exclusiva da Câmara dos Deputados para declarar a acusação contra tais autoridades, desde que formulada por, no mínimo, dez e, no máximo, vinte deputados (art. 52 da Constituição)²⁴³.

No caso do Presidente da República, admite-se que seja responsabilizado por atos de sua administração que tenham comprometido gravemente a honra e a segurança da Nação, ou infringido a Constituição e as leis do país. O Chile admite, ainda, que o Presidente seja acusado durante o exercício de suas funções ou até seis meses após ter deixado o mandato, hipótese em que ficará impedido de deixar o país sem autorização da Câmara dos Deputados.

Quanto ao procedimento na Câmara dos Deputados, a Constituição do Chile exige que a acusação contra o Presidente seja aprovada pela maioria absoluta dos deputados em exercício, ao passo que, para as demais autoridades, se requer apenas o quórum da maioria simples dos deputados presentes. Além disso, nos casos contra as demais autoridades – com a exceção do Presidente da República –, após o pronunciamento da Câmara, o acusado fica suspenso de suas funções por até trinta dias, até que haja deliberação pelo Senado²⁴⁴.

Quanto ao papel do Senado no impeachment, a Constituição do Chile estabelece a sua competência exclusiva para conhecer as acusações da Câmara contra as

²⁴² “Artículo 24. El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.”

²⁴³ “Artículo 52. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) 2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara;”

²⁴⁴ “Artículo 52. (...) Para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio. En los demás casos se requerirá el de la mayoría de los diputados presentes y el acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.”

autoridades, ocasião em que atuará em função análoga ao tribunal do júri, limitando-se a declarar se o acusado é ou não culpado do delito que lhe seja imputado (art. 53)²⁴⁵.

Para que se dê a condenação do Presidente da República, exige-se a aprovação por dois terços dos senadores em exercício, ao passo que, para as demais autoridades, basta o quórum de maioria absoluta dos senadores²⁴⁶. Verifica-se, portanto, o maior rigor no que se refere ao procedimento para responsabilização do Presidente, como forma de se preservar e garantir a estabilidade do mandato do Chefe do Poder Executivo.

Em caso de condenação por impeachment, as penas restringem-se à destituição do cargo e ao impedimento para desempenhar qualquer função pública – ainda que através de eleição popular – pelo período de cinco anos. Além disso, a Constituição do Chile estabelece que o declarado culpado deverá ser posteriormente julgado pelo tribunal competente, para a aplicação da pena apropriada ao tipo de delito cometido, bem como para a responsabilização civil pelos eventuais danos e prejuízos causados ao Estado ou aos particulares²⁴⁷.

Desde a redemocratização em 1990, o Chile já realizou oito eleições presidenciais. Como a Constituição veda a reeleição, verifica-se uma significativa e saudável alternância de poder, além de que todos os presidentes no período puderam concluir seus mandatos no prazo previsto, sem intercorrências. Por conta dessa significativa estabilidade institucional, o impeachment tornou-se uma ferramenta pouco usual no sistema político chileno.

Recentemente, contudo, o Chile passou por significativas mudanças políticas, a partir de grandes protestos populares, que forçaram a convocação de um referendo para consultar a população a respeito da possibilidade de se elaborar uma nova Constituição em

²⁴⁵ “Artículo 53. Son atribuciones exclusivas del Senado: 1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.”

²⁴⁶ “Artículo 53. (...) La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.”

²⁴⁷ “Artículo 53. (...) Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares;”

substituição à Carta constitucional herdada da ditadura de Pinochet²⁴⁸. Após esmagadora maioria a favor, foi convocada uma Assembleia Constituinte para concretização dessa demanda popular e superar, de uma vez por todas, um dos últimos legados da ditadura chilena.

Como reflexo desse período recente de pressão popular, manifestações e instabilidade política, o Chile também viu desencadear, pela primeira vez desde a redemocratização, um processo de impeachment contra o Presidente da República – trata-se do caso envolvendo o Presidente Sebastián Piñera.

Em outubro de 2021, um consórcio internacional de jornalistas publicou um conjunto de reportagens conhecidas como “*Pandora Papers*” revelando a existência de contas e empresas offshore em paraísos fiscais relacionadas a 35 líderes mundiais, incluindo Sebastián Piñera²⁴⁹.

Como decorrência dessa revelação, deputados do Partido Socialista, de oposição ao governo, apresentaram, em 13 de outubro de 2021, uma acusação formal contra o Presidente perante a Câmara²⁵⁰, baseando-se nas possíveis irregularidades de seu envolvimento em operações financeiras nos paraísos fiscais revelados pelo *Pandora Papers*.

Quase um mês depois, em 9 de novembro, a Câmara dos Deputados, cuja maioria era composta por parlamentares de oposição, aprovou, após longa sessão de debates, a acusação contra o Presidente, por 78 deputados a favor, 67 votos contrários e 3 abstenções²⁵¹.

Na etapa do Senado, o processo de impeachment foi a julgamento poucos dias depois, em 16 de novembro, ocasião em que foi rejeitado por não ter alcançado o quórum mínimo de dois terços: foram 24 votos a favor, 18 contra e 1 abstenção²⁵². Com isso, o

²⁴⁸ MONTES, Rocío. Maioria esmagadora dos chilenos vota por enterrar a Constituição de Pinochet. El País, Santiago, 25 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-26/maioria-esmagadora-dos-chilenos-vota-por-enterrar-a-constituicao-de-pinochet.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

²⁴⁹ Investigação revela operação de ao menos 35 líderes mundiais em paraísos fiscais. Folha de São Paulo, 03 out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/investigacao-revela-operacoes-de-ao-menos-35-lideres-mundiais-em-paraissos-fiscais.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2022.

²⁵⁰ Oposição no Chile entra com pedido de impeachment contra Piñera por caso Pandora Papers. Folha de São Paulo, 13 out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/oposicao-no-chile-entra-com-pedido-de-impeachment-de-pinera-por-caso-pandora-papers.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2022.

²⁵¹ COLOMBO, Sylvia. Câmara do Chile aprova pedido de impeachment do presidente Sebastián Piñera. Folha de São Paulo, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/11/camara-do-chile-aprova-impeachment-do-presidente-sebastian-pinera.shtml?origin=folha>. Acesso em: 01 fev. 2022.

²⁵² COLOMBO, Sylvia. Senado do Chile rejeita impeachment do presidente Sebastián Piñera. Folha de São Paulo, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/11/senado-do-chile-livra-presidente-sebastian-pinera-de-impeachment.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2022.

Presidente Sebastián Piñera foi inocentado e continuou no cargo até o término de seu mandato em 11 de março de 2022.

3.1.5. Peru

A Constituição Política do Peru²⁵³ foi promulgada em 29 de dezembro de 1993 e é a quinta carta constitucional daquele país – a segunda vigente desde a redemocratização, em 1980. Entre as principais mudanças da atual Constituição, destacam-se a ampliação dos poderes do chefe do Poder Executivo e a transformação do Poder Legislativo de bicameral para unicameral, com redução do número de parlamentares, de 240 para 130 membros²⁵⁴.

Em relação ao Poder Executivo, a Constituição do Peru, adotando o modelo presidencialista, assegura ao Presidente da República as atribuições de chefe de Estado e de governo²⁵⁵ (art. 110 da Constituição), sendo eleito com dois Vice-Presidentes (art. 11)²⁵⁶, para um mandato de cinco anos, vedada a reeleição para o período imediatamente subsequente (art. 12)²⁵⁷.

Como órgão auxiliar do Presidente da República, encontra-se o Conselho de Ministros, com atribuições relacionadas à direção e gestão da administração e dos serviços públicos, composto pelo Presidente do Conselho de Ministros e demais Ministros (art. 119)²⁵⁸. O Presidente do Conselho é nomeado e removido a qualquer tempo pelo Presidente da República, ao passo que os demais Ministros são nomeados e removidos por decisão conjunta entre o Presidente da República e o Presidente do Conselho (art. 122)²⁵⁹.

²⁵³ Peru. Constitución Política del Peru. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Febrero2022.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

²⁵⁴ O número de congressistas era de 120, mas esse número foi aumentado para 130, por meio da lei nº 29402, de 2009: “Artículo 90. El Poder Legislativo reside en el Congreso de la República, el cual consta de cámara única. El número de congresistas es de ciento treinta.”

²⁵⁵ “Artículo 110. El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.”

²⁵⁶ “Artículo 111. (...) Junto con el Presidente de la República son elegidos, de la misma manera, con los mismos requisitos y por igual término, dos vicepresidentes.”

²⁵⁷ “Artículo 112. El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. (...)”

²⁵⁸ “Artículo 119. La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo.”

²⁵⁹ “Artículo 122. El Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo. Nombra y remueve a los demás ministros, a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del Presidente del Consejo.”

A exemplo da Constituição da Argentina, a Constituição do Peru admite expressamente a responsabilidade política do Conselho de Ministros perante o Congresso, que se dá através do voto de censura ou da rejeição da moção de confiança que venha a ser requerida pelos Ministros. Em ambos os casos, a consequência prática é a obrigatoriedade de renúncia do Ministro censurado (art. 132)²⁶⁰.

Admite-se, inclusive, ao Presidente do Conselho, requisitar a moção de confiança em nome de todos os Ministros. Caso tal moção seja recusada ou seja aprovado um voto de censura contra o Conselho de Ministros, a Constituição exige a renúncia do Presidente do Conselho e de todos os Ministros, ou a sua demissão pelo Presidente da República – gerando o que a Constituição denomina de “crise total do gabinete” (art. 133)²⁶¹.

Se, em duas oportunidades, o Congresso provocar a crise total do gabinete e a remoção de todo o Conselho de Ministros, o Presidente da República pode dissolver o Congresso peruano e convocar novas eleições legislativas, para que novos parlamentares concluem o mandato remanescente (art. 134)²⁶².

Há uma série de restrições à dissolução do Congresso, como a regra que impede que seja decretada durante a vigência de estado de sítio ou no último ano do mandato. Destaca-se, também, o dispositivo que determina a volta do Congresso antigo caso as novas eleições legislativas não sejam realizadas nos quatro meses seguintes à dissolução.

Ainda que se admita a responsabilidade política como causa para a remoção do Presidente do Conselho e dos Ministros, tais instrumentos não podem ser utilizados em face do Presidente da República.

²⁶⁰ “Artículo 132. El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. (...). Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. (...).”

²⁶¹ “Artículo 133. El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete.”

²⁶² “Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros. El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, (...). No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. (...). No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario. Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.”

Apesar disso, a Constituição prevê a possibilidade de impeachment do Presidente da República, através de uma “acusação constitucional”, ou seja, através de um procedimento formal para acusar, processar, condenar e destituir o chefe do Poder Executivo, durante o exercício do mandato, por condutas específicas descritas na Constituição, quais sejam: traição à Pátria; impedir as eleições presidenciais, parlamentares, regionais ou municipais; dissolver o Congresso em casos não autorizados pela Constituição; ou impedir a reunião e o funcionamento do Congresso, do Júri Eleitoral Nacional e outros organismos do sistema eleitoral (art. 117)²⁶³.

Há que se destacar que, ao dispor sobre as hipóteses de vacância do cargo de Presidente da República, a Constituição do Peru também admite a destituição nos casos em que seja declarada, pelo Congresso, a incapacidade moral ou física permanente do Presidente (art. 113, item 2 da Constituição)²⁶⁴.

Nesse sentido, além da acusação constitucional por algum daqueles delitos descritos no art. 117, a Constituição do Peru, diferentemente de todas as demais Constituições analisadas até aqui, admite a vacância do cargo e a destituição do Presidente quando declarada a sua incapacidade física ou moral permanente.

A incapacidade física é facilmente compreendida, nas hipóteses em que, por questões de saúde, o Presidente não tenha mais condições de exercer sua função de forma permanente. Contudo, a incapacidade moral é um conceito ambíguo e com alto grau de subjetividade, gerando como consequência óbvia a ampliação considerável das possibilidades de destituição do Presidente.

Quanto ao procedimento do impeachment através de acusação constitucional, a Constituição do Peru estabelece a competência da Comissão Permanente para acusar formalmente, perante o Congresso, o Presidente da República, os membros do Congresso, os Ministros de Estado, os membros do Tribunal Constitucional e outras altas autoridades, por delitos que cometam no exercício de suas funções, até cinco anos após deixarem os respectivos

²⁶³ “Artículo 117. El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.”

²⁶⁴ “Artículo 113. Vacancia de la Presidencia de la República. La Presidencia de la República vaca por: (...) 2. Su permanente incapacidad moral o física, declarada por el Congreso.”

cargos (art. 99)²⁶⁵. A referida Comissão Permanente, por sua vez, é um órgão composto por até 25 parlamentares, eleito pelo Congresso de acordo com a proporcionalidade partidária (art. 101)²⁶⁶.

Após formalizada a acusação contra o Presidente, cabe ao Congresso decidir quanto à destituição do cargo e suspensão ou inabilitação para o exercício da função pública por até dez anos, sem prejuízo da responsabilização em outras searas (art. 100)²⁶⁷. Para tanto, a Constituição assegura o direito do acusado exercer sua defesa pessoalmente ou com a assistência de advogado, em todas as etapas do processo, perante a Comissão Permanente e o Congresso.

Apesar de estabelecer as linhas gerais do procedimento de responsabilização, a Constituição do Peru é vaga quanto ao quórum mínimo exigido para sua aprovação. Diante disso, coube ao Regimento Interno do Congresso suprimir as lacunas e especificar, em maiores detalhes, o procedimento para responsabilização e destituição do Presidente.

Destacamos, nesse sentido, que o referido Regimento Interno exige quórum de dois terços dos membros do Congresso – excluídos os membros da Comissão Permanente, para aprovar as sanções contra o Presidente, nos casos de acusação constitucional (art. 89, item i do Regimento Interno do Congresso)²⁶⁸.

Em relação à declaração de vacância por incapacidade física ou moral permanente do Presidente, o Regimento interno (art. 89-B) exige que o pedido seja formulado por vinte por cento dos parlamentares (equivalente a 26 deputados); que a admissão do pedido seja aprovada por, no mínimo, quarenta por cento dos parlamentares (no mínimo, 52

²⁶⁵ “Artículo 99. Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.”

²⁶⁶ “Artículo 101. Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. (...)”

²⁶⁷ “Artículo 100. Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.”

²⁶⁸ Peru. Reglamento del Congreso de la República. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Reglamento-02-2022.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

deputados); e a declaração de vacância definitiva seja aprovada por dois terços do Congresso (correspondendo a 87 parlamentares).

Desde 1980, quando realizou sua redemocratização, o Peru, assim como outros países latino-americanos, não esteve isento de crises políticas, renúncias e deposições. Durante os primeiros 36 anos, uma das únicas intercorrências havia sido a renúncia do Presidente Alberto Fujimori, em novembro de 2000, pelo envolvimento em escândalos de corrupção durante seu governo.

A renúncia do Presidente Fujimori foi anunciada durante uma viagem oficial, ocasião em que solicitou asilo político no Japão. Na época, o Congresso do Peru não aceitou sua renúncia e providenciou a votação de uma declaração de incapacidade moral permanente contra Fujimori, que teve como consequência sua destituição do cargo²⁶⁹.

Com a exceção de Fujimori, todos os demais presidentes eleitos diretamente concluíram seus mandatos até 2016, quando sucessivos presidentes passaram a ser alvo de processos visando sua destituição. Nos últimos seis anos, registram-se seis tentativas de remoção contra três presidentes peruanos: dois processos contra Pedro Paulo Kuczynski, dois contra Martín Vizcarra, e dois contra Pedro Castillo.

Em 15 dezembro de 2017, deputados de oposição a Pedro Paulo Kuczynski apresentaram formalmente um pedido para que fosse declarada a vacância da Presidência da República por incapacidade moral permanente do Presidente²⁷⁰. O pedido tinha como base delações de diretores da construtora brasileira Odebrecht, que revelaram, no curso de investigações, que o Presidente, quando ainda era Ministro do governo Alejandro Toledo, entre 2005 e 2006, teria recebido recursos ilícitos, através de sua empresa de consultoria, para facilitar a contratação da empresa pelo governo peruano.

Poucos dias após sua apresentação, em 21 de dezembro de 2017, o Congresso peruano rejeitou o pedido, com 78 votos favoráveis, 19 contra e 21 abstenções²⁷¹ - foram nove

²⁶⁹ La renuncia de Fujimori desde Japón provoca la dimisión de su Gobierno. El País, 08 mai. 2003. Disponível em: https://elpais.com/diario/2003/05/08/portada/1052344940_850215.html#?rel=listaapoyo. Acesso em: 02 fev. 2022.

²⁷⁰ Deputados peruanos pedem saída do Presidente Kuczynski por ‘incapacidade moral’. G1, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/deputados-peruanos-apresentam-mocao-por-impeachment-de-kuczynski.ghtml>. Acesso em: 03 fev. 2022.

²⁷¹ Congreso rechaza moción de vacancia presidencial contra PPK. Perú 21, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://peru21.pe/fotogalerias/ppk-pleno-congreso-debate-pedido-vacancia-389078-noticia/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

votos a menos do que o necessário para a aprovação da declaração de incapacidade e remoção do Presidente.

O segundo processo contra Pedro Paulo Kuczynski se deu poucos meses depois do primeiro, em março de 2018, quando foram divulgados vídeos e áudios que demonstraram a tentativa de compra de votos de parlamentares para que se posicionassem contra o primeiro pedido de remoção do Presidente.

A referida tentativa de compra de votos teria sido feita por representantes do governo Kuczynski, incluindo um Ministro de Estado, que ofereceram obras e recursos para as regiões dos parlamentares, em troca de votos contra a declaração de incapacidade moral do Presidente.

O novo pedido de declaração de vacância do cargo por incapacidade moral permanente do Presidente foi apresentado pela oposição, em 08 de março de 2018²⁷². Logo em seguida, em 15 de março, a admissibilidade do pedido foi aprovada por 87 votos a favor, 15 votos contrários e 15 abstenções²⁷³, dando início ao processo. Na véspera da votação final que poderia destituí-lo, em 21 de março de 2018, o Presidente Pedro Paulo Kuczynski renunciou ao cargo²⁷⁴, fazendo com que o processo fosse extinto sem resolução de mérito.

Com a renúncia de Pedro Paulo Kuczynski, seu primeiro Vice-Presidente, Martín Vizcarra, assumiu o cargo com a incumbência de concluir o mandato até julho de 2021. Contudo, assim como seu antecessor, Vizcarra foi alvo de forte turbulência política e enfrentou dois processos de destituição durante a sua presidência.

O primeiro processo se deu em setembro de 2020, requerendo a declaração de vacância do cargo por incapacidade moral permanente do Presidente, após a divulgação de áudios em que ele instruíra para seus assessores prestarem informações falsas no âmbito de um

²⁷² Oposición presentó nueva moción para vacar a Kuczynski. El Comercio, Lima, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://elcomercio.pe/politica/oposicion-presento-nueva-mocion-vacar-presidente-ppk-noticia-502881-noticia/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

²⁷³ Presidente do Peru enfrentará novo processo de impeachment por ligação com Odebrecht. O Estado de São Paulo, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-peru-enfrentara-novo-processo-de-impeachment-por-ligacao-com-odebrecht,70002228589>. Acesso em: 03 fev. 2022.

²⁷⁴ FOWKS, Jacqueline; CUÉ, Carlos E. Kuczynski renuncia à presidência do Peru para evitar impeachment no Parlamento. El País, 21 mar. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/21/internacional/1521651903_028672.html. Acesso em: 03 fev. 2022.

inquérito que investigava sua relação com um ex-colaborador suspeito por contratos irregulares²⁷⁵.

Em 11 de setembro de 2020, quando deliberou sobre a admissibilidade do pedido, o Congresso o aprovou, permitindo o prosseguimento do processo, por 65 votos favoráveis, 36 contra e 24 abstenções. Dias depois, em 18 de setembro, quando o mérito do pedido de incapacidade moral foi votado, a oposição não alcançou o número mínimo de 87 votos necessários, fazendo com que o pedido de destituição fosse rejeitado por 32 votos a favor, 78 votos contrários e 15 abstenções²⁷⁶.

Apenas um mês depois do término do primeiro processo, o Congresso peruano deu início à segunda tentativa de destituição de Martín Vizcarra, novamente através de pedido de incapacidade moral permanente do Presidente.

Em 20 de outubro de 2020, parlamentares apresentaram um pedido que tinha por base a revelação de supostos pagamentos ilícitos de construtoras ao Presidente, quando ainda exercia o mandato de governador regional de Monquegua²⁷⁷ - verifica-se, aqui, que a acusação se fundava exclusivamente em fatos estranhos ao mandato presidencial, o que confirma a conclusão preliminar de que a Constituição do Peru, ao possibilitar a destituição do Presidente por incapacidade moral, alargou consideravelmente o objeto do impeachment.

Em 02 de novembro de 2020, o Congresso aprovou a admissibilidade da declaração de incapacidade moral do Presidente Vizcarra, por 60 votos a favor, 40 contra e 18 abstenções. Depois do comparecimento presencial do Presidente para apresentar sua defesa, o Congresso deliberou, em 09 de outubro, e aprovou a declaração de incapacidade e a destituição do Presidente, por 105 votos favoráveis, 19 contrários, 4 abstenções e 2 ausências²⁷⁸.

²⁷⁵ Seis partidos no Peru buscam impeachment após presidente pedir a assessoras que mintam em inquérito. Folha de São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/presidente-do-peru-enfrenta-crise-politica-apos-pedir-que-assessoras-mintam-em-inquerito-do-congresso.shtml>. Acesso em: 04 fev. 2022.

²⁷⁶ FOWKS, Jacqueline. Congresso do Peru rejeita impeachment de Martín Vizcarra. El País, 18 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-19/congresso-do-peru-rejeita-destituicao-de-martin-vizcarra.html>. Acesso em: 04 fev. 2022.

²⁷⁷ Otra moción de censura contra Vizcarra. Nuevamente la vacancia presidencial. La Ley, 20 out. 2020. Disponível em: <https://laley.pe/art/10207/otra-mocion-de-censura-contra-vizcarra-nuevamente-la-vacancia-presidencial>. Acesso em: 04 fev. 2022.

²⁷⁸ Congresso do Peru aprova impeachment e destitui presidente Martín Vizcarra. G1, 09 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/11/09/congresso-do-peru-aprova-impeachment-e-destitui-presidente-martin-vizcarra.ghtml>. Acesso em: 04 fev. 2022.

Mais recentemente, o novo Presidente do Peru, Pedro Castillo, empossado em julho de 2021, já foi objeto de dois pedidos de destituição por incapacidade moral permanente. O primeiro deles, apresentado em dezembro de 2021 – apenas cinco meses após assumir o cargo – tinha por base a suposta interferência do governo em promoções militares. O pedido, contudo, não foi admitido pelo Congresso, que o rejeitou, em 07 de dezembro de 2021, por 76 votos contrários, 46 favoráveis e 4 abstenções²⁷⁹.

O segundo pedido de declaração de incapacidade moral do Presidente Castillo, visando a sua destituição, foi apresentado em março de 2022, por denúncias de corrupção de membros do governo e pelo suposto apoio do Presidente à realização de um referendo para deliberar sobre a possibilidade de o Peru conceder à Bolívia, seu país vizinho, uma saída para o mar.

Diferentemente do primeiro pedido contra Castillo, este segundo teve a sua admissibilidade aprovada pelo Congresso, em 14 de março de 2022, contando com 76 votos favoráveis, 41 contrários e 1 abstenção²⁸⁰. O processo tramitou até 28 de março, ocasião em que o Presidente apresentou pessoalmente sua defesa, e os deputados debateram e deliberaram sobre o pedido de vacância, rejeitando-o por 55 votos a favor (32 votos a menos do que o necessário), 54 votos contrários e 19 abstenções²⁸¹. Com tal resultado, o Presidente Pedro Castillo foi inocentado e autorizado a continuar no cargo.

3.1.6. Equador

A Constituição da República do Equador²⁸², de 20 de outubro de 2008, reafirma o sistema de governo presidencialista²⁸³, no qual o Presidente é eleito pelo voto direto

²⁷⁹ Presidente do Peru escapa de processo de impeachment. G1, 07 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/12/07/processo-de-impeachment-de-castillo-e-rejeitado-por-congresso-do-peru.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2022.

²⁸⁰ Congresso do Peru aprova a abertura de procedimento que pode levar ao impeachment do presidente Pedro Castillo. G1, 14 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/03/14/congresso-do-peru-aprova-a-abertura-de-impeachment-contra-o-presidente-pedro-castillo.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

²⁸¹ Congreso: Pleno rechaza moción de vacancia presidencial. Andina – Agencia Peruana de Noticias, Lima, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-pleno-rechaza-mocion-vacancia-presidencial-886643.aspx>. Acesso em: 29 mar. 2022.

²⁸² Equador. Constitución de la República del Ecuador. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

²⁸³ “Art. 141.- La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública.”

da população para o período de quatro anos, admitida uma reeleição²⁸⁴, estando sujeito à fiscalização e ao controle da Assembleia Nacional – o órgão máximo e unicameral do Poder Legislativo equatoriano²⁸⁵.

Entre as competências da Assembleia Nacional, destacamos a de declarar a incapacidade física ou mental para o exercício do cargo de Presidente da República e decidir sobre a cessação de suas funções; além de autorizar, com os votos de dois terços dos seus membros, o processo criminal contra o Presidente ou Vice-presidente da República, quando solicitado por autoridade competente (art. 120 da Constituição, itens 2 e 10)²⁸⁶.

Especificamente em relação ao impeachment, este encontra-se previsto em seção própria do Capítulo da Função Legislativa, que trata do controle das ações do governo. Nesse sentido, a Constituição estabelece que a Assembleia Nacional pode proceder ao processamento político contra o Presidente ou Vice-presidente da República, desde que solicitado por um terço de seus membros, nos casos de: a) delitos contra a segurança do Estado; b) delitos de concussão, suborno, peculato ou enriquecimento ilícito; c) delitos de genocídio, tortura, desaparecimento forçado de pessoas, sequestro, ou homicídio por razões políticas ou de consciência (art. 129 da Constituição)²⁸⁷.

Nas hipóteses de cometimento desses crimes especificados acima, a Constituição do Equador exige, além da solicitação de um terço dos membros da Assembleia Nacional, que o juízo de admissibilidade seja realizado pela Corte Constitucional, sem necessidade de que haja persecução penal prévia²⁸⁸.

²⁸⁴ “Art. 144.- (...). La Presidenta o Presidente de la República permanecerá cuatro años en sus funciones y podrá ser reelecto por una sola vez.”

²⁸⁵ “Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por assembleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.”

²⁸⁶ “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: (...) 2. Declarar la incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo de Presidenta o Presidente de la República y resolver el cese de sus funciones de acuerdo con lo previsto en la Constitución. (...) 10. Autorizar con la votación de las dos terceras partes de sus integrantes, el enjuiciamiento penal de la Presidenta o Presidente o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, cuando la autoridad competente lo solicite fundadamente.”

²⁸⁷ “Art. 129.- La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político de la Presidenta o Presidente, o de la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, en los siguientes casos: 1. Por delitos contra la seguridad del Estado. 2. Por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito. 3. Por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia.”

²⁸⁸ “Art. 129.- (...) Para iniciar el juicio político se requerirá el dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, pero no será necesario el enjuiciamiento penal previo.”

Após a aprovada a admissibilidade, cabe à Assembleia Nacional, em setenta e duas horas, decidir com base nas provas apresentadas pelo Presidente da República. Para a condenação, seguida da censura e destituição do cargo, exige-se o voto favorável de dois terços dos membros da Assembleia, sem prejuízo de eventual e posterior responsabilização criminal pelo tribunal competente²⁸⁹.

Além da hipótese de responsabilização descrita acima, a Constituição do Equador também delega à Assembleia Nacional a competência para destituir o Presidente da República nos casos em que este assumir funções que não lhe competem constitucionalmente, desde que atestados por meio de parecer prévio favorável da Corte Constitucional; admite-se, também, a possibilidade de responsabilização nos casos de grave crise política e comoção interna (art. 130 da Constituição)²⁹⁰.

Assim como nas hipóteses de responsabilização descritas anteriormente, cabe à Assembleia Nacional, em setenta e duas horas, decidir de forma fundamentada sobre a questão, com base nas provas apresentadas pelo Presidente da República. Igualmente se exige, para condenação e destituição, o voto favorável de dois terços da Assembleia Nacional, hipótese em que cabe ao Vice-Presidente assumir o cargo vago.

Nestas hipóteses de responsabilização do Presidente por usurpar funções constitucionais ou por grave crise política, a Constituição somente admite que haja uma única destituição por período legislativo – ou legislatura – desde que efetuada nos três primeiros anos do mandato²⁹¹. A Constituição do Equador limita, portanto, a utilização recorrente do instituto do impeachment, vedando sua aplicação no último ano do mandato ou mais de uma vez na mesma legislatura.

Por fim, a Constituição do Equador exige que, sete dias após a publicação da resolução de destituição do Presidente, o Conselho Nacional Eleitoral convoque eleições

²⁸⁹ “Art. 129.- (...) En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República. Para proceder a la censura y destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. Si de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la jueza o juez competente.”

²⁹⁰ “Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos: 1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional. 2. Por grave crisis política y conmoción interna.”

²⁹¹ “Art. 130.- (...) Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.”

legislativas e presidenciais antecipadas, para o preenchimento dos cargos dos Poderes Executivo e Legislativo, no período remanescente dos mandatos²⁹².

O referido dispositivo é uma espécie de antídoto para o uso arbitrário do impeachment, na medida em que a destituição do Presidente gera, como consequência imediata, a antecipação de eleições presidenciais e legislativas para a conclusão dos mandatos. Com isso, cria-se um sistema de corresponsabilidade entre Executivo e Legislativo, no exercício de suas atribuições.

Tal sistemática de corresponsabilidade no qual o impeachment do Presidente gera a dissolução do Congresso e antecipa as eleições gerais, não encontra precedente similar em nenhum outro arranjo político-institucional analisado até aqui.

Em fevereiro de 1997²⁹³, o Presidente Abdalá Bucaram, após grandes protestos populares contra seu governo, teve a sua declaração de incapacidade mental aprovada pela Assembleia Nacional do Equador. Posteriormente, em abril de 2005, o Presidente Lucio Gutiérrez²⁹⁴, também enfrentando forte oposição popular, foi destituído do cargo após a aprovação de uma moção, pela Assembleia Nacional, que considerou o não cumprimento das funções presidenciais como abandono do cargo.

Mais recentemente, em junho de 2022, houve tentativa de abertura de processo de impeachment contra o Presidente Guilherme Lasso, após doze dias de protestos violentos contra a política econômica de seu governo. O pedido, que continha o apoio mínimo necessário de um terço dos membros da Assembleia Nacional, foi apresentado por parlamentares da oposição, baseando-se na crise política e grave comoção interna provocada pelos protestos²⁹⁵.

²⁹² “Art. 130.- (...). En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.”

²⁹³ Congresso derruba Bucaram. Folha de São Paulo, 07 fev. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/07/mundo/5.html>. Acesso em: 09 fev. 2022.

²⁹⁴ Após ser destituído da presidência do Equador, Lucio Gutiérrez abriga-se com diplomacia brasileira e espera remoção. Folha de São Paulo, 21 abr. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2104200501.htm>. Acesso em: 09 fev. 2022.

²⁹⁵ Parlamento do Equador analisa impeachment de Lasso. Poder360, 25 jun. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/parlamento-do-equador-analisa-impeachment-de-lasso/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

Apesar disso, em sessão de 29 de junho, o pedido foi rejeitado por não ter alcançado os 92 votos necessários para seu prosseguimento – o que equivale a dois terços do Parlamento. O impeachment contra Guilherme Lasso obteve 80 votos a favor, 48 contrários e 9 abstenções²⁹⁶.

3.2. Sistemas semipresidencialistas

Para além dos sistemas presidencialistas, que moldam o instituto do impeachment de acordo com as suas características e peculiaridades, convém que analisemos o formato desse instituto de responsabilização em países semipresidencialistas, utilizando-se como referência os arranjos institucionais francês e português.

3.2.1. França

A França constitui um dos mais consistentes arranjos políticos semipresidencialistas do mundo, razão pela qual é tão necessário analisar a forma e as características do instituto do impeachment neste sistema de governo. Preliminarmente, convém destacar os elementos que diferenciam o semipresidencialismo francês do tradicional sistema de governo presidencialista descrito ao longo da seção anterior.

A Constituição francesa de 03 de junho de 1958²⁹⁷ consagra um sistema no qual o Poder Executivo é compartilhado entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro. O Presidente da República é eleito diretamente pelos cidadãos, para mandato fixo de cinco anos, admitida uma reeleição para o período subsequente (art. 6º)²⁹⁸; o Primeiro-Ministro, por sua vez, é escolhido e nomeado pelo Presidente da República (art. 8º)²⁹⁹, com a incumbência

²⁹⁶ Congresso do Equador rejeita impeachment de Lasso. Portal UOL, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2022/06/29/congresso-do-equador-rejeita-impeachment-de-lasso.htm>. Acesso em: 29 jun. 2022.

²⁹⁷ França. Constitution du 4 octobre 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf>. Acessado em: 10 fev. 2022.

²⁹⁸ “ARTICLE 6. Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.”

²⁹⁹ “ARTICLE 8. Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.”

de dirigir as ações de governo (art. 21)³⁰⁰ e responsabilidade política perante o Parlamento (art. 20)³⁰¹.

Nesse sistema dual, a regra é a estabilidade do mandato do Presidente da República, com atribuições e competências específicas, ao passo que o Governo, representado pelo Primeiro-Ministro, possui responsabilidade política e depende, para sua manutenção, da confiança do Parlamento. Nos casos em que há a perda desse apoio parlamentar, a destituição do Primeiro-Ministro ocorre através de moção de censura, proposta por, no mínimo, um décimo dos membros da Assembleia Nacional, e aprovada pela maioria dos parlamentares (art. 49)³⁰².

Com tal arranjo, desenvolveu-se, na França, um regime de coabitação³⁰³: quando o Presidente da República possui maioria no Parlamento, consegue indicar e nomear um Primeiro-Ministro alinhado a ele, ampliando seu protagonismo na condução do governo e nos assuntos do país; por sua vez, quando o Presidente da República é minoritário no Parlamento, a escolha do Primeiro-Ministro, ainda que caiba ao Presidente, advém do grupo parlamentar majoritário – nesses casos, é o Primeiro-Ministro, apoiado pela maioria do Parlamento, quem assume o protagonismo na condução dos assuntos de interesse do país em detrimento do Presidente.

Conforme destacamos anteriormente, a responsabilidade política e manutenção da confiança parlamentar são características típicas dos sistemas parlamentaristas, que não se confundem com a responsabilização que se dá, em regimes presidencialistas, através do impeachment.

No regime semipresidencialista francês, verifica-se, portanto, a conjunção de elementos de responsabilização política e de responsabilização jurídica, aplicáveis ao Primeiro-Ministro e ao Presidente da República, respectivamente.

³⁰⁰ “ARTICLE 21. Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement.”

³⁰¹ “ARTICLE 20. Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. (...) Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.”

³⁰² “ARTICLE 49. Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée.”

³⁰³ TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. Revista de Informação Legislativa – RIL, v. 55, n. 217, jan./mar. 2018, p. 67. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

Para além da riqueza e das peculiaridades da responsabilidade política do Primeiro-Ministro na França, a esta pesquisa interessa-nos analisar, tão somente, o instituto do impeachment e o processo de responsabilização do Presidente da República no semipresidencialismo francês.

A esse respeito, o art. 68³⁰⁴ da Constituição francesa estabelece que o Presidente da República pode ser destituído apenas no caso de não cumprimento de seus deveres constitucionais. Para tanto, a destituição deve ser pronunciada pela Corte Suprema, que congrega as duas Casas legislativas do Parlamento.

Nos termos da Constituição, a proposta de reunião da Corte Suprema para deliberar sobre a destituição do Presidente, quando aprovada por dois terços de uma das Casas legislativas, deve ser deliberada pela outra Casa Legislativa, com o mesmo quórum, e em até quinze dias.

Caso aprovada a proposta, a Corte Suprema se reúne, presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional, e delibera, no prazo de um mês, a respeito da destituição do Presidente, em votação secreta. Para que se dê a destituição do Presidente, em caráter imediato, a Constituição exige que a medida seja aprovada por dois terços dos parlamentares.

Seguindo determinação constitucional, foi promulgada a Lei nº 2014-1392, de 24 de novembro de 2014, regulamentando o art. 68 da Constituição e o processo de responsabilização do Presidente da República francês³⁰⁵. Entre seus dispositivos, encontram-se regras a respeito da solicitação de convocação da Corte Suprema; garantias mínimas para o Presidente, como o direito de apresentar sua defesa diretamente ou através de advogado; bem como os procedimentos para discussão, encaminhamento e votação do pedido de destituição do Presidente.

³⁰⁴ “ARTICLE 68. Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.”

³⁰⁵ França. Lei orgânica nº 2014-1392 du 24 novembre 2014. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029796562>. Acesso em: 15 fev. 2022.

Destaca-se, por fim, que embora a Constituição francesa especifique a possibilidade de responsabilização do Presidente da República, desde 1958, não há precedentes de que o referido dispositivo tenha sido efetivamente utilizado ou provocado a destituição de qualquer um dos Presidentes eleitos no período.

No arranjo constitucional francês, a desconcentração entre as funções de Chefe de Estado e de Governo, e a existência de mecanismos que assegurem um sistema de dupla-responsabilidade entre os Poderes Executivo e Legislativo, possibilitou a institucionalização de melhores e mais eficientes mecanismos de mediação e resolução dos conflitos e crises políticas.

Assim, é possível concluir que a responsabilidade política do Primeiro-Ministro perante a Assembleia Nacional, de forma similar aos regimes parlamentaristas, e o papel do Presidente da República na mediação das relações entre o governo e o Parlamento, podem ter tornado desnecessária a utilização do instituto do impeachment naquele arranjo institucional.

3.2.2. Portugal

Assim como a França, Portugal constitui um dos mais sólidos regimes semipresidencialistas do mundo, razão pela qual foi selecionado como objeto de estudo nesta pesquisa, com o intuito de se observar a forma com que o arranjo institucional desse país estruturou o instituto do impeachment.

Apesar de semelhante, o semipresidencialismo português guarda algumas diferenças significativas em relação ao modelo francês, que merecem especial destaque. Nos termos da Constituição da República Portuguesa de 25 de abril de 1976³⁰⁶, o Presidente da República exerce precipuamente as funções de Chefe de Estado, na medida em que representa o país, é o garantidor do funcionamento das instituições democráticas e exerce o comando supremo das Forças Armadas (art. 120º da Constituição)³⁰⁷. Para tanto, é eleito pelo voto direto

³⁰⁶ Portugal. Constituição da República Portuguesa de 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

³⁰⁷ “Art. 120º. O Presidente da República representa a República Portuguesa, garante a independência nacional, a unidade do Estado e o regular funcionamento das instituições democráticas e é, por inerência, Comandante Supremo das Forças Armadas.”

da população (art. 121º, item 1)³⁰⁸, para mandato fixo de cinco anos (art. 128º)³⁰⁹, admitida uma reeleição para o período subsequente (art. 123º, item 1)³¹⁰.

As funções de Chefe de Governo ficam, no semipresidencialismo português, sob responsabilidade do Primeiro-Ministro, que é nomeado pelo Presidente da República, ouvindo os partidos representados no Parlamento e observando os resultados eleitorais legislativos (art. 187º, item 1)³¹¹. Os demais membros do governo – Ministros e Secretários de Estado – são nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Primeiro-Ministro (art. 187º, item 2)³¹².

A principal diferença entre o modelo francês e o português é que, na França, o Presidente assume maior ou menor protagonismo na condução do governo, caso detenha maioria parlamentar. Por sua vez, em Portugal essa sistemática não se reproduz, porque as atribuições do Presidente da República restringem-se ao papel de Chefe de Estado, ao passo que a chefia de governo fica a cargo daquele que venha a representar as forças políticas majoritárias no Legislativo. Nesse sentido, a escolha do Primeiro-Ministro está, necessariamente, vinculada aos resultados das eleições legislativas e à composição partidária no Parlamento.

Assim como na França, a manutenção do governo em Portugal se sustenta na confiança e no apoio da maioria parlamentar, havendo, portanto, plena responsabilidade política do Primeiro-Ministro e de seus auxiliares perante o Parlamento (art. 191º, item 1)³¹³.

Para que haja a responsabilização política do Primeiro-Ministro, a Constituição de Portugal prevê mecanismos como a exigência de apreciação do programa de governo pela Assembleia da República, bem como admite a possibilidade de solicitação de voto de confiança ou de moção de censura. Caso o programa de governo ou o voto de confiança sejam rejeitados, ou, ainda, a moção de censura seja aprovada, pela maioria absoluta da

³⁰⁸ “Art. 121º. 1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos portugueses eleitores recenseados no território nacional, bem como dos cidadãos portugueses residentes no estrangeiro nos termos do número seguinte.”

³⁰⁹ “Art. 128º. 1. O mandato do Presidente da República tem a duração de cinco anos e termina com a posse do novo Presidente eleito.”

³¹⁰ “Art. 123º. 1. Não é admitida a reeleição para um terceiro mandato consecutivo, nem durante o quinquénio imediatamente subsequente ao termo do segundo mandato consecutivo.”

³¹¹ “Art. 187º. 1. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, ouvindo os partidos representados na Assembleia da República e tendo em conta os resultados eleitorais.”

³¹² “Art. 187º. 2. Os restantes membros do Governo são nomeados pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro.”

³¹³ “Art. 191º. 1. O Primeiro-Ministro é responsável perante o Presidente da República e, no âmbito da responsabilidade política do Governo, perante a Assembleia da República.”

Assembleia da República, a consequência imediata é a demissão do governo e a queda do Primeiro-Ministro.

A Constituição de Portugal prevê, ainda, a possibilidade de demissão do governo, por iniciativa do Presidente da República, quando se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, exigindo-se, para tanto, que se consulte previamente o Conselho de Estado (art. 195, item 2)³¹⁴.

A respeito do impeachment propriamente dito, verifica-se que a Constituição portuguesa não previu expressamente o instituto, tal como o identificamos em outros sistemas políticos. Isso porque, em Portugal, encontra-se prevista, tão somente, a possibilidade de responsabilização criminal do Presidente da República, por crimes praticados no exercício de suas funções (art. 130º, itens 1 a 4)³¹⁵.

Para a responsabilização criminal por condutas relacionadas ao exercício da função, a Constituição estabelece a iniciativa da Assembleia da República, mediante proposta de um quinto de seus membros e deliberação por maioria de dois terços dos parlamentares.

Uma vez aprovada a proposta de responsabilização criminal, o Presidente da República passa a ser processado perante o Supremo Tribunal de Justiça; e, caso seja condenado, a consequência é a destituição do cargo e a impossibilidade de disputar a reeleição, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Diferentemente do modelo francês, a Constituição de Portugal não prevê a possibilidade de responsabilização e destituição do Presidente pelo descumprimento de suas funções constitucionais. Uma possível explicação para isso se deve, justamente, ao fato de que, em Portugal, o Presidente possui funções bastante restritas, limitadas ao papel de Chefe de Estado, enquanto que, na França, o sistema de coabitação possibilita que o Presidente adquira maior ou menor preponderância – e responsabilidades – de acordo com a correlação de forças político-partidárias no Parlamento.

³¹⁴ “Art. 195º. 2. O Presidente da República só pode demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.”

³¹⁵ “Art. 130º. 1. Por crimes praticados no exercício das suas funções, o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça.

2. A iniciativa do processo cabe à Assembleia da República, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços dos Deputados em efetividade de funções.

3. A condenação implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição.

4. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções o Presidente da República responde depois de findo o mandato perante os tribunais comuns.”

Da análise da experiência política portuguesa desde a sua redemocratização, em 1976, verifica-se uma significativa estabilidade no que se refere aos mandatos presidenciais. Foram realizadas dez eleições presidenciais, culminando com a eleição e posterior reeleição de todos os cinco Presidentes do período. Ainda que a possibilidade de responsabilização dos Presidentes da República, em Portugal, seja bastante limitada – exclusiva à seara criminal – verifica-se que o instituto jamais foi utilizado.

CAPÍTULO 4 – IMPEACHMENT NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

4.1. O impeachment no período imperial

4.1.1. A Constituição de 1824

O impeachment enquanto instituto de responsabilização das autoridades públicas surge no ordenamento brasileiro junto com a Constituição Política do Império do Brasil³¹⁶, outorgada em 25 de março de 1824 e reconhecida como sendo a primeira a delinear a forma de Estado, o sistema de governo e as instituições políticas genuinamente brasileiras, após a independência do país em 1822.

Ao consagrar o regime imperial brasileiro, com um governo monárquico hereditário, constitucional e representativo (art. 3º), a Constituição de 1824 organizou a engenharia institucional do país em quatro Poderes Políticos distintos e harmônicos entre si, quais sejam: o Moderador, o Executivo, o Legislativo e o Judicial (art. 10). A representatividade política, por sua vez, concentrava-se nas figuras do Imperador e da Assembleia Geral (art. 11), reservando-se à Nação as delegações para exercício dos Poderes Políticos (art. 12) – tratava-se, portanto, do clássico arranjo institucional de uma monarquia constitucional.

Em relação à organização dos Poderes Políticos no regime imperial, é sabido que a Constituição de 1824 tratou de concentrar, na figura do Imperador – Chefe Supremo da Nação e seu Primeiro Representante (art. 98) –, a titularidade do Poder Moderador e do Poder Executivo, este último, que viria a ser exercido através dos Ministros de Estado por ele nomeados (art. 102).

Para além do desenho e das peculiaridades de cada um desses Poderes no Império, interessa-nos, nesta quadra, analisar o encaminhamento que se deu ao princípio segundo o qual as autoridades públicas são responsáveis por seus atos, inaugurando o instituto do impeachment no constitucionalismo brasileiro.

³¹⁶ BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

Nesse sentido, ressalta-se que a Constituição de 1824 consagrou, em seu art. 99, que o Imperador não estaria “sujeito a responsabilidade alguma”. Tratava-se, portanto, de atribuir, ao Poder imperial, as características da inviolabilidade, infalibilidade e insuscetibilidade de responsabilização.

Apesar de tais características do Poder imperial, a Constituição de 1824 não ignorou a relevância do princípio da responsabilidade, preconizando a sua existência e sua imposição sobre os atos dos Ministros e Conselheiros de Estado, as mais altas autoridades à serviço da Coroa.

Sobre os auxiliares imediatos do Imperador no Poder Executivo – os Ministros de Estado, a Constituição de 1824, especificou, de forma taxativa, em seu art. 133, as hipóteses em que tais autoridades seriam responsabilizadas, quais sejam: nos casos de traição; peita, suborno ou concussão; abuso de poder; falta de observância da lei; atos contra a liberdade, a segurança ou propriedade dos cidadãos; e por qualquer dissipação dos bens públicos.

Rafael Mafei destaca que a Constituição de 1824, ao especificar, em detalhes, as condutas pelas quais as autoridades poderiam ser responsabilizadas, embora incomum para constituições monárquicas da época, reproduzia idêntico expediente da Constituição portuguesa de 1822, “cujo artigo 159 incluía incisos de redação idêntica aos do art. 133 da nossa Constituição imperial.”³¹⁷.

Ainda no Capítulo sobre o Ministério, o art. 135 da Constituição especificava que ordens, orais ou escritas do Imperador, não seriam suficientes para isentar os Ministros de eventual responsabilização. Além disso, delegou-se, a uma lei futura e particular, o papel de regulamentar a responsabilização dos Ministros de Estado, especificando a natureza dos delitos e os detalhes do procedimento a ser adotado (art. 134).

Quanto ao rito ou procedimento de responsabilização, ainda que coubesse a uma lei regulamentá-lo futuramente, a própria Constituição já trazia as suas características mais fundamentais, como a possibilidade de que qualquer cidadão apresentasse queixa ou petição, ao Poder Legislativo, requerendo a responsabilidade dos infratores (art. 179, XXX); bem como

³¹⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 52.

a competência da Câmara dos Deputados para aceitar a acusação (art. 38) e do Senado para julgar tais “delitos individuais” (art. 47, I).

Paralelamente aos Ministros, a Constituição tratou da responsabilidade dos Conselheiros de Estado. Nos termos da Carta de 1824, eles seriam indicados pelo Imperador para compor, de forma vitalícia (art. 137), os 10 assentos do Conselho de Estado (art. 138). Os requisitos para investidura eram os mesmos especificados para o cargo de Senador, como a cidadania brasileira, idade mínima de 40 anos, capacidade e serviços prestados ao País, e renda anual mínima de oitocentos mil réis (art. 45).

Diferentemente das funções administrativas e executivas dos Ministros, os Conselheiros de Estados tinham funções consultivas, com o objetivo de fornecer conselhos ao Imperador em questões gerais da administração pública e em matérias mais gravosas, tais como declaração de guerra, ajustes de paz, negociações com Estados estrangeiros, além de aconselhá-lo, também, no exercício do Poder Moderador³¹⁸.

Sobre a responsabilização dos Conselheiros de Estado, a Constituição apenas especificava que seriam responsabilizados no caso de oferecimento de conselhos, ao Imperador, que fossem contrários à Lei ou aos interesses do Estado, de forma manifestamente dolosa (art. 143).

O texto original da Constituição de 1824 não fazia menção a uma lei particular para tratar dos delitos e do procedimento para responsabilização dos Conselheiros de Estado, mencionando, tão somente – a exemplo do que previu no caso dos Ministros – a competência da Câmara dos Deputados para aceitar a acusação (art. 38) e do Senado para julgá-los (art. 47, II).

Da história política brasileira no período imperial, verifica-se que o Conselho de Estado foi objeto de grande controvérsia, tendo sido extinto durante o período da Regência – na transição entre os reinados de D. Pedro I e D. Pedro II, por meio da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Apesar disso, a própria Assembleia Geral teria reconhecido posteriormente o

³¹⁸ Nos termos do art. 101 da Constituição de 1824, o Imperador exercia seu Poder Moderador ao nomear os Senadores; convocar a Assembleia Geral extraordinariamente; sancionar decretos e resoluções da Assembleia Geral para que tivessem força de lei; aprovar e suspender resoluções dos Conselhos Provinciais; prorrogar ou adiar a Assembleia Geral e dissolver a Câmara dos Deputados, quando necessário; suspender magistrados; perdoar ou diminuir penas impostas aos réus condenados; e conceder anistia em casos urgentes. A única atribuição do Poder Moderador em que não cabia o aconselhamento do Conselho de Estado era quando da nomeação e demissão dos Ministros de Estado.

equivoco da supressão³¹⁹, recriando-o, logo no início do Segundo Reinado, por meio da Lei nº 234, de 23 de novembro de 1841.

Diferentemente da redação original da Constituição de 1824, a Lei nº 234, de 1841, ao reinstaurar o Conselho de Estado, limitou sua atuação, restringindo-o ao aconselhamento do Imperador no exercício do Poder Moderador, suprimindo a atribuição que o Conselho possuía anteriormente de assessoramento do Imperador em questões gerais da administração pública – papel que passou a ser reservado aos Ministros de Estado.

Quanto ao procedimento de responsabilização dos Conselheiros de Estado, diante da omissão da Carta de 1824, a nova lei tratou de normatizar algo que há vinha sendo feito na prática, qual seja, a adoção do mesmo procedimento de responsabilização aplicável aos Ministros de Estado e previsto em lei específica.

4.1.2. A Lei de 15 de outubro de 1827

Estabelecidas as balizas constitucionais para responsabilização dos Ministros e Conselheiros de Estados, cumpre-nos analisar o procedimento para que se materializasse tal responsabilização. Destacamos que, cumprindo determinação do art. 134 da Constituição de 1824, foi editada a Lei de 15 de outubro de 1827³²⁰, para regulamentar a responsabilidade dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado.

A Lei de 15 de outubro de 1827 organizava-se em 61 artigos, distribuídos em quatro capítulos, especificando: os delitos dos Ministros e Secretários de Estado; os delitos dos Conselheiros de Estado; o procedimento de responsabilização e as disposições gerais.

No Capítulo I, dos delitos dos Ministros e Secretários de Estado, a Lei de 1827 cumpriu seu papel de regulamentar as especificações constitucionais, incrementando com detalhes os mais variados delitos e as respectivas penas, derivados daqueles grandes tipos penais originalmente previstos no art. 133 da Constituição de 1824.

A mero título exemplificativo, basta que se verifique que a Constituição de 1824, em seu art. 133, I, previa a hipótese de responsabilização dos Ministros de Estado por

³¹⁹ NOGUEIRA, Octaciano. 1824. 3ª ed., Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 40.

³²⁰ BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

traição. A Lei de 1827, por sua vez, detalhou o tipo penal de traição, especificando, em seu art. 1º, todas as hipóteses em que há a tipificação de tal crime, bem como os bens jurídicos tutelados e as respectivas sanções.

Nesse sentido, o art. 1º, parágrafo 1º, da Lei de 1827, tratou de especificar que incorre em traição aquele Ministro ou Secretário de Estado que “atentar por tratados, convenções ou ajustes, dentro ou fora do Império, ou por quaisquer atos, com dolo manifesto, contra: i) a forma estabelecida de governo, ii) o exercício dos Poderes, iii) a independência, integridade e defesa da Nação, ou iv) a pessoa ou a vida do Imperador ou de sua família.”

Por sua vez, em seu art. 1º, parágrafo 2º, a Lei de 1827 estabeleceu que também incorre no crime de traição aquele Ministro ou Secretário de Estado que “maquinar a destruição da religião católica.”

Embora cumprisse uma determinação da Constituição de 1824 (art. 134), a elaboração de uma Lei que previsse todas as hipóteses de incidência de crime de responsabilidade já suscitava, durante o processo de tramitação legislativa, críticas por parte de parlamentares que anteviam que o expediente adotado limitaria demais o processo de responsabilização das autoridades públicas, conforme se depreende da fala do Deputado Gonçalves Ledo, do Rio de Janeiro, na sessão de 20 de junho de 1826:

“- O Sr. Ledo: (...). Mas, Sr. Presidente, a tentativa de querer redigir sobre a responsabilidade uma lei (como esta pretende ser), que determine, circumstancie e fixe as ordens e as especies de todos os crimes ministeriaes a tentativa de fazer uma lei casuistica e precisa, que abranja todas as hypotheses, é uma tentativa illusoria e inservível. Uma tal lei viria a ser a mais um tratado de historia e de politica, do que lei de responsabilidade (...). Além disso, nunca uma tal lei poderia ser perfeita, porque, ou haveria de crear muitos crimes pretendidos e omitir crimes reaes, ou do contrario, depois de fazer todas as suas divisões e subdivisões, deveria conter esta disposição temerária, mas indispensável para fechar o círculo: - E além destes, todos os mais que deles se puderem derivar.”³²¹

³²¹ BRASIL. Anais da Câmara dos Deputados, 20 jun. 1826, p. 216. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp#/. Acesso em 10 nov. 2021.

Para Rafael Mafei, essa alternativa, imposta pela Constituição de 1824, de elaborar uma lei tentando prever em detalhes cada possível crime de responsabilidade,

“distanciava o Brasil Império dos países da Europa e dos Estados Unidos, onde o Legislativo tinha margem mais ampla para decidir, a cada caso concreto, se teria havido ou não violação de dever que merecesse responsabilização jurídica.”³²²

Apesar de controversa, a escolha por esse modelo de crimes de responsabilidade fechados, devidamente previstos em lei, viria a influenciar, de forma decisiva, todas as demais cartas constitucionais brasileiras e a própria configuração do instituto do impeachment em nosso país, até nos dias atuais.

Além de especificar cada tipo penal e as respectivas hipóteses de incidência, a Lei de 15 de outubro de 1827 trazia uma gradação de sanções aplicáveis, variáveis de acordo com a gravidade do delito cometido, indicando, para cada caso, as penas mínimas, médias e máxima.

No caso específico da traição, estabeleceu-se, como pena mínima, a perda da confiança na nação; a inabilitação perpétua, restrita ao emprego, em que é julgado; e cinco anos de suspensão do exercício dos direitos políticos. Como penas médias, previa-se a perda da confiança da nação e de todas as honras; a inabilitação perpétua para ocupar empregos de confiança; e cinco anos de prisão. Por fim, como pena máxima, impunha-se a pena de morte.

A partir da natureza dos delitos e das penas a serem impostas, conforme previsto na Lei de 1827, verifica-se forte conotação de ordem penal, o que nos permite concluir quanto à natureza predominantemente criminal da responsabilização das autoridades públicas brasileiras no constitucionalismo imperial.

Nesse sentido, Paulo Brossard destaca que “seu escopo não era apenas afastar do cargo a autoridade com ele incompatibilizada, como veio a ser no impeachment republicano; a um tempo atingia a autoridade e o homem, em sua liberdade e bens;”³²³.

A Lei de 1827 traz importantes contribuições na definição dos delitos passíveis de responsabilização por parte dos Ministros e Secretários de Estado, que depois

³²² MAFEI, Rafael, op. cit., p. 53.

³²³ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 39.

serviriam de base e referência para o incremento da legislação que trata deste tema após Proclamação da República e a consolidação do constitucionalismo no período republicano.

Destaca-se, nesse sentido, o esforço feito pela Lei de 1827 em definir e especificar as hipóteses de incidência daqueles delitos previstos na Constituição de 1824, tais como a concussão, a peita e o suborno (estes últimos com enorme similaridade com a corrupção passiva); o abuso de poder – entre tais hipóteses, a usurpação de competências de outros Poderes; a inobservância da lei – incluindo a omissão na responsabilização dos subalternos (algo comparável à prevaricação); e, por fim, a dilapidação dos bens públicos, de forma direta ou indireta, ainda que nas modalidades dolosa e culposa.

Quanto aos delitos cometidos por Conselheiros de Estado, o Capítulo II da Lei de 1827 é bastante sucinto e reproduz o que já estava previsto na Constituição de 1824, ao responsabilizá-los por conselhos dados ao imperador, que fossem contrários à lei (art. 7º, 1º), ou contrários ao interesse do Estado, quando manifestamente dolosos (art. 7º, 2º).

A Lei de 1827 também era bastante genérica ao estabelecer as sanções para os delitos cometidos pelos Conselheiros de Estado. Especificava-se, apenas, que as sanções aplicáveis aos conselhos passíveis de punição seriam as mesmas oponíveis a Ministros e Secretários de Estado, quando incorressem em fatos análogos a estes. Para tanto, seria preciso encontrar, no amplo rol de delitos previstos no Capítulo I, referente aos Ministros e Secretários de Estado, aquele que mais se assemelhasse ao contexto fático da conduta delituosa do Conselheiro de Estado, aplicando-lhe a pena prevista.

A Lei ainda dispôs que, na hipótese do conselho manifestamente ilegal ou contrário os interesses do Estado não surtir efeitos práticos, a pena aplicável deveria ser, no mínimo, de grau médio – dentro daquela gradação de penas mínimas, médias ou máxima dos delitos previstos no Capítulo referente aos Ministros de Estado.

O Capítulo III da Lei de 1827, por sua vez, estabeleceu o rito e o procedimento para responsabilização dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, com especificações sobre a denúncia, o decreto de acusação, o processo de julgamento e a sentença.

Em linha gerais, a Lei reproduziu o dispositivo constitucional que autorizava todo e qualquer cidadão denunciar as autoridades por delitos que tenham sido cometidos, com prazo prescricional de três anos (art. 8º). As comissões da Câmara e quaisquer parlamentares também eram partes legítimas para formalizarem tais denúncias.

Ainda quanto à denúncia, a Lei de 1827 exigia que viesse instruída com a assinatura do denunciante e documentos probatórios, ou uma declaração quanto à impossibilidade de apresentá-los (art. 9º).

Após o recebimento da denúncia, caberia a uma comissão especial da Câmara dos Deputados, instalada para este fim, analisar os fatos relatados e documentos apresentados, para decidir quanto à sua materialidade, sendo possível, nesta etapa, a produção de novas provas, inquirição de testemunhas e manifestação do denunciado (arts. 10º e 11º).

Depois de instruída a denúncia, a comissão especial, ou outra que viesse a ser instalada, deveria elaborar seu parecer quanto à procedência ou improcedência da acusação (art. 12º). Posteriormente, caberia à Câmara dos Deputados discutir, em dois turnos (art. 13º), o parecer da comissão especial, e votar a acusação, decidindo, de forma terminativa, se deveria ser decretada ou não (art. 14º).

Caso fosse aprovada, a Câmara dos Deputados formalizaria a acusação por meio de um procedimento formal contra o acusado, destacando o delito cometido e os documentos probatórios. Na sequência, cabia à Câmara dos Deputados notificar o Governo, para que fizesse a intimação do acusado, e encaminhar o decreto de acusação e os demais documentos ao Senado (art. 15º).

A partir da intimação do acusado (art. 17º), o decreto de acusação passaria a produzir seus efeitos, quais sejam: a suspensão do exercício das funções públicas até o término do julgamento; a suspensão da metade do salário a que tinha direito até o término do julgamento; a possibilidade de acusação criminal; e a prisão, nos casos específicos previstos em lei.

Ainda caberia à Câmara formar uma comissão de cinco a sete membros, para apresentar a acusação perante o Senado, designando, para tanto, entre os membros do colegiado, aquele ou aqueles que seriam os seus relatores (art. 18º).

A Lei de 1827 é bastante detalhada quanto ao processo de julgamento a ser conduzido pelo Senado, com a especificação de que esta Casa legislativa exerceria funções análogas a de um Tribunal de Justiça, e os Senadores, nos processos de responsabilização de Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, funcionariam como juízes (art. 20º e 21º).

Por esse caráter judicante assumido pelo Senado e seus integrantes, a Lei de 1827 especifica regras de impedimentos (arts. 22º e 23º) e a possibilidade do acusado recusar a participação de até seis Senadores no julgamento, sem especificar o motivo (art. 24º). A Lei ainda previa a obrigatoriedade de comparecimento do acusado, ou seu representante legal, perante o Senado (art. 27º), bem como as consequências no caso de revelia, com a possibilidade de nomeação, pelo Senado, de advogado de defesa do réu (art. 30º).

A Lei também não poupou detalhes ao descrever os procedimentos a serem adotados pelo Senado, durante a instrução processual, incluindo a leitura da acusação e dos documentos preparatórios, a inquirição de testemunhas e o debate verbal entre a comissão de acusação e a defesa.

Concluída esta etapa, caberia ao Senado, em sessão secreta, discutir o objeto da acusação (art. 40º), e, posteriormente, já em sessão pública, votar, de forma simbólica, quanto à sua procedência (art. 42º). Caso houvesse empate, decidia-se pela inocência do réu. Caso houvesse maioria para condenar, se consideraria o réu culpado com a subsequente votação para definir a dosimetria da pena: se mínima, média ou máxima (art. 43º). A sentença deveria ser escrita pelos membros do Senado (art. 44º), com a importante indicação, trazida na Lei de 1827, de que não caberia qualquer recurso contra aquela condenação, à exceção dos embargos opostos pelo réu no prazo de dez dias (art. 45º).

Curioso notar, ainda, que diferentemente de um processo judicial ordinário, a Lei de 1827 previa que os referidos embargos opostos pelo réu contra a sentença deveriam ser analisados, primeiramente e de forma terminativa, pela Câmara (art. 46º e seguintes), e não pelo Senado, que a proferiu. Apenas de forma subsidiária é que caberia ao Senado, quando consultado pela Câmara, manifestar-se quanto à possibilidade de reforma da sentença (art. 49º). Considerava-se, por fim, que a sentença absolutória teria efeitos imediatos (art. 53º), ao passo que a sentença condenatória apenas seria considerada válida e produziria seus efeitos, após o julgamento dos embargos e a sua publicação final (art. 54º).

4.1.3. O impeachment no Império (1822-1889)

Extrapolando a análise fria da Constituição de 1824 e da Lei de 1827, cumpre-nos analisar a forma com que o instituto da responsabilização se adaptou e se desenvolveu no período imperial brasileiro, destacando, nesse sentido, as observações de Paulo Brossard:

“Não faltaram esforços no sentido de aplicar a Lei de 15 de outubro. Mais de um Ministro foi perante a Câmara denunciado e teve de defender-se, nas sessões de 1827, 1828, 1829, 1831 e 1832. Também depois, em 1834, e ainda em 1857. Um só, porém, chegou a ser acusado. Foi José Clemente Pereira. Mas o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, na sessão de 9 de junho de 1832, em decisão unânime, absolveu o ex-Ministro da Guerra, cuja acusação fora decretada em 5 de agosto de 1831.”³²⁴

Conforme se depreende, ainda que diversas denúncias tenham sido apresentadas perante a Câmara dos Deputados contra diversas autoridades do Império, especialmente nos primeiros anos do regime, apenas uma, em 1832, foi aceita e encaminhada ao Senado, contra o ex-Ministro da Guerra, José Clemente Pereira, que acabou sendo absolvido por decisão unânime dos senadores.

Paulo Brossard destaca que o fato do instituto da responsabilização dos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado ter sido mais utilizado nos primeiros anos do Império do que nas décadas subsequentes, se deve pelas características do regime imperial e a forma com que as instituições foram se sedimentando ao longo do período.

Para a compreensão sobre a dinâmica da ascensão e queda em desuso do impeachment no Império, é preciso, neste ponto, fazer um resgate de cunho histórico: ainda que fosse um regime monárquico com a centralização, na figura do Imperador, dos Poderes Moderador e Executivo, o que se viu, no reinado de D. Pedro II, foi a acomodação de um sistema de governo que muito se assemelhava ao parlamentarismo³²⁵.

Tal dinâmica se deu a partir de algumas reformas institucionais e do advento da Lei nº 523, de 1847, que criou o cargo de Presidente do Conselho de Ministros – uma espécie de Primeiro-Ministro, que desempenharia função análoga a de Chefe de Governo, embora, constitucionalmente, tal atribuição permanecesse sob a titularidade do Imperador.

³²⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 41.

³²⁵ HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 172, out./dez. 2006, p. 8. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92827>. Acesso em 10 abr. 2021.

Carlos Horbach descreve o longo processo de sedimentação institucional, durante o Segundo Reinado, que levou a essa composição de um sistema de governo próximo do parlamentarismo:

“O regime parlamentar não foi, como visto, uma criação brusca na tradição constitucional brasileira, foi uma resposta às circunstâncias pelas quais passava a sociedade do Império. (...). O regime parlamentar se foi constituindo lentamente na política imperial.”³²⁶

Assim, nesse novo arranjo institucional, cabia ao Imperador indicar, entre os líderes partidários no Parlamento, o Presidente do Conselho de Ministros. Este, por sua vez, teria total discricionariedade para nomear e demitir os Ministros de Estado, cabendo ao Imperador formalizar tais decisões.

Diz-se que o sistema de governo do Segundo Reinado se assemelhava ao parlamentarismo, mas não era idêntico, pois se verificou, na prática, forte preponderância do Imperador sobre os arranjos políticos, na medida em que detinha o Poder Moderador sob sua titularidade³²⁷:

“Num processo de adaptação das instituições consagradas na Constituição de 1824, desenvolveu-se um modelo de governo que mesclava traços de preponderância do poder imperial com práticas assemelhadas ao regime de Gabinete inglês. Entretanto, o texto constitucional do Império continuava inalterado, atribuindo ao Imperador a posição de árbitro maior das relações políticas brasileiras. No eventual confronto entre a Assembleia e o Imperador, os dois representantes da nação brasileira, a questão da legitimidade exsurgia, pendendo a balança, incontestavelmente, para o monarca.”³²⁸

Para além das peculiaridades do parlamentarismo brasileiro do Segundo Reinado, que não são o objeto central desta pesquisa, busca-se, aqui, demonstrar, como consequência dessa nova dinâmica do sistema de governo, que teria havido, de forma gradual e própria da acomodação das forças políticas e instituições imperiais, uma substituição do

³²⁶ HORBACH, Carlos Bastide, op. cit., p. 14.

³²⁷ AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1888 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo. Revista de Informação Legislativa, a. 55, n. 219, jul./set. 2018, p. 189.

³²⁸ HORBACH, Carlos Bastide, op. cit., p. 20.

modelo de responsabilização repressiva por um novo método preventivo, que possibilitava a constante repactuação entre os atores políticos:

“Dentro em pouco, porém, à margem da lei constitucional, sacudida pelos terremotos políticos que provocaram a abdicação, convulsionaram a regência e anteciparam o segundo reinado, iria processar-se notável evolução institucional, mercê da qual imprimir-se-ia estilo novo às relações entre os poderes, substituindo o sistema repressivo, minuciosamente instituído em lei, pelo método preventivo, legitimado pelo costume, que se fundou na necessidade social de socorrer as crises de governo com soluções políticas, não com processos criminais.”³²⁹

Tal dinâmica da engenharia institucional do Brasil imperial em muito se assemelha ao que se viu na Inglaterra, conforme detalhado anteriormente, ao longo do processo de evolução do instituto do impeachment e do sistema de governo naquele país:

“Reproduzir-se-ia no Brasil, de certa forma, o fenômeno que ocorrera no país onde o impeachment surgiu, agigantou-se, entrou em declínio e feneceu. Não previsto na Constituição, o sistema parlamentar em torno dela se formou, à maneira de aluvião, envolveu-a, e chegou a ser a nota dominante das instituições imperiais. Em desuso caiu, por desnecessário, o sistema estatuído pela Lei de 1827, à medida em que o jogo da responsabilidade política passou a operar-se em termos de confiança parlamentar.”³³⁰

Tanto lá, como aqui, no período imperial, verificou-se que o modelo repressivo de impeachment e punição de autoridades públicas consideradas ímprobas, foi caindo em desuso e sendo substituído, concomitantemente à consolidação do sistema de governo parlamentarista, por um modelo preventivo, baseado na sustentação do apoio parlamentar, no voto de confiança e na solução negociada dos eventuais conflitos políticos.

Feita essa análise panorâmica do impeachment no período imperial, é possível concluir que, na primeira experiência constitucional brasileira, inaugurada com a independência do País e a Constituição de 1824, o Imperador era irresponsável, embora as demais autoridades, incluindo Ministros, Secretários e Conselheiros de Estados fossem

³²⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 42.

³³⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 43.

passíveis de responsabilização por suas ações ou omissões, por meio de um rito próprio para a deposição do cargo e imposição de sanções.

Constatou-se, nesse sentido, a natureza jurídico-penal da responsabilidade de tais autoridades, especialmente quanto aos delitos e penas aplicáveis, e do procedimento a ser adotado, sempre de forma repressiva, ou seja, como reação estatal ao efetivo cometimento da conduta delituosa.

Ao longo do tempo, entretanto, esse processo de responsabilização repressiva das autoridades foi esvaziado, na medida em que o próprio sistema de governo no Brasil Império foi se adaptando às novas circunstâncias e à nova dinâmica na escolha dos Ministros e na interlocução com o Parlamento. Tal dinâmica, baseada na correlação de forças e na confiança parlamentar, estabeleceu novos mecanismos de mediação dos conflitos políticos, possibilitando que o impeachment, enquanto instrumento para destituição e responsabilização de autoridades públicas, se tornasse desnecessário ao longo do tempo.

Ainda que tenha caído em desuso no Império, ao longo das décadas, a análise detalhada do impeachment imperial, a partir da Constituição de 1824 e da Lei de 15 de outubro de 1827, se faz necessária, pois, conforme se depreenderá, mesmo não tratando diretamente do Chefe de Estado e de Governo, tal regramento influenciou a formatação e consolidação do processo de responsabilização no arranjo institucional inaugurado no período republicano subsequente.

Nesse sentido, o que se vê, a partir da experiência do Brasil imperial, é que as bases, o formato e o rito do instituto do impeachment já se encontravam presentes, em nosso constitucionalismo, desde 1824, e servem como importante ponto de partida para compreensão do instituto como o conhecemos modernamente.

4.2. O impeachment no período republicano

4.2.1. O impeachment na Constituição de 1891

4.2.1.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1891

Com a queda do Império e a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, o Brasil deu uma forte guinada em seu arranjo político-institucional, substituindo o regime monárquico pelo republicano, a forma de estado unitário pelo federativo, e implementando o sistema de governo presidencialista em substituição ao protótipo de parlamentarismo vigente desde o Segundo Reinado.

Não podemos deixar de mencionar, a esse respeito, que tais características basilares do Estado republicano brasileiro desde 1889 – o regime republicano, o federalismo e o presidencialismo – tiveram, como referencial teórico, o modelo de Estado e de governo inaugurado com a Constituição dos EUA de 1787.

Nesse sentido, a forte influência dos EUA sobre a formação do estado republicano brasileiro se deu muito em razão do contexto histórico e da concepção filosófica dos atores políticos que influenciaram, direta ou indiretamente, o processo de transição da monarquia para a república no Brasil:

“É nesse contexto, portanto, de renascimento liberal, influência dos ideais da Revolução americana, de combate às desigualdades regionais do país e de oposição à monarquia e ao Poder Moderador, que se insere no Brasil o debate sobre a implementação de um regime republicano e federalista, adepto ao sistema de governo presidencialista.”³³¹

Também não se pode deixar de destacar que os ideais do constitucionalismo norte-americano encontraram no jurista Ruy Barbosa um dos seus maiores conhecedores e defensores no Brasil.

Profundo admirador do arranjo institucional dos EUA, Ruy Barbosa, além de grande jurista, ocupou o importante cargo de Ministro da Fazenda do Governo Provisório de Deodoro da Fonseca e exerceu enorme influência no processo de elaboração da Constituição brasileira de 1891.

No contexto de elaboração da Constituição, Waldemar Ferreira, citando Pedro Calmon, destaca que Ruy Barbosa “fixou-se na índole americana do federalismo. Apoiou-se à história desse governo-paradigma. (...). Ambicionou o seu equilíbrio, a balança dos poderes, a separação de esferas, a divisão de funções, o conteúdo popular e o esquema

³³¹ GUIMARÃES, Luís Gustavo F., op. cit., p. 39.

constitucional de seu regime centenário. (...). Inaugurava-se – e o inaugurou Ruy – o presidencialismo rasgadamente americano”³³².

Tais premissas introdutórias sobre a inspiração e influência norte-americana sobre o constitucionalismo brasileiro nos primórdios da República são absolutamente necessárias para compreender a forma com que se deu a implementação do sistema de governo presidencialista no país e a adaptação do instituto do impeachment que, vigente desde a Constituição de 1824, precisou se converter ao novo sistema de governo e ao arranjo político-institucional republicano.

4.2.1.2. O processo constituinte de 1890-1891

A esta pesquisa interessa, neste momento, compreender, no processo de elaboração da Constituição de 1891, a forma com que se tratou a questão da responsabilização das autoridades públicas, com o intuito de verificar em que medida a Constituição americana serviu como fonte primária essencial para adaptação do instituto do impeachment no Brasil.

Além disso, pretendemos verificar se a Constituição imperial de 1824 e a prática política do Império exerceram, ou não, algum tipo de influência para consolidação do instituto do impeachment no constitucionalismo do primeiro período republicano brasileiro.

Para extrair as respostas pretendidas, faz-se necessário um resgate histórico do processo de elaboração da Constituição de 1891 e dos anteprojetos que, ao longo da tramitação, serviram de base para a edificação constitucional do arranjo político inaugurado com a primeira República no Brasil.

Para elaboração da Constituição, o Governo Provisório convocou, em dezembro de 1889, a instalação de um Congresso Nacional Constituinte e encomendou um anteprojeto de Constituição para servir de base para os trabalhos parlamentares, a ser elaborado por um grupo de cinco juristas – a “Comissão de Petrópolis”³³³.

³³² FERREIRA, Waldemar Martins. História do direito constitucional brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1954, p. 69.

³³³ A comissão de Petrópolis ou Comissão dos Cinco foi a comissão, nomeada pelo Decreto nº 29 do Governo Provisório, encarregada de elaborar o anteprojeto de Constituição que seria submetido ao Congresso Nacional Constituinte, e era composta por: Joaquim Saldanha Marinho, Américo Brasiliense de Almeida Melo, Antônio Luís dos Santos Werneck, Francisco Rangel Pestana e José Antônio Pedreira de Magalhães Castro.

No âmbito da Comissão de Petrópolis, foram redigidos três anteprojetos de Constituição: o primeiro de Américo Brasiliense, o segundo de Santos Werneck e Rangel Pestana, e o terceiro de Magalhães Castro, sendo ponto comum entre os três projetos a consolidação do Estado Republicano com adoção do sistema de governo presidencialista, no qual o Presidente da República é direta e totalmente responsável pelos atos de seu governo³³⁴.

O primeiro anteprojeto³³⁵, de Américo Brasiliense, estabelecia, entre as atribuições do Congresso Nacional, “decretar a suspensão e promover a responsabilidade do Presidente dos Estados Unidos do Brasil” (art. 21, 2º). Por sua vez, na Seção do Poder Executivo, trazia um Capítulo específico sobre a responsabilidade do Presidente, composto de dois artigos, que previam:

“Art. 37. O presidente dos Estados Unidos será sujeito a processo e julgamento pelos crimes communs, perante a Corte suprema de justiça, depois que a camara de representantes tiver declarado que procede a accusação.

Decretada esta, ficará o presidente suspenso de suas funções.

Art. 38. Pelos crimes de responsabilidade, será o presidente processado e julgado pelo senado, depois dos tramites acima indicados.

Quando se tratar dos seguintes crimes: traição, peita, suborno ou concussão, dissipação de bens públicos, intervenção indebita em eleição de qualquer cargo federal ou dos Estados, será a accusação do presidente decretada pelo Congresso Nacional, competindo ainda o processo e julgamento ao senado, que poderá destituir-o das funções presidenciaes.

Uma lei particular definirá a natureza desses delictos.”

O segundo anteprojeto³³⁶, de Santos Werneck e Rangel Pestana, de forma mais detalhada, preconizava a competência privativa da Câmara dos Deputados para aceitar accusação, por maioria de votos presentes, e apresentá-la, através de comissão de accusação, perante o Senado, contra o Presidente da República, os Secretários de Estado e outras autoridades, por mau desempenho ou por delicto no exercício de suas funções, ou por crimes

³³⁴ FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. III - Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil, in: FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. Presidencialismo ou parlamentarismo? Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999, p. 35.

³³⁵ RIBEIRO, João Coelho Gomes. A gênese histórica da Constituição Federal. 2ª ed., Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas da Liga Marítima Brasileira, 1917, p. 61.

³³⁶ RIBEIRO, João Coelho Gomes, op. cit., p. 77.

comuns que viessem a ser denunciados. O mesmo dispositivo estabelecia a possibilidade, a pedido da própria Câmara, de destituir ou não o acusado de seu cargo ao término do processo no Senado (art. 93).

Quanto às competências privativas do Senado, o segundo anteprojeto trouxe a determinação para que, quando julgasse acusação contra o Presidente da República, fosse presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (art. 99, 2º). Na mesma seção, exigia-se o quórum de dois terços dos senadores para condenação, estabelecendo-se como pena a destituição do cargo ou a declaração de incapacidade para qualquer emprego federal de proventos, honra ou confiança, sem prejuízo de eventual processo nos tribunais ordinários (art. 100). Por fim, na Seção do Poder Executivo, limitava-se a preconizar a “plena e rigorosa responsabilidade” do cidadão eleito para o cargo de Presidente da República (art. 112).

O terceiro anteprojeto³³⁷, de Magalhães Castro, igualmente preconizava a competência privativa da Câmara dos Deputados para iniciar “a acusação do presidente da República e de todos os funcionarios e empregados publicos, por delictos ou crimes, no cumprimento dos deveres de seus cargos” (art. 56, § 2º).

Quanto à Câmara dos Senadores, estabelecia-se a competência privativa para julgar todos os empregados e funcionários públicos por delitos cometidos no exercício de suas funções, com a obrigatoriedade de que os senadores, quando fossem julgar tais casos, declarassem solenemente sob a sua palavra de honra, que iriam atuar com imparcialidade e justiça (art. 62).

Além disso, para condenação, exigia-se aprovação por dois terços dos senadores presentes, com a pena limitando-se à perda do cargo ou decretação de incapacidade para exercer emprego de honra, confiança ou proventos pecuniários da União, sem prejuízo de eventual ação na justiça ordinária e comum se cabível (art. 63).

Por sua vez, no Título do Poder Executivo, a responsabilidade do Presidente e dos Ministros, no terceiro anteprojeto, encontrava-se prevista da seguinte forma:

“Art. 86. O Ministro responde por todos os actos que praticar ou referendar.

Art. 87. A referenda do ministro não isempta o presidente da Republica da responsabilidade politica ou penal em que incorrer.

³³⁷ RIBEIRO, João Coelho Gomes, op. cit., p. 101.

Art. 88. O presidente e os ministros respondem:

§ 1º - por traição;

§ 2º - por peita, suborno e concussão;

§ 3º - por falta de observância da lei;

§ 4º - por tudo que praticarem contra a liberdade, segurança, propriedade e direitos dos cidadãos;

§ 5º - por abuso de poder;

§ 6º - por qualquer dissipação dos dinheiros publicas.

Uma lei especial declarará a natureza d'este delicto, a maneira de processar, meios de provas e as penas que serão applicadas.”

A partir dos três anteprojetos destacados acima, coube à Comissão de Petrópolis consolidar as contribuições individuais e apresentar, em maio de 1890, um texto único a ser submetido ao Governo Provisório.

No anteprojeto da Comissão de Petrópolis³³⁸, consolidou-se a competência privativa da Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação do Presidente da República (art. 27), bem como a competência da Câmara dos Senadores para julgar o Presidente e demais funcionários públicos, estabelecendo como pena, desde que aprovado por dois terços dos votos presentes, a perda do cargo ou a decretação de incapacidade para exercer qualquer outro emprego, sem prejuízo de ação da justiça ordinária contra o condenado (art. 32).

Sobre a responsabilidade do Presidente da República, o anteprojeto, seguindo a sugestão do trabalho de Américo Brasiliense, designou um Capítulo específico, na Seção do Poder Executivo, para dispor sobre esse tema:

“Art. 60. O presidente dos Estados Unidos do Brazil será sujeito a processo e julgamento pelos crimes communs, perante o Supremo Tribunal de Justiça, depois que a camara dos deputados tiver declarado que procede a accusação.

Paragrapho unico. Decretada a procedencia da accusação, ficará o presidente suspenso de suas funções.

Art. 61. Pelos crimes de responsabilidade, será o presidente processado e julgado pelo Senado, depois dos tramites acima indicados.

³³⁸ RIBEIRO, João Coelho Gomes, op. cit., p. 185.

Art. 62. A acusação do presidente será decretada pelo Congresso Nacional, competindo ainda o processo e julgamento ao senado, que poderá destituí-lo das funções presidenciaes, quando se tratar dos seguintes crimes:

1.º - traição;

2.º - peita ou suborno;

3.º - dissipação dos bens publicos;

4.º - intervenção indebita, em eleições de qualquer cargo federal ou dos Estados.

Paragrapho unico. Uma lei particular definirá a natureza desses delictos.”

Verifica-se, nesse sentido, que a Comissão de Petrópolis aproveitou-se de sugestões pontuais dos anteprojetos elaborados previamente, para consolidar o texto que viria a ser encaminhado ao Governo Provisório, estabelecendo a competência do Supremo Tribunal de Justiça para julgar crimes comuns, e do Senado para julgar os crimes de responsabilidade.

Além disso, a exemplo do anteprojeto de Magalhães Castro e da Constituição de 1824, estabeleceu-se um rol taxativo de delitos que se enquadram na categoria de crimes de responsabilidade, e delegou-se a uma lei particular a competência para definir e especificar a natureza de tais delitos.

Quanto às inovações, destacamos o importante dispositivo – que não estava previsto em nenhum dos três anteprojetos – de afastamento cautelar e suspensão das funções do Presidente após decretada a procedência da acusação pela Câmara dos Deputados.

Tais características e peculiaridades dos anteprojetos e projetos que foram servindo de base para a Constituição de 1891, não são meros detalhes, pois acabaram reverberando ao longo do tempo, com importantes implicações para consolidação e compreensão do instituto do impeachment no constitucionalismo brasileiro.

Depois de entregue, o referido anteprojeto da Comissão de Petrópolis passou por um processo de revisão pelo Governo Provisório – destacando-se, nesta etapa, a forte influência de Ruy Barbosa na consolidação do texto que, por meio do Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, tornou-se o Projeto oficial a ser apreciado pela Congresso Nacional

Constituinte³³⁹. Este projeto, agora promulgado, ainda viria a sofrer mais algumas alterações por parte do Governo Provisório, por meio do Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890.

Embora não tenham sido feitas tantas alterações no texto, no que se refere ao impeachment e à responsabilidade do Presidente da República, verificaram-se algumas mudanças significativas que, para os fins desta pesquisa, merecem destaque.

A primeira modificação feita pelo Governo Provisório, refere-se à menção expressa, no Capítulo do Senado, que aquela Casa se converteria em tribunal de justiça quando julgasse o Presidente da República (art. 32, §1º). Trata-se de um resgate histórico de dispositivo previsto na Lei de 15 de outubro de 1827, que balizou o instituto do impeachment à luz da Constituição de 1824.

Além disso, reproduzindo previsão semelhante do anteprojeto de Santos Werneck e Rangel Pestana e a Constituição dos EUA de 1787, o Governo Provisório alterou o projeto para especificar que o Senado, no processo de impeachment, deveria ser presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Quanto à responsabilidade do Presidente, o Governo Provisório manteve as principais sugestões do anteprojeto da Comissão de Petrópolis, reformando, contudo, o rol de crimes de responsabilidade:

“Art. 53. São crimes de responsabilidade, no presidente da republica, os que attentam contra:

1º - a existencia politica da União;

2º - a constituição e a fórmula de governo federal;

3º - o livre exercicio dos poderes politicos;

4º - o gozo e exercicio legal dos direitos políticos ou individuaes;

5º - a segurança interna do paiz;

6º - probidade da administração;

7º - a guarda e emprego constitucional dos dinheiros.”

Nesse sentido, de forma distinta dos anteprojeto da Constituição, o Governo Provisório retirou o rol de tipos penais enquadrados como crimes de responsabilidade – previsto no anteprojeto da Comissão de Petrópolis – para especificar, de forma mais aberta, que se

³³⁹ RIBEIRO, João Coelho Gomes, op. cit., p. 203.

enquadrariam como crimes de responsabilidade todos os atos do Presidente que atentassem contra os bens jurídicos especificados nos incisos do art. 53 do Projeto supramencionado.

Além disso, o Projeto do Governo Provisório, modificando o anteprojeto da Comissão de Petrópolis, estabeleceu a determinação de que fossem editadas duas leis especiais, respectivamente, para definir os crimes de responsabilidade e regular a acusação, processo e julgamento (art. 53, §§ 1º a 3º).

Lançadas as premissas e as principais características do Projeto do Governo Provisório que serviu de base para o Congresso Nacional Constituinte, convém que se analisem os seus trabalhos legislativos para verificar qual encaminhamento foi dado aos dispositivos referentes ao impeachment.

Da análise dos anais do Congresso Nacional Constituinte, cujas sessões realizaram-se entre 4 de novembro de 1890 e 24 de fevereiro de 1891, verifica-se que o impeachment foi muito pouco debatido pelos constituintes, que se concentraram, quando da discussão sobre a Seção do Poder Executivo, em questões relativas ao sistema eleitoral, duração de mandato e atribuições do Presidente da República, além da pertinência, ou não, da figura do Vice-Presidente da República.

Ainda assim, na 21ª sessão da Constituinte, em 31 de dezembro de 1890, foram apresentadas duas emendas tratando do tema da responsabilidade das autoridades públicas. A primeira delas³⁴⁰, dos constituintes Moniz Freire e Monteiro de Barros, buscava incluir que os Ministros de Estado seriam responsáveis por seus atos e conselhos – e não apenas atos, conforme disposto no Projeto do Governo Provisório.

A segunda emenda, de autoria do constituinte Moniz Freire, buscava incluir na seção do Poder Executivo, um artigo dispondo que: “Aos cidadãos da Nação é permitido pedir em qualquer tempo a destituição do Presidente da República, sob o fundamento de que este mal cura os interesses da Pátria.”³⁴¹

A referida emenda, que se assemelha ao instituto do recall adotado em alguns países modernamente, previa que o pedido de destituição deveria ser assinado por, no mínimo, cem mil cidadãos com plenos direitos políticos, acompanhado de documentação quando

³⁴⁰ BRASIL. Congresso Nacional. *Annaes do Congresso Constituinte da República*, v. I, p. 1090. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=C&DataIn=31/12/1890#/. Acesso em: 15 de mai. 2021.

³⁴¹ Idem.

tratasse de fato específico, e dirigido à Câmara dos Deputados. Após apresentado o pedido, caberia à Câmara publicá-lo e convocar a Nação para manifestar-se, em uma espécie de plebiscito, no prazo de quatro meses. Depois de apurados os votos, o Presidente seria destituído se o pedido fosse aprovado pela maioria dos votantes.

A seção sobre o Poder Executivo foi votada na 23ª sessão, em 3 de janeiro de 1891, e as emendas mencionadas acabaram rejeitadas, prevalecendo, na parte que trata da responsabilidade do Presidente, o texto base do Projeto do Governo Provisório, com pequenos ajustes de redação feitos pela Comissão de Revisão do Congresso Constituinte.

A única modificação substancial se deu através de uma emenda de Comissão, que acrescentou, no rol de crimes de responsabilidades, os atos do Presidente que atentassem contra “as leis orçamentárias votadas pelo Congresso”³⁴².

4.2.1.3. A Constituição de 1891

Estabelecidas todas as bases do processo constituinte, convém que se analise, por fim, a forma com que se consolidou o instituto do impeachment na Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891³⁴³ – a primeira carta constitucional brasileira no período republicano.

No art. 29, a Constituição de 1891 estabeleceu a competência privativa da Câmara dos Deputados para declarar da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente.

Quanto ao Senado, o art. 33 da Constituição estabelecia a competência privativa para julgar o Presidente da República e Ministros de Estado, ocasião em que, atuando como Tribunal de Justiça, deveria ser presidido pelo Presidente do STF (art. 33, § 1º).

Seguindo o modelo constitucional norte-americano, a Constituição de 1891 especificou a exigência de quórum mínimo de dois terços dos membros presentes para

³⁴² BRASIL. Congresso Nacional. *Annaes do Congresso Constituinte da República*, v. II, p. 119. Disponível em: https://imagem.camara.leg.br/dc_20b.asp?selCodColecaoCsv=C&DataIn=3/1/1891#/. Acesso em: 15 de mai. 2021.

³⁴³ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 mai. 2021.

condenação (art. 33, § 2º), limitando-se a pena à perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária contra o condenado (art. 33, § 3º).

Quanto à responsabilidade do Presidente, a Constituição de 1891 designou um capítulo específico, de número V, na Seção do Poder Executivo, para dispor, no caput do art. 53, que após declarada a procedência da acusação pela Câmara, ele seria processado e julgado pelo STF, nos casos de crimes comuns, e pelo Senado, nos crimes de responsabilidade.

Destaca-se, nesse sentido, que, diferentemente do modelo constitucional norte-americano, a Constituição de 1891, seguindo sugestão trazida no anteprojeto da Comissão de Petrópolis, especificou, no parágrafo único do mesmo art. 53, que: “Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.” Não fazia, entretanto, qualquer menção a prazo de suspensão ou possibilidade do Presidente retomar suas atividades antes do término do julgamento.

O art. 54, refletindo idêntica estrutura do Projeto do Governo Provisório, estabeleceu que seriam considerados como crimes de responsabilidade todos os atos do Presidente que atentassem contra: a existência política da União; a Constituição e a forma do Governo federal; o livre exercício dos Poderes políticos; o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; a segurança interna do País; a probidade da administração; a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; e as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

Por fim, a Constituição de 1891 reproduziu dispositivo que constava no Projeto do Governo Provisório, sem alterações, ao prever que seriam feitas, na primeira sessão do Primeiro Congresso (art. 54, § 3º), uma lei especial para definir os delitos (art. 54, § 1º) e outra para regular a acusação, o processo e o julgamento (art. 54, § 2º).

4.2.1.4. Os Decretos nº 27 e 30 de 1892

Cumprindo a determinação constitucional, foram editadas duas normas: o Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892, que promulga a lei para regular o processo de julgamento do Presidente e dos Ministros; e o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892, que promulga a lei dos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

Tais leis promulgadas em janeiro de 1892, foram elaboradas em 1891 por uma comissão mista de deputados e senadores, e, conforme destaca Rafael Mafei, tiveram como fonte de inspiração direta a Lei imperial de 15 de outubro de 1827:

“Tal inspiração explica a manutenção da alcunha de ‘crimes’ para os delitos políticos do presidente, o que levou diversos autores a insistir na tese (...) de que o impeachment presidencial seria um instituto de direito penal. A afirmação contundente dos crimes de responsabilidade como ilícitos político-constitucionais só ganhou um defensor de grande porte entre nós a partir da publicação do livro de Paulo Brossard, em 1965.”³⁴⁴

O Decreto nº 27, de 1892³⁴⁵, reproduzia, de forma bastante similar, a estrutura da Lei de 15 de outubro de 1827, com capítulos específicos para dispor sobre a denúncia e a acusação, na Câmara, e o processo, julgamento e sentença pelo Senado.

Em síntese, também se estabeleceu o direito de petição para que qualquer cidadão pudesse denunciar o Presidente da República perante a Câmara, por crimes comuns ou de responsabilidade (art. 2º), além da competência para que as comissões da Câmara e do Senado também o denunciassessem, por delitos que tivessem conhecimento no exercício de fiscalização dos negócios públicos.

Fixou-se, como marco temporal, que os Presidentes só poderiam ser denunciados durante o exercício do mandato e que o processo de impeachment seria extinto caso o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo (art. 3º). Além disso, a denúncia deveria ser assinada pelo denunciante e instruída com documentos e provas, ou por uma declaração de impossibilidade de apresentá-las (art. 4º).

Para análise da denúncia, a Câmara deveria instalar uma comissão composta por nove membros (art. 5º), com a possibilidade de realizar diligências antes de apresentar seu parecer. Depois de apresentado e discutido em turno único, se a Câmara julgasse que a denúncia poderia ser objeto de deliberação, o denunciado deveria ser intimado para responder por escrito e acompanhar os atos processuais subsequentes (7º a 9º).

Destacamos, nesse sentido, que, reproduzindo o procedimento adotado na Lei de 1827, estabeleceu-se a prerrogativa da Câmara para discutir e analisar a pertinência da

³⁴⁴ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 54.

³⁴⁵ BRASIL. Decreto nº 27, de 07 de janeiro de 1892. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0027-1892.htm. Acesso em: 17 mai. 2021.

denúncia, antes de colocá-la efetivamente em votação. Caso a Câmara, em caráter preliminar, julgasse que a denúncia não poderia ser objeto de deliberação, esta seria arquivada e não haveria deliberação formal do plenário quanto à sua procedência ou improcedência da acusação – previa-se, portanto, duas etapas de deliberação na Câmara: a primeira, para verificar se a denúncia poderia ser objeto de deliberação; e a segunda, para a análise quanto à procedência ou improcedência da acusação.

O Decreto nº 27, de 1892, reproduzindo o teor da Lei de 1827, fixou prazos para discussão, em dois turnos, antes da deliberação formal da denúncia pelo Plenário (art. 10). Ao término das discussões, caberia ao Plenário deliberar e, caso aprovada a denúncia, decretar a acusação, por crime comum ou de responsabilidade, contra o Presidente.

A acusação produziria seus efeitos a partir da intimação, momento em que o Presidente seria afastado de suas funções até o término do julgamento, conforme determinação do art. 53, parágrafo único, da Constituição de 1891.

Nos casos de crime de responsabilidade, a Câmara deveria nomear uma comissão de três membros para formalizar a acusação perante o Senado (art. 13), em que todos os senadores assumiriam as funções de juízes (art. 14), com a exceção daqueles que se declarassem ou fossem declarados impedidos em razão de grau de parentesco com o acusado, ou tivessem testemunhado no processo (art. 15).

Sob a presidência do Presidente do STF (art. 16), a quem caberia marcar a data de julgamento, o Presidente da República poderia se manifestar por escrito, indicando suas testemunhas de defesa (art. 17).

Nos mesmos trâmites de um processo ordinário, o Decreto nº 27 estipulava regras processuais quanto à oitiva de testemunhas, inquirição do réu e debates verbais entre acusação e defesa. Na sequência, caberia ao Presidente da sessão de julgamento indagar, aos senadores, se o réu cometera o crime ou crimes que estavam sendo imputados, e se o Tribunal o condenaria à perda do cargo (art. 23).

Caso a resposta fosse afirmativa, por dois terços dos presentes, caberia ao Presidente da sessão de julgamento indagar se a pena de perda do cargo deveria ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro – a inabilitação para função pública (art. 24).

Neste ponto, destacamos que o Decreto nº 27, de 1892, tratou a sanção de inabilitação para função pública como acessória da pena principal de perda do cargo, de acordo com a gravidade das condutas imputadas à autoridade³⁴⁶.

Nos demais dispositivos, o Decreto nº 27 estabelecia regras sobre a elaboração da sentença, notificação do réu, produção imediata de efeitos no caso de absolvição e destituição definitiva do cargo após a condenação.

Por sua vez, o Decreto nº 30, de 8 de janeiro de 1892³⁴⁷, especificava os crimes de responsabilidade do Presidente da República, a partir da determinação constitucional quanto aos bens jurídicos a serem tutelados.

O referido decreto organizava-se em sete Capítulos e 52 artigos, detalhando, as condutas do Presidente que se enquadrariam como crimes de responsabilidade, havendo uma correspondência entre cada capítulo do Decreto nº 30, de 1892, e os respectivos incisos do art. 54 da Constituição de 1891, que delimitava os bens jurídicos a serem tutelados.

A título exemplificativo, destacamos algumas condutas tipificadas pelo Decreto nº 30, de 1892, como crimes de responsabilidade, tais como os atos atentatórios à existência da União: “Art. 4º Tentar directamente e por factos submeter a União ou algum dos Estados que della fazem parte ao dominio estrangeiro, ou separar da União qualquer Estado ou forças do territorio nacional.”; e os atos atentatórios ao livre exercício dos Poderes Políticos: “Art. 15. (...) tentar directamente e por factos dissolver o Congresso ou alguma de suas Camaras” e “Art. 23. Vilipendiar de publico as instituições ou alguma das instituições constitucionaes”.

Como se vê, o Decreto nº 30, de 1892, conforme determinação da Constituição de 1892, tratou de especificar cada uma das condutas que se enquadram como crime de responsabilidade, quando atentam contra bens jurídicos que a própria Carta constitucional de 1891 elencava como prioritários.

³⁴⁶ Rafael Mafei, ao analisar o processo legislativo de elaboração do Decreto nº 27, de 1892, destaca os debates havidos entre os congressistas a respeito da unicidade ou dualidade das penas em caso de impeachment. Epitácio Pessoa, deputado da Paraíba que depois viria a ser Presidente da República, defendia a tese de que a condenação implicava em duas penas distintas: “o afastamento, que seria a pena principal e necessária, e a inabilitação, que seria acessória e facultativa.” Por sua vez, Felisbello Freire, deputado de Sergipe, defendia a tese de pena única e na impossibilidade de separação da aplicação das sanções. “Nos debates de 1891, porém, saiu vencedora a posição de Epiteácio Pessoa” in MAFEI, Rafael, op. cit., pp. 54-55.

³⁴⁷ BRASIL. Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0030-1892.htm. Acesso em: 18 mai. 2021.

Nesse sentido, a legislação de 1892 é mais detalhada e abrangente, em relação às condutas delitivas, do que a Lei de 1827, muito embora seja possível identificar no Decreto nº 30, de 1892, diversos dispositivos em que se deu a reprodução quase idêntica de artigos provenientes da antiga legislação vigente no Império.

4.2.1.5. O impeachment na Primeira República (1891-1930)

Dadas as características e peculiaridades do instituto do impeachment na Primeira República de 1889 a 1930, convém que se analise a forma com que tal instituto foi utilizado neste período.

Segundo Anníbal Freire, teriam sido registrados cinco pedidos de impeachment contra Presidentes da República sob a vigência da Constituição de 1891, muito embora nenhum deles tenha logrado êxito³⁴⁸.

O primeiro deles, em maio de 1893, contra o Vice-Presidente da República em exercício, Marechal Floriano Peixoto, foi apresentado pelos Deputados José Joaquim Seabra, Jacques Ourique e Espírito Santo, pelas seguintes condutas: reforma ilegal de vários generais do exército e armada, e de alguns oficiais militares de terra e mar; demissão de professores vitalícios do ensino superior; violação à competência do Congresso, ao disciplinar o resgate de papel-moeda em poder do Estado, quando da criação do Banco da República do Brasil; recrutamento militar forçado; esbanjamento dos dinheiros publico em despesas não autorizadas por lei e excedentes às verbas orçamentárias; e intervenção indevida nos Estados, principalmente no Rio Grande do Sul, assolado pela Revolução Federalista.

A primeira denúncia foi despachada para uma comissão especial da Câmara, a fim de que, nos termos do Decreto nº 27, de 1892, emitisse seu parecer. A Comissão, entretanto, considerou que a denúncia não tinha qualquer materialidade, na medida em que não havia qualquer ilegalidade nos fatos denunciados. Por fim, a denúncia não foi considerada objeto de deliberação, tendo sido rejeitada, na Câmara, por 108 votos contrários, e 57 votos favoráveis³⁴⁹.

³⁴⁸ FONSECA, Annibal Freire da. O Poder Executivo na República Brasileira. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981, pp. 127-130.

³⁴⁹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 63.

O segundo pedido se deu em julho de 1901, contra o Presidente Campos Sales, apresentada pelo contra-almirante Custódio de Melo, por ter supostamente praticado violência contra o denunciante. A seu turno, a Comissão da Câmara rejeitou a denúncia por considerá-la inepta e injurídica.

A terceira denúncia foi apresentada no mesmo mês de julho de 1901, pelo mesmo autor do segundo pedido de impeachment, desta vez citando os artigos de Lei que teriam sido violados pelo denunciado. Neste caso, porém, o Presidente da Câmara indeferiu, de ofício, por considerar que se tratava de um caso julgado.

A quarta denúncia, novamente contra o Presidente Campos Sales, foi apresentada em setembro de 1902, pelo Dep. Fausto Cardoso, alegando: autorização ilegal de pagamento; tolerância e dissimulação dos crimes de seus subordinados; usurpação de funções do Poder Legislativo e das atribuições que lhe não foram outorgadas, no caso do decreto de 7 de novembro de 1399, sobre percentagens aos leiloeiros; nota diplomática do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, de 14 de março de 1900, reconhecendo os direitos da Bolívia sobre uma parte do território do Acre.

Em seu parecer pela rejeição da denúncia, a Comissão da Câmara a considerou injurídica, inoportuna e ineficaz, porque apenas recapitulava atos do governo, alguns deles já extintos e outros judicializados. O referido parecer foi aprovado e a denúncia rejeitada pela Câmara dos Deputados, contando apenas com o voto contrário do próprio autor da denúncia.

Por fim, a quinta denúncia se deu em setembro de 1912, contra o Presidente Hermes da Fonseca, apresentada pelo Sr. Coelho Lisboa, acusando-o pelos seguintes fatos: intervenção armada ilegal no Estado da Bahia, com o desrespeito a decisões do Poder Judiciário; coação contra o direito do voto na eleição presidencial do Ceará, de 1912, praticado contra o Poder Legislativo local, obrigando a Assembleia Estadual a reconhecer quem não fora eleito; peita de um ministro do Supremo Tribunal para votar a favor do Governo, e consequente intervenção armada na Paraíba do Norte; decretos e instruções sobre eleições de intendentes do Distrito Federal, contrários à Constituição e à Lei; revogação das leis de promoção de oficiais da armada por um simples decreto; tolerância, e proteção ao crime de subordinados seus; suborno por promoções de oficial do conselho de guerra; má gerência dos bens da União; e expedição de ordem de despesas não autorizadas por lei.

A Comissão da Câmara, mais uma vez, não identificou qualquer ilegalidade nos fatos narrados e não considerou a denúncia objeto de deliberação, razão pela qual foi rejeitada.

Verifica-se, por todo o exposto, que, na Primeira República, mesmo com o amplo direito de petição para que qualquer cidadão pudesse denunciar o Presidente, foram poucas as denúncias apresentadas – e todas acabaram sendo sumariamente rejeitadas pela Câmara dos Deputados.

A partir desses fatos, é possível concluir que o impeachment, ao menos na Primeira República, era tratado como instrumento excepcionalíssimo. Isso se deve, em grande parte, pela significativa estabilidade política que se teve no período, com a consolidação do poder em torno dos Partidos Republicanos Paulista e Mineiro, da baixa participação popular no processo político, dos vícios que comprometiam significativamente a lisura do processo eleitoral e do arranjo político entre o Presidente da República, os Governadores dos Estados e as lideranças locais, que garantiram que todos os Presidentes, nos primeiros quarenta anos da República, tivessem significativo controle sobre o Parlamento e pudessem concluir seus respectivos mandatos sem grandes riscos³⁵⁰.

De forma bastante crítica, Ruy Barbosa avaliava que o excesso de poder dado ao Presidente da República ensejou toda sorte de abusos e instituiu um verdadeiro ciclo vicioso de impunidade:

“Para esse poder já existe uma lei de responsabilidade. A Constituição a exigiu. A primeira legislatura do regimen deu-se em a elaborar. A medida tinha por objeto atalhar a degeneração da presidência numa ditadura permanente. Mas os nossos estadistas se contentaram de a estampar no ‘Diário Oficial’, e arquivá-la na coleção das leis. Raros são os seus artigos, em que não hajam incorrido os nossos presidentes. Alguns as têm violado em quase todos. Mas, quanto maior é a soma de atentados com que carrega um presidente, mais unânimes são os votos de sabedoria política e, lhe assegurar a irresponsabilidade. Isto é: quanto

³⁵⁰ GUIMARÃES, Luis Gustavo F., op. cit., p. 49.

mais completa a ditadura presidencial, quanto mais ditadura essa ditadura, mais imune a qualquer responsabilidade.”³⁵¹

O cenário político só iria mudar, como se sabe, com a década de 1920, em razão de maior tensão política e social, que se agravaram e culminaram com a Revolução de 1930 e a deposição do Presidente Washington Luís, não através de impeachment, mas de efetivo golpe de Estado.

4.2.2. O impeachment na Constituição de 1934

4.2.2.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1934

A partir da Revolução de 1930 e a chegada de Getúlio Vargas ao poder, a urgência imediata era substituir a Constituição de 1891 e, com ela, todo o arranjo jurídico e institucional da Primeira República. Com tais propósitos, editou-se o Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituindo o Governo Provisório e estabelecendo regras, em caráter transitório, para funcionamento e organização das instituições políticas.

O referido Decreto ainda especificava que uma nova Constituição deveria ser elaborada para substituir a ordem constitucional até então vigente. O que se deu, no entanto, foi um profundo vazio constitucional no período compreendido entre 1930 e 1934, em razão da revogação da Constituição de 1891 e a ausência de um texto constitucional que viesse a substituí-la.

Nesse contexto, não havia instrumento jurídico adequado para responsabilização do Presidente ou de seus Ministros. Por tal razão, para compreender o impeachment na segunda experiência republicana brasileira, cumpre-nos dar um salto cronológico até o processo constituinte de 1933-1934, para verificar a forma com que se tratou o instituto do impeachment para a elaboração da Constituição de 1934.

Apesar do lapso temporal entre o fim da Primeira República em 1930, e a promulgação da nova Constituição em 1934, o Governo Provisório, pressionado pela Revolução Constitucionalista e algumas outras determinantes, iniciou, em maio de 1932, por

³⁵¹ BARBOSA, Rui apud BARRETO, Vicente. O liberalismo e a Constituição de 1988: textos selecionados de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira/Casa de Rui Barbosa, 1991, p. 299.

meio do Decreto nº 21.402, o processo constituinte, fixando a data para realização das eleições para a Assembleia Nacional Constituinte e designando uma Comissão para elaborar o anteprojeto de Constituição.

A Comissão Itamaraty³⁵², como ficou conhecida, designada para elaborar o anteprojeto, era formalmente presidida pelo Ministro da Justiça do Governo Provisório, Francisco Campos. Na prática, entretanto, o colegiado foi conduzido pelo Ministro de Relações Exteriores, Afrânio de Mello Franco – o que já demonstra a forte influência que Getúlio Vargas e seu governo exerceram sobre todo o processo constituinte que resultaria na Constituição de 1934.

Nas palavras de Ronaldo Poletti:

“o anteprojeto, elaborado pela Comissão do Itamaraty, conteve linhas revolucionárias, muitas não aproveitadas na futura Constituição que, apesar de rotulada de progressista, acabou por prender-se aos princípios republicanos tradicionais”³⁵³.

Para tanto, o anteprojeto³⁵⁴ que serviu de base à Constituição, propôs a adoção do unicameralismo, por meio de uma Assembleia Nacional, além da eleição indireta para Presidente da República, a extinção do Senado e criação de um Conselho Supremo, com funções consultivas e deliberativas.

Em relação ao instituto do impeachment, o anteprojeto previa a competência da Assembleia Nacional para declarar a procedência da acusação contra o Presidente, que ficaria suspenso de suas funções até o término do julgamento (art. 42).

Nos crimes comuns, o Presidente seria julgado pelo Supremo Tribunal, ao passo que, nos crimes de responsabilidade, seria julgado por um Tribunal Especial, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal e composto por nove juízes: três membros do Supremo Tribunal, três membros da Assembleia Nacional e três membros do Conselho Supremo, todos eleitos entre seus pares, um mês antes do início do mandato presidencial.

³⁵² A Comissão Itamaraty era composta por: Mello Franco (presidente), Assis Brasil, Antônio Carlos Prudente de Moraes Filho, João Mangabeira, Carlos Maximiliano, Arthur Ribeiro, Agenor de Roure, José Américo, Osvaldo Aranha, Oliveira Vianna, Goés Monteiro e Themístocles Cavalcante (secretário).

³⁵³ POLETTI, Ronaldo. 1934. 3ª ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2012, p. 17.

³⁵⁴ POLETTI, Ronaldo, op. cit., p. 53.

O anteprojeto da Comissão Itamaraty estabelecia que o Tribunal Especial só poderia aplicar as penas de perda do cargo e inabilitação para qualquer função pública, por até cinco anos, sem prejuízo de ação criminal ou civil contra o condenado (art. 42, parágrafo único).

Em relação aos crimes de responsabilidade, o anteprojeto reproduzia o mesmo previstos na Constituição de 1891, entre eles, os atos atentatórios à existência da União, ao livre exercício dos poderes políticos, a segurança interna do país e a probidade da administração.

Acrescentava, como crime de responsabilidade, os atos atentatórios contra a liberdade de imprensa, devidamente regulada em lei (art. 43, i), e especificava que, no crime de responsabilidade do Presidente por atos atentatórios contra as leis orçamentárias, que estes referiam-se “aos atos que tiverem a sua assinatura e aos praticados por ordem sua, dada por escrito, aos Ministros de Estado” (art. 43, h). O art. 46, por sua vez, previa que uma lei especial iria definir os crimes de responsabilidade quanto aos atos de competência dos Ministros, e regularia o processo e julgamento pelo Tribunal Especial (art. 46, parágrafo único).

Por fim, outra inovação trazida no anteprojeto que serviu de base para a Constituição de 1934 referia-se à competência da Assembleia Nacional para comutar ou perdoar as penas impostas pelos crimes de responsabilidade (art. 32, j).

4.2.2.2. O processo constituinte de 1933-1934

A Assembleia Nacional Constituinte reuniu-se entre novembro de 1933 e julho de 1934, sob forte influência do Governo Provisório, desde a edição, por decreto federal, do Regimento Interno de funcionamento da Constituinte, que também contou com a participação de quarenta representantes eleitos por determinadas associações profissionais³⁵⁵, o que colaborou para dar à Constituição de 1934 a forte conotação social e a defesa de um modelo de estado mais intervencionista e corporativista.

Tendo, como relator-geral, o constituinte Raul Fernandes, a Assembleia Nacional Constituinte encaminhou o anteprojeto da Comissão Itamaraty para uma Comissão

³⁵⁵ POLETTI, Ronaldo, op. cit., p. 31.

Constitucional representativa dos constituintes, incumbida de revisar o texto e preparar o substitutivo a ser aprovado em plenário pelos demais constituintes.

Da análise dos anais da Assembleia Nacional Constituinte em todas as etapas de tramitação, constatamos, assim como no processo constituinte que culminou com a Constituição de 1891, que o tema da responsabilidade do Presidente da República foi tratado de forma lateral, tendo se concentrado os debates em questões relativas ao sistema de governo, a duração do mandato presidencial, a forma de eleição do Presidente, além de suas atribuições e competências.

Ainda assim, é possível verificar algumas emendas com o intuito de aprimorar o instituto da responsabilidade do Poder Executivo, cujas justificativas ajudam-nos a compreender como os constituintes vislumbravam o instituto do impeachment naquele contexto histórico.

Destacamos, nesse sentido, a emenda nº 115, de autoria do constituinte Aldo Sampaio, que buscava estabelecer, no caput do primeiro artigo da Seção do Poder Executivo, a responsabilidade do Presidente e seus Ministros perante a Assembleia Nacional. Além disso, preconizava a responsabilidade individual dos Ministros por todos os atos relativos às suas pastas, estabelecendo, como justificativa, que “a centralização da responsabilidade que aparece na Constituição de 91, é não só erro de técnica, mas igualmente o cadinho onde se formam os tiranos (...)”³⁵⁶.

Na mesma direção, a emenda nº 502, dos constituintes Fábio Sodré e outros, incrementava a responsabilidade direta do Presidente e dos Ministros, pela gestão de suas pastas, por todos os atos que praticassem, e pelas ordens, atos e decretos do Presidente que tivessem transmitido, subscrito ou referendado. Na justificativa, os autores alegavam que:

“a falta de responsabilidade dos órgãos do Poder Executivo foi, (...), um dos vícios mais graves da Constituição d 24 de fevereiro, que não estatuiu senão sobre a responsabilidade criminal do Presidente da República, esquecendo a responsabilidade civil, a responsabilidade política, pelas faltas, pelos erros, pela imperícia, pela inépcia, no exercício das funções executivas”³⁵⁷.

³⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934*, v. III, p. 385. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/8008>. Acesso em 18 mai. 2021.

³⁵⁷ *Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934*, v. III, p. 390.

Havia ainda a emenda nº 682, do constituinte Th. Monteiro de Barros Filho e outros, que pretendia, entre várias disposições, incluir o prazo de dez dias para que a Assembleia Nacional se manifestasse sobre a procedência da denúncia, sob pena de que, findo esse prazo, caberia diretamente ao Tribunal Especial manifestar-se, liminarmente, sobre a sua procedência, com a instauração do processo e o consequente afastamento do Presidente de suas funções. Para tanto, apresentaram a seguinte justificativa:

“Uma das maiores acusações que se tem feito ao sistema vigente sobre a carta de 1891 é de ter possibilitado a hipertrofia do poder executivo. Ora, as emendas (...) visam garantir de modo completo a efetiva apuração da responsabilidade do Presidente da República, afastando-o do cargo, diante do recebimento liminar da denúncia. Não seria nunca possível tornar-se efetiva essa responsabilidade, se o chefe da Nação permanecesse no exercício de suas funções, durante a formação da culpa.”³⁵⁸

Sugeriu-se, por meio da emenda nº 739, do constituinte Belmiro de Medeiros Silva, a adição do crime de responsabilidade por atos atentatórios às decisões de outros Poderes e Tribunais Especiais³⁵⁹, e a emenda nº 989, do constituinte Clemente Mariani e outros, que pretendia elevar de um para três meses, antes do início do mandato presidencial, o prazo para eleição dos membros permanentes do Tribunal Especial para julgar crimes de responsabilidade, com o intuito de evitar que o presidente eleito interferisse nesse processo de escolha³⁶⁰.

É possível concluir, a partir dos debates e das emendas apresentadas ao texto, pelos constituintes, que, ao longo de todo o processo, além da forte influência que o governo Getúlio Vargas exerceu sobre o texto constitucional, os constituintes tinham como preocupação primordial construir um arranjo institucional apto a reparar os vícios que o sistema político teria diagnosticado na Primeira República, sob a vigência da Constituição de 1891.

Na temática da responsabilidade do Presidente da República não teria sido diferente. Ainda que não tivesse ocupado papel de destaque nas discussões, houve, em relação ao instituto do impeachment e o processo de responsabilização, uma tentativa de lapidá-los, corrigindo distorções no aparato constitucional forjado na Constituição de 1891, para

³⁵⁸ Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934, v. III, p. 402.

³⁵⁹ Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934, v. III, p. 403.

³⁶⁰ Annaes da Assembleia Nacional Constituinte 1933-1934, v. III, p. 416.

possibilitar – ainda que na teoria – um efetivo controle e limitação do poder presidencial, que, na análise dos legisladores constituintes, não teria se verificado ao longo da Primeira República.

Após a etapa de votações ocorridas entre maio e junho de 1934, foi promulgada, em 16 de julho de 1934, a terceira constituição brasileira e a segunda carta constitucional do período republicano.

4.2.2.3. A Constituição de 1934

A Constituição de 1934³⁶¹, no que tange à responsabilidade do Presidente da República (art. 57), estabeleceu o rol de crimes de responsabilidade a partir dos atos atentatórios: a) à existência da União; b) à Constituição e à forma de Governo federal; c) ao livre exercício dos Poderes políticos; d) ao gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; e) à segurança interna do País; f) à probidade da administração; g) à guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos; h) às leis orçamentárias; e i) ao cumprimento das decisões judiciais.

Destacamos, nesse sentido, que a Constituição de 1934, reproduziu o mesmo rol de bens jurídicos tutelados na Constituição de 1891, e acrescentou a alínea i), tratando do cumprimento das decisões judiciais. Verifica-se, também, que a Constituição rejeitou a proposta que constava no anteprojeto da Comissão Itamaraty, que detalhava as hipóteses de incidência dos atentatórios contra as leis orçamentárias, bem como também rejeitou a inclusão de inciso para dispor sobre crime de responsabilidade nos atos atentatórios à liberdade de imprensa.

Em relação ao procedimento para responsabilização do Presidente da República, a Assembleia Nacional Constituinte trouxe importantes inovações, com implicações diretas sobre o processo de impeachment como hoje o conhecemos.

Assim como proposto pelo anteprojeto da Comissão Itamaraty, a Constituição de 1934 estabeleceu que o Presidente da República seria processado e julgado pela Corte Suprema, nos casos de crimes comuns, e pelo Tribunal Especial, nos casos de crimes de responsabilidade (art. 58). O referido Tribunal Especial seria presidido pelo Presidente da Corte

³⁶¹ BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

Suprema, e seria composto por nove juizes: três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados.

A Assembleia Nacional Constituinte, entretanto, fez alguns importantes ajustes no anteprojeto proposto pela Comissão Itamaraty. Em primeiro lugar, especificou que o Presidente do Tribunal Especial teria apenas voto de qualidade. Em segundo, especificou que a escolha dos juizes do Tribunal Especial seria feita por sorteio, dentro de cinco dias úteis, após decretada a acusação (art. 58, § 1º) – o anteprojeto propunha que os juizes seriam eleitos pelos seus pares, trinta dias antes do início do mandato presidencial.

Quanto à acusação, foram igualmente feitas importantes modificações. A Constituição de 1934 estabeleceu que a denúncia seria oferecida ao Presidente da Corte Suprema, a quem caberia convocar uma Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações (art. 58, § 2º).

Por sua vez, caberia à referida Junta investigar os fatos, inclusive ouvindo Presidente denunciado. Depois desta etapa, um relatório com os respectivos documentos probatórios deveria ser encaminhado à Câmara dos Deputados (art. 58, § 3º).

Na Câmara dos Deputados, uma Comissão teria a prerrogativa para emitir um parecer a ser submetido para apreciação do Plenário – a quem caberia deliberar quanto à decretação da acusação contra o Presidente, no prazo de trinta dias (art. 58, § 4º). Impressiona, neste ponto, o nível de detalhamento da Constituição de 1934, em comparação ao anteprojeto da Comissão Itamaraty e a Constituição de 1891.

No caso de decretação da acusação contra o Presidente da República, a Câmara deveria remeter todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento. Por outro lado, caso a Câmara não se pronunciasse no prazo de trinta dias, o Presidente da Junta de Investigação deveria remeter cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, para que este promovesse a formação do Tribunal Especial, a quem caberia se pronunciar, em substituição à Câmara dos Deputados, a respeito do teor da denúncia (art. 58, § 5º).

A Constituição de 1934, seguindo o modelo proposto no anteprojeto, determinou o afastamento cautelar do cargo após a decretação da acusação, até o término do julgamento (art. 58, § 6º), e especificou que o Tribunal Especial somente poderia 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 civis e criminais cabíveis na espécie (art. 58, § 7º).

Feito todo o resgate histórico do instituto do impeachment à luz da Constituição de 1934, convém que se mencione que tal aparato constitucional, em que pesem as significativas mudanças, não chegou a produzir efeitos práticos, pois foi rapidamente violado e substituído, a partir do golpe do Estado Novo, com a dissolução do Congresso Nacional e outorga da Constituição de 10 de novembro de 1937.

4.2.3. O impeachment na Constituição de 1937

A Constituição brasileira outorgada em 10 de novembro de 1937³⁶², institucionalizou a ruptura da ordem democrática e consolida o poder do Presidente Getúlio Vargas. Na prática, em razão da supressão de direitos e garantias fundamentais, da ausência de eleições livres e periódicas, e da excessiva centralização de atribuições no Poder Executivo, com a possibilidade, inclusive, de edição de decretos-lei, o que se tem efetivamente no país é uma ditadura.

Em períodos históricos como esse, não há funcionamento efetivo das instituições políticas e tampouco do sistema de freios e contrapesos, razão pela qual o instituto do impeachment e o princípio da responsabilidade dos governantes não passam de alegorias, sem qualquer efetividade no ordenamento constitucional.

Ainda assim, a Constituição de 1937, interessada em dar ao regime instituído algum verniz de Estado democrático, reproduziu, como nas Cartas constitucionais anteriores, uma seção para tratar da responsabilidade Presidente da República.

Em apertada síntese, a Constituição de 1937 trouxe quatro grandes inovações quanto ao instituto do impeachment. A primeira delas, se refere à redução do rol de crimes de responsabilidade. Na Constituição de 1934, conforme demonstrado, eram nove bens jurídicos tutelados, passando para seis na Constituição de 1937. Foram suprimidos os crimes de

³⁶² BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 mai. 2021.

responsabilidade contra o exercício de direitos sociais ou individuais; a segurança interna do país e as leis orçamentárias.

A segunda mudança se deu com a disposição de que o Presidente da República seria submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal³⁶³ - órgão que veio a substituir o Senado e com funções análogas a este, composto por representantes dos Estados e dez representantes indicados pelo Presidente da República, para mandatos de seis anos (art. 50). Neste ponto, convém lembrar que a Constituição de 1934 dava tal competência a um Tribunal Especial formado para este fim, ao passo que na Constituição de 1891, tratava-se de uma competência privativa do Senado.

A terceira importante modificação se deu com a exigência de quórum mínimo de dois terços da Câmara dos Deputados para declarar a procedência da acusação (art. 86). Destaca-se, nesse sentido, que a Carta de 1937 tratou de elevar significativamente o quórum para aprovação da acusação pela Câmara dos Deputados, que era de maioria simples nas Constituições anteriores.

Por fim, a quarta inovação da Constituição de 1937 se deu ao estabelecer, de forma expressa e em artigo específico, que o Presidente da República não poderia, durante o exercício do mandato, ser responsabilizado por atos estranhos às suas funções – uma espécie de imunidade temporária para o Presidente da República (art. 87).

Por fim, destacadas as inovações, cumpre mencionar que a Constituição de 1937 manteve uma inovação da Constituição de 1934 para dispor sobre o limite temporal de até cinco anos para a sanção de inabilitação para as funções públicas, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis (art. 86, § 1º). Manteve-se também a especificação que lei especial deveria ser editada para definir os crimes de responsabilidade e o procedimento para acusação e julgamento (art. 86, § 2º).

4.2.4. O impeachment na Constituição de 1946

4.2.4.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1946

³⁶³ O Conselho Federal criado com funções análogas ao Senado, com representantes dos Estados e 10 membros nomeados pelo Presidente da República, para mandatos de seis anos (art. 50 da Constituição de 1937).

A Constituição de 1937 e o regime autoritário do Estado Novo ainda iriam perdurar até 1945, quando o país inicia o processo de redemocratização, com a convocação de uma nova Assembleia Nacional Constituinte, a volta da liberdade de organização partidária, a anistia para perseguidos políticos, a deposição, em outubro daquele ano, do Presidente Getúlio Vargas, e a realização, em dezembro de 1945, das eleições legislativas e presidenciais.

Para compreender a Constituinte de 1946, Paulo Bonavides e Paes de Andrade destacam que no contexto da redemocratização, a nova Constituição, a ser elaborada sob a égide de um sistema multipartidário com forças bastante heterogêneas representadas no Parlamento, tinha por objetivo reestabelecer o Estado de Direito no país e “devolver ao Legislativo e ao Judiciário a dignidade e as prerrogativas de um regime efetivamente democrático”³⁶⁴.

Segundo Aliomar Baleeiro, a Constituinte de 1946 buscava reparar as distorções antidemocráticas da Constituição de 1937, por meio da restauração das “linhas de 1891 com as inovações aproveitáveis de 1934”³⁶⁵.

Para tanto, diferentemente das Constituições anteriores, a Carta de 1946 não contou com a elaboração de um anteprojeto por uma comissão criada especificamente para este fim. Por decisão dos responsáveis pela transição política e pelo processo de redemocratização, e com a anuência das Forças Armadas, decidiu-se que o texto da nova Constituição seria inteiramente gestado dentro da Assembleia Nacional Constituinte, pelos próprios parlamentares.

4.2.4.2. O processo constituinte de 1946

A Constituinte de 1946 teve como ponto de partida a Comissão dos 37 – um colegiado formado por trinta e sete constituintes, presidido por Nereu Ramos, com o objetivo de consolidar o projeto final da Constituição. Paralelamente, dez subcomissões temáticas foram criadas para discutir os mais variados capítulos a serem inseridos na Constituição³⁶⁶.

³⁶⁴ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. *História Constitucional do Brasil*. 2ª ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990, p. 409.

³⁶⁵ BALEEIRO, Aliomar. 1946. 3ª ed., Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012, p. 10.

³⁶⁶ BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 9.

Na 71ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 27 de maio de 1946, foi lido em Plenário o projeto de Constituição, elaborado pela Comissão dos 37³⁶⁷. Da análise do texto, é possível verificar a tentativa dos constituintes em, de fato, restaurarem o arranjo institucional da Primeira República, com ajustes, de modo a torná-lo mais funcional às exigências políticas e sociais da metade do século XX, aproveitando-se, para isso, de inovações trazidas pela Constituição de 1934.

Em relação à estrutura organizacional dos capítulos e dos artigos, igualmente se verifica a forte influência que a Constituição de 1891 exerceu sobre os trabalhos da Comissão dos 37. O art. 28 preconizava a competência privativa da Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente.

No art. 31, reestabelecia-se a competência privativa do Senado Federal para julgar o Presidente nos crimes de responsabilidade, ocasião em que, funcionando como tribunal de justiça, o Senado deveria ser presidido pelo Presidente do STF (art. 31, parágrafo único), sem qualquer menção a quórum mínimo para deliberação.

Quanto à responsabilidade do Presidente da República, após declarada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados, o Presidente ficaria suspenso de suas funções (art. 61, parágrafo único).

O art. 62 reorganizava os crimes de responsabilidade, estabelecendo, como nas Constituições anteriores, o rol de bem jurídicos a serem tutelados, quais sejam: a Constituição Federal; o regime democrático; a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo e do Poder judiciário, assim como dos poderes constitucionais dos Estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade da administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; o cumprimento das decisões judiciais. Previa, também, que uma lei especial viria a definir os crimes e regular a acusação, o processo e o julgamento (art. 62, parágrafo único).

Entre as emendas que foram objeto de discussão³⁶⁸, mencionamos a de nº 19, do constituinte Ponce de Arruda, que pretendia suprimir a previsão que o Presidente do STF

³⁶⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Anais da Assembleia Constituinte, v. X, p. 223. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11836>. Acesso em: 15 de mai. 2021.

³⁶⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Anais da Assembleia Constituinte, v. XI, p. 178. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12135>. Acesso em: 20 de mai. 2021.

presidisse o Senado durante o julgamento de impeachment, por entender que o Presidente do Senado não poderia ser considerado suspeito, na medida em que a mesma Constituição estabelecia que os Poderes fossem harmônicos e independentes entre si.

A emenda nº 438-A³⁶⁹, do constituinte Aureliano Leite e outros, tinha o objetivo de substituir, quanto à competência da Câmara dos Deputados no impeachment, a expressão “declarar procedente a acusação” por “receber a acusação”, para conferir caráter preliminar ao exame da Câmara dos Deputados, diante da competência privativa do Senado Federal para dar andamento à acusação e julgá-la.

Na mesma linha, a emenda nº 541, do constituinte Benedito Valadares e outros, incluindo o então deputado Juscelino Kubitschek, pretendia substituir a expressão “declarara procedente a acusação” por “decretar a acusação” para se referir à competência da Câmara dos Deputados. Na avaliação desses constituintes, a expressão adotada pelo Projeto da Comissão, assim como da Constituição de 1891, seria imprópria, uma vez que a Câmara dos Deputados funcionaria como “grande júri ou júri de acusação do Presidente e autoriza ou decreta a acusação, isto é, pronuncia o acusado”³⁷⁰.

A emenda nº 901, de autoria do constituinte Nereu Ramos e outros, buscava estabelecer o quórum mínimo de dois terços para que a Câmara dos Deputados declarasse procedente a acusação, para que o Presidente viesse a ser processado e julgado. A referida emenda buscava reestabelecer dispositivo análogo da Constituição de 1937, sob o argumento de que a acusação seria um “ato que se reveste de extrema gravidade, pois dela decorre o impedimento do Presidente da República para o exercício de suas funções”³⁷¹, razão pela qual não poderia ser aprovado por maioria simples.

Destacamos também a Emenda nº 1239³⁷², do constituinte Pedro Vergara e outros, que, de forma análoga, especificava o quórum para deliberação da acusação pela Câmara dos Deputados. Fixando, neste caso, que seria aprovada se tivesse maioria absoluta dos votos – uma quantidade de votos inferior ao estipulado pela Constituição de 1937, mas superior ao previsto nas demais Constituições.

³⁶⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Anais da Assembleia Constituinte, v. XII, p. 290. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/11838>. Acesso em: 20 de mai. 2021.

³⁷⁰ Anais da Assembleia Constituinte, v. XII, p. 405.

³⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. Anais da Assembleia Constituinte, v. XIII, p. 145. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/12116>. Acesso em: 20 de mai. 2021.

³⁷² Anais da Assembleia Constituinte, v. XIII, p. 400.

Quanto à natureza dos crimes de responsabilidade, localizamos a emenda nº 902, de Nereu Ramos e outros, que pretendia suprimir, do rol de crimes de responsabilidade, aqueles atentatórios contra a Constituição Federal e o regime democrático, sob a justificativa de que se buscava dar maior segurança ao texto, na medida em que tais bens jurídicos já estariam implícitos, pois “crimes de responsabilidade são os praticados contra a ordem constitucional”³⁷³.

As emendas e as respectivas justificativas permitem-nos compreender que, de fato, o legislador constituinte de 1946 buscava promover pequenos ajustes naquele sistema de responsabilização política do Presidente da República inaugurado com a Constituição de 1891. Cumpre-nos, então, analisar o texto final da Constituição de 1946 para verificar como se consolidou o instituto do impeachment nesta que seria a segunda experiência democrática do país desde a Proclamação da República.

4.2.4.3. A Constituição de 1946

Do texto promulgado em 18 de setembro de 1946³⁷⁴, verifica-se que não foram aceitas as emendas com o objetivo de modificar a denominação do ato declaratório da Câmara dos Deputados no processo de impeachment. Nesse sentido, restou aprovada a disposição do Projeto da Comissão, que assegurava a competência privativa da Câmara para declarar a procedência, ou não, da acusação contra o Presidente da República (art. 59, I).

Ressalta-se, entretanto, que acatando emenda aditiva mencionada anteriormente, a Constituição de 1946 fixou o quórum de maioria absoluta para que a Câmara dos Deputados pudesse declarar a procedência da acusação. Não há dúvidas, portanto, que o legislador constituinte, reconhecendo a gravidade do impeachment e de suas consequências político-institucionais, tratou de estabelecer um quórum qualificado para que tal deliberação fosse aprovada, exigindo maior consenso entre os parlamentares para sua aprovação.

Em relação ao Senado Federal, confirmou-se sua competência privativa para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 62, I), devendo o Senado, nestas ocasiões, ser presidido pelo Presidente do STF (art. 62, § 1º).

³⁷³ Anais da Assembleia Constituinte, v. XIII, p. 146.

³⁷⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 mai. 2021.

A Constituição de 1946 ainda determinou que o Senado Federal somente poderia proferir sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros (art. 62, § 2º), e estabeleceu que a única pena seria a de perda do cargo com inabilitação, por até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária (art. 62, § 3º).

Neste ponto, verifica-se que a Constituição de 1946 foi ainda mais rigorosa do que a Constituição de 1937, uma vez que a Constituição anterior não estabelecia quórum mínimo para condenação pelo extinto Conselho Federal – o quórum de dois terços somente era exigido para a declaração de procedência de acusação pela Câmara dos Deputados.

Em relação à responsabilidade do Presidente da República, foram poucas as modificações feitas no texto final da Constituição de 1946. Restavam asseguradas as competências do STF e do Senado Federal para processar e julgar os crimes comuns e de responsabilidade, respectivamente (art. 88), bem como a suspensão das funções do Presidente após de declarada a procedência da acusação (art. 88, parágrafo único).

No rol de bens jurídicos tutelados contra os quais incorre-se em crime de responsabilidade, o texto final da Constituição de 1946 consolidou algumas emendas, suprimindo do texto do Projeto os crimes de responsabilidade por atos contra a Constituição Federal e a ordem democrática (art. 89). Restavam presentes todos os demais bens jurídicos tutelados pela Constituição de 1934 – rol de crimes mais amplo do que aquele previsto na Constituição de 1891. A Carta de 1946 também estabelecia que uma lei especial iria definir os crimes de responsabilidade e estabelecer as normas de processo e julgamento (art. 89, parágrafo único).

4.2.4.4. O Projeto de Lei nº 23, de 1948

Cumprindo a determinação do art. 89, parágrafo único, da Constituição de 1946, coube à Comissão Mista de Leis Complementares – criada para promover a regulamentação da Constituição – elaborar e apresentar, em junho de 1948, o Projeto de Lei do

Senado nº 23, de 1948 (“PLS 23/1948”)³⁷⁵, para definir os crimes de responsabilidade e regular o respectivo processo de julgamento.

A proposição subdivide-se em quatro partes: Do Presidente da República e Ministros de Estado; Processo e Julgamento; Dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República; e dos Governadores e Secretários de Estado. A esta pesquisa interessa-nos tão somente a análise das primeira e segunda partes, e a forma com que se deu a tramitação e aprovação da proposição no âmbito do Congresso Nacional.

Na justificação da proposição, encontra-se uma longa descrição histórica sobre o instituto do impeachment, desde sua criação na Inglaterra e adaptação ao sistema presidencialista dos EUA, bem como reflexões sobre a implementação do instituto no Brasil, desde a Constituição de 1824.

É interessante destacar as reflexões que constam na justificação do PLS nº 23/1948, quanto à compreensão que aqueles legisladores tinham a respeito da natureza e das características do impeachment:

“De tudo o que se vem de expor, – e essa é a lição dos constitucionalistas de maior renome – o impeachment é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque esta é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outras fundamentos e visa outros fins.”³⁷⁶

Desta leitura é possível verificar, com bastante clareza, que os integrantes da Comissão Mista de Leis Complementares – composta por parlamentares como Cirillo Júnior (presidente), Waldemar Pedrosa (relator), João Mangabeira, Gustavo Capanema, Raul Pilla –

³⁷⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 23, de 1948. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/64889>. Acesso em: 22 mai. 2021.

³⁷⁶ BRASIL. Senado Federal. Anais do Senado Federal, 1948, livro 6, p. 293. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf. Acesso em: 23 mai. 2021.

compreendiam o instituto do impeachment como sendo de natureza eminentemente política, que visava, primordialmente, o afastamento definitivo do titular das funções públicas quando não demonstrasse aptidão para exercê-las.

Neste ponto, convém que se destaque a alusão, feita por Diego Nunes e Murilo De Robbio³⁷⁷, ao fato de que os membros da referida Comissão Mista de Leis Complementares e autores do PLS nº 23/1948, eram notórios defensores do sistema de governo parlamentarista e haviam sido derrotados, ainda no início da tramitação da Lei do Impeachment na Câmara dos Deputados, na tentativa de implementação do sistema de governo parlamentarista no país, através da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 4, de 1949, apresentada pelo Dep. Raul Pilla.

Segundo a hipótese desses mesmos autores, diante da derrota da emenda parlamentarista, os referidos parlamentares teriam atuado para acelerar a tramitação do projeto de lei do impeachment como forma de impor limites ao sistema presidencialista, via lei ordinária.

Haveria, portanto, um forte viés parlamentarista entre os membros da Comissão que elaborou o Projeto de Lei do Impeachment, o que justificaria a elaboração do texto contendo a descrição de crimes de responsabilidade mais genéricos, com tipos abertos que pudessem ensejar, quando necessária, a interrupção do mandato presidencial³⁷⁸. Nas palavras de Rafael Mafei, seria um “contrabando parlamentarista” ou a “parlamentarização clandestina do impeachment”³⁷⁹.

Outros autores, por sua vez, reiteram a forte influência que os Decretos nº 27 e 30, de 1992, tiveram sobre o PLS nº 23/1948 e a posterior Lei do Impeachment, e esclarecem que muitos dos delitos da nova Lei em nada inovaram em relação aos mesmos crimes definidos na legislação da Primeira República, “a partir de descrições abertas, vagas e indefinidas”³⁸⁰.

³⁷⁷ NUNES, Diego; ROBBIO, Murilo Aparecido Carvalho da Costa de. Impeachment: apontamentos para uma pesquisa histórico-jurídica sobre a Lei nº 1.079/1950, in Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 3, set./dez. 2019, p. 14.

³⁷⁸ CORREIA, Helder Felipe Oliveira. A Lei 1.079/50 e o impeachment no direito brasileiro: análise da sua (in)compatibilidade com o presidencialismo. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Católica de Pernambuco. Recife, 2018, p. 99.

³⁷⁹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 80.

³⁸⁰ CARVALHO, Cláudia Paiva. Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2019, p. 115.

Segundo Cláudia Paiva Carvalho, ainda que não seja possível atestar a intenção da Lei do Impeachment em aproximar o sistema presidencialista brasileiro ao parlamentarismo, não se pode desprezar a influência que a teoria política parlamentarista exerceu sobre a compreensão do instituto do impeachment a partir de discussões doutrinárias e da manifestação de alguns atores políticos da época³⁸¹.

No Senado Federal, casa de origem da proposição, o PLS 23/1948 tramitou entre junho e dezembro de 1948, passando pela Comissão de Constituição e Justiça, onde foi relatada pelo Sen. Arthur Santos, e pela Comissão de Redação de Leis, sob relatoria do Sen. Augusto Meira. Em 10 de dezembro daquele ano, após aprovada a redação final, a proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados.

Na Câmara dos Deputados, a proposição foi renumerada, tornando-se o Projeto de Lei nº 1384, de 1949 (“PL 1384/1949”)³⁸², e despachada para a Comissão de Constituição e Justiça, onde foi relatada pelo Dep. Plínio Barreto, e, em seguida, encaminhada ao Plenário da Câmara dos Deputados.

Da análise dos debates parlamentares a respeito da matéria, é possível extrair mais alguns importantes indicativos a respeito do projeto que viria a servir de base para a Lei do Impeachment de 1950.

Nesse ponto, destacamos a fala do Dep. Barreto Pinto, que na sessão de 15 de fevereiro de 1949, destacou que “o projeto oriundo do Senado procurou copiar, tanto quanto possível, a lei de 1892”³⁸³.

Tal indicativo atesta que a legislação a respeito do impeachment do Brasil não é inovadora ou revolucionária, mas fruto de um longo e persistente processo de sedimentação institucional em que, apesar das sucessivas mudanças na ordem política e

³⁸¹ Cláudia Paiva Carvalho cita como exemplo dessa compreensão parlamentarista a respeito do instituto do impeachment, as manifestações políticas do Deputado Aliomar Baleeiro na véspera da apresentação de denúncia por crime de responsabilidade contra o Presidente Getúlio Vargas, além da doutrina forjada pelo Professor Paulo Brossard, para quem o instituto do impeachment era de natureza eminentemente política, in CARVALHO, Cláudia Paiva, op. cit., pp. 115-116.

³⁸² BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1384, de 1949. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=191426>. Acesso em: 24 de mai. 2021.

³⁸³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, ano 4, nº 27, p. 990. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15FEV1949.pdf#page=18>. Acesso em: 25 mai. 2021.

constitucional do país, as experiências institucionais anteriores foram servindo de base e como referencial teórico para o arranjo institucional e o aparato jurídico que se sucedeu.

Após a apresentação de 21 emendas e elaboração de um texto substitutivo pela Comissão de Constituição e Justiça, a proposição foi aprovada, em 7 de julho de 1949, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, com 156 votos a favor e 34 contra³⁸⁴. Como haviam sido feitas mudanças no texto, a proposição precisou ser devolvida ao Senado Federal para nova apreciação.

De volta ao Senado, em julho de 1949, a proposição foi novamente renumerada, tornando-se o Projeto de Lei da Câmara nº 191, de 1949 (“PLC nº 191/1949”)³⁸⁵, e encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça, onde permaneceu inerte até novembro daquele ano.

Na Comissão de Constituição e Justiça, o relator, Sen. Arthur Santos, apresentou parecer favorável às emendas da Câmara dos Deputados. Depois de rejeitadas 11 emendas e aprovadas outras 10, na Comissão de Redação de Leis, sob relatoria do Sen. Augusto Meira, foi aprovada, em março de 1950, a redação final da proposição.

Em 10 de abril de 1950, o PLS 23/1948, após ter recebido emendas na Câmara dos Deputados, foi sancionado, sem vetos, pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra, tornando-se a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a “Lei do Impeachment”.

Tais considerações a respeito do processo de elaboração da Lei do Impeachment de 1950 e dos pressupostos nela contidas não são banais, porque ajudam a compreender a forma com que se consolidou o instituto do impeachment a partir da segunda metade do século XX.

As características e peculiaridades dessa Lei, que podem guardar algum vínculo de conexão com aspirações parlamentaristas de seus autores, ganham contornos ainda mais relevantes quando se constata que tal regramento não foi substituído por nenhum outro e continua vigente, na sua maior parte, até os dias atuais.

³⁸⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Diário do Congresso Nacional, ano 4, nº 125, p. 5789. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD07JUL1949.pdf#page=37>. Acesso em: 25 mai. 2021.

³⁸⁵ BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 191, de 1949. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/54696>. Acesso em 26 mai. 2021.

4.2.4.5. A Lei nº 1.079 de 1950

Feito o resgate histórico das origens e da tramitação da Lei nº 1.079/1950³⁸⁶, cumpre-nos analisar o seu teor, para verificar quais suas principais inovações e características, bem como compreender em que aspectos essa legislação se aproxima dos Decretos nº 27 e 30, de 1892, e da Lei de 15 de outubro de 1827.

A Lei do impeachment organiza-se em quatro partes, para tratar, respectivamente: do Presidente da República e Ministros de Estado, tipificando os crimes de responsabilidade (Parte Primeira – arts. 1º a 13); do processo e julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado (Parte Segunda – arts. 14 a 38); dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, com a tipificação dos crimes de responsabilidade e as regras do processo e julgamento (Parte Terceira – arts. 39 a 73); e dos Governadores e Secretários dos Estados, com a equiparação aos crimes de responsabilidade do Presidente e dos Ministros, e o estabelecimento das regras relativas à denúncia, acusação e julgamento (Parte Quarta – arts. 74 a 79). A referida Lei traz ainda dois artigos contendo disposições gerais.

Conforme destacado anteriormente, a esta pesquisa interessa analisar a Lei do Impeachment sob o enfoque das Partes Primeira e Segunda, que tratam especificamente dos crimes de responsabilidade e do processo de impeachment propriamente dito do Presidente da República – objeto central deste trabalho.

4.2.4.5.1. Dos crimes de responsabilidade

Na Parte Primeira, que trata do Presidente da República e Ministros de Estado, a Lei nº 1.079/1950 especifica, em caráter introdutório, que só se consideram como crimes de responsabilidade as condutas devidamente especificadas naquela Lei (art. 1º). Além disso, a Lei tratou de prever a possibilidade de tipificação do crime de responsabilidade, ainda que simplesmente tentado, sem ter sido concluído ou logrado êxito na conduta (art. 2º).

Reproduzindo o texto da Constituição de 1946, a Lei especificou que a pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício da função pública, imposta

³⁸⁶ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm. Acesso em: 27 mai. 2021.

pelo Senado Federal nos processos de impeachment “não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal” (art. 3º).

Além disso, reitera que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra: a existência da União: o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais: a segurança interna do país: a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; e o cumprimento das decisões judiciais (art. 4º).

O Título I, tratando dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, utilizou-se do mesmo expediente que constava na Lei de 1892, organizando os tipos de condutas em Capítulos, de acordo com os bens jurídicos tutelados, devidamente previstos na Constituição de 1946.

Neste sentido, para cada bem jurídico previsto nos incisos do art. 89 da Constituição de 1946 e do art. 4º da Lei nº 1.079/1950, destrincham-se Capítulos para descrever os respectivos crimes de responsabilidade, totalizando 65 tipos de condutas delitivas.

A mero título exemplificativo, mencionamos o Capítulo II, dos crimes contra o livre exercício dos Poderes Constitucionais, que descreve oito tipos de delito, como o de “tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras” (art. 6º, item 1); ou “opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças” (art. 6º, item 5).

4.2.4.5.2. Do processo de impeachment

Feita a análise descritiva da Parte Primeira da Lei do Impeachment, que trata da tipificação dos crimes de responsabilidade, convém que se analise a Parte Segunda, que em três Capítulos (arts. 14 a 38) especifica as regras para denúncia, acusação, processo e julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado.

Em relação à denúncia, a Lei do Impeachment assegura que qualquer cidadão seja parte legítima para denunciar o Presidente da República, por crime de responsabilidade, e que deve fazê-lo perante a Câmara dos Deputados (art. 14). Além disso, reproduzindo

dispositivo similar da Lei de 1892, a Lei de 1950 estabelece que o Presidente e seus ministros só podem ser denunciados por crime de responsabilidade se não tiverem, por qualquer motivo, deixado o cargo de forma definitiva (art. 15).

Quanto à denúncia, especifica-se que esta deve vir assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, além de estar acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. No caso de produção de prova testemunhal, a Lei determina que a denúncia já contenha o rol das testemunhas, que devem ser de, no mínimo, cinco (art. 16).

Diferentemente de leis do impeachment anteriores à de 1950, não se estabeleceu prazos ou regras específicas para o recebimento e encaminhamento da denúncia na Câmara dos Deputados. Por essa razão, assim como em todas as demais proposições em tramitação na Câmara, cabe ao Presidente da Casa receber a denúncia, dando início à sua tramitação legislativa.

Uma vez recebida a denúncia, a Lei de 1950 determina a sua leitura no expediente da sessão seguinte e seu despacho a uma comissão especial eleita, da qual participem representantes de todos os partidos, respeitada a proporcionalidade das bancadas (art. 19).

A Lei de 1950 descreve, em detalhes, todos os procedimentos a serem adotados durante a tramitação da denúncia. Nesse sentido, especifica que depois do despacho, a comissão especial deve se reunir em 48 horas, para eleger seu Presidente e Relator, a quem competia, à luz da Constituição de 1946, elaborar um parecer, dentro de dez dias, opinando se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação (art. 20). Admitia-se, nesse prazo de dez dias, que a comissão realizasse eventuais diligências para esclarecer a materialidade da denúncia.

Depois de aprovado o parecer do Relator na comissão especial, este deveria ser incluído na ordem do dia para discussão em turno único no Plenário da Câmara dos Deputados (art. 20, §§ 1º e 2º). Ao término desta etapa, deveria ser submetido à votação nominal.

Caso rejeitado o parecer, a denúncia seria arquivada. Contudo, caso aprovado, a denúncia passaria a ser considerada objeto de deliberação (art. 22). Ato subsequente, o denunciado seria notificado e teria o prazo de vinte dias para apresentar sua contestação, indicando os meios de prova que pretendesse produzir.

Ainda nesta fase, após o prazo de vinte dias para contestação, a comissão especial deveria promover as diligências requeridas, incluindo a tomada de depoimento das testemunhas de acusação e defesa, além da inquirição do denunciado e do denunciante. Assegurou-se, ainda, o direito do denunciado, diretamente, ou por meio de seu procurador, acompanhar e participar de todos os atos processuais relativos à tramitação da denúncia (art. 22, § 1º).

Concluída a instrução da denúncia pela comissão especial, esta teria o prazo de dez dias para proferir o parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia (art. 22, § 2º), que, depois de aprovado na comissão especial, deveria ser incluído na ordem do dia subsequente do Plenário para dois turnos de discussão (art. 22, § 3º e 4º) e deliberação, mediante votação nominal (art. 23).

Importante destacar, para tanto, que a Lei nº 1.079, de 1950, baseando-se nos termos da Constituição de 1946, previa, como exposto acima, duas deliberações pelo Plenário da Câmara dos Deputados: a primeira em relação à admissibilidade da denúncia, e a segunda a respeito da procedência ou não da acusação, a exemplo do mesmo procedimento adotado pelo Decreto nº 27, de 1892.

Além disso, seguindo determinação da Constituição de 1946, exigia-se quórum de maioria absoluta da Câmara dos Deputados para declarar, nesta segunda votação pelo Plenário, a procedência da denúncia (art. 81 da Lei nº 1.079, de 1950). Nesse ponto, caso aprovado o parecer pela procedência da denúncia, se consideraria decretada a acusação pela Câmara dos Deputados (art. 23, § 1º).

Após decretada a acusação, o denunciado deveria ser intimado (art. 23, § 2º), e, a partir disso, estaria suspenso do exercício de suas funções e da metade do respectivo subsídio ou vencimento, até o término do julgamento (art. 23, § 5º). Para acompanhar o julgamento, a Lei nº 1.079/ 1950 determinava que a Câmara dos Deputados elejesse uma comissão de três membros (art. 23, § 4º).

No caso de crimes comuns, o processo deveria ser encaminhado ao STF, ou, no caso de crimes de responsabilidade, ao Senado Federal (art. 23, § 6º), nos mesmos termos estabelecidos pela Constituição de 1946.

Procedente a denúncia e decretada a acusação, o Presidente ficaria automaticamente suspenso de suas funções e o processo seria encaminhado ao órgão

competente para julgamento. No caso dos crimes de responsabilidade, cabe ao Senado receber o decreto de acusação, o processo que a instrui e o libelo pela comissão acusadora (art. 24), para que seja fixada a data para julgamento e notificado o acusado.

Na etapa de tramitação do processo perante o Senado, a Lei de 1950 igualmente garantiu ao acusado o direito de participar de todos os atos processuais, diretamente ou por meio de seus advogados, e de indicar a produção de novos meios de prova (art. 25).

Quanto ao dia de julgamento, a Lei estabeleceu que esta sessão deveria ser presidida pelo Presidente do STF, e fixou o rito a ser seguido, incluindo a leitura do processo preparatório, do libelo e dos artigos de defesa; a inquirição de testemunhas; o debate verbal entre a comissão acusadora e a defesa; e a discussão sobre o objeto da acusação pelos Senadores (arts. 27 a 30).

Ainda sob a presidência do Presidente do STF, após o encerramento da discussão, deveria ser feito o relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submetido à votação nominal dos senadores (art. 31). Para que haja a condenação, exige-se o quórum de dois terços de seus membros, conforme disposto na Constituição de 1946 e reproduzido no art. 80, parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950.

Assim como nas leis anteriores a respeito do impeachment, assegurou-se a imediata produção dos efeitos da sentença em caso de absolvição (art. 32). E, no caso de condenação, determinou-se que caberia ao Senado, por iniciativa do Presidente, fixar o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública, e ainda, no caso de haver crime comum, deliberar se o Presidente da República deveria se submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado (art. 33).

O art. 34 da Lei nº 1.079/1950 também estabelece que a destituição definitiva do cargo se dá quando a sentença condenatória é proferida (art. 34), devendo ser lavrada nos autos do processo e assinada pelo Presidente do STF e todos os senadores participantes do julgamento.

Tanto na etapa da Câmara, quanto na do Senado, veda-se a participação de deputados ou senadores que tenham grau de parentesco com o denunciado, ou que tenham testemunhado no processo (art. 36) – tratam-se das garantias de imparcialidade dos juízes no processo de impeachment, advindas desde a Lei de 15 de outubro de 1827.

Admitia-se, também, que o Congresso Nacional pudesse ser convocado, por iniciativa de um terço de seus membros, caso a sessão legislativa se encerrasse antes de concluído o julgamento de impeachment, ou quando necessário o início imediato do processo durante o recesso (art. 37).

Ainda em relação ao processo, o art. 38 determina a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e do Código de Processo Penal, naquilo que não estivesse devidamente previsto ou disposto na Lei do Impeachment.

Por fim, são relevantes dois apontamentos a respeito das disposições gerais previstas na Lei do Impeachment. A primeira delas, no caput do art. 80, ao especificar que, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados seria tribunal de pronúncia da acusação, e o Senado Federal, tribunal de julgamento.

O segundo apontamento que merece destaque refere-se ao art. 82, último artigo da Lei de 1950, que fixa o prazo de cento e vinte dias, contados da data de declaração da procedência da acusação, para a conclusão do processo e julgamento dos crimes previstos na Lei do Impeachment.

Trata-se, igualmente, de inovação do legislador ordinário, uma vez que a Constituição de 1946 e todo o aparato constitucional que a antecedeu não traziam qualquer previsão nesse sentido. Ainda assim, o art. 82 da Lei do Impeachment não previu qualquer penalidade ou consequência para o caso de tal prazo de cento e vinte dias não ser observado.

4.2.4.6. O impeachment na Segunda República (1946-1964)

Estabelecidas as bases e o arranjo constitucional e infraconstitucional que balizam o instituto do impeachment a partir da redemocratização e da Constituição de 1946, convém que se analise a forma com que tal instituto se desenvolveu na República de 1946 a 1964.

Nas palavras de Aliomar Baleeiro, o período compreendido a partir da Constituição de 1946, apesar de ter registrado a realização de quatro eleições presidenciais

livres, com alternância de poder entre forças políticas distintas, foi também um período “marcado por levantes militares e golpes de Estado de diversas intensidades até (...) 1964.”³⁸⁷

A esta pesquisa interessa, nesta etapa, verificar se o instituto do impeachment foi utilizado no período compreendido entre 1946 e 1964 e, em caso positivo, como se deu a utilização de instrumento tão excepcional e potencialmente gravoso na vida política nacional.

A primeira vez que a Lei nº 1.079/1950 foi utilizada se deu em maio de 1954, quando Wilson Leite Passos, um militante da União Democrática Nacional (UDN), principal partido de oposição ao governo da época, apresentou uma denúncia de crime de responsabilidade contra o Presidente Getúlio Vargas³⁸⁸.

A denúncia baseava-se em dois pontos: traição à Pátria, por um suposto acordo entre Getúlio Vargas e o Presidente da Argentina, Juan Domingo Péron, para que o Brasil se sujeitasse ao governo militar do país vizinho, conforme acusação que havia sido veiculada pelo jornalista Carlos Lacerda, considerado, na época, um dos principais opositores do Presidente Getúlio Vargas.

E a segunda parte da denúncia baseava-se em crime contra a lei orçamentária, em razão do Presidente Getúlio Vargas ter editado um decreto em 1º de maio de 1954, concedendo aumento de cem por cento no salário mínimo para os trabalhadores, sem a devida previsão orçamentária e autorização legislativa para realização daquela despesa pública.

Na Câmara dos Deputados, a denúncia foi relatada pelo Dep. Vieira Lins, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) – mesmo partido do Presidente Getúlio Vargas – que apresentou parecer contrário à procedência da acusação, por entender que não havia materialidade no alegado crime de traição à Pátria, e por considerar que, no caso do decreto do aumento do salário mínimo, ainda estaria pendente de apresentação o parecer sobre as contas presidenciais pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que posteriormente ainda seria analisado pelo Congresso Nacional³⁸⁹.

Na Câmara dos Deputados, a denúncia foi objeto de discussão entre os dias 2 e 16 de junho de 1954, quando, por 136 votos contrários, 35 favoráveis e 40 abstenções, a

³⁸⁷ BALEEIRO, Aliomar., op. cit., p. 17.

³⁸⁸ ALMEIDA, João Victor Villaverde de. Controle do soberano: como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil? Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, p. 94.

³⁸⁹ Idem.

denúncia foi rejeitada em Plenário³⁹⁰, encerrando, ainda na etapa de pronúncia da acusação, o primeiro pedido de impeachment sob a vigência da Constituição de 1946.

A rejeição do pedido de impeachment não foi suficiente para amenizar a gravíssima crise político-institucional que estava instalada no país, com forte polarização entre governo e oposição, e enorme interferência das Forças Armadas na disputa política, fatores esses que somados a uma conturbada conjuntura econômica e outras frentes de investigação contra o governo, culminaram com o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, apenas dois meses depois do arquivamento da denúncia de impeachment na Câmara, em 24 de agosto de 1954.

Na República de 1946 a 1964, o instituto do impeachment ainda seria utilizado em outras duas oportunidades, no ano de 1955, para destituir os Presidentes Carlos Luz e Café Filho, que ocupavam interinamente a Presidência da República após o suicídio de Getúlio Vargas.

Café Filho, que era Vice-Presidente e sucessor de Getúlio Vargas, precisou se licenciar, por razão de saúde, em 8 novembro de 1955, quando foi substituído pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz. Este, por deliberação da Câmara dos Deputados (185 votos a favor e 72 contrários), e posteriormente do Senado (43 votos a favor e 8 contra), foi impedido de exercer a Presidência da República, em 11 de novembro de 1955.

O segundo impedimento se deu nos dias subsequentes ao primeiro, quando Café Filho tentou reassumir a Presidência da República, mas foi impedido por deliberação da Câmara dos Deputados (179 votos a favor e 94 contra) e do Senado Federal (35 votos a favor e 16 contra), em 21 de novembro de 1955.

Ainda que os Presidentes Carlos Luz e Café Filho tenham sido impedidos e destituídos do cargo de Presidente da República, em novembro de 1955, verifica-se, nas duas ocasiões, que não foram observados os ritos previstos na Lei nº 1.079/1950 e tampouco garantido o direito de defesa, ao contraditório e ao devido processo legal, tanto na Câmara, quanto no Senado.

A violação da Lei do Impeachment e a rápida destituição dos dois Presidentes se deram sob justificativa de que a crise institucional era considerada extremamente grave, com

³⁹⁰ ALMEIDA, João Victor Villaverde de, op. cit., p. 98.

risco de guerra civil, demandando respostas rápidas e efetivas para contenção dos impasses políticos³⁹¹.

Juridicamente, portanto, não se pode considerar que houve impeachment dos Presidentes Carlos Luz e Café Filho, uma vez que não foram observados os trâmites previstos na Lei nº 1.079/1950, para a destituição dos Presidentes da República.

Houve, tão somente, um contragolpe, com apoio de parte das Forças Armadas e do Congresso Nacional, para assegurar a transição pacífica de poder ao Presidente eleito, Juscelino Kubitschek, cuja posse encontrava-se ameaçada.

Nas palavras de Rafael Mafei:

“Entre impeachments e golpes clássicos, o Brasil daquela época, então, forjara uma terceira via: o impedimento, isto é, o afastamento sumário do presidente por simples votação parlamentar. Sem acusação, sem processo, sem defesa – e sem previsão constitucional. (...). Eles são fruto das tumultuosas condições políticas da época e devem ser guardados no baú das excentricidades de nossa história política e constitucional.”³⁹²

Como solução para o impasse, após a destituição de Carlos Luz e Café Filho, a Presidência foi entregue ao Senador Nereu Ramos, Vice-Presidente do Senado Federal, que garantiu a estabilidade institucional e a posse do Presidente Juscelino Kubitschek, em 31 de janeiro de 1956.

Da história ficam os registros que a República de 1946 a 1964 ainda iria assistir outros solavancos e tentativas de ruptura da ordem democrática, que culminaram, não como impeachment, mas como golpe contra o Presidente João Goulart, em 31 de março de 1964.

4.2.5. O impeachment na Constituição de 1967

³⁹¹ WESTIN, Ricardo. Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955. Senado Notícias, Brasília, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em: 28 mai. 2021.

³⁹² MAFEI, Rafael, op. cit., pp. 73, 79.

A ruptura institucional promovida pelo golpe militar de 1964 e a edição de uma sequência de atos institucionais para suprimir liberdades e garantias individuais e limitar a atuação das instituições políticas culminou com a outorga da Constituição de 24 de janeiro de 1967³⁹³.

Assim como na análise da Constituição de 1937, o instituto do impeachment no arranjo institucional da Constituição de 1967 desempenhava um papel meramente formal, na medida em que, na ausência de instituições democráticas em efetivo funcionamento, não há que se falar em sistema de freios e contrapesos, ou na possibilidade de responsabilização das autoridades da República.

Ainda assim, apesar de meramente formal, faz-se necessário compreender o arranjo jurídico dado ao instituto do impeachment na Constituição de 1967, na medida em que antecedeu e, de certa forma, influenciou o arranjo constitucional contemporâneo.

Reproduzindo o mesmo arranjo institucional das Constituições anteriores, a Carta de 1967 estabelecia a competência privativa da Câmara dos Deputados para declarar a procedência de acusação contra Presidente da República e os Ministros de Estado (art. 42, I). Neste ponto verifica-se que a Constituição de 1967, resgatando um dispositivo da Constituição de 1937, exigia o quórum de dois terços para declarar a procedência de acusação³⁹⁴.

Em relação ao Senado, manteve-se a competência privativa para julgar o Presidente nos crimes de responsabilidade (art. 44, I). Além disso, assim como nas Constituições anteriores, a sessão de julgamento deveria ser presidida pelo Presidente do STF, e a sentença condenatória somente seria aprovada caso obtivesse o voto favorável de dois terços de votos dos senadores.

Faz-se necessário um breve comentário a respeito da pena imposta aos casos de condenação por crime de responsabilidade. Neste ponto, a Constituição de 1946 expressamente estabelecia a pena de “perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública” (art. 62, § 3º). Por sua vez, a Constituição de 1967 modificou tal redação, estabelecendo como pena a “perda do cargo com inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública” (art. 44, parágrafo único).

³⁹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

³⁹⁴ A Constituição de 1946 previa o quórum de maioria absoluta, e as Constituições de 1891 e 1934 previam o quórum de maioria dos presentes para procedência da acusação na Câmara dos Deputados.

Nesse sentido, se havia alguma dúvida, com base na redação da Constituição de 1946, quanto à existência de uma única sanção ou de sanções distintas, quais sejam, a perda do cargo e a inabilitação da função pública por prazo determinado, o fato é que tal dúvida deixa de existir na Constituição de 1967. Isso porque ao substituir “até cinco anos” pela expressão “por cinco anos”, resta evidente que a sanção é única e que a perda do cargo e a inabilitação devem ser aplicadas conjuntamente, não havendo margem para eventual gradação no número de anos em que a autoridade poderia ficar inabilitada para a função pública.

Em relação à responsabilidade do Presidente da República, a Constituição de 1967 seguiu as cartas anteriores ao estabelecer o rol de bens jurídicos tutelados contra os quais configura-se o crime de responsabilidade. Em relação à Constituição de 1946, a única inovação se deu com a supressão dos crimes de responsabilidade por atos contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (art. 84). Estabeleceu-se, ainda, que lei especial iria definir os crimes e estabelecer as normas do processo e julgamento (art. 84, parágrafo único) – que jamais foi feita durante o período do regime militar.

Quanto ao procedimento, a Constituição de 1967 manteve a previsão de que, após declarada a acusação procedente pela Câmara dos Deputados, caberia ao STF julgar os crimes comuns, e o Senado Federal, os de responsabilidade (art. 85). Assim como nas cartas anteriores, previu-se que o Presidente ficaria suspenso de suas funções após declarada a procedência da acusação (art. 85, § 1º).

Por fim, uma importante inovação da Constituição de 1967 se deu em seu art. 85, § 2º, que estabeleceu que “decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado.” Trata-se de dispositivo que buscava limitar a duração do processo de impeachment, sob risco de arquivamento.

Como se sabe, o regime militar ainda viria a passar por um processo de recrudescimento, com a edição, em 17 de outubro de 1969, a Emenda Constitucional nº 1, que, na prática, substituiu significativamente a redação da Constituição de 1967, gerando um novo texto constitucional, ainda mais autoritário e centralizador³⁹⁵. Apesar disso, no que se refere ao impeachment e à responsabilidade do Presidente da República, não foram feitas quaisquer modificações.

³⁹⁵ BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de, op. cit., p. 443.

Como anteriormente demonstrado, por se tratar de um período ditatorial, o instituto, apesar de previsto no texto constitucional, não tinha qualquer implicação prática, não tendo sido encaminhados quaisquer processos de impeachment contra os presidentes-generais que governaram o país neste período. Além disso, a ditadura manteve controle rigoroso sobre o Congresso Nacional, fechando-o inclusive, em determinados períodos, o que reduziu significativamente qualquer perspectiva de que o instituto do impeachment fosse utilizado contra os governos militares.

Tal conjuntura, de inação do instituto do impeachment e dos mecanismos de freios e contrapesos, só iria mudar com a redemocratização, a promulgação da Constituição de 1988 e o reestabelecimento do pleno funcionamento das instituições democráticas no país.

4.2.6. O impeachment na Constituição de 1988

4.2.6.1. Antecedentes e bases da Constituição de 1988

A nova fase do período republicano brasileiro tem início com a eleição indireta do Presidente Tancredo Neves – o primeiro Presidente civil desde 1964 – e seu vice, José Sarney, com a promessa de restauração da democracia plena no Brasil e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte para elaboração de uma nova Constituição.

Com a morte do Presidente eleito, Tancredo Neves, coube ao Vice-Presidente José Sarney assumir o governo e cumprir a promessa de seu companheiro de chapa, propondo a convocação, através da Proposta de Emenda à Constituição nº 43, de 1985,³⁹⁶ de uma Assembleia Nacional Constituinte que, simultaneamente aos trabalhos de Congresso Nacional ordinário, se dedicaria ao processo de elaboração da nova Constituição.

Por meio do Decreto nº 91.450, de 18 de julho de 1985, o Presidente José Sarney instituiu a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, destinada a elaborar um

³⁹⁶ A proposta do Presidente José Sarney converteu-se na Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, e previa a convocação da Assembleia Nacional Constituinte para 01º de fevereiro de 1987, sendo composta por 559 constituintes – sendo 487 deputados e 72 senadores. Para composição da Assembleia Nacional Constituinte, foi realizada eleição em novembro de 1986 para escolha de 487 deputados e 49 senadores. Os outros 23 senadores que integraram a Assembleia Constituinte haviam sido eleitos em 1982 e ainda cumpriam seus mandatos de oito anos.

anteprojeto de Constituição, que, presidida pelo Sen. Afonso Arinos de Mello Franco, passou a ser conhecida como “Comissão Afonso Arinos”³⁹⁷.

Ao término de seus trabalhos, a Comissão elaborou um anteprojeto de Constituição, entregue ao Presidente José Sarney em 18 de setembro de 1986, propondo a adoção de um sistema de governo de natureza híbrida, próximo do que conhecemos como semipresidencialismo, no qual o poder político é compartilhado entre o Presidente da República, eleito pelo sufrágio direto e universal da população, e o Presidente do Conselho de Ministros, uma espécie de Primeiro-Ministro, indicado pelo Presidente da República e aprovado pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados.

Nesse sistema de governo híbrido, sugerido pelo anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, o Presidente da República seria responsabilizado por crimes de responsabilidade que atentassem contra a existência da União; o livre exercício dos Poderes e a autonomia dos Estados e Municípios; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; e o cumprimento das leis e das decisões judiciais, crimes esses definidos em lei especial (art. 230 do anteprojeto)³⁹⁸.

Em relação ao processo de responsabilização, o anteprojeto adotava o mesmo expediente das Constituições anteriores, estabelecendo a competência da Câmara dos Deputados para declarar a procedência da acusação, por dois terços dos seus membros (art. 170, I), e do Senado e do STF para julgar, nos casos de crimes de responsabilidade e crimes comuns, respectivamente (art. 231). Estabelecia-se, ainda, a suspensão das funções do Presidente da República, caso declarada procedente a acusação (art. 231, parágrafo único).

Quanto ao Presidente do Conselho – inovação que não encontra previsão semelhante nas Constituições republicanas anteriores – o anteprojeto previa que poderia ser exonerado a qualquer tempo pelo Presidente da República; caso aprovada moção de censura proposta por um terço da Câmara dos Deputados e aprovada pela maioria absoluta dos seus

³⁹⁷ Cumpre-nos destacar o caráter plural na composição da Comissão Afonso Arinos, que agregava figuras públicas muito relevantes na vida nacional, entre eles, juristas, cientistas políticos e economistas da lavra de Celso Furtado, Critovam Buarque, Gilberto Freyre, Joaquim Falcão, Jorge Amado, Sepúlveda Pertence, Miguel Reale Jr. e Paulo Brossard.

³⁹⁸ BRASIL. Diário Oficial da União. Suplemento Especial ao nº 185, publicado em 26.09.1986. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/arquivos-1/AfonsoArinos.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

membros; ou no caso de ser rejeitado, pela maioria absoluta da Câmara, o voto de confiança que viesse a ser solicitado pelo Presidente do Conselho (art. 233).

Embora a Comissão Afonso Arinos tenha sido composta por figuras públicas proeminentes na vida nacional e gerado um anteprojeto de Constituição bastante consistente, por decisão do Presidente José Sarney³⁹⁹, o referido anteprojeto jamais foi encaminhado para a Assembleia Nacional Constituinte e tampouco integrou formalmente os trabalhos constituintes.

4.2.6.2. O processo constituinte de 1987-1988

Com a decisão do Presidente José Sarney de não encaminhar o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos para a Assembleia Nacional Constituinte, verifica-se a primeira importante semelhança entre a Constituição de 1988 e a Constituição de 1946, na medida em que o processo constituinte daquela Constituição igualmente não contou com o referencial teórico de um anteprojeto, tendo o seu texto sido integralmente elaborado durante os trabalhos dos constituintes.

A Assembleia Nacional Constituinte foi eleita em 1986, sendo composta por treze partidos políticos e notórios representantes dos mais variados espectros políticos brasileiros. Seus trabalhos tiveram início em fevereiro de 1987, quando se elegeu a Mesa Diretora da Constituinte, presidida pelo Dep. Ulysses Guimarães, e se aprovou o seu Regimento Interno.

Por decisão dos constituintes, foram criadas oito comissões temáticas para elaboração dos capítulos da Constituição, cada qual subdividida em três subcomissões que trabalhavam simultaneamente. Especificamente para as questões relativas ao sistema de governo e à engenharia institucional da nova Constituição, foi criada a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, subdividida nas subcomissões do Poder Legislativo, do Poder Executivo, e do Poder Judiciário e do Ministério Público.

³⁹⁹ Em entrevista, o Presidente José Sarney explicou que a decisão de não encaminhar o anteprojeto da Comissão Afonso Arinos para a Assembleia Nacional Constituinte se deu “para evitar uma crise” com o Congresso Nacional. O Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses Guimarães havia informado o Presidente Sarney que devolveria o texto caso o recebesse, em razão da pressão de muitos constituintes, que consideravam o anteprojeto uma intromissão do Poder Executivo nos trabalhos constituintes in Comissão Afonso Arinos elaborou anteprojeto da Constituição. Senado Notícias, 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2008/10/01/comissao-afonso-arinos-elaborou-anteprojeto-de-constituicao>. Acesso em: 30 out. 2021.

Cada Subcomissão funcionou entre abril e maio de 1987, por meio da realização de audiências públicas, discussões entre seus membros e elaboração de anteprojetos, que foram posteriormente compilados junto com os anteprojetos das demais subcomissões e submetidos à deliberação pela respectiva Comissão temática.

Convém que se analisem, a partir daqui, os trabalhos das Subcomissões e da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo para verificar as considerações iniciais da Assembleia Nacional Constituinte a respeito do instituto do impeachment e da responsabilidade do Presidente da República.

É possível concluir, desde logo, que as discussões a respeito do sistema de governo – se presidencialista, parlamentarista ou misto – ocuparam papel central nas discussões das Subcomissões e da Comissão de Organização dos Poderes. Nesse sentido, as características do impeachment e a responsabilidade do Presidente da República acabaram ocupando pouco espaço nas discussões iniciais dos trabalhos constituintes.

Além disso, com base nos primeiros anteprojetos elaborados tanto pelas Subcomissões, quanto pela Comissão de Organização dos Poderes, verifica-se a intenção dos constituintes em formatarem um sistema de governo semipresidencialista, com o compartilhamento do poder entre o Presidente da República – o chefe de Estado – e o Primeiro-Ministro ou Presidente do Conselho de Ministros – a quem se atribuiria a função de chefe de governo.

Em relação ao impeachment e à responsabilização dos chefes de Estado e de governo, o anteprojeto resultante dos trabalhos das subcomissões e da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo em pouco variava daquilo que havia sido proposto pela Comissão Afonso Arinos.

Nos termos do anteprojeto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo ⁴⁰⁰, o Presidente da República, na qualidade de Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas (art. 47), seria eleito para mandato de cinco anos, vedada reeleição (art. 50). Quanto à sua responsabilidade, o anteprojeto estabelecia como crimes de responsabilidade do Presidente, os atos atentatórios contra: a existência da União; o livre exercício dos Poderes e dos Estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e

⁴⁰⁰ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 104.

sociais; a segurança do país; a probidade da administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e decisões judiciais; e a formação ou funcionamento normal do governo (art. 55).

Renovava-se a exigência de que lei especificaria os crimes de responsabilidade e as normas do processo e julgamento (art. 55, parágrafo único); bem como a previsão de que caberia à Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros, declarar procedente a acusação para que o Presidente viesse a ser julgado pelo Senado Federal, no caso de crimes de responsabilidade, ou pelo STF, nos crimes comuns, ficando suspendo de suas funções após instauração do processo (art. 56).

Em relação ao julgamento pelo Senado Federal, estabelecia-se que a sessão deveria ser presidida pelo Presidente do STF; o quórum de dois terços dos senadores para fosse proferida condenação; e a imposição da pena de perda do cargo, com inabilitação para o exercício da função pública por oito anos⁴⁰¹ (art. 10, parágrafo único)⁴⁰².

Por sua vez, o Primeiro-Ministro seria chefe de governo (art. 59) ladeado pelo Conselho de Ministros. Caberia ao Presidente da República nomeá-lo, entre os membros do Congresso Nacional com mais de 35 anos (art. 71), a partir de consulta aos Deputados Federais que compusessem a bancada ou bancadas majoritárias (art. 60). Também caberia ao Presidente nomear os demais integrantes do Conselho de Ministros, indicados pelo Primeiro-Ministro.

Em relação à responsabilidade do Primeiro-Ministro e do Conselho de Ministros, verifica-se a previsão de serem processados e julgados por crimes de responsabilidade, nos mesmos termos do processo de responsabilização do Presidente da República. Além disso, estabeleceu-se a possibilidade de responsabilização política, a partir da prerrogativa, dada à Câmara dos Deputados, para propor e aprovar, por maioria dos seus membros, moção reprobatória (art. 60, §2º) ou moção de censura contra o Primeiro-Ministro, tendo como consequência direta a exoneração do chefe de governo e todos os demais integrantes do Conselho de Ministros (art. 61).

O anteprojeto da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo ainda estabelecia que, após aprovada uma moção reprobatória ou de censura pela

⁴⁰¹ A Constituição de 1967 previa a pena de inabilitação para a função pública por cinco anos. Idêntico dispositivo foi reproduzido no anteprojeto da Subcomissão de Poder Legislativo, relatado pelo Dep. José Jorge (PFL/PE). O aumento do prazo de inabilitação de cinco para oito anos foi uma modificação proposta pelo Relator da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, Dep. Egidio Ferreira Lima (PMDB/PE).

⁴⁰² BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 104.

Câmara dos Deputados, o Senado poderia recomendar a revisão da moção, cabendo, de forma terminativa, à Câmara dos Deputados reanalisar e decidir se manteria ou não a moção anteriormente aprovada (art. 62).

Caso a moção de censura ou reprobatória fosse aprovada e o Primeiro-Ministro exonerado, caberia ao Presidente da República, em dez dias, nomear o novo Primeiro-Ministro, sendo novamente consultado o bloco da maioria na Câmara dos Deputados (art. 63).

Da análise do anteprojeto, verifica-se que os constituintes previram o modelo clássico de responsabilização do Presidente da República em regimes presidencialistas, a partir da tipificação de crimes de responsabilidade e através do processo de impeachment.

Além disso, seguindo o arranjo de regimes parlamentaristas, atribuiu-se, ao Primeiro-Ministro, além da responsabilidade jurídica, a responsabilidade de natureza eminentemente política, nos casos em que fosse aprovada a moção reprobatória ou de censura, provocando a exoneração do Primeiro-Ministro e seu Conselho de Ministros, nos casos de perda do apoio da maioria parlamentar.

Concluída a etapa das Comissões temáticas, os anteprojetos elaborados foram encaminhados à Comissão de Sistematização, incumbida de consolidar o texto da Constituição a ser submetido à apreciação, em dois turnos, pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

Presidida pelo Sen. Afonso Arinos (PFL/RJ) e relatada pelo Dep. Bernardo Cabral (PMDB/AM), a Comissão de Sistematização acatou a maior parte das sugestões encaminhadas pelas Comissões temáticas, mantendo-se, no Substitutivo da Comissão, a escolha pelo sistema de governo híbrido, com a aplicação do instituto do impeachment para o Presidente da República (arts. 92 e 93) e a adoção do modelo de responsabilidade política para o Primeiro-Ministro (arts. 97 e seguintes)⁴⁰³, conforme descrito anteriormente.

Ainda na etapa da Comissão de Sistematização, merece ser destacada uma importante modificação na competência privativa da Câmara dos Deputados no processo de responsabilização do Presidente da República, do Primeiro-Ministro e dos Ministros de Estado.

⁴⁰³ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 242.

Assim como nas Constituições anteriores, o Projeto elaborado pela Subcomissão de Poder Legislativo⁴⁰⁴, depois consolidado pela Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo, previa a competência privativa da Câmara para “declarar, por dois terços de seus membros, a procedência da acusação contra o Presidente da República, o Primeiro-Ministro e os Ministros de Estado” (art. 9º, I)⁴⁰⁵. Na etapa da Comissão de Sistematização, tal previsão encontrava-se igualmente reproduzida na primeira versão do texto substitutivo elaborado pelo Relator (art. 82, I do Primeiro Substitutivo do Relator)⁴⁰⁶.

A mudança se deu, entretanto, entre o primeiro e o segundo Substitutivo do Relator, quando a competência privativa da Câmara dos Deputados adquiriu a seguinte redação: “autorizar, por dois terços de seus membros, o processamento e julgamento do Presidente da República, do Primeiro-Ministro e dos Ministros de Estado” (art. 60, I)⁴⁰⁷.

Tal mudança redacional havia sido proposta pela Emenda de Plenário nº 34674, do Dep. Adolfo Oliveira (PL/RJ), e tinha como justificativa tão somente “a melhor técnica legislativa”⁴⁰⁸. Em seu parecer às Emendas, o Relator, Deputado Bernardo Cabral, acatou a referida emenda, alegando que a proposta apresentava “características ideais da formulação técnica irrepreensível” e que possuía “interesse socialmente válido”⁴⁰⁹.

Na prática, a referida emenda restringiu o papel da Câmara no processo de impeachment: de tribunal de pronúncia, com juízo quanto à procedência ou improcedência da acusação, para um mero órgão autorizativo do prosseguimento da denúncia para o Senado Federal.

Além disso, durante a votação do texto na Comissão de Sistematização, ainda foi empreendida, pelo Relator, outra modificação no mesmo dispositivo que trata da competência privativa da Câmara, substituindo a sua competência para “autorizar (...) o processamento e julgamento”, por “autorizar (...) a instauração de processo”⁴¹⁰.

⁴⁰⁴ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 109.

⁴⁰⁵ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 104.

⁴⁰⁶ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 235.

⁴⁰⁷ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 242.

⁴⁰⁸ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 239.

⁴⁰⁹ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 379.

⁴¹⁰ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 246.

Para além de tais mudanças na redação constitucional do processo de impeachment, não se pode ignorar os meandros políticos que influenciaram decisivamente o processo constituinte e resultaram no texto final da Constituição de 1988.

Conforme descrito até aqui, o instituto do impeachment e a responsabilidade do mandatário do país não foram objeto de grandes discussões no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, na medida em que os constituintes se debruçaram com mais empenho no debate a respeito do sistema de governo a ser implementado.

Na etapa de tramitação da Constituinte nas subcomissões e comissões temáticas, havia forte disposição dos constituintes em promoverem a mudança do sistema de governo para esse regime híbrido descrito anteriormente. Na Comissão de Sistematização, entretanto, chega-se a um forte impasse político, decorrente do descontentamento de determinados partidos e grupos políticos com relação ao texto que vinha se consolidando.

Além dos partidos de esquerda, o Presidente José Sarney e seus aliados apresentavam forte resistência à mudança do sistema de governo e, conseqüentemente, eram críticos contundentes ao texto que vinha sendo proposto pelos constituintes. Nesse contexto, políticos conservadores de um grupo suprapartidário autodenominado “Centrão”⁴¹¹, insatisfeitos com os andamentos do projeto na Comissão de Sistematização, articularam uma reforma no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, que possibilitasse a apresentação, durante as votações em Plenário, de emendas e substitutivos parciais e totais ao projeto da nova Constituição⁴¹².

Essa modificação regimental possibilitou, na prática, que o texto do projeto da Constituição fosse alterado, no todo ou em parte, durante sua discussão e votação em Plenário, o que poderia modificar significativamente o trabalho que havia sido feito durante todo o ano de 1987, nas Subcomissões, Comissões temáticas e na Comissão de Sistematização.

⁴¹¹ Marcos Nobre identifica o Centrão como um bloco suprapartidário, composto majoritariamente pelo PMDB, e que se estabeleceu como uma reação do sistema político para neutralizar as “aspirações mudancistas” que mobilizaram grupos políticos e movimentos sociais na Assembleia Nacional Constituinte. E conclui que “nasceu aí a primeira figura da blindagem do sistema político contra a sociedade, a que dou o nome de pemedebismo” in NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013, p. 11.

⁴¹² SILVA, José Afonso da. Prefácio, in LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice. A gênese do texto da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013, p. xxv.

Era de se esperar, portanto, durante a deliberação em Plenário, que fossem tentadas e empreendidas grandes modificações no texto que vinha sendo construído nas etapas anteriores. E foi exatamente isso que ocorreu com o Título da Organização dos Poderes e Sistema de Governo, e mais precisamente, com o Capítulo do Poder Executivo.

Em Plenário, através de uma emenda nº 1830, de autoria do Sen. Humberto Lucena (PMDB/PB), subscrita por 351 constituintes, foi proposta a substituição total do texto do Capítulo do Poder Executivo para adoção do sistema de governo presidencialista e supressão de todas as menções ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Ministros⁴¹³.

Durante a 230ª sessão da Assembleia Nacional Constituinte, em 22 de março de 1988, foi realizada votação nominal da referida emenda, que recebeu 344 votos a favor, 212 votos contra e 3 abstenções, possibilitando, na prática, a manutenção do sistema de governo presidencialista.

Após o término das votações do 1º turno em Plenário, e consolidação do texto em 5 de julho de 1988, teve início o 2º turno de votações, realizado entre 7 de julho e 2 de setembro de 1988. Durante as votações de 2º turno, os constituintes não fizeram grandes modificações no capítulo referente ao Poder Executivo, uma vez que as modificações mais contundentes já haviam sido operacionalizadas pelo Plenário, durante o 1º turno.

Ao término das votações em Plenário, a Constituinte seguiu para a etapa final de tramitação na Comissão de Redação Final, para a revisão técnica, correção do texto e elaboração de ajustes. Não houve nesta etapa, qualquer modificação relevante nos dispositivos que tratam do impeachment ou qualquer alteração que impactasse de forma significativa o arranjo institucional resultante das deliberações feitas nas etapas anteriores.

Depois dos ajustes da Comissão de Redação Final, coube ao Plenário aprovar, em 22 de setembro de 1988, a redação final da Constituição, por 474 votos a favor, 15 votos contra e seis abstenções. Por fim, a Constituição foi promulgada pelo Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dep. Ulysses Guimarães, em 5 de outubro de 1988.

4.2.6.3. A Constituição de 1988

⁴¹³ BRASIL. Anais da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988, v. 255.

Como resultado dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição de 1988 inaugura uma nova etapa do período republicano brasileiro, tendo a democracia, o Estado de Direito e as garantias fundamentais como linhas mestras para funcionamento do Estado, das instituições e da sociedade desde então.

No que interessa a esta pesquisa, ou seja, o instituto do impeachment e a responsabilização do Presidente da República, cumpre-nos destacar que a Constituição de 1988 trouxe poucas inovações em relação ao instituto, na medida em que reproduz diversas disposições previstas em constituições brasileiras anteriores.

Faz-se necessário, ainda assim, repassar, em linhas gerais, o arranjo jurídico-institucional do impeachment após o processo constituinte, na forma com que se encontra atualmente previsto na Constituição de 1988.

Derrotado o semipresidencialismo pelo Plenário da Constituinte, voltamos ao velho e conhecido sistema presidencialista de governo vigente em todos os períodos republicanos anteriores, através do qual a chefia de Estado e de governo é dada ao Presidente da República, eleito com seu Vice-Presidente, para que desempenhem suas funções durante um período fixo do mandato⁴¹⁴ (arts. 76 e 77 da Constituição de 1988)⁴¹⁵.

Quanto à responsabilidade, a Constituição de 1988 estabelece que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que sejam atentatórios contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85). Neste ponto, observa-se que os bens jurídicos tutelados são os mesmos previstos na Constituição de 1967.

Reproduziu-se, assim como em todas as Constituições anteriores⁴¹⁶, a previsão de que uma lei especial viria a especificar os crimes de responsabilidade e as normas

⁴¹⁴ Originalmente, a Constituição de 1988 previu o mandato fixo de cinco anos, vedada a reeleição. Por meio da Emenda Constitucional de Revisão nº 5, de 1994, reduziu-se o mandato presidencial para quatro anos, vedada a reeleição. Posteriormente, através da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, criou-se a possibilidade de reeleição para um único período subsequente.

⁴¹⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

⁴¹⁶ Tal previsão encontra-se presente em todas as Constituições brasileiras, na forma de lei (Constituições de 1934 e 1937), lei particular (Constituição de 1824) ou lei especial (Constituições de 1891, 1946, 1967, 1969 e 1988).

de processo e julgamento do impeachment (art. 85, parágrafo único) – o que, entretanto, ainda não foi feito até os dias atuais.

Entre as mudanças empreendidas pela Constituição de 1988, conforme destacado anteriormente, uma das mais significativas no regramento do impeachment encontra-se prevista em seu art. 51, que especifica as competências privativas da Câmara dos Deputados.

Diferentemente das Constituições anteriores, que indicavam a prerrogativa da Câmara para declarar a procedência da acusação, a Carta de 1988 especifica a competência da Câmara para autorizar, por dois terços dos seus membros, a instauração de processo contra o Presidente, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, por crimes comuns ou de responsabilidade.

Na prática, houve uma mudança em relação ao procedimento adotado na etapa da Câmara dos Deputados. Isso porque, até a Constituição de 1967, o Plenário da Câmara dos Deputados deveria deliberar em duas oportunidades: a respeito da admissibilidade da denúncia, e posteriormente quanto à procedência, ou não, da acusação.

A partir da redação dada pela Constituição de 1988, a Câmara perdeu a competência para se pronunciar a respeito da procedência da acusação, manifestando-se apenas quanto à autorização para o Senado instaurar o processo. Nesse sentido, a partir de 1988, a Câmara deveria deliberar uma única vez quanto ao juízo de admissibilidade visando o encaminhamento da denúncia para análise pelo Senado.

Por sua vez, o caput art. 86 da Constituição, assim como nas cartas constitucionais anteriores, reafirmou a competência do Senado Federal para processar e julgar, nos casos de crimes de responsabilidade, e do STF para fazê-lo nos casos de crimes comuns.

A Constituição de 1967, de forma genérica, apenas estabelecia que o Presidente ficaria suspenso de suas funções após declarada procedente a acusação – que se dava logo após deliberação da Câmara dos Deputados. A Constituição de 1988, por sua vez, aproveitando-se de dispositivo inserido ainda na etapa das Subcomissões da Constituinte, prevê, em seu art. 86, §1º, que o afastamento cautelar do Presidente se dará após a instauração do processo pelo Senado Federal, nos casos de crimes de responsabilidade, ou depois do recebimento da denúncia ou queixa-crime pelo STF, nos casos de crimes comuns.

Na Constituição de 1967, se decorrido o prazo de sessenta dias e o julgamento não estivesse concluído, o processo de impeachment seria extinto (art. 85, § 2º). Por sua vez, a Constituição de 1988 especificou que “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.”

Outra inovação trazida pela Constituição de 1988 encontra-se prevista no art. 86, §3º, igualmente originada na etapa das Subcomissões da Constituinte, especificando a vedação de prisão do Presidente da República, nos casos de crimes comuns, enquanto não sobrevier sentença condenatória.

Destaca-se, ainda, o art. 86, § 4º, que reproduz dispositivo semelhante ao do art. 87 da Constituição de 1937, que garante imunidade temporária ao Presidente da República, na medida em que veda a possibilidade de que ele seja responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções, durante a vigência de seu mandato.

Em relação ao processo e julgamento pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, a Constituição de 1988 manteve o quórum de dois terços dos votos dos senadores para a condenação (art. 52, parágrafo único) e reproduziu idêntico expediente das Constituições anteriores, que determina que a sessão de julgamento seja presidida pelo Presidente do STF.

A respeito desta determinação, Carlo Velloso destaca a preocupação do legislador constituinte com a legalidade do processo de impeachment, o que justificaria a manutenção do dispositivo que prevê a participação do Presidente do STF na sessão de julgamento:

“No regime da Constituição de 1946, o Presidente do Supremo presidiria o julgamento do impeachment, porque o Vice-Presidente da República era o presidente do Senado. No regime constitucional atual, a Constituição fez do Presidente do Supremo Tribunal Federal o Presidente do Senado, no julgamento de impeachment, a fim de assegurar o exato cumprimento da Constituição.”⁴¹⁷

⁴¹⁷ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O impeachment no constitucionalismo brasileiro, in LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JÚNIOR, Nelson (coord.). Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 1065.

Quanto à pena em caso de condenação por impeachment, a Constituição de 1988 reproduziu a expressão utilizada pela Carta de 1967, ao prever “a perda do cargo, com inabilitação”, ampliando, contudo, o prazo de inabilitação de cinco para oito anos (art. 52, parágrafo único).

4.2.6.4. O impeachment na Terceira República (pós-1988)

Desde a promulgação da Constituição de 1988, em que pese já se tratar do segundo período mais longo da democracia brasileira, o instituto do impeachment foi utilizado com uma frequência jamais vista em nenhum outro período da vida política nacional.

E quando tratamos da frequência com que o instituto vem sendo utilizado, estamos abordando tanto o número de denúncias apresentadas perante a Câmara dos Deputados, quanto o número de processos e julgamentos, por crimes de responsabilidade, empreendidos contra Presidentes da República.

Entre 1988 e 2022, todos os Presidentes da República do período foram denunciados perante a Câmara dos Deputados, totalizando 336 denúncias pela suposta prática de crimes de responsabilidade, conforme se depreende do quadro abaixo:

Número de denúncias por crime de responsabilidade apresentados contra os Presidentes da República no período entre 1990 e 2022⁴¹⁸	
Fernando Collor	29
Itamar Franco	04
Fernando Henrique Cardoso	24
Luís Inácio Lula da Silva	37
Dilma Rousseff	68
Michel Temer	31
Jair Bolsonaro	143

Com base no quadro acima, é possível verificar que Jair Bolsonaro, até janeiro de 2022 – portanto, um ano antes do término do seu mandato –, já era o recordista em número de denúncias por crimes de responsabilidade. As 143 denúncias apresentadas contra

⁴¹⁸ Dados compilados pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

ele correspondem a quase 43% do número total de denúncias apresentadas contra todos os Presidentes do período.

Em seguida, Dilma Rousseff e Luís Inácio Lula da Silva ocupam as posições seguintes em maior número de denúncias, totalizando 68 e 37 pedidos, respectivamente. Destaca-se, por fim, que Itamar Franco e Michel Temer, embora tenham ocupado a Presidência por períodos semelhantes – 2 anos e 3 dias; e 2 anos e 123 dias, respectivamente –, tiveram desempenhos significativamente diversos em relação aos pedidos de impeachment: Itamar Franco recebeu apenas quatro denúncias, enquanto Michel Temer foi denunciado 31 vezes.

Da análise do objeto dos pedidos de impeachment apresentados na Terceira República, verifica-se enorme variedade – e criatividade – por parte dos denunciadores, quanto aos supostos crimes de responsabilidade cometidos pelos Presidentes da República. Há desde divergências quanto à implementação de políticas públicas, passando por apontamentos referentes ao desempenho do governo na seara econômica, omissões dos Presidentes quanto ao cumprimento de seus deveres legais, e ainda, toda a sorte de denúncias envolvendo a suposta participação dos mandatários em escândalos de corrupção revelados pela imprensa nas últimas décadas.

Dos 28 pedidos de impeachment de Fernando Collor, por exemplo, 21 foram apresentados entre julho e agosto de 1992, como desdobramentos de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investigava seu governo.

Itamar Franco, por sua vez, foi denunciado por motivos diversos. Uma delas, apresentada pelo então Dep. Carlos Lupi (PDT/RJ) em abril de 1993, teve como motivação a privatização da Companhia Siderúrgica Nacional. Outra denúncia, datada de fevereiro de 1994, foi apresentada por Orlando Machado Sobrinho, por supostos comportamentos incompatíveis com o decoro do cargo de Presidente, em razão de episódio envolvendo a modelo Lilian Ramos no Camarote da Liga das Escolas de Samba do Rio de Janeiro, durante o Carnaval daquele ano.

Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva ocuparam a Presidência da República por dois mandatos, cada um, sendo os mandatários que por mais tempo governaram o país após a redemocratização. Entre as denúncias apresentadas contra Fernando Henrique Cardoso, podemos citar aquela apresentada por Domingos Neto, em junho de 1997, pela suposta compra de votos por ocasião da votação da PEC que instituiu a reeleição

no país; e a denúncia apresentada por Saulo Vasslmon, em janeiro de 2001, pelo suposto abuso na reedição de medidas provisórias pelo governo federal.

Já entre as denúncias apresentadas contra Luís Inácio Lula da Silva, podemos mencionar oito denúncias apresentadas em 2005, tendo por o escândalo envolvendo o pagamento de valores mensais a deputados em troca de apoio político para o governo – no que ficou conhecido como caso do “Mensalão”.

Curioso destacar ainda, no rol de denúncias contra Lula, a apresentada por Ivan Borges, em dezembro de 2006, pela ausência de correção na tabela do Imposto de Renda, e a denúncia de Rogério Garcez Lobo, datada de agosto de 2010, “pela não elucidação da morte da nadadora Renata Agondi, em 1988, na travessia do Canal da Mancha”.

Ainda em relação aos pedidos de impeachment contra o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, das 37 denúncias, 29 foram protocoladas no primeiro mandato (de 2003 a 2006) e apenas oito se referem ao segundo mandato (de 2007 a 2010). Situação inversa em relação a Fernando Henrique Cardoso: dos 24 pedidos de impeachment contra ele, quatro foram apresentados no primeiro mandato (de 1995 a 1998) e 20 são referentes ao segundo mandato (de 1999 a 2002).

Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro, sem dúvida, governaram durante a década em que houve maior número de pedidos de impeachment desde a promulgação da Constituição de 1988.

Em relação à Dilma Rousseff, podemos mencionar, a título exemplificativo, a denúncia do Sem. Mário Couto (PSDB/PA), datada de abril de 2014, pelas supostas irregularidades na compra da Refinaria de Pasadena, nos EUA, pela Petrobras. No caso de Dilma Rousseff, das 68 denúncias apresentadas, apenas 14 foram protocoladas no primeiro mandato (de 2011 a 2014) e 53 são referentes ao segundo mandato (de 2015 a 2016).

Michel Temer, por sua vez, foi o primeiro Presidente, no exercício do mandato, a ser denunciado – duas vezes, no ano de 2017 – pelo Procurador-Geral da República, por crimes comuns. Além disso, foi denunciado 31 vezes por supostos crimes de responsabilidade. Destas denúncias, pelo menos 16 foram apresentadas em maio de 2017, com base na delação premiada e na divulgação da gravação de uma conversa entre o Presidente e o empresário Joesley Batista, do grupo JBS.

Por fim, entre as 143 denúncias contra o Presidente Jair Bolsonaro, há pedidos baseados em declarações polêmicas ao longo do mandato; pela participação em diversas manifestações antidemocráticas; pela interferência indevida na Polícia Federal; pelo desmonte dos órgãos fiscalizadores do meio ambiente; pelo incentivo à grilagem e pelo desmatamento recorde da Amazônia. Contudo, entre todos os pedidos de impeachment contra Bolsonaro, a gestão temerária do governo na pandemia de covid-19 é a que suscita o maior número de denúncias.

Há um conjunto de fatores que devem ser considerados para justificar a razão pela qual a Terceira República, inaugurada após 1988, bateu o recorde no número de denúncias apresentadas contra todos os Presidentes da República no período.

O primeiro fator, sem dúvida, é a consolidação da democracia, das liberdades e do pleno exercício da cidadania, com ampliação da participação social no processo político. Podemos destacar, nesse sentido, a plena liberdade de imprensa e o direito à manifestação, garantidos pela Constituição de 1988, que deram ao período político subsequente o verniz democrático que possibilitou o efetivo controle social dos governos, como não se viu em nenhum outro período político do país.

Paralelamente, os cidadãos deixaram de ser meros expectadores da política e passaram a exercer, em sua plenitude, os direitos assegurados pela Constituição de 1988, pressionando, fiscalizando e, através de grandes mobilizações, influenciando decisivamente nos rumos da política e das instituições.

O segundo fator que pode explicar esse significativo número de denúncias, desde a redemocratização, se refere à facilitação e ampliação do acesso aos meios de comunicação e ao próprio Estado. É inegável, nesse sentido, que a televisão em um primeiro momento, e posteriormente, a telefonia celular, a internet e as redes sociais revolucionaram todos os aspectos da vida privada, incluindo o modo de se informar e de participar do processo político.

Com as novas tecnologias, encurtaram-se as distâncias, ampliou-se o acesso à informação de forma cada vez mais rápida e sem intermediários – sem desconsiderar, entretanto, as limitações e consequências problemáticas disso, como a propagação de notícias falsas e manipulação de massas, por exemplo.

O próprio poder público precisou se adequar às novas tecnologias e às demandas cada vez mais significativas por acesso à informação e transparência. Nesse sentido, os órgãos públicos de todas as esferas, criaram instrumentos para facilitar a participação e o controle social de todos os seus atos pela sociedade civil.

Por fim, para além dos aspectos positivos como a consolidação da democracia, da liberdade de imprensa e da facilitação de acesso à informação, outros dois fatores podem explicar esse número tão expressivo de pedidos de impeachment: a polarização política e a hiperfragmentação partidária.

Segundo estudo da empresa Ipsos em parceria com o Instituto de Política da King's College de Londres, a polarização política no Brasil supera a média de 28 países e é apontada como maior causa de tensão social segundo percepção dos brasileiros. Na pesquisa, 83% dos entrevistados brasileiros responderam que há “muita” tensão entre pessoas que apoiam diferentes partidos políticos, enquanto a média global é de 69%⁴¹⁹.

Para além da forte polarização política crescente na última década, também merece destaque a hiperfragmentação partidária que se deu no Brasil a partir de diversas intervenções legislativas e judiciais que facilitaram a proliferação de partidos no Brasil⁴²⁰.

Com mais partidos autorizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e com representação no Congresso Nacional⁴²¹, o que se viu foi o aumento na dificuldade de interlocução entre os sucessivos governos e o Congresso Nacional, com mais embates e mais crises políticas, o que, por sua vez, retroalimenta a polarização política na sociedade e torna o terreno fértil para prosperarem denúncias por crimes de responsabilidade e pedidos de impeachment contra os Presidentes da República.

⁴¹⁹ A pesquisa online foi realizada com 23.004 entrevistas em 28 países, sendo 1000 entrevistados brasileiros, entre 23 de dezembro de 2020 e 8 de janeiro de 2021, in *Culture wars around the world: polarização partidária é apontada como maior causa de tensão no Brasil*. Ipsos, 2021. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/culture-wars-around-world-polarizacao-partidaria-e-apontada-como-maior-causa-de-tensao-no-brasil>. Acesso em: 18 dez. 2021.

⁴²⁰ Podemos citar, nesse sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a cláusula de desempenho inconstitucional, no ano de 2006; e as sucessivas reformas eleitorais aprovadas pelo Congresso Nacional, como o fim da verticalização das coligações, aprovado por meio da Emenda Constitucional nº 52/2006, in GUIMARÃES, Luís Gustavo F., op. cit., pp. 159-160.

⁴²¹ Se após as eleições de 1994, as três maiores bancadas representavam 50,5% da Câmara e 69,1% do Senado; em 2018, os três maiores partidos representavam apenas 28,2% da Câmara e 34,5% do Senado in GUIMARÃES, Luís Gustavo F., op. cit., p. 164.

Lançadas as hipóteses que podem justificar o excessivo número de pedidos de impeachment apresentados contra todos os Presidentes do período pós-1988, convém que se verifique o encaminhamento que vem sendo dado a todas elas.

Conforme destacam Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva, “em casos anteriores à Constituição de 1988, o trabalho de sepultamento político de denúncias costumava ser feito pela comissão especial de impeachment da Câmara”⁴²². Após a redemocratização, entretanto, os presidentes da Câmara adquiriram “o hábito de despachar rapidamente as denúncias que recebiam, salvo uma ou outra exceção”.

Assim, da análise de todas as denúncias apresentadas contra Presidentes da República entre 1990 e 2014, verifica-se, na maior parte delas, celeridade do Presidente da Câmara no encaminhamento da matéria, muitas das quais descartadas, de ofício, pelo não preenchimento dos requisitos formais, como a ausência de comprovação da quitação eleitoral, ou ainda, por serem consideradas ineptas, sem justa causa ou por falta de objeto – ou seja, quando não devidamente caracterizado o crime de responsabilidade.

A esse respeito, quando instado a se posicionar, em mais de uma oportunidade, como nos Mandados de Segurança nº 20.941, de 1990, e nº 23.885, de 2002, o STF reconheceu a legitimidade do Presidente da Câmara para o “exame liminar da idoneidade da denúncia popular”⁴²³, podendo rejeitá-la, de ofício, quando constatados vícios formais em seu teor, ou, ainda, quando “patentemente inepta ou despida de justa causa”⁴²⁴, sem prejuízo do controle pelo Plenário da Câmara, mediante recurso.

Até 2014, haviam sido apresentadas 108 denúncias contra Presidentes. Destas, 107 foram arquivadas por decisão unilateral dos Presidentes da Câmara, abrindo a possibilidade, nos termos do art. 218, parágrafo 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para a interposição de recurso ao Plenário, contra a decisão que indeferiu o recebimento da denúncia.

⁴²² MAFEI, Rafael; SILVA, Virgílio Afonso da. Controlando o tempo do impeachment. Revista Piauí, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/controlando-o-tempo-do-impeachment/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

⁴²³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-1/DF, Plenário, Rel. p/ acórdão: Min. Sepúlveda Pertence, d.j. 09 fev. 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 28 fev. 2022.

⁴²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.885-1/DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, d.j. 28 ago. 2002.

Nos termos do art. 226, inciso I, do mesmo Regimento Interno, apenas parlamentares são considerados legítimos para a interposição do referido recurso. Por essa razão, nas diversas ocasiões em que cidadãos, autores de pedidos de impeachment, interpuseram seus próprios recursos, estes foram sumariamente indeferidos, por ausência de legitimidade recursal.

Ainda assim, em nove oportunidades foram interpostos, por parlamentares, recursos ao Plenário da Câmara dos Deputados, contra o indeferimento das denúncias. Destes recursos, três eram referentes a denúncias contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso e seis contra o Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em todas essas oportunidades, após deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados, confirmou-se a decisão pelo arquivamento das denúncias.

Há que se destacar, entretanto, que a partir de 2015, rompe-se com a tradição dos Presidentes da Câmara em dar rápido encaminhamento aos pedidos de impeachment. Sob a presidência do Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), entre 2015 e 2016, dos 57 pedidos de impeachment encaminhados contra a Presidente Dilma Rousseff, 26 foram sumariamente ignorados. Quanto aos demais, só ganharam alguma celeridade, a partir do segundo semestre de 2015, de acordo com o juízo de conveniência política e interesse do Presidente da Câmara⁴²⁵.

Com os precedentes da gestão do Dep. Eduardo Cunha, não espanta que seus sucessores, os Deputados Rodrigo Maia (DEM/RJ) e Arthur Lira (PP/AL) tenham adotado o mesmo expediente e simplesmente abdicado, entre 2016 e 2022, de dar o devido encaminhamento para os pedidos de impeachment, conforme determina a Constituição Federal, a Lei nº 1.079/1950 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Das 31 denúncias por crime de responsabilidade apresentadas contra Michel Temer, apenas uma foi arquivada por despacho do Deputado Rodrigo Maia, em 2017. Todas as demais foram ignoradas pelo Presidente da Câmara até o término do mandato do Presidente Michel Temer, quando, por perda de objeto, foram arquivadas, em 8 de fevereiro de 2019.

Seguindo a mesma tendência, já sob governo de Jair Bolsonaro, os Presidentes da Câmara Rodrigo Maia (nos anos de 2019 e 2020), e Arthur Lira (desde 2021),

⁴²⁵ Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva recordam que, no segundo semestre de 2015, “a base do governo estava acuada pelos avanços da Lava Jato e o próprio Cunha penava para conseguir apoio no processo que respondia no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara” in MAFEI, Rafael; SILVA, Virgílio Afonso da., Controlando o tempo do impeachment., op. cit.

igualmente ignoraram 142 pedidos de impeachment do Presidente da República, com a exceção da primeira denúncia, oferecida em 5 de fevereiro de 2019, que foi arquivada pelo Deputado Rodrigo Maia no dia 27 daquele mesmo mês, por se tratar de um documento apócrifo e, portanto, que não preenchia os requisitos formais.

Verifica-se, portanto, que, entre 1990 e 2015, 107 de 108 denúncias por crime de responsabilidade contra Presidentes da República foram arquivadas pelos Presidentes da Câmara dentro de prazo razoável. Em nove casos, parlamentares interpueram recursos contra os arquivamentos, embora tais decisões tenham sido posteriormente ratificadas pelo Plenário da Câmara.

A partir de 2015, essa cultura legislativa sofre forte mudança, quando a Presidência da Câmara passou a negligenciar a análise dos pedidos de impeachment, ignorando-os e, conseqüentemente, impedindo a interposição de recurso nos casos de arquivamento. A tendência dos últimos anos tem sido, portanto, de omissão por parte dos Presidentes da Câmara, ao não despacharem as denúncias, quer seja pelo arquivamento sumário ou pelo seu prosseguimento.

Feitas as ressalvas e contextualizações, há que se destacar que, desde 1988, entre 336 denúncias, por crimes de responsabilidade, apresentadas contra todos os Presidentes da República, apenas duas – em 1992 e 2016, contra os Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, respectivamente – foram despachadas, pelos Presidentes da Câmara, para comissão especial, dando início à tramitação legislativa dos pedidos de impeachment.

Como é sabido, em 1992 e 2016, houve a autorização, pela Câmara dos Deputados, para instauração do processo, bem como coube ao Senado processá-los e julgá-los. Cumpre-nos, a partir daqui, estudar os dois casos concretos para estabelecer o paralelo entre eles e suas implicações no plano jurídico-constitucional.

CAPÍTULO 5 – ESTUDO DE CASOS: IMPEACHMENTS NO BRASIL PÓS-1988

O objetivo principal deste Capítulo é realizar estudo de casos, tendo por base os dois processos de impeachment contra Presidentes da República, ocorridos no Brasil após a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988. Para tanto, pretendemos, a partir de análise descritiva e comparativa, estabelecer as principais características, elementos e peculiaridades dos processos conduzidos em 1992 e 2016, contra os Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, respectivamente.

A partir do estudo desses casos concretos, será possível compreender a forma com que o impeachment foi aplicado na prática política do país à luz da Constituição de 1988 e da jurisprudência do STF, bem como estabelecer os seus principais atributos materiais, quanto ao objeto e conteúdo do impeachment, e procedimentais, relativos ao rito do processo e às etapas conduzidas por cada uma das Casas legislativas.

5.1. Impeachment de 1992 (Presidente Fernando Collor)

5.1.1. Denúncia e Objeto

A denúncia que desencadeou o processo de impeachment contra o Presidente Fernando Collor foi apresentada perante a Câmara dos Deputados em 1º de setembro de 1992, tendo como signatários Barbosa Lima Sobrinho, Presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), e Marcello Lavenère Machado, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)⁴²⁶.

Na parte dispositiva, a denúncia fundou-se nos crimes de responsabilidade previstos no art. 85, inciso IV e V, da Constituição Federal – que tratam dos atos atentatórios contra “a segurança interna do país” e “a probidade da administração”; e nos arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079/1950 – quais sejam: “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração

⁴²⁶ BRASIL. Senado Federal. Autos do processo de “impeachment” contra o Presidente da República (Diversos nº 12), v. 1, p. 8. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518943>. Acesso em: 20 fev. 2022.

de lei federal de ordem pública”; e “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.”

No documento protocolado na Câmara, contendo 21 páginas, os denunciantes apresentaram longa explanação sobre o papel do impeachment no regime democrático; a exigência de ética política e moral pública enquanto balizas para a interpretação das normas; o dever de atuação das autoridades públicas com honestidade e decoro; e a necessidade de que o Presidente da República fosse julgado por seus atos com base no princípio da moralidade pública.

Quanto ao objeto e a descrição das condutas impugnadas, a denúncia subdividiu-se em cinco seções, quais sejam: i) vantagens indevidas; ii) tráfico de influência; iii) a mentira; iv) falta de decoro e de dignidade para o exercício do cargo; e v) grave omissão.

Em síntese, os fatos narrados apontavam que, desde a posse, Fernando Collor e alguns familiares (sua esposa, uma ex-esposa e sua mãe) “receberam vultuosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem a indicação da origem lícita dessas vantagens” (item 1 da denúncia). Como evidência disso, apontam depósitos na conta bancária da secretária particular do Presidente para o pagamento de despesas pessoais dele e de sua família; prestação de serviços e fornecimentos de bens, por empresas, para a residência particular e outros imóveis do Presidente, incluindo serviços de empreitada nessas propriedades; e, por fim, a transferência, por uma empresa, de um veículo “Fiat Elba” à titularidade do Presidente.

Segundo o item 2 da denúncia, todas essas transações suspeitas teriam sido apontadas no Relatório Final da “CPI do PC Farias”⁴²⁷ e as referidas vantagens indevidas teriam sido obtidas em favor do Presidente e seus familiares através de esquema organizado por PC Farias, em troca de acesso privilegiado e a intermediação de interesses privados junto a diversos órgãos do governo federal, valendo-se do prestígio e da proximidade com o Presidente da República, de quem foi tesoureiro da campanha – esta é, inclusive, a base para a alegação de

⁴²⁷ A Comissão Parlamentar Mista de Inquérito denominada de “CPI do PC Farias” foi realizada pelo Congresso Nacional entre junho e agosto de 1992, com o intuito de investigar as suspeitas de irregularidades nas atividades de Paulo César Farias (“PC Farias”) no governo Fernando Collor. O relatório final da CPI apontou que despesas pessoais do Presidente eram pagas por operadores “fantasmas”, na forma de vantagens indevidas articuladas por PC Farias, em troca de acesso aos órgãos e tomadores de decisão do governo e obtenção de informações privilegiadas, in MAGALHÃES, Adriana. Especial CPIs: as atividades de PC Farias no governo Fernando Collor de Mello. Rádio Câmara, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/266246-especial-cpis-1-as-atividades-de-pc-farias-no-governo-fernando-collor-de-mello-05-58/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

que PC Farias teria praticado tráfico de influência em favor de empresas privadas, com a suposta conivência do Presidente da República (item 2 da denúncia).

O item 3 da denúncia baseava-se no fato de que o Presidente teria mentido em pronunciamento na rede nacional de televisão, ao negar que suas despesas pessoais teriam sido pagas por terceiros. Ainda se utilizando do Relatório Final da CPI, a denúncia alega que provas documentais e periciais já teriam sido produzidas, demonstrando a utilização de operadores “fantasmas” para o abastecimento de contas e pagamento das despesas do Presidente.

O item 4 da denúncia, relacionado à falta de decoro e dignidade para o exercício do cargo, tinha como fundamento a gravidade e magnitude das denúncias contra o Presidente, que teriam sido confirmadas, inclusive, pelo irmão do Presidente. Neste item, a denúncia menciona os protestos populares contra o Presidente, como suposta demonstração da perda de dignidade e das condições para o exercício do cargo.

Por fim, o item 5 tratava da “grave omissão” do Presidente diante do tráfico de influência e das vantagens indevidas disponibilizadas por PC Farias a ele e seus familiares. Nesse sentido, nos termos da denúncia, o Presidente “omitiu-se no cumprimento de seu dever básico de zelar pela moralidade pública”⁴²⁸, configurando crime de responsabilidade previsto na Lei nº 1.079/1950.

Quanto aos pedidos, os autores solicitaram que a denúncia fosse recebida como objeto de deliberação; que a acusação fosse admitida pela Câmara dos Deputados e remetida ao Senado Federal para julgamento, com o reconhecimento de sua procedência para aplicar ao denunciado a pena de perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo do procedimento penal cabível.

A denúncia ainda vem acompanhada da indicação de provas, entre elas, a juntada do Relatório Final da CPI PC Farias; a transcrição de dois pronunciamentos oficiais realizados pelo Presidente da República em 30 de junho e 30 de agosto de 1992; o rol de seis testemunhas de acusação; bem como solicitava a requisição do inteiro teor dos autos do inquérito realizado pela CPI e do inquérito instaurado pela Polícia Federal a respeito dos fatos narrados.

⁴²⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 23.

5.1.2. Exame de admissibilidade

No mesmo dia em que foi protocolada, coube ao Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Ibsen Pinheiro, recebê-la e emitir despacho dando início à sua tramitação⁴²⁹, atestando o preenchimento de todos os requisitos formais exigidos no art. 218, §1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴³⁰, quais sejam: assinatura do denunciante com firma reconhecida; documentos comprobatórios dos fatos alegados e indicação de, no mínimo, cinco testemunhas. Em seu despacho, o Presidente da Câmara confirmou, ainda, o preenchimento do pressuposto de tipificação das condutas, com as respectivas hipóteses legais.

No dia seguinte, na sessão de 2 de setembro de 1992, foi realizada a leitura da denúncia e do despacho de tramitação no Plenário da Câmara dos Deputados. Na sequência, iniciou-se o procedimento, por determinação do Presidente da Casa, para formação da Comissão Especial que analisaria a denúncia⁴³¹.

Através de reunião do colégio de líderes partidários da Câmara, realizada naquela mesma data, foi definido que a Comissão Especial para deliberar sobre a admissibilidade do impeachment seria composta por 49 membros titulares e 49 suplentes, cujas vagas seriam distribuídas proporcionalmente, respeitando a representação partidária das bancadas na Câmara⁴³². Definiu-se, ainda, que os integrantes da Comissão seriam indicados pelos líderes partidários e aprovados, conforme determina o Regimento Interno, por meio de eleição a ser realizada pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Em 3 de setembro, coube ao Presidente da Câmara formalizar o resultado da reunião do colégio de líderes, e expedir um Ato da Presidência⁴³³ para constituir a Comissão Especial destinada a dar parecer sobre a denúncia contra o Presidente da República.

⁴²⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 400.

⁴³⁰ “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.”, in BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

⁴³¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 403.

⁴³² BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 412.

⁴³³ Idem.

Em razão do ineditismo da tramitação de um pedido de impeachment contra um Presidente da República à luz da Constituição de 1988, verifica-se a apresentação de diversas questões de ordem formuladas por parlamentares, durante os debates parlamentares que compõem os autos do processo de 1992, que demonstram significativa insegurança quanto ao rito e ao procedimento a ser adotado.

Para responder as diversas questões de ordem formuladas e esclarecer o rito que seria adotado durante a tramitação da denúncia na Câmara, o Presidente da Casa manifestou-se, em 8 de setembro⁴³⁴, reconhecendo que a Constituição de 1988 rompeu a tradição da Constituição de 1946 e da Lei nº 1.079/1950, ao impor à Câmara dos Deputados a mera atribuição de autorizar o prosseguimento da denúncia, cabendo ao Senado toda a etapa de pronúncia da acusação, instrução do processo e julgamento.

Nesse sentido, diante do mero caráter autorizativo da etapa na Câmara, foi rejeitada sumariamente a possibilidade de produção de provas, incluindo a oitiva de testemunhas. Além disso, o Presidente da Câmara concluiu que, diferentemente do que previa a Lei nº 1.079/1950, caberia ao Plenário deliberar uma única vez a respeito do parecer da Comissão Especial, decidindo, de forma terminativa, quanto à autorização para o encaminhamento da denúncia ao Senado.

Ainda em 8 de setembro, o Plenário da Câmara realizou a eleição simbólica dos membros da Comissão Especial. Logo após a votação, foi instalada a Comissão Especial na Câmara, com a eleição do Dep. Gastone Righi como Presidente, e do Dep. Nelson Jobim como Relator⁴³⁵. Na mesma data, o Presidente da República foi notificado a respeito da tramitação da denúncia⁴³⁶, tendo sido fixado o prazo de cinco sessões para que o denunciado apresentasse sua defesa escrita à Comissão Especial⁴³⁷.

Importa destacar aqui, que a Lei nº 1.079/1950 fixava, em seu art. 22, o prazo de vinte dias para que o acusado apresentasse sua contestação, sendo omissa quanto ao prazo para manifestação prévia do denunciado, antes do juízo de pronúncia da acusação. Por sua vez, o Regimento Interno da Câmara estabelecia o prazo de dez sessões para apresentação da defesa

⁴³⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 414.

⁴³⁵ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 421.

⁴³⁶ Idem.

⁴³⁷ O prazo de cinco sessões para manifestação do Presidente foi estabelecido tendo por base o prazo fixado pelo Regimento Interno da Câmara para a tramitação, em regime de prioridade, de proposições de autoria de outros Poderes, da Mesa, do Senado, de Comissões Permanentes e Especiais, ou de cidadãos (arts. 51, II, a. e 52, II do Regimento Interno).

nos casos de autorização para instauração de processo criminal contra o Presidente da República, o Vice-Presidente e Ministros de Estado (nos termos da redação original do art. 217, §1º, inciso I do Regimento Interno, vigente à época dos fatos).

Diante do rito de tramitação da denúncia e do prazo para apresentação da defesa, estabelecido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da República impetrou, perante o STF, o MS nº 21.564, alegando violação ao devido processo legal e seu direito de defesa.

Em síntese, a defesa de Fernando Collor alegava a ilegalidade do Presidente da Câmara quando permitiu a tramitação da denúncia sem submeter, imediatamente, a referida decisão ao Plenário da Câmara. Também alegava que parte significativa da Lei nº 1.079/1950 havia sido revogada pela Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu o sistema de governo parlamentarista. Por fim, também apontava a ilegalidade na decisão do Presidente da Câmara de fixar o prazo de cinco sessões para manifestação da defesa, e de realizar, por meio de votação aberta, a deliberação final a respeito da denúncia. Diante disso, em seu pedido liminar, a defesa do Presidente requereu a sustação do procedimento de impeachment, para que fosse assegurado o direito de defesa do denunciado e observada a necessidade de votação por escrutínio secreto⁴³⁸.

Em 10 de setembro de 1992, o STF reuniu-se para deliberar sobre a medida cautelar do MS nº 21.564⁴³⁹, sob relatoria do Min. Octávio Gallotti. Preliminarmente, o Min. Paulo Brossard ficou vencido ao suscitar a falta de jurisdição da Corte para exercer o controle constitucional e legal do processo de impeachment.

Além disso, por maioria, o Plenário do STF deferiu, parcialmente, a medida cautelar para ampliar de cinco para dez sessões o prazo para que o denunciado apresentasse sua defesa perante a Câmara dos Deputados, adotando interpretação analógica do art. 217, §1º, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, então vigente, que tratava do prazo para defesa do Presidente nos casos de denúncias por crime comuns.

Em 23 de setembro de 1992, o STF realizou o julgamento final do MS nº 21.564, com importantes considerações a respeito do processo de impeachment e o papel atribuído à Câmara e ao Senado, a partir das mudanças promovidas pela Constituição de 1988.

⁴³⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 435.

⁴³⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 436.

Em síntese, o Pleno do STF reconheceu a mudança o papel da Câmara no processo de impeachment a partir da Constituição de 1988. Se antes, com base na Constituição de 1946, cabia à Câmara analisar a denúncia e formular a acusação, com a Constituição de 1988, seu papel se restringiu ao caráter meramente autorizativo quanto à admissibilidade e prosseguimento da denúncia. Nesse sentido, na nova ordem constitucional, cabe ao Senado formular a acusação (juízo de pronúncia) e proferir o julgamento.

Ainda em relação ao Acórdão do MS nº 21.564, merece destaque a menção ao caráter político da decisão a ser proferida pela Câmara quanto à admissibilidade da denúncia:

“na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas.”⁴⁴⁰

Apesar de reconhecer a referida conotação política da Câmara dos Deputados no juízo de admissibilidade, o Plenário do STF, por maioria, confirmou a medida cautelar que estendeu de cinco para dez sessões o prazo para apresentação da defesa do denunciado, em atenção ao princípio constitucional do direito de defesa.

Em sua decisão final a respeito do MS nº 21.564, o STF, respondendo às alegações do impetrante, rejeitou a tese de que a Lei nº 1.079 teria sido revogada pela Emenda Constitucional do parlamentarismo, reconhecendo que a Lei do Impeachment foi reinserta no ordenamento jurídico – por meio do fenômeno da “represtinação expressa” – com a Emenda Constitucional nº 6, de 1963, que reintroduziu o presidencialismo.

O STF também se manifestou quanto à recepção da Lei nº 1.079/1950 pela Constituição de 1988, naquilo em que ela não se mostre incompatível com a nova ordem constitucional. Com base nesse entendimento, rejeitou o argumento da defesa do Presidente Fernando Collor que pedia para que fosse reconhecida a inconstitucionalidade do art. 23 da Lei e sustada a decisão do Presidente da Câmara a respeito da realização da votação da denúncia em escrutínio aberto.

⁴⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564-0/DF, Plenário, Rel. p/ acórdão: Min. Carlos Velloso, Brasília-DF, d.j. 23 set. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 21 fev. 2022.

De volta à análise da tramitação legislativa do impeachment do Presidente Fernando Collor, verifica-se que a denúncia foi analisada pela Comissão Especial da Câmara de forma bastante célere, entre os dias 08 e 24 de setembro de 1992. Curioso notar, nesta etapa, que a Presidência da Câmara tenha encaminhado ao colegiado a íntegra da denúncia e todos os seus documentos anexos somente em 21 de setembro – portanto, poucos dias antes da conclusão dos trabalhos –, data em que também foi franqueado o acesso da defesa do denunciado aos autos do procedimento⁴⁴¹.

Em 22 de setembro de 1992 – apenas um dia após ter tido acesso aos autos, a defesa do Presidente Fernando Collor encaminhou suas alegações preliminares de defesa⁴⁴², apontando, entre diversos argumentos de ordem material e processual: o cerceamento do direito de defesa, diante da impossibilidade de produção de provas na etapa da Comissão Especial; a inépcia da inicial, baseada em alegações genéricas sem demonstração objetiva das condutas imputadas contra o Presidente; e a suposta ilegitimidade dos denunciantes, uma vez que os fatos narrados remeteriam a crimes comuns cuja uma ação penal pública seria privativa do Ministério Público.

Em 23 de setembro, o Relator, Dep. Nelson Jobim, apresentou o seu parecer contrário à produção de provas na etapa do exame de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, por se tratar de um juízo meramente autorizativo. Além disso, concluiu, com base nos fatos narrados na denúncia, pela “admissibilidade jurídica e política” da acusação e consequente autorização para instauração de processo por crime de responsabilidade contra o Presidente Fernando Collor, perante o Senado Federal⁴⁴³.

Merecem destaque, no parecer do Relator, algumas importantes considerações que podem servir de baliza teórica para compreensão que se tinha, no curso daquele processo, a respeito da natureza do impeachment e do juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados:

“A competência da Câmara dos Deputados constitui-se na emissão de um juízo admissibilidade, que se decompõe em dois subjuízos relativamente autônomos, mas com forte relação de subordinação: o primeiro, de natureza jurídica, diz com as condições para o recebimento

⁴⁴¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 436.

⁴⁴² BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 454.

⁴⁴³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 665.

da denúncia; o segundo, de natureza política, diz com a conveniência e a oportunidade da instauração do processo de impedimento.”⁴⁴⁴

Em 24 de setembro, o parecer do Relator foi aprovado na Comissão Especial, por 32 votos a favor, 1 voto contra e 15 ausências; no dia seguinte, em 25 de setembro, o parecer à denúncia contra o Presidente Fernando Collor foi lido no Plenário da Câmara dos Deputados.

Respondendo à questão de ordem formulada por um parlamentar, o Presidente da Câmara esclareceu que o quórum de dois terços era apenas exigido para a aprovação da admissibilidade da denúncia em Plenário, não se aplicando à etapa da Comissão Especial, isso porque “as comissões não deliberam sobre a matéria, apenas oferecem parecer”⁴⁴⁵.

Tão logo iniciada a discussão da denúncia em Plenário, em 28 de setembro, foi assegurado ao denunciado, diretamente ou por meio de seus advogados, o direito para manifestar-se oralmente e apresentar sua defesa. O Presidente, contudo, não compareceu à sessão e não enviou qualquer representante.

Ainda em 28 de setembro, o Presidente da Câmara dos Deputados reiterou sua decisão anterior, referendada pelo STF no âmbito do MS nº 21.564, de que a autorização para prosseguimento da denúncia contra o Presidente da República seria deliberada pelo Plenário da Câmara dos Deputados por meio de votação nominal aberta e pelo processo de chamada dos parlamentares em ordem alfabética.

Concluída a etapa de discussão em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados votou a admissibilidade da denúncia, que obteve 441 votos a favor, 38 votos contra, 1 abstenção e 23 ausências. Com isso, de forma inédita no Brasil, a Câmara dos Deputados autorizava o encaminhamento de denúncia contra um Presidente da República, para que fosse processado e julgado, por crime de responsabilidade, perante o Senado Federal.

5.1.3. Instauração do processo e afastamento cautelar do Presidente

⁴⁴⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 661.

⁴⁴⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação do P.C 5/1992 CESP. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=165335>. Acesso em: 20 fev. 2022.

Um dia depois da votação da admissibilidade pela Câmara dos Deputados, em 30 de setembro de 1992, os autos que instruíam a denúncia contra o Presidente Fernando Collor foram encaminhados ao Senado Federal. Havia, contudo, assim como na etapa da Câmara dos Deputados, enorme incerteza a respeito do procedimento a ser adotado e do momento em que se daria efetivamente a instauração do processo de impeachment e o consequente afastamento cautelar do Presidente da República. O motivo de tanta incerteza, como se demonstrará, se dava em razão das incongruências entre a Lei nº 1.079/1950, a Constituição de 1988 e, aplicável nesta etapa, o Regimento Interno do Senado Federal.

A Lei nº 1.079/1950 previa, em seu art. 23, §1º, a competência da Câmara dos Deputados para deliberar sobre a procedência da denúncia e, como consequência, decretar a acusação. O §5º do mesmo artigo estabelecia como efeitos imediatos do decreto de acusação, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio, até a sentença final⁴⁴⁶.

A Constituição de 1988, por sua vez, alterou o regramento vigente desde a Constituição de 1946, para especificar que o Presidente ficará suspenso de suas funções, “nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal” (art. 86, §1º, II).

Por fim, o Regimento Interno do Senado Federal, em seu art. 380⁴⁴⁷, embora não fosse suficientemente claro, indicava que, para a efetiva instauração do processo, seria necessário que a autorização da Câmara fosse lida em Plenário, seguida da eleição de uma Comissão Especial responsável pelo processo.

Coube, então, ao Presidente do Senado, Sen. Mauro Benevides⁴⁴⁸, esclarecer o procedimento que seria adotado, a partir da interpretação adotada pela Mesa quanto à

⁴⁴⁶ “Art. 23. §1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados. (...) §5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.”

⁴⁴⁷ “Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão as seguintes normas: a) recebida pela Mesa do Senado a autorização da Câmara para instauração do processo, nos casos previstos no art. 377, I, ou a denúncia do crime, nos demais casos, será o documento lido na Hora do Expediente da sessão seguinte; II - na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo;” in BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 21 fev. 2022.

⁴⁴⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 704.

aplicação do art. 380 do Regimento Interno, procedendo-se à eleição dos membros da Comissão Especial para dar prosseguimento da denúncia no Senado.

Seguindo tal entendimento, foi eleita a Comissão Especial, composta por 21 senadores titulares e 21 suplentes, indicados pelos líderes partidários e distribuídos proporcionalmente de acordo com o tamanho das bancadas. Na mesma data, em 30 de setembro, os membros eleitos da Comissão Especial foram convocados para se reunirem e darem início aos seus trabalhos, elegendo o Sen. Élcio Alvares como Presidente e o Sen. Antônio Mariz como Relator⁴⁴⁹.

Persistiam, contudo, dúvidas significativas quanto à forma e ao momento em que se daria a efetiva instauração do processo e o afastamento do Presidente⁴⁵⁰. A solução encontrada pela Comissão Especial, adotando proposta do próprio Relator, foi a elaboração de um parecer prévio sobre a regularidade formal da denúncia, a ser encaminhada ao Presidente do Senado para instauração do processo.

Logo após a instalação da Comissão e designação do Relator, procedeu-se à elaboração do parecer preliminar da Comissão Especial (Parecer nº 302/1992)⁴⁵¹, contendo apenas dois parágrafos, nos quais o Relator informava que a Comissão havia apreciado a denúncia e os autos do procedimento encaminhado pela Câmara dos Deputados, e verificado que os referidos documentos estavam formalmente corretos e adequados às exigências legais. Por fim, o parecer concluía no sentido de que deveria ser instaurado o processo por crime de responsabilidade contra o Presidente Fernando Collor, nos termos da denúncia e do relatório circunstanciado.

Na sequência da reunião, o parecer foi simbolicamente aprovado pelos membros da Comissão Especial, restando pendente, para instauração do processo, sua apreciação pelo Plenário do Senado. É curioso notar, a respeito da enorme insegurança jurídica e do ineditismo do primeiro processo de impeachment no país, que os Senadores não tinham clareza se seria necessária a deliberação do Plenário, conforme se depreende das notas taquigráficas da referida reunião.

Apesar disso, o Parecer nº 302 foi encaminhado para o Plenário, onde 56 Senadores assinaram conjuntamente um requerimento de urgência, com o intuito de que a

⁴⁴⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 725.

⁴⁵⁰ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 118.

⁴⁵¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 722.

matéria pudesse se sobrepor a outras proposições previstas na pauta da Ordem do Dia do Senado.

Nesse sentido, em 1º de outubro de 1992, na 194ª sessão deliberativa do Senado Federal⁴⁵², foi aprovado o requerimento de urgência e, na sequência, o Parecer nº 302/1992, ambos de forma simbólica pelo Plenário, autorizando-se, de forma bastante célere, a instauração do processo por crime de responsabilidade contra o Presidente Fernando Collor.

Da análise dos autos do processo, desde o recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados, verifica-se uma sucessão de dúvidas e incertezas a respeito do rito, das regras e do procedimento a ser adotado. Mesmo após aprovada a autorização para instauração do processo pelo Senado, ainda havia bastante insegurança quanto à intimação do Presidente da República e os passos seguintes a serem adotados.

Como forma de dirimir todas as dúvidas e dar segurança jurídica ao processo, o STF, em reunião administrativa, elaborou um roteiro de 30 itens, com a definição do rito de julgamento a ser seguido dali por diante⁴⁵³.

Com base nesse roteiro encaminhado pelo Presidente do STF, Min. Sydney Sanches, ao Senado, em 2 de outubro de 1992, o Presidente Fernando Collor – agora réu por crime de responsabilidade – foi notificado oficialmente quanto ao seu afastamento do exercício do cargo, por meio de documento oficial assinado conjuntamente pelos Presidentes do STF e do Senado Federal.

O mandado de citação foi entregue, no Palácio do Planalto, pelo 1º Secretário do Senado Federal, acompanhado de outros dois Senadores, ocasião em que Fernando Collor foi oficialmente afastado do exercício da Presidência da República pelo período de até 180 dias⁴⁵⁴.

Com base no entendimento expedido pelo Presidente do Senado à época, a partir da intimação e afastamento cautelar do Presidente, considera-se oficialmente instaurado o processo de impeachment contra o Presidente da República. Além disso, na mesma data,

⁴⁵² BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 760.

⁴⁵³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 773.

⁴⁵⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 787.

coube ao Senado proceder à comunicação oficial para que o Vice-Presidente Itamar Franco assumisse interinamente a Presidência da República⁴⁵⁵.

5.1.4. Instrução do processo e juízo de acusação

A partir do afastamento cautelar do Presidente e da instauração do processo propriamente dito, o impeachment ganha formato e características cada vez mais similares às de um processo jurídico de natureza criminal, com formalidades e garantias típicas do direito sancionador.

Não por acaso, assim que o processo de impeachment é instaurado no Senado Federal, os autores da denúncia constituíram Evandro Lins e Silva e Sérgio Sérvulo da Cunha, dois notórios criminalistas, como advogados de acusação, que posteriormente teriam a colaboração do professor Fábio Konder Comparato⁴⁵⁶. A defesa do Presidente Fernando Collor que, por sua vez, era exercida pelo advogado José Guilherme Villela desde o início do procedimento na Câmara, ganha o reforço de Antônio Evaristo de Moraes Filho.

No roteiro proposto pelo Min. Sydney Sanches, subdivide-se o processo de impeachment no Senado em duas fases principais: o juízo de acusação (“judicium accusationis”), contendo todos os atos de instrução processual até a votação sobre a procedência ou improcedência da acusação; e a fase de julgamento (“judicium causae”), desde a apresentação do libelo acusatório até o julgamento, com lavratura da sentença e notificação do denunciado.

Para fins metodológicos desta pesquisa, separamos as duas fases em seções diferentes. Para tanto, analisaremos, inicialmente, a forma com que se deu o juízo de acusação, ou seja, a instrução processual até a deliberação, pelo Plenário do Senado, da procedência ou improcedência da acusação.

Conforme demonstrado anteriormente, na Constituição de 1946 – vigente quando a Lei do Impeachment foi elaborada –, o pronunciamento quanto à procedência da acusação era de competência da Câmara dos Deputados, passando à competência do Senado com a Constituição de 1988. Diante dessa significativa alteração de ordem constitucional, os

⁴⁵⁵ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 788.

⁴⁵⁶ MAFEI, Rafael., op. cit., p. 116.

dispositivos da Lei nº 1.079/1950 que regulam os atos processuais de pronúncia da acusação pela Câmara, foram revogados pela Constituição de 1988.

Nesse sentido, o STF, ao elaborar o rito procedimental do impeachment de 1992, utilizou-se, analogicamente, dos dispositivos da Lei nº 1.079/1950 que dispõem sobre os atos processuais relacionados ao juízo de acusação, pelo Senado, dos crimes de responsabilidade dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da República (arts. 36 e 41 a 73).

Esse improviso interpretativo reforça a percepção que se tem quanto à insegurança jurídica das regras e dos procedimentos a serem adotados quando da tramitação de um processo tão complexo e controverso quanto o impeachment. Atesta, ainda, de forma incontroversa, a irreparável defasagem da Lei nº 1.079/1950 diante da nova ordem constitucional inaugurada em 1988.

Com base no rito procedimental oferecido pelo Min. Sydney Sanches, a partir da notificação e afastamento cautelar do Presidente, abriu-se o prazo de 20 dias para a apresentação de sua defesa e indicação dos meios de prova que pretendesse produzir (item 10 do rito procedimental)^{457,458}.

Com a notificação do denunciado e a instauração do processo, coube à Comissão Especial retomar os seus trabalhos, dando início à instrução processual propriamente dita. Sobre esta etapa, o rito procedimental previa a possibilidade de recurso para o Presidente do STF contra quaisquer deliberações da Comissão Especial, em qualquer fase do procedimento, fixando o prazo de interposição de cinco dias (item 17 do procedimento)⁴⁵⁹.

Nesse sentido, o Presidente do STF, ao analisar os recursos provenientes de decisões da Comissão Especial, exerceria uma espécie de controle concomitante aos trabalhos dos senadores, como forma de assegurar a observância do rito estabelecido, dos direitos da acusação e da defesa, como um verdadeiro fiador do devido processo legal durante a tramitação do impeachment.

⁴⁵⁷ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 787.

⁴⁵⁸ Nesta etapa, o prazo original para apresentação de defesa prévia, conforme previsto no art. 49 da Lei nº 1.079/1950, era de apenas 10 dias. Contudo, fixou-se o dobro do prazo de forma proposital, com o intuito de que o prazo para defesa não fosse inferior ao prazo para alegações finais – de 15 dias – que, conforme veremos a seguir, tampouco existia na Lei nº 1.079/1950, tendo sido extraído da Lei nº 8.038/1990, que trata das normas aplicáveis às ações perante o STF.

⁴⁵⁹ Baseado no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, arts. 38 e 73 da Lei nº 1.079/1950, art. 48, incisos VIII a XIII, do Regimento Interno do Senado Federal, art. 17, I, n, e II, f, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e no art. 593, II, do Código de Processo Penal.

O rito procedimental fixado pelo STF fixava a ampla instrução probatória, na Comissão Especial, com observância do princípio do contraditório e a possibilidade de intervenção processual dos denunciantes e da defesa do denunciado (item 12 do rito)⁴⁶⁰. Além disso, previa a possibilidade de realização de interrogatório do denunciado pela Comissão Especial, facultando-lhe o direito de não comparecer ou de não responder às perguntas formuladas (item 11 do rito procedimental)⁴⁶¹.

Após a instrução probatória, o rito fixado pelo STF previu, sem precedente na Lei do Impeachment, a possibilidade de apresentação de alegações finais escritas pelos denunciantes e pelo denunciado, sucessivamente, no prazo de quinze dias (item 13 do rito)⁴⁶².

Apresentadas as alegações finais, caberia ao Relator, no prazo de 10 dias, elaborar o Parecer da Comissão Especial sobre a procedência ou improcedência da acusação. Depois de aprovado na Comissão, o referido Parecer deveria ser publicado e distribuído, com todas as peças que o instruíam, a todos os Senadores e incluído, em 48 horas, na Ordem do Dia do Plenário (item 14 do rito)⁴⁶³.

O rito procedimental previa, ainda, a discussão e votação nominal do Parecer da Comissão Especial, em turno único, pelo Plenário do Senado. Caso a acusação fosse rejeitada, o processo seria arquivado; caso fosse aprovada por maioria simples dos votos, a acusação seria considerada procedente (item 15 do rito)⁴⁶⁴. Após a deliberação do Plenário do Senado, o Presidente da República e os denunciantes deveriam ser notificados da decisão, o que seria equivalente a um juízo de pronúncia (item 16 do rito)⁴⁶⁵.

Dentro do prazo estabelecido, em 26 de outubro, o Presidente Fernando Collor apresentou as suas alegações preliminares de defesa⁴⁶⁶, sustentando que houve, desde a etapa da Câmara dos Deputados, cerceamento do direito de defesa, e que a denúncia era inepta. No mérito, sustentava que as condutas supostamente praticadas pelo Presidente não estariam tipificadas no rol de crimes de responsabilidade; rechaçava que o Presidente tivesse se

⁴⁶⁰ Baseado nos arts. 3º e 155 do Código de Processo Penal, combinado com o art. 332 do Código de Processo Civil vigente à época, e os arts. 38, 52 e 73 da Lei nº 1.079/1950, além do art. 5º, inciso LV da Constituição Federal.

⁴⁶¹ Baseado nos arts. 38 e 73 da Lei nº 1.079/1950, combinados com os arts. 185 e 186 do Código de Processo Penal, e do art. 5º, incisos LIV e LXIII, da Constituição Federal.

⁴⁶² Baseado no art. 11 da Lei nº 8.038/1990.

⁴⁶³ Baseado nos arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁶⁴ Baseado nos arts. 55 e 44, segunda parte, da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁶⁵ Baseado nos arts. 55, segunda parte, da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁶⁶ BRASIL. Senado Federal. Autos do processo de “impeachment” contra o Presidente da República (Diversos nº 12), v. 2, p. 862. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518943>. Acesso em: 23 fev. 2022.

beneficiado com vantagens indevidas ou se omitido diante do suposto tráfico de influência exercido por PC Farias junto ao governo federal; e colocava em dúvida a qualidade do relatório da CPI que serviu de base para o oferecimento da denúncia na Câmara.

Quanto às indicações de provas, a defesa do Presidente arrolou 11 testemunhas, incluindo integrantes de seu governo, e requereu a realização de prova pericial para avaliação dos custos de obras realizadas em sua residência, que, em tese, teriam sido parte das vantagens indevidas recebidas pelo Presidente, nos termos da denúncia.

Seguindo o roteiro estabelecido, em 7 de outubro de 1992, a Comissão Especial retomou os seus trabalhos⁴⁶⁷. Após a manifestação da defesa, a Comissão analisou e deferiu a produção de provas requisitadas pela acusação e pela defesa, com exceção da prova pericial na residência do Presidente. O relator requisitou, de ofício, outras provas, como a requisição dados fiscais, bancários e telefônicos do denunciado⁴⁶⁸.

Seguindo o rito procedimental estabelecido, a Comissão Especial agendou, como primeiro ato da instrução probatória, o interrogatório do Presidente Fernando Collor para 29 de outubro. Na data marcada, contudo, a defesa do Presidente juntou uma petição informando a respeito de sua decisão de não comparecer⁴⁶⁹.

Entre 29 de outubro e 2 de dezembro de 1992, a Comissão Especial realizou uma série de reuniões, para, nos termos do rito procedimental, realizar a oitiva das testemunhas e deliberar sobre requerimentos dos senadores, incluindo a requisição de documentos e solicitação de produção de novas provas.

A análise das atas e notas taquigráficas das reuniões da Comissão Especial nos permite verificar as estratégias processuais ao longo do processo de impeachment, como a dispensa, pelos advogados de acusação, do depoimento de PC Farias⁴⁷⁰, e a tentativa de impugnação, pela defesa, do depoimento da secretária particular do Presidente, Sandra Fernandes de Oliveira, sob alegação – indeferida pela Comissão – de que, por dever de ofício, ela deveria guardar sigilo profissional⁴⁷¹.

⁴⁶⁷ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 812.

⁴⁶⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1016.

⁴⁶⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1064.

⁴⁷⁰ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1331.

⁴⁷¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1281.

Ao longo dos trabalhos, também se verifica que o Presidente do STF, na qualidade de presidente do processo de impeachment, foi pouco demandado para decidir, em grau de recurso, a respeito de controvérsias deliberadas pelos Senadores.

Um dos raros exemplos de intervenção do Presidente do STF se deu com a dificuldade de se realizar a oitiva do ex-Ministro Marcílio Marques Moreira, arrolado como testemunha de defesa, mas que se encontrava fora do país, em compromisso profissional. Dada a impossibilidade de ouvi-lo tempestivamente, a Comissão decidiu, por maioria dos votos, pelo prosseguimento normal do processo, de acordo com o cronograma previamente estabelecido. Inconformada, a defesa do Presidente Collor interpôs recurso contra a decisão da Comissão⁴⁷², requerendo, ao Min. Sydney Sanches, que fosse fixada nova data para o depoimento, após o retorno do depoente ao país.

Em sua decisão⁴⁷³, o Min. Sydney Sanches indeferiu o recurso, aplicando, para tanto, os arts. 397 e 405 do Código de Processo Penal, que dispõe que sobre o direito de substituir testemunha que não for encontrada e que, caso a referida substituição não seja feita, permite o prosseguimento normal do processo.

Em 9 de novembro de 1992, cumprindo o rito procedimental, os advogados de acusação apresentaram suas alegações finais⁴⁷⁴, em que basicamente reiteram os termos iniciais da denúncia, no sentido de que o Presidente teria cometido dois crimes de responsabilidade previstos na Lei do Impeachment, ao ser complacente com o tráfico de influência exercido por PC Farias e de mentir publicamente ao tentar se defender das acusações.

Em 25 de novembro, por sua vez, a defesa de Fernando Collor apresentou suas alegações finais, denunciando que o referido processo teria se convertido em um “julgamento político” e não jurídico, “onde a sentença já está lavrada de véspera”⁴⁷⁵. Além disso, criticava categoricamente a celeridade com que o processo foi conduzido, que seria uma das causas para cerceamento de defesa sofrido desde o início de sua tramitação na Câmara.

A defesa reiterou os argumentos da preliminar de inépcia da inicial, além de questionar a suposta mudança de imputação no objeto das acusações ao longo do processo;

⁴⁷² BRASIL. Senado Federal. Autos do processo de “impeachment” contra o Presidente da República (Diversos nº 12), v. 3, p. 1564. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518943>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁴⁷³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1272.

⁴⁷⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1585.

⁴⁷⁵ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1778.

arguiu, ainda, causas de impedimento e suspeição de 27 senadores, incluindo seis suplentes que exerciam mandato enquanto os respectivos titulares ocupavam cargos de Ministros de Estado no governo interino do Vice-Presidente Itamar Franco. Segundo a defesa, esses senadores não deveriam participar do processo, por não cumprirem o dever de imparcialidade dos julgadores. No mérito, a defesa reforçou os argumentos apresentados anteriormente, de que não teriam sido comprovadas as condutas delitivas do Presidente e de que não haveria a efetiva tipificação dos fatos denunciados em crimes de responsabilidade.

Logo após a apresentação das alegações finais, em 26 de novembro de 1992, o Min. Sydney Sanches apresentou uma manifestação, na qualidade de presidente do processo, a respeito das preliminares suscitadas pela defesa do Presidente Collor⁴⁷⁶. Em síntese, o Ministro rejeitou a preliminar de cerceamento de defesa, pois, por decisão referendada pelo próprio STF no MS nº 21.564, não haveria instrução probatória no exame de admissibilidade pela Câmara dos Deputados. Também foram igualmente rejeitadas as preliminares de inépcia da inicial e de mudança das imputações da acusação ao longo do processo. Por fim, quanto à alegação de suspeição dos senadores, formulada preliminarmente pela defesa, o Presidente do STF igualmente rejeitou, por considerar que os fatos narrados não se enquadrariam nas hipóteses de impedimento previstas no art. 36 da Lei nº 1.079/1950⁴⁷⁷.

A única exceção se deu em relação ao pedido de suspeição contra o Sen. Divaldo Suruagy, de Alagoas, que, nos termos da defesa, seria “inimigo notório e declarado do denunciado”. Em relação a esse caso em específico, o Presidente do STF requisitou uma manifestação do próprio senador a respeito da arguição de suspensão, a fim de que a questão pudesse ser resolvida antes do julgamento do caso. Após ouvir o Sen. Divaldo Suruagy, que refutou que fosse inimigo do Presidente Collor, apenas “adversário declarado”, coube ao Min. Sydney Sanches, na qualidade de presidente do processo, rejeitar a arguição de suspeição⁴⁷⁸.

Após a apresentação das alegações finais, o Relator teria 10 dias para elaborar o seu Parecer. No caso concreto, entretanto, foram precisos apenas dois dias para que, em 27

⁴⁷⁶ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 1988.

⁴⁷⁷ “Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador; a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos coirmãos; b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.”

⁴⁷⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2288.

de novembro, a Comissão Especial se reuniu para a leitura, discussão e votação do Parecer do Relator quanto à procedência da acusação⁴⁷⁹.

O Parecer do Sen. Antônio Mariz, contendo 130 páginas e 3 anexos, apresentava a descrição da denúncia e da defesa; recapitulava a fase de instrução e todas as provas produzidas, incluindo o resumo dos depoimentos testemunhais, e as alegações finais dos denunciantes e do denunciado. O Relator apresentou, ainda, longa consideração a respeito da responsabilidade política no regime democrático, que nos permitem contextualizar melhor a forma com que aqueles atores políticos envolvidos no processo de 1992 compreendiam o instituto do impeachment.

Para o Relator, a responsabilidade política, no regime presidencial, se daria “diretamente (...) perante as Casas do Congresso Nacional, ficando, após o processo e julgamento de natureza política, sujeito à perda do cargo com inabilitação temporária para o exercício de mandatos eleitos e funções públicas”⁴⁸⁰. Não restam dúvidas, portanto, que aos olhos daqueles que operaram o processo contra Fernando Collor em 1992, o impeachment seria um julgamento de natureza iminente política, e voltado, portanto, à responsabilização política do Presidente, a exemplo do voto de desconfiança no parlamentarismo – essa menção é, inclusive, feita pelo próprio Relator⁴⁸¹, ainda que reconhecesse que são institutos de natureza distintas.

No mesmo sentido, ao distinguir os crimes de responsabilidade dos crimes comuns, o Relator esclarece sua compreensão de que os primeiros “não são, pois, infrações penais, mas sim, infrações políticas, que acarretam tão somente a sanção política prevista na Constituição”⁴⁸².

Em seu Parecer, o Relator argumenta quanto à constitucionalidade dos crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/1950 e que são imputados ao Presidente Fernando Collor. Apresenta, ainda, em seção específica, os fundamentos da decisão, reiterando a rejeição às preliminares arguidas pela defesa e refutando os argumentos suscitados quanto à suposta não culpabilidade do Presidente.

⁴⁷⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2001.

⁴⁸⁰ Parecer do Relator sobre a procedência da acusação, in BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2132.

⁴⁸¹ Idem.

⁴⁸² BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2138.

Em suas conclusões, o Relator manifesta-se pela materialidade dos delitos descritos na denúncia, tipificados nos art. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079/1950, com suficientes indícios de autoria, que incriminariam o Presidente. Recomenda, por fim, que a Comissão Especial declare procedentes as acusações contra o Presidente, a fim de que o Senado possa pronunciá-lo e julgá-lo pelos referidos crimes de responsabilidade⁴⁸³.

Na mesma reunião de 27 de novembro de 1992, o Parecer do Relator é debatido e votado na Comissão Especial, tendo sido aprovado por 16 votos a favor e 1 contrário⁴⁸⁴. Ato contínuo, o Parecer foi encaminhado à Mesa do Senado, para publicação, distribuição e inclusão na Ordem do Dia, conforme previa o rito procedimental⁴⁸⁵.

A partir de convocação assinada pelo Presidente do STF e pelo Presidente do Senado Federal⁴⁸⁶, foi realizada, em 2 de dezembro de 1992, a sessão do Plenário para discussão e deliberação, em turno único, do Parecer da Comissão Especial que julgou procedentes as acusações por crime de responsabilidade contra o Presidente Fernando Collor.

Seguindo determinação da Constituição, a sessão foi presidida pelo Min. Sydney Sanches, tendo sido franqueada a palavra para que os senadores inscritos pudessem discutir o Parecer, sem a possibilidade, contudo, de que fosse assegurada manifestação oral da acusação ou da defesa nesta etapa.

Ao término da discussão, ainda na sessão de 2 de dezembro, a votação foi realizada por meio de chamada oral dos senadores, na ordem alfabética dos Estados, tendo sido aprovado o Parecer pela procedência da acusação contra o Presidente Collor, por 67 votos a favor e 3 votos contra⁴⁸⁷. Com isso, restava concluído o juízo de acusação, conforme previsto no rito procedimental. Faz-se necessária, agora, a análise da fase de julgamento e conclusão do processo.

5.1.5. Julgamento e conclusão do processo

⁴⁸³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2207.

⁴⁸⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2076.

⁴⁸⁵ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2228.

⁴⁸⁶ BRASIL. Senado Federal. Autos do processo de “impeachment” contra o Presidente da República (Diversos nº 12), v. 4, p. 2240. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518943>. Acesso em: 23 fev. 2022.

⁴⁸⁷ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2298.

A segunda fase do processo de impeachment no Senado referia-se ao julgamento propriamente dito (*judicium causae*). Para tanto, as regras aplicáveis e etapas procedimentais estavam devidamente previstas nos itens 18 a 30 do rito apresentado pelo Min. Sydney Sanches, em nome do STF.

Após a deliberação do Plenário a respeito da procedência da acusação, seria providenciada a notificação dos advogados de defesa e a intimação dos denunciantes, a quem seriam concedidas vistas do processo, para o oferecimento, em 48 horas, do libelo acusatório e do respectivo rol de testemunhas (item 18 do rito). Ao término desse prazo, a vista do processo seria concedida à defesa para que, também no prazo de 48 horas, apresentasse sua contrariedade ao libelo acusatório, acompanhada do seu rol de testemunhas (item 19 do rito)⁴⁸⁸.

Concluída essa etapa, os autos deveriam ser encaminhados ao Presidente do STF para que fosse designada data para o julgamento do denunciado (item 20 do rito)⁴⁸⁹. Para tanto, o rito procedimental determinava a notificação das partes e intimação das testemunhas arroladas pela acusação e pela defesa, exigindo-se, no mínimo, intervalo de dez dias entre as referidas notificações e o julgamento.

Na data marcada para o julgamento, após abertura da sessão, deveria ser feita a chamada das partes, que poderiam comparecer pessoalmente ou por intermédio de seus procuradores. Caso o denunciado não comparecesse, seria decretada a sua revelia, com o consequente adiamento do julgamento, designação de nova data e nomeação de advogado dativo (item 21 do rito)⁴⁹⁰.

O item 22 do rito⁴⁹¹, por sua vez, especificava que, na sessão de julgamento, presidida pelo Presidente do STF, os senadores presentes participam na qualidade de juízes, com exceção dos que incidirem nas situações de incompatibilidade de natureza jurídico-processual.

Quanto às etapas previstas para a sessão de julgamento, o rito estabelecia, nessa ordem, a leitura dos autos do processo, a inquirição das testemunhas, com possibilidade de contradita, reinquirição e acareação de testemunhas, por iniciativa das partes. Assegurava-

⁴⁸⁸ Item 18 e 19 do rito procedimental baseados no art. 58 da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁸⁹ Baseado no art. 60, caput e parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹⁰ Baseado no art. 62, parágrafo 1º, da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹¹ Baseado no art. 63, caput, combinado com o art. 36 da Lei nº 1.079/1950.

se, aos senadores, o direito de formularem perguntas às testemunhas, sempre por intermédio do Presidente do STF, na qualidade de presidente da sessão (item 23 do rito)⁴⁹².

Após a inquirição das testemunhas, seriam realizados os debates orais, facultadas a réplica e tréplica entre acusação e defesa, no prazo estipulado pelo Presidente do STF (item 24)⁴⁹³. Em seguida, as partes se retirariam do Plenário para que se desse a discussão, em turno único, pelos senadores, sobre o objeto da acusação (item 25)⁴⁹⁴. Concluída também esta etapa, caberia ao Presidente do STF relatar o processo, mediante exposição resumida dos fundamentos da acusação e da defesa, com indicação dos respectivos elementos de prova (item 26)⁴⁹⁵.

Por fim, o julgamento seria realizado por meio de votação nominal dos senadores, que deveriam responder “sim” ou “não” à seguinte pergunta formulada pelo Presidente do STF: “Cometeu o acusado Fernando Collor de Mello os crimes que lhe são imputados, e deve ser ele condenado à perda do cargo e à inabilitação temporária, por oito anos, para o desempenho de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação?” (item 27 do rito)⁴⁹⁶.

Caso aprovada por dois terços dos senadores, o Presidente seria condenado, imputando-lhe a pena de perda do cargo com inabilitação para funções públicas por oito anos, nos termos do item 27 do rito procedimental. Para tanto, a sentença deveria ser lavrada pelo Presidente do STF, e assinada por ele e por todos os senadores que tivessem participado do julgamento. Além disso, seria transcrita resolução do Senado em ata e publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional (item 28 do rito)⁴⁹⁷, com a cientificação imediata da sentença ao denunciado (item 29)⁴⁹⁸ e encerramento do processo (item 30).

Seguindo o roteiro proposto, os advogados dos denunciantes – agora advogados da acusação – foram devidamente intimados e apresentaram, em 3 de dezembro de 1992, o libelo acusatório, contendo apenas 11 páginas, nas quais reiteram as condutas do Presidente e a respectiva tipificação enquanto crimes de responsabilidade previstos na Lei do Impeachment, ao permitir ou não impedir as condutas delituosas de Paulo César Farias junto

⁴⁹² Baseado no art. 65 da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹³ Baseado no art. 66, caput, da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹⁴ Baseado no art. 66, parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹⁵ Baseado no art. 67 da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹⁶ Baseado no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal e art. 68 da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹⁷ Baseado no art. 69 da Lei nº 1.079/1950.

⁴⁹⁸ Baseado no art. 71 da Lei nº 1.079/1950.

ao governo federal – o que configuraria infração de lei federal de ordem pública (art. 8º, item 7, da Lei nº 1.079/1950), e ao mentir e tentar fraudar informações, mediante documentos e declarações falsas, a respeito dos fatos denunciados, agindo com quebra de decoro e de forma incompatível com o cargo (art. 9º, item 7, da Lei nº 1.079/1950). Anexa ao libelo acusatório, a acusação arrolou cinco testemunhas.

Paralelamente à tramitação do processo no Senado Federal, a defesa tentara, mais uma vez, recorrer ao STF, por meio do MS nº 21.623-9, para suspender o processo e reabrir o prazo para alegações finais, além de requerer que fossem reconhecidas as incompatibilidades e suspeições de senadores, em razão de suposta parcialidade dos julgadores. O MS em questão, relatado pelo Min. Carlos Velloso, foi indeferido pelo STF, por não ter sido identificada qualquer ilegalidade na condução do processo pelo Senado Federal.

Ainda em relação ao MS nº 21.623-9, importa destacar, no Acórdão publicado, o entendimento do STF, no sentido de que:

“o Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetidos às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político”⁴⁹⁹

Tal entendimento foi expedido pelos Ministros do STF ao tratarem da arguição de suspeição de diversos senadores. Em síntese, a Corte reconheceu que, ainda que exerça função análoga a de órgão judiciário – ao julgar o Presidente por crime de responsabilidade –, o Senado continua sendo um órgão político, razão pela qual não se submete às mesmas regras processuais rígidas previstas no Código de Processo Penal, quanto à suspeição dos julgadores.

Assim, nos casos de processo de impeachment, aplicam-se tão somente as regras de suspeição previstas na própria Lei do Impeachment, não havendo qualquer ilegalidade na participação, no julgamento do Presidente, de senadores que fossem reconhecidos como sendo seus adversários políticos.

⁴⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.623-9/DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília/DF, d.j. 17 dez. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>. Acesso em: 25 fev. 2022.

De volta à tramitação do processo de impeachment no Senado, em 7 de dezembro de 1992, a defesa do Presidente Fernando Collor, obedecendo ao rito previsto, apresentou sua contrariedade ao libelo acusatório⁵⁰⁰, arrolando, ao final, cinco testemunhas de defesa, e requerendo, mais uma vez, a produção de provas periciais para estimar o custo real das obras que teriam sido realizadas na residência do Presidente e que haviam sido incluídas como objeto de vantagens indevidas recebidas por ele.

No dia seguinte, em 8 de dezembro, o Presidente do STF, na qualidade de presidente do processo, indeferiu a produção de provas periciais requeridas pela defesa, por preclusão do pedido⁵⁰¹. Além disso, no mesmo despacho, designou a data de 22 de dezembro para o julgamento do Presidente e determinou a notificação das partes e intimação das testemunhas – assegurando o cumprimento do prazo mínimo de dez dias entre a notificação e o julgamento, conforme estabelecido pelo rito procedimental.

Por estratégia processual e com o intuito de encurtar o julgamento⁵⁰², os advogados de acusação peticionaram ao Presidente do STF, para formalizar a desistência da inquirição das testemunhas de acusação⁵⁰³. No outro polo processual, por sua vez, havia interesse em retardar o processo, haja vista a proximidade entre a data marcada para o julgamento e o recesso parlamentar, que se iniciaria em 23 de dezembro.

Não por acaso, o Presidente Fernando Collor recusou, em sua residência, o recebimento de sua notificação quanto à data de julgamento. A tentativa protelatória foi em vão, haja vista que o advogado de defesa, na mesma ocasião, encontrava-se nas dependências do Senado e já havia recebido a notificação em nome do Presidente, conforme relatado oficialmente pelo escrivão do processo de impeachment, responsável pelas diligências⁵⁰⁴.

Em mais uma tentativa de retardar o julgamento, o Presidente Fernando Collor destituiu, na noite de 21 de dezembro de 1992, véspera da data da sessão, os seus

⁵⁰⁰ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2389.

⁵⁰¹ Nos termos da decisão do Min. Sydney Sanches, a defesa deveria ter recorrido, tempestivamente, da decisão da Comissão Especial que indeferiu as provas periciais, não sendo possível refazer o pedido quando da apresentação da contrariedade ao libelo acusatório, etapa em que se admite, tão somente, a apresentação do rol de testemunhas.

⁵⁰² MAFEI, Rafael, op. cit., p. 126.

⁵⁰³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2423.

⁵⁰⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2432.

advogados de defesa, proibindo expressamente que viessem a comparecer à sessão agendada para a manhã seguinte⁵⁰⁵.

Para tentar resolver o impasse diante da impossibilidade de realizar o julgamento sem a presença do réu ou de seus advogados, o Presidente do STF, na mesma noite de 21 de dezembro, consultou os antigos advogados de defesa para verificar se aceitariam a nomeação como defensores dativos do réu, para dar prosseguimento ao julgamento. Conforme informado pelo próprio Presidente do STF, os dois advogados declinaram do convite⁵⁰⁶.

Apesar disso, a sessão de julgamento foi mantida para a data de 22 de dezembro. Ao abrir a sessão de julgamento e confirmar a ausência do denunciado ou de seus advogados, o Presidente STF relatou o impasse aos senadores e aos advogados de acusação, declarando a revelia do acusado e nomeando, como defensor dativo, Inocêncio Mártires Coelho, notório jurista da Universidade de Brasília.

Como o referido defensor foi nomeado durante a sessão de 22 de dezembro, para garantir o pleno direito de defesa e o devido processo legal, o Presidente do STF optou por adiar o julgamento para 29 de dezembro. Para que a referida sessão pudesse ser realizada durante o recesso parlamentar, foi acordada previamente, entre os Presidentes da Câmara e do Senado, a convocação extraordinária do Congresso Nacional para o período compreendido até 31 de dezembro de 1992⁵⁰⁷.

Ainda sobre a sessão de 22 de dezembro, importante registrar a fala de protesto do advogado de acusação, Evandro Lins e Silva, em que expressou sua “repulsa à tentativa de tumultuar o andamento do processo de impeachment”, no que denominou de “chicana” utilizada pelo Presidente da República “sem paralelo na história”⁵⁰⁸.

Em 23 de dezembro, o Presidente Fernando Collor constituiu novo advogado de defesa, José Moura Rocha, que requisitou, ao Presidente do STF, vista dos autos do processo pelo prazo de 30 dias⁵⁰⁹, em razão da complexidade jurídica e fática do processo em questão. No dia seguinte, 24 de dezembro, os advogados de acusação manifestaram-se contra o pedido

⁵⁰⁵ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2481.

⁵⁰⁶ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2483.

⁵⁰⁷ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2488.

⁵⁰⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2490.

⁵⁰⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2490.

da defesa, denunciando que esta seria mais uma estratégia meramente protelatória por parte do denunciado⁵¹⁰.

Para resolver mais esse impasse, em 27 de dezembro, o Presidente do STF, na qualidade de presidente do processo, emitiu sua decisão interlocutória⁵¹¹, deferindo a habilitação do novo advogado de defesa do Presidente Collor, mas indeferindo o pedido de vista dos autos por 30 dias e mantendo a sessão de julgamento para 29 de dezembro, conforme previamente estabelecido.

Para evitar novas tentativas de adiamento do julgamento, o Min. Sydney Sanches, na mesma decisão de 27 de dezembro, determinou que o advogado dativo, Inocêncio Mártires Coelho, que havia sido nomeado anteriormente, comparecesse à sessão de julgamento e ficasse à disposição para, se necessário, atuar na defesa do acusado, caso o novo advogado constituído pelo Presidente Collor não comparecesse ou viesse a ser destituído pelo Presidente, a exemplo dos advogados de defesa antecessores⁵¹².

Em 29 de dezembro de 1992⁵¹³, foi realizada a sessão de julgamento do Presidente Fernando Collor por crimes de responsabilidade, com a presença de todos os 81 senadores, além dos autores da denúncia, os advogados de acusação, os advogados da defesa⁵¹⁴, e o advogado dativo nomeado anteriormente pelo Presidente do STF.

Apesar da arguição de suspeição apresentada pela defesa do Presidente Collor, nenhum senador foi considerado impedido para participar do julgamento, conforme decisão do Min. Sydney Sanches, referendada pelo STF no Mandado de Segurança nº 21.623-9.

Seguindo o rito procedimental estabelecido previamente, o Presidente do STF dispensou a leitura dos autos do processo e deu início à inquirição pública das testemunhas de defesa – uma vez que houve a desistência das testemunhas de acusação por iniciativa dos advogados dos denunciantes. Importa mencionar que, para a referida inquirição das

⁵¹⁰ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2501.

⁵¹¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2523.

⁵¹² Para a adoção desse expediente, o Presidente do STF aplicou o art. 251 do Código de Processo Penal, que trata do dever do juiz de prover a regularidade do processo e manter a ordem no curso dos atos; combinado com o art. 3º, que permite a aplicação de analogia no direito processual penal, e o art. 125 do Código de Processo Civil vigente à época.

⁵¹³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2729.

⁵¹⁴ Além de José Moura Rocha, o Presidente Collor constituiu, na véspera, Fernando Neves da Silva como advogado de defesa.

testemunhas, o Presidente do STF adotou os procedimentos previstos no Código de Processo Penal, diante da ausência de especificação a respeito de tal procedimento na Lei nº 1.079/1950⁵¹⁵.

De início, o primeiro impasse surgiu com o não comparecimento de uma das testemunhas de defesa, o Conselheiro Thales Ramalho, por questões de saúde, comprovadas por meio de atestado médico juntado aos autos do processo⁵¹⁶. A defesa do Presidente Collor insistia que a referida testemunha precisava ser ouvida, requerendo, para tanto, que fosse marcada nova data para a inquirição.

Utilizando-se da aplicação subsidiária do art. 455 do Código de Processo Penal⁵¹⁷, com redação vigente à época, indeferiu o pedido formulado pela defesa do Presidente Collor, dispensando a inquirição da referida testemunha por não ter sido invocada, pelos advogados, no momento oportuno, a imprescindibilidade daquele depoimento⁵¹⁸.

Resolvido o impasse, o Presidente do STF deu prosseguimento à sessão com a inquirição da primeira testemunha de defesa, Francisco Gros, ex-Presidente do Banco Central, entre maio de 1991 e novembro de 1992. Contudo, antes que as primeiras perguntas pudessem ser respondidas pela testemunha, a inquirição foi interrompida pelo advogado de defesa, informando que havia acabado de falar, por telefone, com o Presidente Fernando Collor, que havia solicitado a entrega, ao Presidente do Congresso Nacional, de seu pedido de renúncia ao cargo de Presidente da República⁵¹⁹.

⁵¹⁵ “1. A testemunha, que será chamada na ordem constante do rol, ocupará a tribuna à direita desta Presidência; 2. Será qualificada e prestará o compromisso legal (arts. 203 e 210 do Código de Processo Penal e art. 342 do Código Penal); 3. As perguntas serão feitas pela Presidência (art. 212 do Código de Processo Penal); depois, ainda por intermédio da Presidência, as reperguntas serão feitas pelas partes, ou seus procuradores (oralmente) e pelos Srs. Senadores (por escrito); aqui apenas por economia processual, para facilitarmos o trabalho e realizarmos a triagem das perguntas para que não sejam reiteradas; 4. As perguntas e reperguntas devem ser feitas objetivamente, sem necessidade de fundamentação, a fim de que as testemunhas não sejam induzidas, ainda que inconscientemente, às respostas. A Presidência, porém, pode, antes de formulá-las, pedir esclarecimentos ao inquiridor, para que possa avaliar seu cabimento (art. 416, § 2º, do Código de Processo Civil); 5. Às testemunhas não é permitido fazer apreciações pessoais, salvo quando inseparáveis da narrativa do fato (art. 213 do Código de Processo Penal); 6. A acareação, se houver, obedecerá ao mesmo procedimento (arts. 229 e 230 do Código de Processo Penal), sendo que as testemunhas ocuparão as tribunas a cada lado da Mesa, se houver acareação.” in BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2730.

⁵¹⁶ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2731.

⁵¹⁷ “Art. 455. A falta de qualquer testemunha não será motivo para o adiamento, salvo se uma das partes tiver requerido sua intimação, declarando não prescindir do depoimento e indicando seu paradeiro com antecedência necessária para a intimação. Proceder-se-á, entretanto, ao julgamento, se a testemunha não tiver sido encontrada no local indicado.”

⁵¹⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2736.

⁵¹⁹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2738.

A renúncia do Presidente Fernando Collor, escrita à mão em papel timbrado, tinha apenas cinco linhas e já vinha com a data de 29 de dezembro de 1992, o que indica que se tratava de mais uma estratégia acordada com a defesa, como último artifício para interromper o processo de impeachment. Não por acaso, assim que apresentou a carta do Presidente da República, o advogado de defesa requereu a extinção do processo, após a apreciação da renúncia pelo Congresso Nacional.

Diante desse cenário conturbado, o Presidente do STF suspendeu a sessão de julgamento, para que o Presidente do Senado e do Congresso Nacional, Sen. Mauro Benevides pudesse convocar sessão do Congresso Nacional, naquela mesma data, com o intuito de apreciar o pedido de renúncia do Presidente Collor e dar posse, de forma definitiva, ao seu sucessor, o Presidente Itamar Franco.

Após a sessão do Congresso Nacional, ainda em 29 de dezembro de 1992, o Presidente do STF reabriu a sessão de julgamento que havia sido suspensa, restando pendente para ser resolvido o impasse quanto à extinção ou continuidade do processo.

Em sua sustentação, a defesa reiterou que “a inabilitação é necessariamente acessória à pena de perda do cargo, não podendo ser aplicada sem aquela”⁵²⁰. As penas seriam, portanto, cumulativas, não podendo existir uma sem a outra. A acusação, por sua vez, defendeu enfaticamente que a pena de inabilitação para funções públicas não seria acessória, mas simultânea, concorrente e autônoma. A preocupação, conforme demonstrado no pronunciamento da defesa, era a de interrupção do julgamento, sem resolução de mérito: “não é possível que o julgamento do acusado fique no meio, não chegue a seu termo, não chegue ao fim”⁵²¹.

Importa destacar, como fez Rafael Mafei ao analisar o processo de impeachment de 1992, que tanto no libelo acusatório quanto em todas as etapas do processo, a acusação não fez qualquer consideração relativa à aplicação de duas penas, uma vez que sempre que mencionou as consequências da condenação, usou a expressão “pena”, no singular, jamais “penas”. Para o referido autor,

“foi a renúncia de Collor que fez Evandro Lins e Silva sutilmente passar a falar em ‘penas simultâneas’ já no final do julgamento, com o objetivo

⁵²⁰ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2742.

⁵²¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2745.

de construir uma tese jurídica que respaldasse a inabilitação do acusado.”⁵²²

Na sequência, a questão foi debatida entre os senadores. Para alguns, como os Senadores Eduardo Suplicy e Antônio Mariz, relator do impeachment, a renúncia, naquele momento, não seria suficiente para interromper o julgamento, haja vista que as penas de perda do cargo e inabilitação para função pública não seriam acessórias⁵²³.

Outros, como o Sen. Josaphat Marinho, sustentavam que não haveria embasamento legal para a continuidade do processo após a renúncia do cargo, pois o objeto principal do impeachment seria, justamente, preservar a instituição e destituir a autoridade que cometesse crime de responsabilidade. Esse grupo de Senadores sustentava que perda de cargo e inabilitação para a função pública seriam núcleos de uma mesma pena, justamente pela conjunção “com” deliberadamente inserida no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal: “vale dizer que a inabilitação é consequência imediata da perda do cargo. Não é uma pena autônoma, não é uma sanção isolada”⁵²⁴.

Não se pode desconsiderar, ainda, os componentes políticos e a pressão da opinião pública atentas ao debate que se travava no Plenário do Senado naquele momento histórico, conforme destacado pelo Sen. Cid Sabóia de Carvalho:

“(…) acho que, no quadro de impunidades, diante da cobrança moral do povo brasileiro, diante da exigência que se faz lá fora, não resta a quem representa o povo, a quem do povo se elegeu, a quem tem mandato eletivo, a quem se senta aqui em nome do povo, não há outra posição neste momento senão o condicionamento político para a continuidade do processo e para que verifiquemos a indivisibilidade, a renúncia como aceitação da punição pelo afastamento do cargo. Por consequência, teríamos, evidentemente, a inelegibilidade mediante a suspensão das condições políticas do acusado. (...) soaria estranho aos ouvidos desta Nação uma absolvição quanto à pena consequente, que é a da inelegibilidade.”⁵²⁵

⁵²² MAFEI, Rafael, op. cit., p. 129.

⁵²³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2749.

⁵²⁴ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2750.

⁵²⁵ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2753.

O medo da impunidade perpassa a fala de diversos senadores que se inscreveram para discutir a respeito do impasse, a exemplo do Sen. Nelson Wedekin, que traduziu expressamente esse sentimento: “o que devemos fazer, neste momento, é dar prosseguimento ao processo de impeachment presidencial. Mais afrontoso do que a corrupção, sem dúvida alguma, é o sentimento de impunidade (...)”⁵²⁶.

O Sen. Mário Covas, por sua vez, utiliza um argumento interessante ao questionar a regra que dispõe sobre a extinção do processo de impeachment após a autoridade deixar o cargo. Para tanto, ele cita o risco de impunidade para aqueles que venham a cometer crimes de responsabilidade nos últimos meses de mandato, quando não haveria tempo hábil para instaurar e concluir um processo de impeachment⁵²⁷.

Em sua manifestação⁵²⁸, o Min. Sydney Sanches, na condição de presidente do processo e da sessão de julgamento, reiterou que sua atuação deveria se restringir a dirimir questões jurídicas processuais⁵²⁹, cabendo as decisões de mérito da causa à deliberação dos julgadores, ou seja, os próprios Senadores.

Nesse sentido, argumentou que a decisão quanto à extinção ou não do processo, seria uma decisão de mérito, e não procedimental, razão pela qual somente poderia ser deliberada pelos próprios senadores. Da mesma forma, a questão relativa à possibilidade ou não de condenação, após a renúncia, para aplicação da pena de inabilitação, deveria ser resolvida pelos próprios senadores, pois se tratava de questão material cuja resolução depende da compreensão e interpretação, de cada um dos julgadores, quanto à natureza das sanções.

Diante disso, o Min. Sydney Sanches decidiu colocar a questão em votação, a fim de que o impasse fosse dirimido pelos Plenário do Senado, a quem a Constituição atribuiu competência para deliberar e decidir, de forma terminativa, quanto ao impeachment do Presidente da República.

⁵²⁶ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2767.

⁵²⁷ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2777.

⁵²⁸ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2780.

⁵²⁹ “6. O Presidente do Supremo Tribunal Federal funciona como Presidente do Senado ao longo de todo o processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. Exclusivamente para esse fim. Dessa indisponível condição jurídico-constitucional decorre a relevante circunstância de que ao Presidente do Supremo Tribunal Federal compete a resolução de todos os incidentes de ordem jurídica que se verificarem durante as sucessivas fases em que se desenvolve o procedimento. Desse modo, as deliberações emanadas da Comissão Especial de senadores comportarão recurso, na esfera político-administrativa, para o Presidente do Supremo Tribunal Federal.” in BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 7793.

Assim, o Min. Sydney Sanches submeteu à votação, pelo sistema eletrônico do Senado, a seguinte questão: “o processo deve prosseguir para o exame da aplicabilidade da sanção de inabilitação, prevista na segunda parte do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal?”. O resultado foi de 73 votos a favor do prosseguimento do processo de impeachment, 8 votos contrários⁵³⁰.

Decidido o impasse, coube ao Presidente do STF retomar o julgamento de onde havia parado quando do anúncio da renúncia do Presidente da República, com a inquirição das testemunhas. Na sequência, foram realizados os debates entre acusação e defesa, tendo sido estipulado o prazo de duas horas para a arguição de cada uma das partes, além de dispensadas a réplica e a tréplica.

Seguindo o rito procedimental previamente estabelecido, ao término dos debates, as partes precisaram deixar o Plenário, para que os Senadores pudessem realizar a discussão, em turno único, sobre o objeto da acusação. Na sequência, nos termos do art. 67 da Lei nº 1.079/1950 e do item 26 do rito procedimental, o Presidente do STF apresentou o relatório resumido com os fundamentos da acusação e da defesa, e indicação dos respectivos elementos de prova.

Concluídas todas as formalidades, já na madrugada do dia 30 de dezembro, deu-se início à votação do julgamento propriamente dito. Nesta etapa, entretanto, foi feita uma modificação na pergunta a ser submetida aos senadores, em razão da renúncia do Presidente, retirando-se a expressão “à perda do seu cargo”, da seguinte forma: “cometeu o acusado, Fernando Affonso Collor de Mello, qualquer dos crimes que lhe são imputados, e deve ser ele condenado à inabilitação por 8 anos, para o desempenho de qualquer outra função pública?”.

Novamente, a votação foi feita de forma aberta e nominal, pelo sistema eletrônico do Senado Federal, tendo sido obtidos 76 votos a favor da condenação, 3 votos contrários e duas ausências⁵³¹.

Após o término da votação, o Presidente do STF lavrou e leu a sentença condenatória, datada de 30 de dezembro de 1992, contendo 11 parágrafos com o resumo da tramitação do processo desde a autorização deliberada pela Câmara dos Deputados até a condenação à inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública⁵³². O referido

⁵³⁰ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2782.

⁵³¹ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2930.

⁵³² BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., pp. 2931-2933.

documento foi, então, assinado pelo Presidente do STF e por todos os Senadores que participaram do julgamento.

Ato contínuo, foi elaborada a Resolução do Senado nº 102, de 1992⁵³³, assinada pelo Presidente do Senado, que dispõe sobre o referido processo de impeachment, transformando em norma jurídica a deliberação quanto à condenação do Presidente Fernando Collor.

Concluída a sessão e observadas todas as formalidades descritas acima, Fernando Collor, apesar da renúncia ao cargo, tornava-se o primeiro Presidente da história do Brasil a sofrer a condenação, em processo de impeachment, por crime de responsabilidade.

Alguns meses após a conclusão do processo, a defesa do Presidente Fernando Collor ainda tentaria, pela via judicial, rever a condenação à inabilitação para função pública por oito anos. Para tanto, ingressou, no STF, com o MS nº 21.689⁵³⁴, baseando sua argumentação, principalmente, na tese de que, a perda do cargo e a inabilitação seriam uma pena única, que não poderia ser aplicada de forma segmentada, a exemplo do que foi feito pelos Senadores; e que, após a renúncia do Presidente Collor, o julgamento deveria ter sido extinto, sem resolução de mérito.

Sob relatoria do Min. Carlos Velloso, o MS nº 21.689 começou a ser julgado, pelo Plenário do STF, em 6 dezembro de 1993, portanto, quase um ano após a conclusão do impeachment no Senado. Inicialmente, três Ministros abstiveram-se de participar do julgamento: o Min. Sydney Sanches declarou-se impedido, porque havia presidido o processo de impeachment, e os Ministros Marco Aurélio Mello e Francisco Rezek alegaram suspeição, por razões de foro íntimo.

Entre os oito Ministros remanescentes – quórum mínimo para deliberação de matérias constitucionais – verificou-se a preponderância de duas teses jurídicas distintas: o Relator, Min. Carlos Velloso, argumentava que a Constituição de 1988 preconiza a existência de duas penas distintas (de perda do cargo e de inabilitação), e que a renúncia não seria impeditiva para a continuidade e conclusão do processo, pois, diferentemente da legislação de

⁵³³ BRASIL. Senado Federal (1992), op. cit., p. 2934.

⁵³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689-DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, d.j. 06 dez. 1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1563033>. Acesso em: 25 fev. 2022.

1892, a Lei nº 1.079/1950 aduz que a permanência no cargo é condição apenas para o recebimento da denúncia, ficando silente quanto ao processamento e julgamento.

Por sua vez, ao abrir a divergência, o Min. Ilmar Galvão defendeu que a permanência do cargo seria condição essencial para a continuidade do processo e para o julgamento com resolução de mérito. Além disso, sustentou, à luz da mudança de redação trazida com a Constituição de 1988, que a perda do cargo e a inabilitação seriam pena única, diferentemente do que se verificava na Constituição de 1946, vigente quando a Lei nº 1.079/1950 foi elaborada. Nesse sentido, no caso concreto do Presidente Collor, as penas jamais poderiam ser aplicadas separadamente, e, com a renúncia, o processo deveria ter sido extinto.

Pela complexidade da matéria e das teses jurídicas envolvidas, o Plenário do STF dividiu-se ao meio. No mérito, acompanhando o Relator e rejeitando o MS nº 21.689, votaram, por distintas razões, os Ministros Sepúlveda Pertence, Paulo Brossard e Néri da Silveira. Por sua vez, deferiram a segurança e reconheceram a ilegalidade da condenação, os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Moreira Alves e Octávio Galotti.

Com o empate de quatro a quatro e a necessidade de resolver o impasse, que demandaria maioria absoluta, os Ministros optaram por aplicar o art. 40 do Regimento Interno do STF, vigente à época, que determinava que, para completar o quórum do Plenário, desfalcado em razão de impedimento, seriam convocados Ministros do STJ.

Nesse sentido, para dar continuidade ao julgamento, em 16 de dezembro de 1993, foram convocados três Ministros do STJ, José Dantas, Antônio Torreão Braz e William Patterson, que, ao apresentarem seus votos, acompanharam o Relator e denegaram a segurança do MS nº 21.689. Com isso, por sete votos a quatro, restavam rejeitados os pedidos da defesa do Presidente Fernando Collor e confirmada a legalidade do julgamento do impeachment conduzido pelo Senado Federal.

5.2. Impeachment de 2016 (Presidente Dilma Rousseff)

5.2.1. Denúncia e Objeto

Apenas 22 anos depois do primeiro impeachment contra um Presidente da República brasileiro, o país iria vivenciar um segundo e conturbado processo de impeachment

presidencial, em contexto e circunstâncias completamente diversas. A denúncia que desencadeou o processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff⁵³⁵ foi a terceira versão da petição protocolada pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal, e subscrita pelo advogado Flávio Henrique Costa Pereira, em 15 de outubro de 2015, contendo 64 páginas⁵³⁶.

De forma introdutória, os denunciantes apontavam a grave “crise política e moral” enfrentada pelo país, na qual teriam sido cometidas inúmeras fraudes para garantir a reeleição da Presidente Dilma Rousseff em 2014, que estariam sendo investigadas pela justiça eleitoral. Cita violações à Lei de Responsabilidade Fiscal que teriam sido identificadas pelo TCU e os casos de corrupção, revelados no âmbito da Operação Lava Jato, envolvendo a Petrobrás, estatal brasileira de petróleo.

Para fazer a conexão entre os casos de corrupção na Petrobrás e a Presidente Dilma Rousseff, os denunciantes destacam que ela presidiu o Conselho de Administração da estatal por vários anos, tendo participado do processo decisório que culminou com a compra da Refinaria de Pasadena, nos Estados Unidos, que depois se revelaria um “negócio desastroso” para os interesses da estatal brasileira.

Segundo os denunciantes, o caso da Refinaria de Pasadena seria apenas a “ponte do iceberg”. A denúncia menciona, ainda, delações premiadas de empresários investigados pela Operação Lava Jato, além de supostos casos de corrupção envolvendo o ex-Presidente Luís Inácio Lula da Silva e dirigentes do Partido dos Trabalhadores (PT), para apontar a omissão dolosa da Presidente Dilma Rousseff em relação aos “desmandos na Petrobrás”.

Nesta versão da denúncia, os denunciantes indicaram a tipificação de diversos crimes de responsabilidade atentatórios contra a probidade da administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis (art. 85, V, VI e VII da Constituição Federal).

O primeiro crime de responsabilidade seria contra a probidade da administração (art. 9º da Lei nº 1.079/1950), em seus itens 3 (“não tornar efetiva a responsabilidade de seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na práticas

⁵³⁵ Denúncia por Crime de Responsabilidade – DCR nº 1/2015.

⁵³⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, p. 2. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01c5bxcx4irlu51su5c9zn6hcnb5325009.node0?codteor=1420818&filename=DCR+1/2015. Acesso em: 26 fev. 2022.

de atos contrários à Constituição”) e 7 (“proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”), pela omissão dolosa da Presidente diante do esquema de corrupção na Petrobrás, que teria se desdobrado tanto em seus dois mandatos.

O segundo crime de responsabilidade seria por atentar contra a lei orçamentária (art. 10 da Lei nº 1.079/1950), em seus itens 4 (“infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”) e 6 (“ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal”).

Neste ponto, a denúncia concentrava-se na suposta ilegalidade da edição, pela Presidente, de decretos não numerados para abertura de créditos suplementares. Segundo os denunciantes, entre 2014 e 2015, Dilma teria editado decretos não numerados totalizando cerca de R\$ 18 bilhões, sem a prévia autorização do Congresso Nacional. Destaca-se, contudo, que do montante indicado, apenas R\$ 95 milhões correspondiam a decretos não numerados editados pela Presidente em 2015, referentes ao segundo mandato.

Para apontar a ilegalidade, os denunciantes utilizaram-se de parecer do Ministério Público junto ao TCU, que indicava que os referidos decretos estavam em desacordo com a legislação orçamentária, pois já se sabia, quando foram editados, que os referidos créditos não seriam compatíveis com o resultado primário das contas públicas do governo federal.

O terceiro crime de responsabilidade remete a atos que atentariam contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, previsto no art. 11 da Lei nº 1.079/1950, em seus itens 2 (“abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais”) e 3 (“contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal”).

Segundo a denúncia, utilizando-se o Acórdão nº 825/2015 do TCU como referência, o governo Dilma, entre 2011 e 2015, teria adotado técnicas contábeis e fiscais ilegais, apelidadas de “pedaladas fiscais”, que nada mais eram do que o atraso no repasse de recursos a bancos públicos para o custeio de programas e políticas públicas federais operacionalizadas por essas instituições.

Na prática, contabilmente, os bancos públicos custeavam, de forma temerária, políticas e programas federais, e eram, com atraso, ressarcidos pelo Tesouro Nacional. As

pedaladas fiscais, artificialmente, maquiavam a situação fiscal da União, gerando distorções entre os registros contábeis e a realidade das contas públicas nacionais.

Quando analisou a questão, em 2015, o TCU reconheceu a ilegalidade do procedimento contábil e determinou o ressarcimento integral dos bancos públicos pelo Tesouro Nacional. Naquele mesmo ano, de forma inédita, o TCU recomendou ao Congresso Nacional a rejeição da prestação de contas públicas da Presidente Dilma Rousseff, referente ao ano de 2014.

Segundo a denúncia, as pedaladas fiscais seriam uma espécie de operação de crédito, não autorizada, na qual os bancos públicos estariam custeando programas e políticas públicas federais com recursos próprios – ou seja, a título de empréstimo – para a União, o que violaria a Lei de Responsabilidade Fiscal e poderia ser considerado crime de responsabilidade.

Por fim, a denúncia descreve mais um crime de responsabilidade contra a probidade da administração, previsto no art. 9º, item 7, da Lei nº 1.079/1950 (“proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”), ainda como desdobramento das pedaladas fiscais, pela falta de registro dos passivos decorrentes de tais operações de crédito, infringindo, igualmente, a Lei Orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A denúncia ainda traz longa explanação sobre aquilo que entendia ser a natureza jurídico-político do instituto do impeachment, e buscava demonstrar a responsabilidade da Presidente da República tanto em relação ao escândalo de corrupção na Petrobrás, quanto nas supostas ilegalidades envolvendo as pedaladas fiscais e os decretos não numerados.

Os denunciantes apresentaram, ainda, seção específica na qual defendiam a possibilidade de responsabilização da Presidente por crimes cometidos no mandato anterior, argumentando que a omissão da emenda constitucional da reeleição não poderia ser subterfúgio para sustentar a incomunicabilidade entre as condutas dos dois mandatos, sob risco de impunidade.

Quanto aos pedidos, a denúncia requereu o processamento e julgamento da Presidente Dilma Rousseff, para que fosse condenada à perda do cargo, com inabilitação por oito anos. Quanto às provas, a denúncia anexou notícias de jornais, pareceres, os acórdãos do TCU anteriormente mencionados, e demandava, ainda, a juntada dos autos de procedimentos em curso no STF, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), no Tribunal Regional Federal da 4ª

Região e da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba, no Estado do Paraná, onde tramitavam os principais processos da Operação Lava Jato. Os denunciantes arrolaram, ainda, cinco testemunhas, incluindo delatores investigados na Operação Lava Jato, e representantes da Receita Federal, do Tesouro Nacional e do TCU.

5.2.2. Exame de admissibilidade

Antes mesmo da denúncia ser aceita oficialmente na Câmara dos Deputados, a possibilidade de tramitação de um impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff já era cogitada publicamente nos corredores do Congresso Nacional e pela imprensa. Não por acaso, em 15 de setembro de 2015, foi apresentada, no Plenário da Câmara, uma questão de ordem⁵³⁷ a fim de que o Presidente da Casa, Dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), esclarecesse qual seria o procedimento adotado em caso de tramitação de pedido de impeachment⁵³⁸.

Apenas uma semana depois, em 24 de setembro⁵³⁹, o Dep. Eduardo Cunha respondeu a referida questão de ordem, anunciando a criação de um novo rito procedimental, mais aberto e flexível, bastante diferente daquele adotado durante o impeachment do Presidente Collor, ampliando significativamente o poder do Presidente da Câmara na condução do impeachment⁵⁴⁰.

Contrariados com a resposta à questão de ordem, deputados aliados do governo impetraram mandados de segurança no STF^{541,542} contra o rito de impeachment estabelecido pelo Presidente da Câmara. Liminarmente, os relatores das ações, Ministros Teori Zavascki e Rosa Weber, reconheceram os problemas do rito de impeachment proposto por Eduardo Cunha e suspenderam a sua validade até posterior deliberação pelo Plenário do STF.

⁵³⁷ Questão de Ordem nº 105/2015.

⁵³⁸ Oposição cobra definição da Câmara sobre regras para processo de impeachment. Agência Câmara, 15 set. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/470240-oposicao-cobra-definicao-da-camara-sobre-regras-para-processo-de-impeachment/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

⁵³⁹ PASSARINHO, Nathalia. Eduardo Cunha lê em plenário rito do processo de impeachment. Portal G1, 24 set. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/eduardo-cunha-le-em-plenario-rito-de-processo-de-impeachment.html>. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁵⁴⁰ MAFEI, Rafael, op. cit., pp. 205-206.

⁵⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.837-MC, Rel. Min. Teori Zavascki, d.j. 13 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4865805>. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁵⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.838-MC, Rel. Min. Rosa Weber, d.j. 13 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4865832>. Acesso em: 02 mar. 2022.

Diante do impasse e para destravar a possibilidade de tramitação de um eventual impeachment, coube ao Presidente da Câmara revogar o rito que ele mesmo havia estabelecido, fazendo com que os dois mandados de segurança fossem arquivados por perda de objeto.

Ainda preliminarmente, não se pode desconsiderar o contexto fático com que se deu o início da tramitação do processo de impeachment contra a Presidente de Dilma Rousseff. Referimo-nos, neste caso, à denúncia, contra o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha, por quebra de decoro parlamentar, em razão de ter mentido publicamente quanto à inexistência de contas bancárias, de sua titularidade, no exterior.

Acusado perante o Conselho de Ética da Câmara, no segundo semestre de 2015, Cunha necessitava dos votos de deputados governistas – incluindo três parlamentares do PT, partido da Presidente Dilma Rousseff, para não ser processado; em troca, ele prometia, segundo relatos da imprensa, que não daria prosseguimento a nenhum pedido de impeachment.

Como não houve acordo, os deputados do PT no Conselho de Ética decidiram votar a favor da continuidade do processo disciplinar contra Eduardo Cunha, razão pela qual, no mesmo dia, em 2 de dezembro de 2015, o Presidente da Câmara anunciou publicamente a decisão de receber a denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff, dando início à tramitação do segundo impeachment presidencial desde 1988.

Diferentemente do despacho do Presidente Ibsen Pinheiro, em 1992, em que apenas constatava a aparente adequação formal da denúncia, em 2016, Eduardo Cunha apresentou um longo despacho no qual relatava o teor da denúncia por crime de responsabilidade nº 1/2015, e antecipava, de certa forma, sua compreensão pessoal quanto aos fatos narrados e o objeto da denúncia.

Em seu despacho, o Dep. Eduardo Cunha acolheu apenas parcialmente a denúncia, desconsiderando todos os fatos relacionados à corrupção na Petrobrás e à Operação Lava Jato, por entender que se baseavam, apenas, em “mera suposição”⁵⁴³. Aqui, não restam grandes dúvidas de que a decisão de Eduardo Cunha tenha sido influenciada pelo fato de que ele próprio, o Vice-Presidente da República, Michel Temer, e diversos outros parlamentares

⁵⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ficha de tramitação da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2057823&fichaAmigavel=nao>. Acesso em 02 mar. 2022.

eram igualmente investigados por casos de corrupção na Petrobrás, tornando desinteressante, politicamente, que a denúncia contra a Presidente Dilma avançasse sobre essa temática.

Além disso, quanto aos demais crimes imputados contra Dilma Rousseff, o Presidente da Câmara destacou, em seu despacho, que as condutas consideradas para os fins de impeachment referiam-se apenas ao ano de 2015, descartando quaisquer fatos, operações ou condutas relativas ao primeiro mandato. A argumentação de Cunha, para justificar tal decisão, baseava-se no art. 86, §4º, da Constituição, que veda que o Presidente seja responsabilizado por atos estranhos ao mandato, entendendo, portanto, que não haveria continuidade ou comunicabilidade entre o primeiro e o segundo mandatos.

Há que se ponderar, contudo, que a decisão de Eduardo Cunha de desconsiderar os fatos relativos ao primeiro mandato enfraqueciam consideravelmente a denúncia contra Dilma, na medida em que o maior volume de “pedaladas fiscais” se concentrava nos anos de 2013 e 2014. No ano de 2015 – único período admitido por Cunha ao acatar a denúncia, o número de operações contábeis questionáveis realizadas pelo governo Dilma seria bastante similar ao de governos anteriores⁵⁴⁴.

Uma possível explicação para esse recorte temporal definido por Eduardo Cunha é o fato de que, até 2014, diversos governadores⁵⁴⁵ – muitos reeleitos para o mandato seguinte – igualmente praticaram “pedaladas fiscais” em maior ou menor proporção, o que poderia desencadear, no âmbito dos Estados, processos de impeachment em série, criando verdadeiro tumulto político com potencial para obstruir a tramitação do impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff⁵⁴⁶. Seria uma forma, portanto, de blindar politicamente os governadores e de garantir o prosseguimento do impeachment contra a Presidente.

Com isso, os fatos imputados à Presidente, acolhidos parcialmente pelo Presidente da Câmara seriam referentes, apenas, a seis decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares editados entre julho e agosto de 2015; e o inadimplemento financeiro da União com o Banco do Brasil, em virtude do atraso no pagamento de subvenções econômicas no âmbito do crédito rural (“Plano Safra”) ao longo de 2015.

⁵⁴⁴ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 209.

⁵⁴⁵ FURLAN, Flávia. Como Dilma, governadores também praticaram pedaladas. Revista Exame, São Paulo, 24 dez. 2015. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/pedaladas-estaduais/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁵⁴⁶ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 207.

Assim, foram descartadas da denúncia, para fins de tramitação do pedido de impeachment, todas as alegações referentes ao escândalo de corrupção na Petrobrás, a todos os decretos de créditos suplementar editados até 2014 – em volume muito maior do que os editados em 2015 –, além das “pedaladas fiscais” praticadas no primeiro mandato – que também ocorreram em montante e frequência muito superior aos fatos referentes a 2015 e que haviam envolvido algumas outras instituições financeiras, como Caixa Econômica Federal e BNDES.

Em 3 de dezembro de 2015, foi realizada a leitura da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados, bem como do despacho do Presidente dando início a sua tramitação. Na mesma data, o Presidente da Câmara determinou a constituição de Comissão Especial para analisar a denúncia, composta de 65 membros titulares e igual número de suplentes, distribuídos de acordo com a proporção partidária.

Havia, contudo, impasse quanto à composição da Comissão. Isso porque muitos partidos que integravam a base de apoio do governo estavam divididos quanto à admissibilidade ou não da denúncia. Diante disso, e com o intuito de formar um colegiado mais favorável ao impeachment, o Presidente da Câmara admitiu, para a eleição da Comissão, a apresentação de candidaturas avulsas, ou seja, independentemente da indicação dos líderes partidários, contrariando o procedimento adotado em 1992.

Em 8 de dezembro de 2015, após enorme tumulto, o Plenário da Câmara dos Deputados elegeu, por 272 votos a 199, a chapa de 39 nomes avulsos, articulada pelo Presidente da Câmara, para a Comissão Especial; restavam, ainda, a eleição dos 26 membros do colegiado.

Inconformados com as manobras do Presidente Eduardo Cunha na condução do processo de impeachment, o PCdoB, partido da base aliada da Presidente Dilma Rousseff, ingressou, no STF, com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378⁵⁴⁷, requerendo a suspensão do processo até que fosse definido, pela Corte, o rito procedimental a ser seguido.

Logo após a conturbada eleição da Comissão Especial, em 8 de dezembro, o Relator da ADPF nº 378, Min. Edson Fachin, concedeu medida cautelar para suspender a tramitação do processo de impeachment até que o Plenário do STF deliberasse sobre a matéria e definisse o rito a ser seguido pelo Congresso. Dada a urgência da matéria, o julgamento no

⁵⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, Plenário, Rel. p/ acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, d.j. 17 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>. Acesso em: 02 mar. 2022.

STF foi rapidamente agendado, tendo sido realizado em 17 de dezembro de 2015, véspera do início do recesso judiciário.

A ADPF nº 378 é, sem dúvida, a mais importante intervenção judicial no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a exemplo do que representou o MS nº 21.564 para o impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992. Apesar da ADPF nº 378 ter sido originariamente relatada pelo Min. Edson Fachin, coube ao Min. Luís Roberto Barroso redigir o Acórdão, em razão de suas posições terem prevalecido sobre a maioria do Plenário do STF.

Em síntese, a maioria do STF, divergindo do voto do Min. Fachin e acompanhando o Min. Barroso, reconheceu a competência da Câmara para, através de juízo eminentemente político, autorizar, pela maioria de dois terços, que a Presidente da República fosse processada e julgada pelo Senado Federal.

O STF também confirmou o prazo de dez sessões para a apresentação da defesa da Presidente, após a instalação da Comissão Especial para analisar a denúncia no âmbito Câmara dos Deputados. Descartou-se, com isso, o pedido formulado pelos autores da ADPF nº 378, para que fosse assegurado o direito da Presidente de apresentar sua defesa prévia antes do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, por não haver qualquer previsão nesse sentido na Lei nº 1.079/1950.

No voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso, também se confirmou o entendimento quanto ao papel do Senado no processo de impeachment. Nesse sentido, destacou-se que a decisão da Câmara – quanto à autorização para processamento da Presidente – não vincularia o Senado, sob a justificativa de que a Câmara Alta não poderia ser uma mera “despachante” das decisões da Câmara Baixa.

Adotando expediente semelhante ao do impeachment de 1992, após a autorização pela Câmara, caberia aos senadores deliberarem, por maioria simples, quanto ao juízo inicial de recebimento ou não da denúncia, antes, portanto, da instauração efetiva do processo e afastamento cautelar da Presidente.

Segundo entendimento do STF, após a instauração do processo e instrução probatória, o Senado deveria deliberar quanto à admissibilidade da denúncia – o que seria equivalente ao juízo de pronúncia da denunciante. Por fim, caberia, ainda, ao Senado, realizar o julgamento e concluir o processo de impeachment, admitindo a condenação desde que aprovada por dois terços dos senadores.

Quanto ao papel da Câmara e do Senado na tramitação do impeachment, a decisão tomada pelo STF, em 2015, foi coerente com o que havia decidido a Corte em 1992. Assim, diante das lacunas deixadas pela Lei nº 1.079/1950 – especialmente em razão da não recepção, pela Constituição de 1988, dos dispositivos que tratam da etapa de pronúncia e acusação pela Câmara – os Ministros recomendaram que se utilizasse, por analogia, os dispositivos da Lei nº 1.079/1950 que tratam das regras relativas ao impeachment contra Ministros do STF e o Procurador-Geral da República, que também são exclusivamente processados e julgados pelo Senado Federal.

No julgamento da ADPF nº 378, o STF também se posicionou contra a possibilidade de apresentação de candidaturas avulsas para a eleição da Comissão Especial que iria analisar a denúncia de crime de responsabilidade, cabendo aos líderes partidários a prerrogativa para indicação dos membros titulares e suplentes a serem eleitos pelo Plenário da Câmara. Com isso, o STF anulou a manobra realizada pelo Dep. Eduardo Cunha alguns dias antes, e determinou a realização de nova eleição.

A Corte igualmente reconheceu a inconstitucionalidade de quaisquer votações por escrutínio secreto no âmbito do processo de impeachment – inclusive para a eleição da Comissão Especial – por reconhecer que as hipóteses de votação secreta estão delimitadas pela própria Constituição – dentre as quais não se inclui o processo de impeachment.

Nesse sentido, a maioria do STF ponderou que todas as votações devem ser realizadas de forma aberta, em razão do enorme interesse público envolvido nas discussões a respeito do impeachment. Importante mencionar, neste ponto, que o voto vencedor do Min. Barroso também se mostrava coerente com o decidido pela Corte no processo de impeachment de 1992.

Convém que se mencionem, por fim, os pontos de convergência entre os votos dos Ministros Luís Roberto Barroso, Edson Fachin e o restante da Corte, tais como a impossibilidade de aplicação subsidiária do Código de Processo Penal quanto ao impedimento e suspeição de Senadores no julgamento de impeachment, sendo aplicável, tão somente, as hipóteses previstas no art. 36 da Lei nº 1.079/1950. A questão já havia sido suscitada em 1992 e, novamente, a Corte entendeu que os impedimentos e suspeições devem ter por base exclusivamente a Lei do Impeachment, que é mais restritiva do que a legislação processual

penal, reconhecendo a natureza política e as peculiaridades do Senado quando convertido em órgão judiciário para o julgamento de Presidentes da República.

Além disso, a maioria do STF reconheceu que, para composição da Comissão Especial do Impeachment, seria possível considerar a proporcionalidade dos blocos partidários – e não apenas dos partidos isoladamente – a exemplo do que ocorre para a composição de todas as comissões permanentes e especiais do Poder Legislativo.

A Corte também admitiu a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado; assegurou o direito da denunciada se manifestar sempre após a acusação, em respeito ao devido processo legal; e fez apenas uma modificação substancial no rito procedimental previsto para o impeachment, ao estabelecer que o interrogatório da Presidente fosse o ato final da instrução probatória – isso porque, em 1992, apesar do Presidente Collor ter faltado, o rito procedimental previa o interrogatório do Presidente como primeiro ato após a instauração do processo.

Concluído o julgamento da ADPF nº 378 e anulada a manobra do Dep. Eduardo Cunha, restava, portanto, à Câmara dos Deputados refazer a eleição da Comissão Especial. Com o fim do ano de 2015 e o início do recesso legislativo, esse expediente só foi realizado em 17 de março de 2016, quando o Plenário da Câmara referendou a eleição de chapa única, contendo os membros da Comissão Especial, titulares e suplentes, indicados pelas lideranças partidárias.

No mesmo dia, foi instalada a Comissão Especial da Câmara destinada a analisar a denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente Dilma Rousseff, tendo sido eleito o Dep. Rogério Rosso (PSD/DF), para o cargo de Presidente, e o Dep. Jovair Arantes (PTB/GO) como Relator.

Diferentemente do processo contra o Presidente Fernando Collor – em que não foram admitidas quaisquer diligências ou produção de provas na etapa da Câmara dos Deputados – no processo contra a Presidente Dilma Rousseff, a Comissão Especial atuou no sentido de promover audiências públicas para ouvir os denunciantes, Janaína Paschoal e Miguel Reale Jr.; a defesa da denunciada, representada pelo Ministro-Chefe da Advocacia-Geral da União, José Eduardo Cardozo; além de especialistas indicados pelos parlamentares.

Em 4 de abril de 2016, a Presidente Dilma Rousseff apresentou sua defesa⁵⁴⁸, argumentando, inicialmente, quanto à natureza jurídica do impeachment no presidencialismo e sua distinção em relação à responsabilidade política e ao voto de desconfiança próprios do parlamentarismo.

Em suas preliminares, a defesa destacou o desvio de finalidade ocorrido quando do aceite da denúncia pelo Presidente da Câmara, que teria sido motivada por “vingança pessoal” em razão da abertura de processo contra ele no Conselho de Ética, com os votos dos parlamentares do partido da Presidente. Além disso, questionou a legalidade da suposta ampliação do objeto da denúncia e dos temas abordados nas audiências públicas realizadas pela Comissão Especial, extrapolando significativamente os termos iniciais do recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados.

No mérito, a defesa da Presidente Dilma rejeitou que tenha havido alguma ilegalidade na edição dos decretos para abertura de créditos adicionais, que estariam todos dentro da programação financeira, compatíveis com a meta fiscal e devidamente autorizados pela legislação orçamentária. Na mesma linha, sobre as chamadas “pedaladas fiscais”, a defesa rejeitou a tese de que se tratavam de operações de crédito sem a devida autorização legislativa.

Segundo a defesa, os denunciantes não teriam conseguido indicar nenhuma conduta comissiva ou omissiva que tenha sido praticada pela Presidente, haja vista que as referidas operações foram realizadas no âmbito do Tesouro Nacional. Solicitava, por fim, que a denúncia fosse sumariamente rejeitada pela Câmara dos Deputados, diante de sua total improcedência.

Em 6 de abril de 2016, coube ao Relator na Câmara, Dep. Jovair Arantes, apresentar o seu parecer⁵⁴⁹, concluindo pela admissibilidade jurídica e política da acusação e consequente autorização para instauração do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff.

⁵⁴⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, Defesa da Presidente Dilma Rousseff. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0z0uh0rl4g7y01guyneq2p40h7506021.node0?codteor=1448001&filename=Tramitacao-DCR+1/2015. Acesso em: 02 mar. 2022.

⁵⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Ficha de Tramitação da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015, Parecer do Relator. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0z0uh0rl4g7y01guyneq2p40h7506021.node0?codteor=1448893&filename=Tramitacao-DCR+1/2015. Acesso em: 02 mar. 2022.

Em seu parecer, o Relator rejeitou o expediente do Presidente da Câmara de desconsiderar as supostas condutas delitivas relativas ao primeiro mandato. Na avaliação dele, o aceite do Presidente da Câmara para dar início à tramitação da denúncia seria a título precário e não vincularia a Comissão Especial e o Plenário da Câmara, a quem compete, de forma soberana, autorizar, ou não, a instauração de processo pelo Senado Federal.

Diante desse entendimento, o Relator analisou todos os fatos e elementos trazidos pela denúncia, incluindo as condutas relativas ao primeiro mandato da Presidente Dilma. No mérito, reconheceu a existência de lastro probatório mínimo e justa causa quantos aos fatos narrados e supostas condutas delitivas praticadas pela Presidente, além da conveniência e oportunidade política da autorização para o encaminhamento da denúncia ao Senado.

Em 11 de abril de 2016, o Parecer do Relator foi aprovado na Comissão Especial por 38 votos favoráveis e 27 contrários. Concluída esta etapa, o Parecer da Comissão, pela admissibilidade da denúncia, foi encaminhado ao Plenário da Câmara em 12 de abril, quando foi lido e publicado, conforme determina a Lei nº 1.079/1950.

O Dep. Eduardo Cunha anunciou, em 13 de abril, sua intenção de realizar a votação do impeachment, iniciando a chamada oral pelos deputados dos Estados mais ao Sul do Brasil⁵⁵⁰, o que poderia beneficiar os defensores do impeachment, em razão da maior oposição à Presidente Dilma nessa região.

Imediatamente após esse anúncio de Eduardo Cunha, que causou descontentamento nos deputados aliados da Presidente, uma série de mandados de segurança e uma ação direta de inconstitucionalidade foram impetrados no STF. A argumentação principal era a de que o procedimento estabelecido por Cunha, além de não encontrar embasamento no Regimento Interno da Câmara, contrariava o rito procedimental adotado no impeachment de 1992, quando a chamada oral dos parlamentares foi feita em ordem alfabética.

⁵⁵⁰ BRAGON, Ranier; ÁLVARES, Débora. Cunha decide começar votação do impeachment por deputados do Sul. Folha de São Paulo, Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1760156-cunha-marca-votacao-do-impeachment-para-as-14h-deste-domingo.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2022.

Antes mesmo de qualquer decisão do STF, o Presidente da Câmara reviu sua decisão e, em 14 de abril⁵⁵¹, anunciou que a chamada oral dos parlamentares seria feita, alternadamente, entre Estados do Norte e do Sul, conforme determina o art. 187, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁵².

Ainda em 14 de abril, antevéspera do início das discussões do impeachment no Plenário da Câmara dos Deputados, o STF reuniu-se em sessão extraordinária para deliberar sobre diversas ações que haviam sido protocoladas na Corte pela defesa da Presidente Dilma Rousseff e seus aliados, questionando a condução do processo de impeachment pelo Presidente da Câmara e pela Comissão Especial, além das objeções quanto ao procedimento a ser adotado para votação da admissibilidade do impeachment pelo Plenário na Câmara.

A intenção dos Ministros do STF de deliberarem conjuntamente sobre os diversos questionamentos envolvendo a condução do impeachment, visava a resolução das controvérsias para garantir segurança jurídica e possibilitar que o processo continuasse a tramitar regularmente no Parlamento⁵⁵³. Nesse sentido, foram à julgamento, naquela mesma sessão extraordinária, a ADI nº 5498⁵⁵⁴ e os Mandados de Segurança nº 34.127, 34.128, 34.130 e 34.131⁵⁵⁵.

Em apertada síntese, a maioria do STF, buscando a menor intervenção possível no processo de impeachment e sem adentrar no mérito da denúncia ou das condutas imputadas à Presidente Dilma, reconheceu a constitucionalidade do dispositivo do Regimento Interno da Câmara que prevê a chamada oral dos parlamentares de forma alternada, entre Estados do Norte e do Sul, e que seria utilizado pelo Presidente da Câmara na votação da admissibilidade do impeachment. Na avaliação da maioria da Corte, não havia qualquer

⁵⁵¹ Cunha altera a ordem de votação do pedido de impeachment. Revista Época, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2016/04/cunha-altera-ordem-de-votacao-do-pedido-de-impeachment.html>. Acesso em 02 mar. 2022.

⁵⁵² “Art. 187, § 4º Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, e nas hipóteses de que tratam os arts. 217, IV, e 218, § 8º, a votação nominal será feita pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa, observando-se que: (...)” in BRASIL. Câmara dos Deputados, Regimento Interno da Câmara dos Deputados, op. cit.

⁵⁵³ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 220.

⁵⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5498-MC, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, d.j. 14 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>. Acesso em 01 mar. 2022.

⁵⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.127, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; Mandado de Segurança nº 34.128, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; Mandado de Segurança nº 34.130, Rel. Min. Edson Fachin; Mandado de Segurança nº 34.131, Rel. Min. Edson Fachin, d.j. 14 abr. 2016.

ilegalidade na ordem de votação estabelecida com base no Regimento Interno da Câmara, embora o referido método não fosse considerado o mais ideal.

Além disso, em importante posicionamento, a Corte reconheceu que, por se tratar de juízo político aquele proferido pela Câmara dos Deputados quando da admissibilidade da denúncia, os Deputados não estariam sujeitos à mesma rigidez e formalidades dos tribunais e juízes que analisam os crimes comuns, não se exigindo, por exemplo, a exata correspondência entre o objeto da denúncia, e as discussões e argumentos utilizados pelos parlamentares para justificarem seus votos.

Em 15 de abril, deu-se início à discussão, em turno único, do Parecer da Comissão Especial no Plenário da Câmara. Diferentemente do procedimento adotado no impeachment do Presidente Fernando Collor, assegurou-se, logo no início da sessão, a palavra aos autores da denúncia e à defesa da denunciada. Em seguida, a discussão foi feita, alternadamente, entre Deputados favoráveis e contrários ao teor da denúncia, ocupando diversas sessões até o dia 16 de abril.

Concluída a discussão, a Câmara dos Deputados pôde, enfim, deliberar sobre a admissibilidade da denúncia, em sessão deliberativa iniciada na tarde de 17 de abril, um domingo – data em que, usualmente, não ocorrem sessões no Congresso. Registre-se, neste ponto, que a data foi propositalmente escolhida pelo Presidente da Câmara, para possibilitar que um maior número de pessoas pudesse acompanhar a votação.

Após longa sessão que durou mais de dez horas, a Câmara dos Deputados autorizou o processamento e julgamento, pelo Senado, da Presidente Dilma Rousseff, por crime de responsabilidade, com o placar final de 367 votos favoráveis, 137 votos contrários, 7 abstenções e 2 ausências – foram 25 votos a mais do que os dois terços necessários para a admissibilidade da denúncia. Na manhã seguinte, em 18 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados encaminhou os autos da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1/2015 ao Senado Federal.

5.2.3. Instauração do processo e afastamento cautelar da Presidente

Dois dias depois da votação da admissibilidade pela Câmara dos Deputados, em 19 de abril de 2016, a denúncia⁵⁵⁶ foi lida no Plenário do Senado Federal, dando início à tramitação legislativa naquela Casa⁵⁵⁷.

Mediante indicação dos líderes partidários, foram eleitos, de forma simbólica, em 25 de abril, os senadores que iriam compor a Comissão Especial para analisar a denúncia, de acordo com a proporcionalidade dos partidos representados no Senado, totalizando 21 membros titulares e 21 suplentes, da mesma forma como realizado no impeachment do Presidente Collor em 1992. Em 26 de abril de 2016⁵⁵⁸, foi instalada a Comissão Especial do Impeachment no Senado, com a eleição do Sen. Raimundo Lira (PMDB/PB) para Presidente do colegiado e o Sen. Antônio Anastasia (PSDB/MG) para relator.

Na mesma sessão de instalação, a Comissão Especial aprovou um plano de trabalho, prevendo a realização de diversas audiências públicas para a oitiva dos autores da denúncia, da defesa da Presidente, além de especialistas, indicados pelas partes e pelos parlamentares, com o intuito de esclarecer o objeto da denúncia – expediente este que foi realizado entre os dias 28 de abril e 3 de maio de 2016.

Ao término das audiências na Comissão Especial, em 4 de maio, o Relator apresentou o seu parecer⁵⁵⁹ pela admissibilidade da denúncia com a recomendação de instauração do processo contra a Presidente Dilma Rousseff.

No Parecer foi apresentada uma longa explanação, com 126 páginas, nas quais o Relator trazia, além de um breve relatório quanto ao andamento dos autos da denúncia até aquela etapa, suas considerações quanto à natureza política do instituto do impeachment, as características jurídicas do processo e o caráter político-administrativo de suas sanções.

O Sen. Anastasia rejeitou as preliminares alegadas pela defesa quanto à inépcia da denúncia; a nulidade do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara por desvio de finalidade; a necessidade de se aguardar o julgamento das contas da Presidente relativas ao ano de 2015, pelo TCU; a nulidade da sessão de votação da denúncia na Câmara; e

⁵⁵⁶ Agora renumerada para Denúncia nº 1/2016.

⁵⁵⁷ BRASIL. Senado Federal. Ficha de Tramitação da Denúncia nº 1/2016. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>. Acesso em: 03 mar. 2022.

⁵⁵⁸ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 58/2016 – Suplemento C, 03 mai. 2016, p. 4. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20389?sequencia=4>. Acesso em: 03 mar. 2022.

⁵⁵⁹ BRASIL. Senado Federal. Parecer do Relator pela admissibilidade da Denúncia nº 1/2016, 04 mai. 2016. Disponível em: <https://bitly.com/StxBo>. Acesso em: 03 mar. 2022.

a nulidade do procedimento que encaminhou a denúncia, ao Senado, por meio de ofício e não por Resolução da Câmara; rejeitava, por fim, o pedido de suspeição do Relator no Senado.

Quanto ao mérito da denúncia, o Relator considerou que atendia todos os requisitos formais, além de ter demonstrado a justa causa para ação, os indícios de materialidade dos delitos e a tipicidade das condutas imputadas à Presidente. Contudo, diferentemente do Relator da Câmara, o Sen. Antônio Anastasia não analisou os itens da denúncia que não haviam sido recebidos pelo Presidente da Câmara, relativos aos casos de corrupção da Petrobrás, revelados pela Operação Lava Jato, por exemplo.

Quanto aos decretos presidenciais para abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa e a contratação ilegal de operações de crédito com os bancos públicos, as chamadas “pedaladas fiscais”, o Relator do Senado não foi tão explícito quanto o Relator da Câmara ao delimitar o recorte temporal utilizado em sua análise.

Para tanto, fez considerações a respeito da alegada irresponsabilidade fiscal do governo, de sua má gestão orçamentária ao longo do primeiro mandato e dos reflexos disso na economia do país. Mencionou, ainda, as importantes decisões do TCU, no ano de 2015, que apontaram a ilegalidade das pedaladas fiscais e que rejeitaram as contas presidenciais de 2014. Segundo o Relator, as condutas delitivas – ainda que tenham sido verificadas em maior intensidade até 2014, continuaram sendo praticadas no início do segundo mandato, o que poderia caracterizar uma espécie de “continuidade” delitiva, que justificaria a necessidade de processamento e eventual responsabilização da Presidente.

Após a leitura do Parecer e concessão de vista a todos os membros da Comissão, em 5 de maio, teve início a discussão do parecer, com a manifestação oral da defesa da Presidente, por meio do Advogado-Geral da União, Min. José Eduardo Cardozo. Em 6 de maio, na 9ª reunião da Comissão Especial⁵⁶⁰, o Parecer do Relator foi aprovado, com 15 votos favoráveis e 5 contrários, e encaminhado para apreciação do Plenário do Senado.

Ao todo, a Comissão Especial do Senado, para análise preliminar da denúncia, precisou realizar 9 sessões, entre os dias 26 de abril e 6 de maio, até aprovação final do Parecer do Relator recomendando a instauração do processo.

⁵⁶⁰ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 66/2016 – Suplemento B, 17 mai. 2016, p. 641. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20419?sequencia=641>. Acesso em: 03 mar. 2022.

Aqui, registre-se uma diferença bastante significativa entre os impeachments de 1992 e 2016. No processo contra Fernando Collor, a etapa de análise pela Comissão Especial do Senado, quanto ao recebimento da denúncia, foi feita de forma relâmpago, na mesma sessão de instalação do colegiado, que durou pouco mais de 45 minutos. Naquela ocasião foi elaborado um parecer preliminar, de apenas dois parágrafos, que atestava a regularidade dos autos encaminhados pela Câmara e recomendava a instauração do processo.

Nesta etapa do processo de 1992, não foram autorizadas as oitivas dos denunciantes e da defesa, e tampouco permitida a realização de diligência ou audiências públicas. O objetivo, como se sabe, na época do caso Collor, era dar a maior celeridade possível para que o processo fosse efetivamente instaurado e o Presidente afastado de suas funções.

Em 9 de maio de 2016, após encaminhamento do parecer da Comissão Especial, a matéria foi lida no Plenário do Senado. Nesta data, o Dep. Eduardo Cunha já havia sido afastado cautelarmente, por decisão do STF, da Presidência da Câmara e do mandato de deputado federal, tendo sido substituído, interinamente, pelo 1º Vice-Presidente da Câmara, Dep. Waldir Maranhão (PP/MA).

Na mesma data em que o parecer da Comissão Especial do Senado chegava no Plenário, o Presidente interino da Câmara decidiu acatar um recurso apresentado pela defesa da Presidente Dilma Rousseff, anulando, de forma monocrática, a sessão de votação de admissibilidade da denúncia realizada pelo Plenário da Câmara⁵⁶¹. Waldir Maranhão acolheu os argumentos da defesa de que teriam ocorrido vícios insanáveis naquela sessão, que justificavam a sua anulação.

Isso porque, segundo o Presidente interino da Câmara, os partidos não poderiam ter fechado questão sobre o impeachment e orientado o voto de suas bancadas na Câmara, diante da necessidade de os parlamentares votarem de acordo com as suas próprias convicções. Também alegou o cerceamento do direito da defesa da Presidente de se manifestar por último durante a sessão, além de que a decisão da Câmara deveria ter sido formalizada por Resolução, conforme determinaria o Regimento.

Diante das supostas ilegalidades indicadas, o Presidente interino da Câmara anunciou a decisão de anular a sessão de votação da denúncia e determinou a devolução dos

⁵⁶¹ Waldir Maranhão anula sessão de votação do impeachment na Câmara dos Deputados. Agência Câmara, Brasília, 09 mai. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/487427-waldir-maranhao-anula-sessao-da-votacao-do-impeachment-na-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

autos do processo pelo Senado, para que a Câmara pudesse realizar nova deliberação no prazo de cinco sessões.

Em reação quase imediata, o Presidente do Senado, Sen. Renan Calheiros (PMDB/AL)⁵⁶² optou por não dar conhecimento ao Ofício encaminhado pelo Presidente interino da Câmara, relativo ao provimento do recurso da Presidente Dilma Rousseff. Ao justificar sua decisão, o Presidente do Senado rejeitou os argumentos do Dep. Waldir Maranhão de que teria havido qualquer ilegalidade na votação da denúncia pelo Plenário da Câmara, destacando que todos os procedimentos adotados haviam sido referendados pelo STF na ADPF nº 378, bem como estariam em consonância com os mesmos ritos e procedimentos adotados no processo de impeachment de 1992. Na prática, o Senado optou por ignorar a decisão quanto à anulação da votação pela Câmara.

Após a repercussão negativa da opinião pública e a decisão do Presidente do Senado de prosseguir com a tramitação da denúncia, o próprio Presidente interino da Câmara decidiu recuar, anulando, em 10 de maio, sua decisão quanto ao recurso da defesa da Presidente Dilma Rousseff⁵⁶³.

Em 11 de maio de 2016, deu-se início à sessão do Plenário do Senado para deliberar sobre a denúncia. Após longo período de discussão pelos senadores, a votação foi encerrada na madrugada de 12 de maio, quando o Senado Federal aprovou o Parecer da Comissão Especial quanto à admissibilidade da denúncia, por 55 votos favoráveis, 22 contrários e 3 ausências⁵⁶⁴ – o quórum, como se sabe, para essa deliberação, era o de maioria simples. Com isso, restava autorizada, também pelos senadores, a instauração do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff.

Na mesma manhã de 12 de maio, coube ao Primeiro-Secretário do Senado Federal encaminhar o mandado de intimação à Presidente Dilma Rousseff, comunicando a respeito da decisão. Após a referida intimação, o processo foi oficialmente instaurado e a Presidente, a partir daquele momento, afastada do cargo por até 180 dias.

⁵⁶² BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 62/2016, 10 mai. 2016, p. 31. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20401?sequencia=31>. Acesso em: 03 mar. 2022.

⁵⁶³ Waldir Maranhão recua e revoga sua decisão de anular o impeachment. El País, Brasília, 10 mai. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/09/politica/1462807982_344402.html. Acesso em: 03 mar. 2022.

⁵⁶⁴ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 64/2016, 12 mai. 2016, p. 167. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20397?sequencia=167>. Acesso em: 03 mar. 2022.

Coube, ainda, ao Primeiro-Secretário, notificar oficialmente o Vice-Presidente da República, Michel Temer, quanto à decisão do Senado, determinando que este ocupasse interinamente a Presidência da República até a conclusão do processo ou o término do prazo de 180 dias de afastamento cautelar da Presidente.

5.2.4. Instrução do processo e juízo de acusação

No mesmo dia 12 de maio, com a instauração do processo de impeachment e afastamento da Presidente Dilma Rousseff, coube ao Presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, reunir-se com o colégio de líderes partidários do Senado Federal, com o objetivo de estabelecer o rito procedimental do processo, a exemplo do que foi estabelecido em 1992.

Dali em diante, caberia ao Presidente do STF, conforme determina a Constituição Federal, presidir o processo e o julgamento da Presidente da República. Paralelamente, Dilma Rousseff constituiu José Eduardo Cardozo, seu antigo Ministro Chefe da Advocacia-Geral da União, como principal advogado de defesa, acompanhado de outros procuradores.

A exemplo do procedimento adotado no impeachment do Presidente Fernando Collor, com a instauração do processo, a Comissão Especial deu início imediato à fase de instrução. No plano de trabalho apresentado pelo Relator, a defesa da Presidente teria o prazo de 20 dias para apresentação de sua defesa prévia, com a indicação das testemunhas e provas que pretendesse produzir. Esta também seria a data limite para apresentação de requerimentos dos senadores.

Seguindo o rito estabelecido, em 27 de maio, os autores da denúncia apresentaram a sua manifestação⁵⁶⁵, requerendo diligências, como a requisição de documentos de diversos órgãos públicos, e a oitiva de testemunhas.

Em 1º de junho, a Presidente Dilma Rousseff apresentou a sua “resposta à acusação”⁵⁶⁶, contendo 372 páginas, na qual a defesa reiterava de forma mais pormenorizada todas as preliminares de mérito, quanto à suposta ilegalidade do processo. No mérito,

⁵⁶⁵ BRASIL. Senado Federal. Manifestação dos denunciante – Denúncia nº 1/2016, 02 jun. 2016. Disponível em: <https://bitly.com/ZkHsWi>. Acesso em: 03 mar. 2022.

⁵⁶⁶ BRASIL. Senado Federal. Resposta à acusação – Denúncia nº 1/2016, 02 jun. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4650786&ts=1594039506587&disposition=inline>. Acesso em: 03 mar. 2022.

igualmente, a defesa repassa todos os principais argumentos apresentados anteriormente, acrescentando dados e informações que pudessem isentar a Presidente de qualquer responsabilização. Além disso, a exemplo dos denunciantes, a defesa arrolou testemunhas a serem ouvidas pela Comissão Especial, bem como especificou todas as diligências e provas que pretendia produzir no curso da instrução.

Além da referida manifestação, a defesa apresentou nova arguição de suspeição do Relator do processo no Senado, sob a alegação principal de que o Sen. Antônio Anastasia não seria imparcial na análise do processo, por ser filiado, à época, ao PSDB – que, além de ser o principal partido de oposição ao seu governo, seria o mesmo partido ao qual um dos denunciantes, Miguel Reale Jr., também seria filiado.

Ato contínuo, a Comissão Especial, em sua 11ª reunião, deliberou sobre os requerimentos apresentados pelos senadores, além de analisar o rol de depoentes e diligências requeridas pelos denunciantes e pela defesa. De ofício, nessa mesma sessão, o Presidente da Comissão rejeitou a arguição de suspeição apresentada em face do Relator⁵⁶⁷.

Na medida em que questões de ordem ou solicitações – principalmente da defesa – foram sendo rejeitadas pela Comissão Especial, recursos eram interpostos junto ao Presidente do STF, a quem cabia decidir de forma terminativa quanto a essas questões procedimentais. Da análise dos trabalhos da Comissão, verificam-se dezenas de recursos interpostos – não só pela defesa, mas também pelos senadores e pelos denunciantes, e que precisaram ser decididos pelo Presidente do STF.

Entre os recursos mais importantes deferidos pelo Min. Ricardo Lewandowski, destaca-se aquele interposto pela defesa da Presidente Dilma Rousseff contra a rejeição, pela Comissão Especial, do requerimento que solicitava a produção de prova pericial relativa ao objeto da denúncia.

Nesse aspecto, verifica-se que o impeachment da Presidente Dilma foi muito mais aguerrido do que o processo contra Fernando Collor, diante da quantidade de questões de ordem e de recursos apresentados, principalmente, pela defesa da Presidente e pelos senadores contrários ao impeachment. No caso Collor, com a exceção da atuação dos advogados de

⁵⁶⁷ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 87/2016 – Suplemento B, 17 jun. 2016, pp. 96-214. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20469?sequencia=96>. Acesso em: 03 mar. 2022.

defesa, não havia, de fato, um bloco organizado de senadores favoráveis ao Presidente e dispostos a resistir contra o seu impeachment.

A partir de 8 de junho, deu-se início à instrução probatória propriamente dita, com a oitiva das testemunhas arroladas pelas partes e pelos senadores. Em 6 de julho, data marcada para o interrogatório de Dilma Rousseff na Comissão Especial, a Presidente optou por não comparecer, delegando ao seu advogado de defesa a atribuição de ler a sua manifestação escrita⁵⁶⁸. Posteriormente, em 12 e 28 de julho, respectivamente, os autores da denúncia e a defesa da Presidente apresentaram as suas alegações finais.

Concluída toda a instrução probatória e encerradas as diligências – que incluíram a elaboração de laudo pericial, requisição de documentos e informações, além da oitiva de dezenas de testemunhas – em 2 de agosto de 2016, portanto, quase três meses após a instauração do processo, o Relator, Sen. Anastasia, apresentou o seu relatório sobre a pronúncia da denunciada. Nesta etapa, assim como no caso Collor, a Comissão, e posteriormente o Plenário do Senado, deveriam deliberar quanto à procedência ou não da acusação, em juízo de pronúncia, de modo a tornar a Presidente apta a julgamento.

Em seu relatório de 441 páginas, o Sen. Antônio Anastasia reiterou as considerações que já havia externado no primeiro parecer quanto à admissibilidade da denúncia, reconhecendo a ilegalidade das condutas da Presidente da República e a sua tipificação em crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/1950, quanto à edição de decretos para abertura de créditos suplementares sem a devida autorização legislativa e as operações de crédito ilegais com bancos públicos da União.

Em 4 de agosto, após prazo de vista e concluída a discussão, o Parecer do Sen. Anastasia, favorável à pronúncia da Presidente, foi aprovado na 31ª reunião da Comissão Especial, por 14 votos favoráveis, e 5 contrários e 1 ausência⁵⁶⁹.

Concluída esta etapa, o Parecer nº 726/2016, pela procedência da acusação contra Dilma Rousseff, foi encaminhado para análise do Plenário do Senado, onde, em sessão de 9 de agosto de 2016⁵⁷⁰, conduzida pelo Presidente do STF, foi lido e discutido pelos

⁵⁶⁸ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 119/2016 – Suplemento C, 02 ago. 2016, pp. 174-190. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20536?sequencia=174>. Acesso em: 04 mar. 2022.

⁵⁶⁹ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 121/2016, 04 set. 2016, pp. 184-216. Disponível em: <https://bitly.com/WzBmdí>. Acesso em: 04 mar. 2022.

⁵⁷⁰ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 125/2016, 10 ago. 2016, pp. 8-148. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20528?sequencia=8>, Acesso em: 05 mar. 2022.

senadores, antes de ser aprovado por 59 votos a favor, 21 contra e nenhuma ausência ou abstenção.

Para a deliberação quanto ao Parecer, os senadores favoráveis à Presidente Dilma Rousseff apresentaram quatro requerimentos de destaque, que, regimentalmente, nada mais são do que pedidos para votação em separado de trechos das proposições que são usualmente votadas no Congresso Nacional.

Na prática, eles propuseram o fatiamento do juízo de pronúncia, a fim de que o Senado deliberasse, separadamente, a respeito das distintas acusações contra a Presidente, indicadas no Parecer da Comissão Especial. Para tanto, além da votação principal sobre o Parecer como um todo, foram destacados quatro trechos do Parecer, a serem votados separadamente.

Nesse sentido, o Senado precisou deliberar, nominalmente e de forma separada, quanto aos seguintes trechos do Parecer referentes: i) às preliminares de mérito, rejeitadas pelo Relator, quanto à alegação da defesa de que o processo estaria eivado de vícios de legalidade; ii) ao crime de responsabilidade relacionado à realização de operações de crédito com o Banco do Brasil, decorrente do atraso nos repasses para financiamento do “Plano Safra” no ano de 2015; iii) ao crime de responsabilidade na abertura de crédito suplementar, sem autorização do Congresso Nacional, por meio de Decreto de 27/07/2015, no valor de cerca de R\$ 29 milhões; e iv) ao crime de responsabilidade na abertura de crédito suplementar, sem autorização do Congresso Nacional, por meio de Decreto de 20/08/2015, no valor de cerca de R\$ 600 milhões. Todos os destaques, contudo, foram rejeitados, ficando mantida a íntegra do Parecer do Relator.

Concluída a sessão de pronúncia, restava autorizado, portanto, pelos senadores, o julgamento do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, fundamentalmente, pelos crimes de responsabilidade relativos às pedaladas fiscais e aos decretos presidenciais ilegais para abertura de créditos suplementares relativos ao ano de 2015.

Destaca-se que, entre a votação da admissibilidade da denúncia, em maio, e o juízo de pronúncia, em agosto, houve um acréscimo de quatro votos contrários à Presidente – na primeira votação haviam sido registrados 55 votos a favor da admissibilidade da denúncia, elevando-se esse placar para 59 votos quando da deliberação relativa à procedência da acusação. Além disso, embora essas votações demandassem quórum de maioria simples, ambos

os resultados demonstravam a existência de maioria consolidada e superior a dois terços dos senadores – quórum mínimo exigido para a condenação final.

5.2.5. Julgamento e conclusão do processo

Após o juízo de pronúncia do Senado, em 10 de agosto de 2016, os autores da denúncia apresentaram o libelo acusatório⁵⁷¹, de oito páginas, no qual resumiam os fatos narrados e indicavam os dispositivos legais e os crimes de responsabilidade imputados à Presidente da República, com a indicação de três testemunhas de acusação aptas a participarem da sessão de julgamento.

Em 15 de agosto, a defesa da Presidente juntou a sua contrariedade ao libelo acusatório⁵⁷², em que reiterava as considerações e a ordem dos argumentos expostos nas alegações finais, com a respectiva indicação de seis testemunhas de defesa. Coube ao Presidente do STF determinar a data para sessão de julgamento, prevista para 25 de agosto de 2016 – respeitando o prazo mínimo de 10 dias entre a notificação das partes e o julgamento, conforme estabelecido no rito procedimental de 1992.

Procedendo-se às intimações da acusação e da defesa, e de suas testemunhas, o Presidente do STF, novamente ouvindo os líderes partidários, definiu um roteiro para a sessão de julgamento⁵⁷³ em todas as suas etapas, incluindo a oitiva das testemunhas, a inquirição da Presidente, os debates entre a acusação e a defesa, e o julgamento final pelos senadores.

Curioso destacar, neste roteiro estabelecido pelo Presidente do STF para o julgamento, o seu item 9, em que descreve os procedimentos a serem adotados no caso de ausência da acusada e seus procuradores. Ocorrendo esta hipótese, estabelecia que seria imediatamente decretada a revelia da Presidente, para realização, no dia subsequente, do julgamento, mediante a nomeação de advogado dativo. Tal procedimento parece, sem dúvida, uma precaução para o risco de que se verificassem, como se deu no processo de 1992, medidas protelatórias por parte da defesa.

⁵⁷¹ BRASIL. Senado Federal. Libelo acusatório – Denúncia nº 1/2016, 10 ago. 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20533?sequencia=4>. Acesso em: 06 mar. 2022.

⁵⁷² BRASIL. Senado Federal. Contrariedade ao libelo acusatório – Denúncia nº 1/2016, 15 ago. 2016. Disponível em: <https://bityli.com/QKXIk>. Acesso em: 06 mar. 2022.

⁵⁷³ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 132/2016, 19 ago. 2016, pp. 18-23. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20545?sequencia=18>. Acesso em: 07 mar. 2022.

É importante mencionar, além disso, que o roteiro estabelecido, em grande parte, é rico em detalhes e normas procedimentais, em razão da vagueza e das lacunas deixadas pela Lei nº 1.079/1950. Nesse sentido, apesar de ter o propósito de regular o rito processual do impeachment, a referida legislação mostra-se, tanto no processo de 1992 quanto no de 2016, obsoleta ou pouco útil para os propósitos a que se pretende. Diante de tamanha deficiência legislativa, o rito procedimental acaba tendo que ser definido durante a condução dos casos concretos, sob a tutela do Presidente do STF.

Conforme previsto, o Senado, atuando como órgão judiciário, deu início à sessão de julgamento da Presidente Dilma Rousseff, em 25 de agosto de 2016⁵⁷⁴, sob a condução do Presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, na qualidade de Presidente do processo de impeachment. Após a apresentação de diversas questões de ordem pelos senadores aliados da Presidente e as respectivas respostas e esclarecimentos por parte do Presidente da sessão, passou-se à oitiva das testemunhas de acusação e de defesa, cujo procedimento de estendeu ao longo de três dias no Senado, sendo concluída apenas em 27 de agosto.

Em 29 de agosto, o ato final de instrução probatória se deu com o interrogatório da própria acusada. De forma inédita na história do país, uma Presidente afastada compareceu ao Plenário do Senado para prestar seus esclarecimentos a respeito da acusação.

Em seu depoimento, a Presidente Dilma Rousseff insistiu na tese de que não havia qualquer ilegalidade e tampouco a tipificação de crimes de responsabilidade que justificassem o seu impedimento, caracterizando aquele processo como “golpe de Estado”. Teria havido, segundo a própria Presidente, um conluio da elite política e econômica, a quem chamou de “conservadora”, para assegurar a sua destituição do cargo e a substituição por um “governo usurpador”⁵⁷⁵. Na sequência, a Presidente foi inquirida, ao longo de todo o dia 30 de agosto, por 48 Senadores, o que estendeu a sessão do Senado por mais de 13 horas.

Por sua vez, em 30 de agosto⁵⁷⁶, a sessão de julgamento foi retomada para a realização dos debates orais entre a acusação e a defesa, que tiveram, cada qual, uma hora e

⁵⁷⁴ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 136/2016, 26 ago. 2016, pp. 18-23. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20550?sequencia=6>. Acesso em: 08 mar. 2022.

⁵⁷⁵ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 139/2016, 30 ago. 2016, pp. 8-14. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20554?sequencia=14>. Acesso em: 09 mar. 2022.

⁵⁷⁶ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 140, 31 ago. 2016, pp. 5-127. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20555?sequencia=5>. Acesso em: 09 mar. 2022.

trinta minutos para suas exposições, encerrando, com isso, sua participação no processo de impeachment, a exemplo do procedimento adotado em 1992.

No mesmo dia, realizou-se a discussão, pelos senadores, a respeito do julgamento. Em razão da enorme complexidade da matéria e do interesse público envolvido, dezenas de parlamentares manifestaram-se a favor ou contra a condenação da Presidente Dilma Rousseff, fazendo com que a discussão só fosse encerrada na madrugada do dia seguinte.

Retomando os trabalhos na manhã de 31 de agosto, o Presidente do STF procedeu à apresentação de um relatório resumido quanto aos fundamentos da acusação e da defesa. Conforme o roteiro elaborado pelo Min. Ricardo Lewandowski, e seguindo o mesmo rito procedimental adotado em 1992, caberia, então, aos senadores, na qualidade de juízes, decidirem a respeito da condenação ou absolvição da Presidente Dilma Rousseff.

Para tanto, foi formulado um quesito, que nada mais era do que uma pergunta objetiva, a ser objeto de deliberação, pelos senadores, em que se indagava se a Presidente Dilma Rousseff havia cometido os crimes de responsabilidade apontados pela acusação, devendo ser, como consequência, condenada à perda do cargo com inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos⁵⁷⁷.

Nesse sentido, caberia aos senadores, em uma única oportunidade, através do sistema de deliberação eletrônica, responderem “SIM”, caso entendessem, de acordo com as suas próprias convicções, que a Presidente deveria ser condenada; ou “NÃO”, caso optassem pela sua absolvição.

Antes que se desse início à votação, o Líder do PT, Sen. Humberto Costa (PT/PE), apresentou o Requerimento de Destaque nº 636/2016⁵⁷⁸, com o intuito de solicitar a votação em separado do trecho do quesito que mencionava a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos. Na prática, a manobra regimental do Partido da Presidente tinha como objetivo permitir que o Senado votasse duas vezes: a primeira votação, principal, quanto

⁵⁷⁷ O referido quesito a ser objeto de deliberação pelos Senadores era bastante similar àquele formulado quando da tramitação do impeachment de 1992, com o seguinte teor: “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?”, in BRASIL, Senado Federal, Roteiro para a sessão de julgamento, op. cit., p. 5.

⁵⁷⁸ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, 01º set. 2016, p. 47. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20578?sequencia=47>. Acesso em: 10 mar. 2022.

à condenação à perda do cargo; e a segunda, quanto ao trecho destacado, referente à inabilitação por oito anos.

Com a apresentação do Requerimento de destaque do PT, imediatamente travou-se uma longa discussão no Plenário do Senado, a respeito da legalidade do procedimento e da possibilidade, ou não, de fatiamento do quesito, visando votações distintas quanto às sanções de perda do cargo e inabilitação por oito anos.

Curiosamente, esse tema também foi objeto de grande celeuma quando da sessão de julgamento do impeachment de 1992, logo após a leitura da carta de renúncia do Presidente Collor. Na prática, os senadores, tanto em 1992 quanto em 2016, estavam diante de uma questão tão antiga quanto o próprio instituto do impeachment, qual seja, a definição se a perda do cargo e a inabilitação são uma pena única ou penas distintas.

Senadores contrários à Presidente, como o Sen. Cássio Cunha Lima (PSDB/PB), argumentavam que não se tratava de matéria regimental, mas constitucional, haja vista que o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, estabelecia que a condenação, quando proferida por dois terços do Senado, é “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública (...)”. Ele ressaltou, para tanto, o fato de que a conjunção “com” escolhida pelo legislador constituinte, não deixaria margem para interpretação quanto à aplicação da sanção em caso de impeachment⁵⁷⁹.

Por sua vez, Senadores partidários da Presidente Dilma Rousseff, como Randolfe Rodrigues (REDE/AP), defendiam a tese de que o requerimento de destaque, previsto no Regimento Interno do Senado e aplicado diariamente em votações de proposições na Casa, poderia ser utilizado, haja vista que, ao julgar o impeachment, os Senadores iriam, ao final, publicar uma Resolução do Senado contendo o teor da decisão. A apresentação do destaque seria, portanto, um “direito subjetivo dos parlamentares”⁵⁸⁰.

O Sen. Aloysio Nunes (PSDB/SP), para contraditar, destacou que a Resolução expedida ao término do julgamento do impeachment não possuía a mesma valoração das Resoluções do Senado usuais, previstas no Regimento Interno. Isso porque, naquela sessão

⁵⁷⁹ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, op. cit., p. 8.

⁵⁸⁰ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, op. cit., p. 9.

de julgamento, os senadores iriam ter que proferir, ao final, uma sentença, haja vista as consequências jurídico-constitucionais daquela decisão⁵⁸¹.

Assistindo àquelas discussões, o ex-Presidente da República e agora Senador, Fernando Collor (PTC/AL), pediu a palavra para rememorar as discussões empreendidas na sessão de julgamento de seu impeachment em 1992, protestando contra o fato de seu processo ter prosseguido mesmo após a sua renúncia. Segundo ele, havia “dois pesos e duas medidas”⁵⁸² no tratamento dos casos de impeachment dele e da Presidente Dilma, diante da intenção, dos senadores aliados da Presidente Dilma Rousseff, de fatiarem a pena, que a seu ver seria indivisível, decorrente de eventual condenação.

Retomando o precedente do impeachment do Presidente Collor, o Sen. Lindbergh Farias (PT/RJ)⁵⁸³, argumentou no sentido de que, o art. 68, caput e parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950⁵⁸⁴ prevê, expressamente, a realização de duas deliberações distintas pelo Plenário do Senado, quanto à perda do cargo e, posteriormente, quanto à inabilitação para funções públicas.

Além disso, ainda segundo o Sen. Lindbergh, no processo de impeachment de 1992, o Plenário do Senado teria decidido quanto à existência e independência das duas penas – de perda do cargo e inabilitação para a função pública –, razão pela qual, em seu entendimento, o destaque do PT para votação em separado da parte do quesito referente à inabilitação seria plenamente legítimo, além de uma questão *interna corporis* do próprio Senado Federal.

Quando a controvérsia se instalou no Plenário do Senado, em 2016, em que pesem as considerações favoráveis e contrárias dos senadores, o Presidente da sessão de julgamento, Min. Ricardo Lewandowski, avocou para si a competência para decidir quanto à legalidade do destaque para votação em separado da sanção de inabilitação.

⁵⁸¹ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, op. cit., p. 10.

⁵⁸² Idem.

⁵⁸³ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, op. cit., p. 12.

⁵⁸⁴ “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. [Fulano] 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.”

Em sua decisão proferida diante do Plenário do Senado, o Min. Ricardo Lewandowski não vislumbrou qualquer ilegalidade na apresentação do destaque para votação em separado de trecho do quesito do julgamento, haja vista a previsão, no Regimento do Senado, do referido procedimento. Além disso, ele reconheceu que destaques já haviam sido apresentados e votados no âmbito daquele processo de impeachment, quando da votação do juízo de pronúncia realizado, sem objeções, poucas semanas antes.

Por fim, o Presidente do STF, abstendo-se de antecipar qualquer juízo de mérito, ponderou que as votações separadas a respeito da perda do cargo e da inabilitação por oito anos não trariam qualquer prejuízo para a acusação ou para defesa, “porquanto mantém íntegra a soberania das decisões do Plenário”⁵⁸⁵.

Deferido o requerimento de destaque e decidida a questão pelo Presidente do STF, a votação final do quesito do julgamento foi, então, realizada em duas etapas, ambas por meio de votação nominal no sistema eletrônico de votação do Senado Federal.

A primeira deliberação, relativa à condenação da Presidente à perda do cargo pelos crimes de responsabilidade anteriormente descritos, obteve 61 votos favoráveis e 20 contrários – portanto, um resultado significativamente superior aos dois terços necessários para aprovação.

A segunda deliberação, referente ao trecho destacado que tratava da inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos, obteve 42 votos favoráveis, 36 contrários e 3 abstenções – não tendo atingido o quórum mínimo de dois terços para sua aprovação.

Como consequência das deliberações do Plenário do Senado, a Presidente Dilma Rousseff foi condenada à perda do cargo, sem a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos. Paradoxalmente, foi a situação inversa a do Presidente Fernando Collor que, em 1992, renunciou ao mandato, não ficando sujeito, portanto, à perda do cargo, mas restou condenado à inabilitação para funções públicas por oito anos.

Antes do término da sessão de julgamento, o Presidente do STF, conforme roteiro previamente estabelecido, lavrou a sentença nos autos⁵⁸⁶ e procedeu à sua leitura. Ato contínuo, todos os senadores, na qualidade de julgadores, foram convidados a assinar a referida

⁵⁸⁵ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, op. cit., p. 15.

⁵⁸⁶ BRASIL. Senado Federal. Diário do Senado Federal nº 141, op. cit., pp. 49-59.

sentença, tendo sido publicada, na sequência, a Resolução nº 35/2016, do Senado Federal, contendo o inteiro teor da decisão final do julgamento.

Ainda em 31 de agosto de 2016, a Presidente Dilma Rousseff foi notificada pelo Primeiro-Secretário do Senado quanto à decisão final do seu julgamento, ficando, com isso, afastada de forma definitiva do cargo, no que foi sucedida pelo então Vice-Presidente da República, Michel Temer, que passava da condição de Presidente em exercício para a de Presidente da República, cuja posse se deu em sessão solene do Congresso Nacional, naquele mesmo dia.

Registre-se, por fim, que, no curso do processo e mesmo após a conclusão do julgamento da Presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal, a sua defesa recorreu diversas vezes ao STF, com o intuito de questionar as supostas fragilidades na tipificação dos crimes de responsabilidade imputados a ela, e requerendo a anulação da condenação à perda do cargo.

Apesar disso, com a exceção da ADPF nº 378, julgada em dezembro de 2015, e do conjunto de ações julgadas na véspera da votação da admissibilidade pela Câmara dos Deputados, em abril de 2016, que tratavam do rito procedimental a ser seguido no processo de impeachment, o STF manteve-se inerte diante dos pedidos formulados pela defesa da Presidente, abstendo-se de intervir diretamente no processo ou de se posicionar quanto ao mérito das acusações⁵⁸⁷.

É certo que, apesar do silêncio do STF quanto ao resultado final e ao mérito do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, as questões relativas a esse conturbado processo continuam reverberando em acalorados debates entre constitucionalistas. Faz-se necessário, agora, à luz dos processos de impeachment de 1992 e 2016, estabelecer as linhas gerais quanto à compreensão e aplicação do instituto, haja vista os pontos centrais de convergência e divergência verificados nos dois estudos de casos que procuramos destacar ao longo deste Capítulo.

⁵⁸⁷ Podemos citar, nesse sentido, os Mandados de Segurança nº 34.371 e 34.441, que pediam a anulação, respectivamente, da decisão de pronúncia e da sentença condenatória proferidas contra a Presidente Dilma Rousseff. No MS nº 34.371, relatado pelo Min. Teori Zavascki, o pedido liminar foi indeferido em 08 de setembro de 2016, e, no mérito, teve a sua segurança denegada em 10 de dezembro de 2018, sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Por sua vez, o MS nº 34.441, também relatado pelo Min. Teori Zavascki, teve a liminar indeferida em 20 de outubro de 2016, e, posteriormente foi rejeitado, no mérito, sob relatoria do Min. Alexandre de Moraes, em 10 de dezembro de 2018.

CAPÍTULO 6 – IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL BRASILEIRO À LUZ DA DOCTRINA, DA JURISPRUDÊNCIA E DA EXPERIÊNCIA COMPARADA ENTRE OS PROCESSOS DE 1992 E 2016

6.1. Finalidade do impeachment: punição da autoridade ou preservação da instituição?

A identificação da finalidade do impeachment é o passo inicial que possibilita a adequada compreensão e aplicação prática do instituto. Nesta pesquisa, importa verificar se o impeachment se destina à punição da autoridade pública, a partir da condenação e imposição da pena de destituição do cargo e inabilitação para funções públicas, ou se destina-se tão somente à preservação do cargo e das instituições políticas.

Originalmente, como se descreveu anteriormente, o impeachment surgido na Inglaterra, com feição destacadamente criminal, possibilitava a imposição de todo o tipo de pena – inclusive o exílio e a morte – tornando, portanto, o instituto, um instrumento voltado para a punição da autoridade pública cujos atos fossem considerados incompatíveis com os interesses da Coroa britânica.

Transplantado para os EUA pelos constituintes norte-americanos, o impeachment, embora guardassem algum grau de semelhança procedimental com o instituto inglês, aprimorou-se, tendo sido formatado, na Constituição de 1787, como um instrumento destinado a limitar e controlar as autoridades públicas – especialmente o Presidente – possibilitando, quando necessário, a destituição do cargo em prol da preservação da estabilidade das instituições políticas e da própria Constituição.

Ruy Barbosa, ao comparar o objeto do impeachment na Inglaterra e nos EUA, reforça essa compreensão de que, ao adaptar-se em nosso continente, o impeachment deixou de ser um instrumento para mera punição de autoridades, tornando-se, de fato, um mecanismo de controle do poder e de preservação institucional:

“a jurisdição política dos corpos legislativos não tem, na América, o mesmo caráter que na Europa. Na Europa, a magistratura das Assembleias usa de todas as faculdades do direito criminal, nos casos submetidos a sua jurisdição: a destituição do funcionário jurisdicionado

à sua alçada e sua interdição política são ali corolários da pena. Na América, a pena consiste unicamente nesses resultados. Ali a judicatura política tem por objeto ‘punir os culpados’; aqui, privá-los do poder.”⁵⁸⁸

Ainda sobre o impeachment na Constituição dos EUA, podemos citar as lições de Cass Sunstein, que ao comentar o dispositivo constitucional norte-americano que prevê as sanções por impeachment, esclarece que a autoridade pública que é condenada pelo Senado, “is removed, but not punished”⁵⁸⁹, reforçando o entendimento de que, naquele país, o instituto não se destina à punição do agente, e sim, à preservação do cargo e das instituições.

Entre nós, em que pese a enorme divergência doutrinária quanto à natureza do instituto – conforme analisaremos a seguir – há significativo consenso quanto à identificação e delimitação do objeto do impeachment, tanto na doutrina clássica, quanto na doutrina contemporânea.

Nesse sentido, podemos citar Pontes de Miranda, para quem o impeachment é “medida que tem por fim obstar, impedir que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las”⁵⁹⁰, e Carlos Maximiliano, que destaca o impeachment como instrumento que afasta do cargo o “homem nocivo (...) quem não se compenetra das suas altas responsabilidades como depositário de grande parcela de autoridade”⁵⁹¹.

Na mesma linha, Paulo M. de Lacerda, comentando a Constituição brasileira de 1891, igualmente destacava que o impeachment “tem como escopo principal, não tanto a punição do acusado, senão primeiramente a tutela das coisas públicas mediante a remoção do mau ocupante do ofício, que o exerce em prejuízo da nação”⁵⁹².

Para Paulo Brossard, o impeachment “constitui a técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do chefe do Poder Executivo”⁵⁹³, entendimento esse compartilhado por José Cretella Júnior, que identifica o instituto “como uma defesa da pessoa

⁵⁸⁸ BARBOSA, Ruy. Comentários à Constituição Federal brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires. v. III, São Paulo: Saraiva, 1933, pp. 432-433.

⁵⁸⁹ SUNSTEIN, Cass R., op. cit., p. 17.

⁵⁹⁰ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2ª ed., São Paulo: M. Limonad, 1953, v. II, p. 416.

⁵⁹¹ MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira de 1891, ed. 1918, p. 333, apud CRETILLA JÚNIOR, José. Do impeachment no direito brasileiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 2.

⁵⁹² LACERDA, Paulo Maria de. Princípios de Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Livraria Azevedo, 1926, p. 455.

⁵⁹³ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 128.

jurídica de direito público político, de existência necessária, contra o *improbus administrator*.”⁵⁹⁴

Celso Ribeiro Bastos, por sua vez, destaca que o impeachment “almeja antes de tudo a cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis”, e visa a preservação dos “princípios constitucionais e a própria estabilidade das instituições e a segurança da Nação”⁵⁹⁵. Para Cármen Lúcia Antunes Rocha, de forma convergente:

“não se objetiva, no impeachment, a punição de uma pessoa que encarna o cargo de Presidente da República. O que se busca é a inviolabilidade constitucional dos cargos públicos e a manutenção da condição politicamente imaculada do governo.”⁵⁹⁶

Na doutrina mais recente, André Ramos Tavares⁵⁹⁷ e Rafael Mafei⁵⁹⁸ também compartilham o entendimento de que o impeachment, antes de um instrumento de punição do agente público, é um remédio para proteção das instituições políticas.

A jurisprudência do STF igualmente reverbera esse aparente consenso doutrinário quanto ao objeto do impeachment. No Julgado nº 343, de 1899, destacou-se que o impeachment “não tem outro objeto senão averiguar e resolver se o empregado possui ou não as condições requeridas para continuar no desempenho de suas funções”⁵⁹⁹, posição esta – de preservação da instituição – reafirmada posteriormente em diversos julgados, a exemplo do HC nº 4.091, de 1916⁶⁰⁰.

Quando judicializados, os impeachments contra os Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, já sob a vigência da Constituição de 1988, igualmente suscitaram, no STF, considerações acerca do objeto do instituto, que merecem destaque.

⁵⁹⁴ CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 18.

⁵⁹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 12ª ed., 1990, p. 335.

⁵⁹⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha. 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 A OAB e o Impeachment. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1993, p. 154.

⁵⁹⁷ “O impeachment, no Brasil, significa um mecanismo não apenas do presidencialismo, mas é também um mecanismo de autoproteção constitucional” in TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed., São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1112.

⁵⁹⁸ “a condenação em um impeachment não equivale a imposição de pena, por mais que ela seja pessoal e emocionalmente sofrida para a autoridade que a vivencie: o afastamento do cargo é um remédio para proteção das instituições, sobretudo da própria presidência.” MAFEI, Rafael, op. cit., p. 131.

⁵⁹⁹ Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, p. 84.

⁶⁰⁰ Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, p. 157.

No MS nº 21.623-9, de 1992, um dos julgados mais importantes que balizaram o impeachment do Presidente Collor, o STF reiterou o entendimento que se trata de instrumento para preservação do cargo de Presidente da República e não a mera punição de seu ocupante. Destacamos, nesse sentido, o voto do Min. Celso de Mello:

“o processo de impeachment – para além da sanção político-administrativa impositiva ao Presidente da República – busca, em essência, tal como já haviam concebido os *founding fathers* e os *framers* da Constituição norte-americana, proteger e assegurar a intangibilidade desse princípio fundamental de nosso ordenamento positivo, que é o da separação de poderes.”⁶⁰¹

Vinte e quatro anos depois, o mesmo STF, debruçado sobre o processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, reiterou o entendimento daquela Corte quanto ao objeto do impeachment, conforme ilustrado pelo voto da Min. Rosa Weber na ADPF nº 378:

“Repiso: o *impeachment*, enquanto processo político, não visa a punir, não tem o condão de atingir a pessoa em sua liberdade ou em seus bens. Tem como efeito destituir do cargo o seu detentor, a quem, por razões políticas, se nega a capacidade de exercê-lo.”⁶⁰²

Por todo exposto, dando o passo inicial da análise a que se propõe este Capítulo, concluímos que, à luz da doutrina clássica e contemporânea e da jurisprudência do STF a respeito do tema, o objeto do impeachment é, precipuamente, a proteção das instituições, especialmente a Presidência da República, bem como a preservação da separação de Poderes e da ordem constitucional.

O impeachment é, além disso, um mecanismo de limitação e controle do poder político, uma espécie de contenção institucional que, em situações excepcionalíssimas e devidamente fundamentadas, desempenha a importante função de remover do cargo aquele cujas ações e comportamentos mostrem-se incompatíveis com a ordem constitucional e os princípios que regem a administração pública.

⁶⁰¹ Voto do Min. Celso de Mello, in STF. MS nº 21.623-9, op. cit., p. 300.

⁶⁰² Voto da Min. Rosa Weber, in STF. ADPF nº 378, op. cit..

6.2. Natureza do instituto do impeachment: político, jurídico ou misto?

De forma preliminar, convém que se esclareça o que estamos buscando quando nos perguntamos a respeito da natureza de determinado instituto, tal como o impeachment. Marcelo Campos Galuppo mostra-nos o caminho ao esclarecer que a busca por essa resposta permite-nos compreender a essência do instituto objeto de estudo e sua diferenciação em relação a outros institutos semelhantes – em outras palavras, “o que faz com que ele seja uma coisa, e não outra”⁶⁰³.

Para o referido autor, o esforço para compreender e delimitar a natureza de determinado instituto teria como objetivo primordial facilitar a compreensão “de qual direito deve ser aplicado e como ele deve ser aplicado.” Assim, apesar de banal, a identificação científica ou acadêmica da natureza de um instituto serve como ponto de partida para a adequada compreensão, interpretação e aplicação prática daquele objeto de estudo.

Não por acaso, a natureza do instituto do impeachment é, sem dúvida, uma das questões mais controversas na doutrina e na jurisprudência a respeito deste tema, especialmente no Brasil. Isso porque, ao longo da evolução do nosso constitucionalismo, o impeachment foi se adaptando e se transformando, fazendo com que, em diferentes circunstâncias, doutrinadores, magistrados e políticos tenham dado a sua perspectiva quanto à natureza do instituto.

Ao avaliar o impeachment no exterior, há significativo consenso, na doutrina, quanto à natureza eminentemente criminal daquele impeachment medieval originário da Inglaterra, bem como em relação à forte conotação política do impeachment formatado pela Constituição dos EUA de 1787.

No Brasil, por sua vez, a doutrina majoritária também converge quanto à compreensão de que, à luz da Constituição imperial de 1824, e sob inspiração do instituto inglês, o impeachment de Ministros e Conselheiros de Estado possuía natureza criminal, em razão do caráter punitivo das sanções que poderiam ser aplicadas, bem como da exigência de que se estabelecesse uma lei para definir, de forma taxativa, os crimes de responsabilidade e as regras relativas ao processo de responsabilização – previsão constitucional esta que depois viria a ser materializada por meio da Lei de 15 de outubro de 1827.

⁶⁰³ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., p. 33.

A partir da Proclamação da República e da Constituição de 1891, sob forte influência da Constituição dos EUA, o impeachment ganha contornos e formatação política, tendo como objetivo primordial a limitação do poder político por meio da possibilidade de destituição do Presidente e de outras autoridades da República, sem prejuízo de eventuais processos de natureza cível ou criminal.

Entre nós, contudo, a identificação da natureza do instituto do impeachment nunca foi questão consensual ou pacífica. Não por acaso, é possível encontrar tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, nos mais variados períodos do constitucionalismo brasileiro, diversas explanações, antagônicas entre si, a respeito da suposta natureza do instituto do impeachment. Tais posicionamentos podem ser extraídos de diversos julgados do STF, além de debates constituintes e de excertos de doutrina que trazem ricas indicações a respeito deste tema.

Metodologicamente, é possível organizar as diferentes argumentações que apontam o impeachment como sendo de: i) natureza eminentemente criminal; ii) natureza eminentemente política; ou ainda, iii) de natureza mista. Mesmo entre os defensores da natureza mista do instituto, há aqueles que compreendem o impeachment como sendo de natureza: iv) político-jurídica ou político-criminal; v) jurídico-política; e, por fim, vi) político-administrativa ou político-disciplinar.

Pela riqueza das argumentações e da importância da questão, convém que analisemos, em maiores detalhes, cada uma das tendências doutrinárias a respeito da natureza do impeachment, trazendo luz às premissas que lhes servem de base, bem como as implicações de ordem prática, de cada uma dessas teorias, para a adequada interpretação do instituto.

Aurelino Leal⁶⁰⁴, discorrendo sobre a Constituição de 1891, e Pontes de Miranda⁶⁰⁵, em seus comentários sobre a Constituição de 1946, a seu tempo, defendiam o caráter estritamente criminal do impeachment, por reconhecerem, nas expressões legais previstas nas respectivas Constituições e na legislação que regulamentava o impeachment (tais como "admissibilidade", "recebimento da denúncia" e "acusado", por exemplo), diversas analogias com institutos próprios do processo penal brasileiro.

Idêntico é o entendimento de Paulo Bonavides, para quem o impeachment não se confunde com instituto de responsabilidade política – próprio do sistema de governo

⁶⁰⁴ LEAL, Aurelino. *Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira. Primeira Parte*, Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925, p. 480.

⁶⁰⁵ MIRANDA, Pontes de, *op. cit.*, p. 416.

parlamentarista – tratando-se, assim, de instrumento para responsabilização penal do Presidente:

“A responsabilidade do Presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído, ao contrário do que se passa no parlamentarismo com o chefe do Poder Executivo, que fundamentalmente cai por razões de ordem política.”⁶⁰⁶

Há, entre doutrinadores, uma segunda corrente doutrinária bastante relevante, que compreende o impeachment no constitucionalismo brasileiro como sendo de natureza eminentemente política. Sob forte influência do constitucionalismo norte-americano, a tese do impeachment de natureza política tornou-se predominante no país, ainda sob a vigência da Constituição republicana de 1891⁶⁰⁷, em oposição ao impeachment de natureza marcadamente criminal, moldado sob a Constituição imperial de 1824.

Entre os defensores da natureza política do instituto, podemos destacar os estudos de Themístocles Cavalcanti⁶⁰⁸ e Carlos Maximiliano⁶⁰⁹, realizados tanto no contexto da Constituição de 1891, quanto sob a vigência da Constituição de 1946. Na segunda metade do século XX, Paulo Brossard reforçou a defesa da tese do instituto como sendo de natureza política, tornando-se referência teórica para o constitucionalismo brasileiro dali por diante:

“Na sua instauração, na sua condução e na sua conclusão, o impeachment terá inspiração política, motivação política, estímulos políticos. Políticos serão os resultados perseguidos. É natural que seja assim; dificilmente assim não será. Contudo, isto não quer dizer que o impeachment seja inteiramente discricionário e que o seu desenvolvimento se processe ao inteiro sabor de uma ou outra casa do Congresso, tanto é certo que, uma vez instaurado, deve desdobrar-se segundo a lei, que minuciosamente o disciplina.”⁶¹⁰

⁶⁰⁶ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003, p. 297.

⁶⁰⁷ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 182.

⁶⁰⁸ CAVALCANTI, Themístocles. *A Constituição Federal Comentada*. Rio de Janeiro: Forense, vol. 2, 1948, p. 263.

⁶⁰⁹ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946, p. 643.

⁶¹⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 182.

Para Paulo Brossard, a natureza política do instituto, como mecanismo para a destituição do Presidente e controle do poder político, fundamenta-se no fato de que a titularidade de tal instrumento foi conferida às Casas do Poder Legislativo, para que decidissem com ampla autonomia, sem desconsiderar o necessário juízo de conveniência e oportunidade política para a sua resolução de mérito.

Para essa corrente doutrinária, ainda que, no constitucionalismo brasileiro, subsista a exigência de uma lei para dispor sobre os crimes de responsabilidade e o rito de processamento, remanesce a natureza estritamente política do instituto, haja vista a impossibilidade de revisão de mérito da decisão congressional por parte de qualquer outro Poder.

Nas últimas décadas, Pinto Ferreira⁶¹¹, Michel Temer⁶¹² e Alexandre de Moraes⁶¹³, escrevendo já sob a vigência da Constituição de 1988, também argumentam em favor da tese de que, pela tradição do nosso constitucionalismo, o impeachment remanesce como sendo de natureza eminentemente política, posição esta compartilhada por Paulo Brossard que, em 1992, atualizou a sua obra sobre impeachment à luz do novo ordenamento constitucional.

Segundo esse conjunto de autores, a natureza política do impeachment consubstancia-se no juízo de conveniência e oportunidade que deve ser realizado pelos parlamentares, tanto na fase de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, quanto no julgamento propriamente dito, pelo Senado Federal:

“o julgamento do Senado Federal é de natureza política. É um juízo de conveniência e oportunidade. Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo.”⁶¹⁴

Segundo Michel Temer, justamente para que fosse feito esse juízo de conveniência e oportunidade política, é que a Constituição Federal delegou o instituto do impeachment ao Poder Legislativo e não ao Poder Judiciário, que, por suas atribuições e

⁶¹¹ FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.

⁶¹² TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017, p. 172.

⁶¹³ MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 1.265.

⁶¹⁴ TEMER, Michel, op. cit., p. 172.

características, teriam o dever de aplicar “a norma ao caso concreto, segundo a tipificação legal”⁶¹⁵.

Na jurisprudência do STF, igualmente localizam-se reiterados julgados em que se reconheceu a natureza estritamente política do impeachment, especialmente sob a vigência da primeira Constituição de 1891. No Acórdão nº 104, de 1895, que tratava de impeachment em nível estadual, destacou-se que “deliberações de tal espécie pertencem exclusivamente ao domínio político do Poder Legislativo”. Posteriormente, a “natureza política” do instituto foi reafirmada no Julgado nº 343, de 1899, bem como nos Acórdãos nº 1.476, de 1901, e nº 3.018, de 1911⁶¹⁶.

Mais recentemente, quando instado a arbitrar sobre pedidos de impeachment contra os Presidentes José Sarney e Fernando Collor, alguns Ministros alinharam-se a tal entendimento de que o instituto seria de natureza estritamente política, o que limitaria significativamente o controle jurisdicional por àquela Corte. Destacamos, nesse sentido, as manifestações do Min. Aldir Passarinho, no MS nº 20.941, de 1990⁶¹⁷, e do Min. Ilmar Galvão, no MS nº 21.689, de 1993⁶¹⁸.

Importante mencionar, também, que, ocupando a função de Ministro do STF, Paulo Brossard, ao julgar as mais variadas ações impetradas pela defesa do Presidente Fernando Collor relativas ao seu impeachment, manifestava-se sempre pelo não conhecimento das ações, reiterando seu entendimento doutrinário de que o impeachment, no constitucionalismo brasileiro, possui natureza estritamente política, não sendo possível, portanto, qualquer tipo de intervenção judicial.

Uma terceira corrente doutrinária advoga em favor da tese de que o impeachment é um instituto de natureza mista. Não há consenso, contudo, quanto aos elementos que compõem a natureza multifacetada do impeachment: para alguns, trata-se de um instituto político-criminal; para outros, político-jurídico, mas não criminal; há, ainda, os que defendem sua natureza jurídico-política; e, por fim, aqueles que a compreendem como sendo de natureza político-administrativa ou político-disciplinar. Passemos, portanto, à análise de cada uma dessas teorias.

⁶¹⁵ TEMER, Michel, op. cit., p. 172.

⁶¹⁶ Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, p. 84.

⁶¹⁷ Voto do Min. Aldir Passarinho, in STF. MS nº 20.941, op. cit.,

⁶¹⁸ Voto do Min. Ilmar Galvão, in STF. MS nº 21.689, op. cit., p. 327.

Na doutrina clássica, ainda sob a vigência da Constituição de 1891, é possível encontrar estudos que rejeitam a tese do impeachment estritamente político, por compreenderem a natureza mista do instituto, ao congregarem elementos de ordem política e criminal. Citamos, nesse sentido, João Barbalho, para quem:

“não só os princípios fundamentaes de nosso sistema constitucional, como altas razões de conveniência, repellem a ideia de fazer-se simplesmente político e discricionário o recebimento da queixa ou denuncia contra o presidente da República”⁶¹⁹.

No âmbito do STF, o Min. Pedro Lessa, no julgamento do HC nº 1.476, de 1916, tornou-se precursor ao destacar o duplo caráter – político e criminal – do instituto do impeachment:

“se fosse meramente constitucional, não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se aplicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal.”⁶²⁰

Na mesma linha, no HC nº 4.091, de 1916, o Min. Pedro Lessa reiterou o seu posicionamento quanto ao duplo caráter do instituto – político, mas com efeitos de ordem penal:

“De que natureza é o ‘impeachment’? É na sua essência uma medida constitucional, ou política, ou uma medida de ordem penal? (...) penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos e consequência, de ordem penal. (...). O impeachment, pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito.”⁶²¹

É possível encontrar estudos em defesa da tese do impeachment de natureza político-criminal, escritos sob a vigência das mais variadas Constituições republicanas brasileiras, até os dias atuais. Além de João Barbalho e Pedro Lessa, destacamos Annibal

⁶¹⁹ BARBALHO, João. Constituição Federal Brasileira – Commentários. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1924, p. 285.

⁶²⁰ Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, p. 85.

⁶²¹ Voto Min. Pedro Lessa no HC nº 4091, de 1916, in Revista do STF, XLV/11, p. 13 apud Voto Min. Carlos Velloso, MS 21.623-9, op. cit., p. 237.

Freire⁶²², Paulo Lacerda⁶²³, Lauro Nogueira⁶²⁴, José Frederico Marques⁶²⁵, Francisco Sá Filho⁶²⁶, Prado Kelly⁶²⁷, Marcelo Campos Galuppo⁶²⁸ e Bruno Galindo, *in verbis*:

“Há vários fatores que fazem mais plausível falar-se, em termos teóricos, em uma natureza mista (político-criminal): se por um lado, o constituinte reforça o aspecto criminal ao denominar infrações político-administrativas de crimes, por outro, estipula penas fixas e tipicamente políticas; se, por um lado, as Casas parlamentares podem, p. ex., se recusar a prosseguir com o feito por análises políticas de conveniência, oportunidade ou necessidade, por outro, há a necessidade de constatação objetiva de fatos que constituam o crime de responsabilidade, sendo fundamental ter embasamento jurídico à pretensão punitiva, não podendo ser um mero juízo discricionário exclusivamente político por parte das duas Casas do Congresso Nacional.”⁶²⁹

Entre os defensores da natureza mista do impeachment, há aqueles que o compreendem como sendo político-jurídico, embora discordem da conotação criminal que parte da doutrina identifica no instituto. Para essa parcela da corrente doutrinária, defendida por Cármen Lúcia Antunes Rocha, entre outros, “o objetivo do processo de impeachment é político, sua institucionalização constitucional, seu processamento jurídico, mas não penal”⁶³⁰.

Segundo Fábio Medina Osório, “o impeachment é um claro exemplo de responsabilidade política disciplinada num processo jurídico, em que se asseguram direitos de defesa, contraditório e prerrogativas democráticas aos acusados, acusadores e julgadores”⁶³¹.

Para os defensores do impeachment político-jurídico, embora não se menospreze a conotação política do instrumento, cuja competência é exclusiva do Poder

⁶²² FONSECA, Anníbal Freire da, op. cit.

⁶²³ LACERDA, Paulo Maria de, op. cit.

⁶²⁴ NOGUEIRA, Lauro. O impeachment: especialmente no direito brasileiro. Fortaleza: Paulina, 1947, p. 120.

⁶²⁵ MARQUES, José Frederico. Da competência em matéria penal. São Paulo: Saraiva, 1953, p. 154.

⁶²⁶ SÁ FILHO, Francisco. Relações entre os Poderes do Estado: leituras de direito constitucional. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959.

⁶²⁷ KELLY, Prado. “Impeachment”, in FRANÇA, Rubens Limongi (org.). Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 42, São Paulo: Saraiva, 1977, p. 246.

⁶²⁸ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., p. 36.

⁶²⁹ GALINDO, Bruno. Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2016, pp. 62-63.

⁶³⁰ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, op. cit., p. 156.

⁶³¹ OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública - corrupção - ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 103.

Legislativo, não se pode desconsiderar a necessária observância do devido processo legal, a partir do fiel cumprimento do rito procedimental previsto em lei e da preservação das garantias constitucionais ao acusado.

Ao refutarem a tese de que o impeachment seria de natureza estritamente política, os defensores do impeachment de natureza político-jurídica argumentam que a “mera apreciação política, que despreza a prova de atos criminosos que haja sido feita, equivalente ao procedimento próprio do regime parlamentar, não se compadece com o regime presidencialista, com o ordenamento constitucional brasileiro.”⁶³².

Há, na doutrina clássica e moderna, outros respeitados estudos que advogam em favor da tese do impeachment político-jurídico. Citamos, nesse sentido, Raul Chaves⁶³³, Miguel Reale⁶³⁴, Vidal Serrano Nunes Júnior e Luiz Alberto David Araújo⁶³⁵, Dirley da Cunha Júnior⁶³⁶, Leo Van Holthe⁶³⁷, René Ariel Dotti⁶³⁸, entre outros.

A tese do impeachment político-jurídico – mas não criminal – encontrou respaldo, também, nos julgamentos do STF relacionados aos processos de impeachments ocorridos após a promulgação da Constituição de 1988. No MS nº 21.564, de 1992, o Min. Sepúlveda Pertence destacava, “não obstante o caráter político, essencialmente político, do juízo de mérito em que culmina, tende a assimilá-lo às regras do processo jurisdicional.”⁶³⁹ Idêntico foi o entendimento do Min. Celso de Mello, para quem:

“os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do impeachment, bem assim o caráter político de sua motivação e das próprias sanções que enseja, não tornam prescindível a observância de formas jurídicas, cujo desrespeito pode legitimar a invalidação do procedimento e do ato punitivo dele emergente.”⁶⁴⁰

⁶³² SOARES, Humberto Ribeiro. Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993, p. 59.

⁶³³ CHAVES, Raul. Crimes de responsabilidade. Salvador: Artes gráficas, 1960, p. 59.

⁶³⁴ REALE, Miguel. Impeachment: conceito jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 54, n. 355, mai. 1965, p. 67.

⁶³⁵ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 22ª ed., São Paulo: Verbatim, 2018, p. 365.

⁶³⁶ CUNHA JR. Dirley da. Curso de direito constitucional. 13ª ed., Salvador: Juspodivm, 2019, p. 1.040.

⁶³⁷ HOLTHE, Leo Van. Direito Constitucional. 6ª ed., Salvador: Juspodivm, 2010, p. 736.

⁶³⁸ DOTTI, René Ariel. Curso de direito penal. 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 493.

⁶³⁹ Voto do Min. Sepúlveda Pertence, in STF. MS nº 21.564, op. cit., p. 275.

⁶⁴⁰ Voto do Min. Celso de Mello, in STF. MS nº 21.564, op. cit., 232.

No julgamento do MS nº 21.623, de 1993, também relativo ao impeachment do Presidente Collor, o entendimento quanto à natureza político-jurídica do instituto foi reiterado pelo Min. Moreira Alves: “no exercício dessa função judicial, o ente político que a exerce não procede a julgamento político, mas a julgamento de acordo com a lei, e, consequentemente, jurídico.”⁶⁴¹

Por sua vez, no julgamento das ações relativas ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff, havia maior consenso quanto à natureza político-jurídica do impeachment, tendo como referência, na ADPF nº 378, de 2015, o voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso, para quem, ainda que a resolução de mérito do impeachment seja de natureza política e de competência do Congresso Nacional, não se poderia deixar de observar o devido processo legal e as garantias asseguradas, pela Constituição, à acusação e à defesa.

Ainda que a tese do impeachment político-jurídico esteja bastante consolidada na doutrina e na jurisprudência do STF, faz-se necessário destacar aqueles que, de modo diverso, compreendem o impeachment como sendo de natureza jurídico-política. Apesar de parecer banal – a mera troca na ordem das palavras –, a diferença entre essas duas correntes doutrinárias pode trazer profundos impactos na forma como se compreende, se interpreta e se aplica o instituto do impeachment.

No Brasil, a tese do impeachment jurídico-político, e não político-jurídico, foi defendida pelo Min. Edson Fachin, relator original da ADPF nº 378, de 2015, anteriormente citada, julgada pelo STF, no contexto do impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

Nesse sentido, o Min. Fachin reconhecia o caráter político do processamento e julgamento do impeachment pelas Casas do Congresso Nacional, muito embora entendesse haver a necessidade de se reconhecer que, antes do juízo de conveniência e oportunidade política, seria preciso que se fizesse uma análise jurídica do pedido de impeachment, levando em consideração a necessidade de preenchimento de requisitos formais e materiais para o adequado processamento e julgamento do Presidente da República:

“A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses previa e taxativamente estabelecidas. Se assim não fosse, o

⁶⁴¹ Voto do Min. Moreira Alves, in STF. MS nº 21.623-9, op. cit., 397.

processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação da possibilidade de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia por terra.”⁶⁴²

Nesse sentido, a tese do impeachment jurídico-político advoga em favor da necessidade de que, antes de qualquer juízo político, haja a verificação quanto à exata correspondência entre as condutas da autoridade, narradas na denúncia, e os respectivos crimes de responsabilidade previstos na Lei do Impeachment.

Para essa corrente doutrinária, fora das hipóteses taxativamente previstas em lei, não haveria justa causa para o processamento e julgamento do Presidente da República, tornando o impeachment juridicamente inconsistente e insustentável. Daí a importância de se reconhecer a natureza jurídico-política do instituto, dando ênfase ao seu aspecto jurídico – formal e material.

Por mais que o impeachment seja conduzido e decidido por órgãos políticos que integram o Poder Legislativo, e que seja inerente aos parlamentares o juízo de conveniência e oportunidade política, não se pode desconsiderar, para a corrente doutrinária do impeachment jurídico-político, de que se trata do exercício de poderes limitados pela ordem jurídica, tanto em relação aos aspectos formais, quanto materiais do instituto.

Ainda que tenha lançado as premissas do impeachment de natureza jurídico-política, a tese do Min. Fachin não foi respaldada pela maioria do STF, que, no julgamento da ADPF n° 378, de 2015, alinhou-se, como indicado anteriormente, ao voto do Min. Luís Roberto Barroso, que atribui ao impeachment a natureza político-jurídica, e entende que a decisão de mérito compete exclusivamente aos parlamentares, devendo-se respeitar os limites e balizas impostas pela Constituição e pelas leis.

Há que se destacar, também, a corrente doutrinária dos que defendem que o impeachment possua natureza político-administrativa ou político-disciplinar. Ainda nos

⁶⁴² Voto do Min. Edson Fachin, in STF. ADPF n° 378, op. cit.

primórdios da República, o Deputado constituinte José Higino Duarte Pereira, que depois viria a se tornar Ministro da Justiça, já compreendia o impeachment como sendo um processo administrativo de caráter disciplinar:

“conquanto em tais casos o Senado se converta em tribunal de justiça, não deixa de ser verdade que o processo é administrativo, e que a pena a impor é de caráter disciplinar e não de caráter criminal. (...). Trata-se, pois, de processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar”⁶⁴³

No constitucionalismo brasileiro, alguns renomados juristas advogam em favor da natureza político-administrativa do impeachment, tais como, José Afonso da Silva⁶⁴⁴, Sérgio Sérulo da Cunha⁶⁴⁵ e José Cretella Júnior:

“O impeachment, perante o direito brasileiro, não tem caráter jurisdicional. É substancialmente administrativo, (...), se tivesse caráter jurisdicional, o acusado ficaria sujeito a dois processos contenciosos, um de competência do Poder Legislativo, outro, do Poder Judiciário; responderia duas vezes sobre o mesmo fato e deveria suportar duas condenações.”⁶⁴⁶

Para esse rol de autores, o impeachment, sem se desconsiderar seus elementos de natureza política, seria uma espécie de processo administrativo de caráter disciplinar, visando o controle do poder político e a responsabilização da autoridade cujos comportamentos mostrem-se incompatíveis com a função desempenhada.

É possível, nesse aspecto, estabelecer um paralelo com o processo de responsabilização do Prefeito Municipal, previsto no Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, cujo esboço foi elaborado por Hely Lopes Meirelles, distinguindo os crimes de responsabilidade, que eram, na verdade, infrações penais – de competência do Poder Judiciário –, das infrações político-administrativas – de competência das Câmaras Municipais:

⁶⁴³ HIGINO, José. Anais do Senado Federal, sessão de 19 de outubro de 1891, p. 35 apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 129.

⁶⁴⁴ SILVA, José Afonso da. Direito Positivo Brasileiro. 41ª ed., São Paulo: Malheiros, 2018, p. 556.

⁶⁴⁵ CUNHA, Sérgio Sérulo da. Responsabilidade administrativa e impeachment, in A OAB e o impeachment, op. cit., p. 186.

⁶⁴⁶ CRETELLA JÚNIOR, José, op. cit., p. 18.

“assim, a Justiça comum decide sobre os crimes de responsabilidade do Prefeito, e a Câmara, sobre a sua conduta governamental, em processos autônomos e em instâncias independentes.”⁶⁴⁷

Em edição, de 1957, de sua obra sobre direito municipal – anterior ao Decreto-lei nº 201/1967, Hely Lopes Meirelles indicava que a responsabilidade político-administrativa do prefeito “entrosa-se com o caráter político de suas funções, e, por isso, sua apreciação é entregue à Câmara como corporação político-representativa do município”⁶⁴⁸. Na reedição de sua obra, datada de 1977, o mesmo autor apontava que a responsabilidade político-administrativa do Prefeito:

“é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação de mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de infrações político-administrativas apuradas e jugadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estabelecida pelo colegiado julgador.”⁶⁴⁹

Há, por fim, aqueles que compreendem o impeachment como sendo de natureza estritamente jurídica, muito em razão do fato de haver a exigência de uma lei para definir taxativamente os crimes de responsabilidade e o rito procedimental para responsabilização:

“o impeachment tem natureza judiciária na medida em que por isso se estende a observância de um rito e a concessão de amplas garantias à defesa. (...). Tanto assim que o Código de Processo Penal é legislação subsidiária (...). No entanto, tradicionalmente, se sustenta que a Câmara dos Deputados, ao examinar a procedência da acusação, deve apreciá-la politicamente, enquanto o Senado deve agir como juiz, deve julgá-la. Essa interpretação é discutível. Sem dúvida, há larga margem para apreciação de caráter político, ao se encarar o que seja uma conduta contrária à Constituição. Entretanto, se essa conduta vem definida em lei como configurado ‘crime de responsabilidade’, é difícil

⁶⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 3ª ed., São Paulo: RT, 1977, p. 904.

⁶⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 1ª ed., São Paulo: RT, 1957, p. 559.

⁶⁴⁹ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., 1977, p. 918.

compreender de que maneira pode a Câmara, sem violar a lei, deixar de reconhecer como tal uma figura na lei descrita.”⁶⁵⁰

Para os que se alinham a essa corrente doutrinária, a natureza jurídica do impeachment reflete-se tanto nos aspectos materiais, quanto processuais do instituto. Justamente por isso, verifica-se a exigência de previsão anterior e taxativa das condutas proibidas, bem como a aplicação de princípios e garantias para a sua adequada persecução.

A adequada compreensão da natureza do impeachment – se político, jurídico ou misto – demanda a retomada de alguns conceitos e premissas já abordados anteriormente ao longo desta pesquisa.

Antes de mais nada, é preciso reiterar que responsabilidade jurídica e a responsabilidade política são conceitos que, embora congruentes, não podem se confundir. A responsabilidade jurídica subdivide-se em responsabilidade civil, responsabilidade penal e responsabilidade administrativa, a partir das quais, a depender da situação fática, o indivíduo deverá prestar contas nas mais variadas instâncias, de acordo com a área temática de competência.

A responsabilidade política, por sua vez, pode se dar de forma difusa ou institucional. Quando baseada na relação entre representantes e representados, diz-se que a responsabilidade política é difusa, que se legitima e se renova a partir das eleições. Por sua vez, a responsabilidade política institucional, é aquela na qual um órgão ou instituição de Estado depende da confiança e do suporte de outro órgão ou instituição para assegurar a sua legitimidade e estabilidade – é o caso clássico de correlação de forças que se dá entre o Governo e o Parlamento nos regimes parlamentaristas.

No sistema de governo presidencialista, a regra é a de estabilidade dos mandatos, que são fixos e com duração previamente fixada em lei. Nesse sistema, portanto, não há responsabilidade política institucional do Presidente da República, que não depende da confiança do Parlamento para assegurar a estabilidade ou a continuidade do seu mandato.

Tal assertiva não permite supor que o Presidente da República seja politicamente irresponsável, isso porque, ainda que de forma diversa do sistema

⁶⁵⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 40ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 194.

parlamentarista, no sistema presidencial, o voto de confiança no mandatário advém diretamente dos eleitores e é renovado a cada pleito eleitoral.

Essa sistemática também não abre margem para que se diga, equivocadamente, que o Presidente, em razão do mandato fixo e estável, seja irresponsável ou que possa fazer aquilo que bem entender de seu mandato. Se tal consideração fosse verdadeira, teríamos ressuscitado, em plena República, um arranjo institucional que mais se assemelha com o papel do Imperador no período monárquico.

Nesse sentido, é preciso que se esclareça que, no presidencialismo brasileiro, o Presidente da República, ainda que não dependa da confiança do Parlamento e não possua responsabilidade política institucional, possui plena responsabilidade jurídica e deve, portanto, responder, nos foros adequados, por todas as suas ações e omissões que impliquem em consequências de ordem civil, criminal ou administrativa.

A responsabilidade civil do Presidente é subjetiva e se dá como nos casos de todos os demais servidores públicos, na medida em que a própria Constituição estabelece, em seu art. 37, §6º, o direito de regresso, nos casos de dolo e culpa, pelos danos causados a terceiros.

A responsabilidade penal do Presidente, por sua vez, embora parcialmente limitada, encontra-se igualmente prevista na Constituição. Nesse sentido, diz-se que é parcialmente limitada, porque, na vigência de seu mandato, o Presidente não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções (art. 86, §6º, da Constituição).

Ainda assim, nos casos em que se tratar de crimes comuns relacionados ao cargo, a Constituição prevê que o Presidente seja responsabilizado durante o mandato, desde que a instauração do processo seja autorizada por dois terços da Câmara dos Deputados e a denúncia ou queixa-crime seja recebida pelo STF (art. 86, §1º, inciso I).

Note-se que, na hipótese de responsabilização penal do Presidente, ainda que haja um exame prévio de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, remanesce a natureza jurídica do processo de responsabilização. Ou seja, ainda que se verifique um juízo de conveniência e oportunidade política por parte dos deputados, nesta hipótese, a responsabilização segue sendo jurídica e de caráter exclusivamente penal.

Por sua vez, o processo de impeachment por crime de responsabilidade, ganha contornos, em nossa avaliação, de instituto de natureza jurídica, de caráter administrativo ou disciplinar. O principal elemento que nos leva a essa conclusão é o fato de que, por determinação da própria Constituição, exige-se a tipificação dos crimes de responsabilidade em lei especial (art. 85, parágrafo único).

Assim, diferentemente de todos os demais arranjos institucionais de países presidencialistas ora consultados, há, no Brasil, a necessidade da exata correspondência entre a conduta descrita na denúncia e o respectivo crime de responsabilidade previsto na Lei do Impeachment.

Tal exigência não é mero capricho ou acaso, mas fruto de um longo processo de sedimentação institucional, que remonta ao art. 134 da Constituição imperial de 1824, que outrora exigia que “Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles”. Nesse aspecto,

“A opção por uma lei que tentava prever em detalhes cada possível crime de responsabilidade distanciava o Brasil Império dos países da Europa e dos Estados Unidos, onde o Legislativo tinha margem mais ampla para decidir, a cada caso concreto, se teria havido ou não violação de dever que merecesse responsabilização jurídica.”⁶⁵¹

Posteriormente, dispositivo bastante similar foi replicado no art. 54, §1º, da Constituição de 1891; no art. 57, caput, da Constituição de 1934; no art. 85, caput, da Constituição de 1937; no art. 89, parágrafo único, da Constituição de 1946; no art. 84, parágrafo único, da Constituição de 1967; no art. 82, parágrafo único, da Emenda constitucional nº 1, de 1969; e, finalmente, no art. 85, parágrafo único, da Constituição de 1988.

Se se quisesse, portanto, implementar, no Brasil, impeachment de feição norte-americana e de natureza eminentemente política, teria, o constituinte republicano brasileiro, adotado idêntico expediente daquele ordenamento constitucional, de dar ao Poder Legislativo ampla discricionariedade para delimitação de quais condutas podem ou não ser consideradas como passíveis de impeachment.

Tal expediente, contudo, foi rechaçado em todos os processos constituintes desde a Proclamação da República. Podendo-se, em parte, creditar tal diferença do

⁶⁵¹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 53.

impeachment brasileiro para o impeachment norte-americano, à nossa tradição jurídica romano-germânica, na qual as normas escritas sobrepõem-se, sobremaneira, aos usos e costumes e aos precedentes provenientes dos casos concretos.

Outro importante elemento que afasta a suposta natureza política do impeachment brasileiro, é o fato de que, além da tipificação dos crimes de responsabilidade, exige-se o cumprimento rigoroso de um rito processual previsto em lei. Trata-se, igualmente, de herança da Constituição de 1824, replicada ao longo da evolução de todo o constitucionalismo republicano brasileiro.

Não por acaso, é possível verificar alto grau de semelhança entre a estrutura e o conteúdo das leis que, em momentos distintos, regulamentaram o impeachment no Brasil. Referimo-nos, aqui, à Lei de 15 de outubro de 1827 (sob a vigência da Constituição de 1824), os Decretos nº 27 e 30, de 1892 (à luz da Constituição de 1891), e a Lei nº 1.079, de 1950 (elaborada sob a Constituição de 1946 e que se encontra, ainda, parcialmente em vigor sob a Constituição de 1988).

Quando defendemos que o impeachment, no Brasil, seja um instituto de responsabilidade jurídica, de caráter administrativo ou disciplinar, não desconsideramos os fatores, condicionantes e implicações de ordem política que afetam e influenciam na condução e no resultado do processo. Contudo, entendemos que tal conjuntura política não é suficiente para suplantar ou modificar a natureza do instituto. Nesse aspecto, alinhamo-nos com Rafael Mafei, para quem, “as determinantes sociais e políticas que levam à remoção legal de um presidente da República não se confundem com suas condições de legitimidade jurídica.”⁶⁵²

Para o referido autor, o impeachment:

“exige uma acusação minimamente delimitada, de modo a permitir a defesa do acusado, como também oportunidades para que ele desenvolva uma defesa eficaz. Isso implica, além da possibilidade de rebater as teses acusatórias, um direito à produção de provas, bem como de contestação das provas apresentadas pela acusação. Implica também que a autoridade acusada deve receber um veredicto que seja fiel aos fatos provados e a uma interpretação minimamente imparcial da lei.”⁶⁵³

⁶⁵² MAFEI, Rafael, op. cit., p. 24.

⁶⁵³ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 70.

Ainda que o impeachment tenha sido delegado a um corpo político e que seja do instinto dos parlamentares a realização de um juízo de conveniência e oportunidade, não vislumbramos que isso seja suficiente para modificar a natureza do instituto, que remanesce como sendo jurídico, com vistas a remover do cargo aquele cujas ações ou omissões, quando tipificadas em crimes de responsabilidade previstos em lei, mostrem-se incompatíveis com o exercício das funções.

O caráter administrativo ou disciplinar do impeachment advém, justamente, da necessidade de se exercer o controle e impor limites ao agente político, reprimindo eventuais arbitrariedades e protegendo, acima de tudo, a liturgia do cargo, a separação de Poderes, o respeito às leis, à Constituição e a própria democracia.

Pelas características e pela natureza do instituto, compreendemos que seria possível barrar um processo de impeachment em razão da conjuntura política, ainda que preenchidas as condições jurídicas para responsabilização. Tal avaliação, contudo, deve ser feita pelas Casas legislativas, no momento apropriado, justificando-se tal decisão publicamente, quanto à “opção pragmática”⁶⁵⁴ adotada pelos parlamentares.

O contrário, contudo, jamais será verdadeiro. Sem preencher os requisitos jurídicos – de tipicidade, culpabilidade e justa causa –, ainda que presentes os fatores e condicionantes políticas para sua tramitação, o impeachment não é admissível, sob pena de flagrante abuso de poder e inconstitucionalidade.

Não temos a pretensão de esgotar, aqui, o longo e acalorado debate quanto à natureza do impeachment. Entendemos, contudo, que compreendê-lo enquanto instrumento de responsabilidade jurídica, administrativa e disciplinar dos agentes políticos, especialmente do Presidente da República, permite uma interpretação mais precisa do instituto, além de se tornar uma contenção para eventuais arbitrariedades.

É bem verdade que, historicamente, tem prevalecido, no Brasil, as correntes doutrinárias que dão ao impeachment a feição estritamente política ou mesmo político-jurídica. Contudo, nos parece que tais concepções, ainda que bastante sólidas, distorcem a compreensão do instituto e abrem brechas para o uso indiscriminado e abusivo dessa poderosíssima – e, por tal razão, excepcional – ferramenta de limitação e controle do poder político.

⁶⁵⁴ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 154.

Não há, no presidencialismo brasileiro, qualquer instrumento de responsabilização política do Presidente perante o Parlamento, e o impeachment, por suas próprias características e natureza, não pode ser compreendido como tal, sob pena de desvirtuamento do instituto do impeachment e da própria sistemática do sistema de governo presidencialista.

Há que se reiterar, nesse sentido, a necessidade de preenchimento de todos os requisitos materiais e processuais para a adequada responsabilização jurídica do Presidente da República, como forma de se preservar a estabilidade do mandato presidencial e a funcionalidade do nosso arranjo institucional.

6.3. Crime de responsabilidade: infração penal, política ou administrativa?

6.3.1. Tipificação das condutas

As discussões a respeito dos crimes de responsabilidade são, na verdade, um desdobramento lógico das divergências quanto à própria natureza do instituto. Na doutrina escrita ainda sob a vigência da Constituição republicana de 1891, alguns autores, como Aurelino Leal⁶⁵⁵, qualificavam o crime de responsabilidade como infração penal, típica do direito criminal. Idêntico era o posicionamento de Pontes de Miranda, para quem, os crimes de responsabilidade, “no Império e na República, são crimes, são figuras delituais penais.”⁶⁵⁶

Já na contemporaneidade, outros juristas, a exemplo de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, reconhecem que se tratam de crimes em sentido formal⁶⁵⁷. Para outros juristas, como Sérgio Valladão Ferraz, crimes de responsabilidade não seriam crimes propriamente ditos:

“melhor seria denominá-los infrações constitucionais ou infrações político-administrativas, para lhes ressaltar o que são: atos que atentem contra a Constituição, e cuja natureza jurídica é de Direito

⁶⁵⁵ LEAL, Aurelino, op. cit., p. 480.

⁶⁵⁶ MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a EC 1/1969. 2ª ed., São Paulo: RT, 1973, v. III, p. 355.

⁶⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 193.

Constitucional e, portanto, impregnada de considerações políticas, e não de Direito Penal em sentido estrito”⁶⁵⁸

Na mesma linha, Paulo Brossard rechaça qualquer correlação entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns, “porque outro é seu âmbito, diversa a sua natureza e seu caráter, outra sua finalidade”⁶⁵⁹, sendo mais adequado compreender os primeiros como infrações políticas, de natureza constitucional:

“É que, convém que se diga desde logo, os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. (...). E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição. São infrações estranhas ao direito penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações políticas da alçada do Direito Constitucional.”⁶⁶⁰

Não por acaso, nos casos em que eventual conduta for tipificada, simultaneamente, como crime de responsabilidade e crime comum, previsto na lei penal, poderá, o agente, sofrer tanto a sanção político-administrativa, quanto a sanção criminal, em foros distintos e de forma independente, sem que se configure qualquer violação ao princípio de *non bis in idem*.

Além de Paulo Brossard, são inúmeros os estudos que apontam os crimes de responsabilidade como infrações constitucionais ou político-administrativas, tanto na doutrina escrita à luz das Constituições anteriores, quanto na doutrina contemporânea, escrita já sob a Constituição de 1988. São referências, nesse sentido, José Frederico Marques⁶⁶¹, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco⁶⁶², Pedro Serrano⁶⁶³, Uadi Lammêgo Bulos⁶⁶⁴, Luiz

⁶⁵⁸ FERRAZ, Sérgio Valladão. Curso de direito legislativo: direito parlamentar e processo legislativo. Rio de Janeiro: Campus, 2007, p. 182.

⁶⁵⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 59.

⁶⁶⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 57.

⁶⁶¹ MARQUES, José Frederico, op. cit., p. 154.

⁶⁶² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed., São Paulo: Saraiva, 2020, p. 1.065.

⁶⁶³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, vol. 2, n. 2, mai./ago. 2015, p. 201.

⁶⁶⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 916.

Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior⁶⁶⁵, Alexandre de Moraes⁶⁶⁶ e Bruno Galindo⁶⁶⁷.

Há que se ponderar, desde logo, que crimes de responsabilidade não são quaisquer atos irregulares praticados pela autoridade pública, especialmente o Presidente da República. Tratam-se de condutas realmente graves e atentatórias contra a Constituição e o rol de bens jurídicos elencados em seu art. 85, quais sejam: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Na doutrina e na jurisprudência, contudo, há um rico debate quanto à taxatividade, ou não, do rol de bens jurídicos elencados no art. 85 da Constituição, em face dos quais materializam-se os crimes de responsabilidade.

Para Sérgio Valladão Ferraz, os incisos do art. 85 da Constituição seriam meramente exemplificativos, “como denota o vocábulo ‘especialmente’, inserido no caput, a revelar que também outras infrações contra a Constituição são igualmente crimes de responsabilidade”⁶⁶⁸.

A compreensão de que se trata de um rol meramente exemplificativo de bens jurídicos é compartilhada por Michel Temer⁶⁶⁹, Lênio Luiz Streck, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Alexandre Bahia⁶⁷⁰, Bernardo Gonçalves Fernandes⁶⁷¹, Uadi Lammêgo Bulos⁶⁷², Pedro Serrano⁶⁷³, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁶⁷⁴ e Alexandre de Moraes⁶⁷⁵.

⁶⁶⁵ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano, op. cit., p. 365.

⁶⁶⁶ MORAES, Alexandre de, 2013, op. cit., p. 1.263.

⁶⁶⁷ GALINDO, Bruno, op. cit., p. 19.

⁶⁶⁸ FERRAZ, Sérgio Valladão, op. cit., p. 183.

⁶⁶⁹ TEMER, Michel, op. cit., p. 169.

⁶⁷⁰ STRECK, Lênio Luiz; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre. Seção III – Da Responsabilidade do Presidente da República (art. 85), in CANOTILHO, J. J.; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (org.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 1287.

⁶⁷¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed., Salvador: Jurispudivm, 2017, p. 900.

⁶⁷² BULOS, Uadi Lammêgo, op. cit., p. 918.

⁶⁷³ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto, op. cit., p. 201.

⁶⁷⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 1.065.

⁶⁷⁵ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 1.263.

Há, contudo, aqueles que se alinham à tese de que o art. 85 da Constituição estabelece um rol taxativo de bens jurídicos tutelados e contra os quais a autoridade pública pode incorrer em crime de responsabilidade. Citamos, nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶⁷⁶, Margarida Lacombe e Mario Cesar Andrade⁶⁷⁷, e Marcelo Campos Galuppo, para quem os incisos do art. 85 devem ser compreendidos de forma exclusiva ou restritiva, aplicando-se, para tal, uma “interpretação garantista restritiva inerente à lógica do Direito Penal”⁶⁷⁸.

Sem desconsiderar os sólidos argumentos daqueles que advogam em favor da tese de que são incisos exemplificativos, entendemos que, na verdade, trata-se de um rol taxativo de bens jurídicos a serem tutelados, que foram especialmente selecionados pelo legislador constituinte.

Diante da gravidade do instituto e das significativas consequências políticas e jurídicas de seu processamento e julgamento, não seria razoável a tipificação, enquanto crimes de responsabilidade, de atos atentatórios a outros bens jurídicos não previstos no rol previamente estabelecido pelo art. 85 da Constituição.

Além disso, por força do parágrafo único do mesmo artigo, exige-se a previsão expressa dos crimes de responsabilidade em lei especial, em atenção ao princípio constitucional da legalidade, o que reforça, em nossa avaliação, o entendimento de que se trata de um rol restrito e taxativo de bens jurídicos a serem protegidos e de condutas que, quando cometidas, configuram crime de responsabilidade.

Outra consequência lógica do parágrafo único do referido art. 85 é a aplicação do clássico princípio de direito penal de “*nullum crimen sine lege*”, previsto no art. 5º, inciso XXXIX da mesma Constituição, segundo o qual “não há crime sem lei anterior que o defina”. Aqui reside, inclusive, um dos pressupostos que, em nossa avaliação, conforme destacado anteriormente, diferenciam e qualificam o impeachment no constitucionalismo brasileiro como sendo de natureza jurídica.

⁶⁷⁶ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, op. cit., p. 193.

⁶⁷⁷ CAMARGO, Margarida Lacombe; ANDRADE, Mario Cesar. O controle judicial do impeachment – as lições que vêm do Norte. JOTA, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-controle-judicial-impeachment-licoes-que-vem-norte-14042016>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁶⁷⁸ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., p. 56.

Partindo do rol taxativo de bens jurídicos tutelados pelo art. 85 da Constituição, a Lei do Impeachment estabelece, para cada um deles, o conjunto de condutas comissivas ou omissivas, da autoridade pública, tipificadas como crimes de responsabilidade.

Ainda que pendente de revisão e substituição, por omissão do legislador ordinário, é possível verificar, na Lei nº 1.079/1950, a previsão de diversos tipos de condutas descritos de forma aberta e bastante genérica, o que amplia significativamente a discricionariedade e dificulta a adequada interpretação e aplicação de tais dispositivos.

Nesse contexto, filiamo-nos ao ensinamento de Bruno Galindo, ao dispor que, em razão dos “tipos excessivamente abertos”, a Lei nº 1.079/1950 precisa ser interpretada:

“com extrema parcimônia e de modo essencialmente restritivo diante (...) o ‘DNA parlamentarista’ da Lei e da necessidade de compatibilizá-la com o art. 85 da CF, bem como da opção popular e constituinte pelo sistema presidencialista de governo.”

E continua:

“Não é qualquer violação da lei que serve de fundamento ao impeachment, mas violações que constituam atos atentatórios à Constituição, que possuam gravidade tal que concretamente justifiquem tal medida de interrupção do mandato presidencial antes do seu término regular e com a eleição de novos mandatários.”⁶⁷⁹

Ainda neste tópico, há que se fazer uma breve consideração quanto à competência legiferante para definição dos crimes de responsabilidade e o rito procedimental do impeachment no constitucionalismo brasileiro.

Quando instado a se manifestar sobre leis e regramentos estaduais tratando sobre o tema, em mais de uma oportunidade, o STF reiterou, a exemplo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1.628, de 1997⁶⁸⁰, e nº 834, de 1999⁶⁸¹, a compreensão de que se trata de matéria com reserva de lei privativa da União.

⁶⁷⁹ GALINDO, Bruno, op. cit., p. 111.

⁶⁸⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI-MC nº 1.628, Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, d.j. 30 jun. 1997.

⁶⁸¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 834, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, d.j. 18 fev. 1999.

Posteriormente, tal jurisprudência veio a ser consolidada definitivamente com a edição da Súmula Vinculante nº 46⁶⁸², que apenas reforça a compreensão da Suprema Corte brasileira quanto à rigidez e imutabilidade dos crimes de responsabilidade que, definidos por meio de lei privativa da União, devem vincular a atuação e o comportamento de todos os agentes políticos subnacionais.

6.3.2. Pressupostos jurídicos

A partir da compreensão a respeito da natureza jurídica do impeachment e do caráter dos crimes de responsabilidade enquanto infrações político-administrativas, é possível delinear, com maior precisão, os seus pressupostos jurídicos, de ordem material e processual, muitos dos quais aproveitados do direito penal, do direito processual e do direito administrativo sancionador.

Nesse sentido, além da exigência de previsão taxativa das condutas em lei especial, destacada anteriormente, não se pode desconsiderar que aos crimes de responsabilidade também se aplica o princípio da irretroatividade legal, segundo o qual uma lei não pode retroagir no tempo, exceto quando em favor do acusado.

Para a adequada tipificação de determinada conduta em crime de responsabilidade, também é necessário verificar se há, de fato, ilicitude no comportamento do agente em flagrante contrariedade ao direito, bem como se procure demonstrar ter ocorrido lesão ao bem jurídico tutelado ou, ao menos, a mera exposição a risco.

Conforme mencionado anteriormente, diante da gravidade do impeachment, não consideramos que seja razoável que qualquer ato ilegal ou atentatório aos bens jurídicos tutelados possa ser enquadrado como crime de responsabilidade. Isso porque, para que se dê a referida tipificação, é preciso que haja carga valorativa suficiente quanto à reprovabilidade da conduta do agente a ser sancionado.

Outros elementos de ordem jurídica também precisam ser ponderados quando da verificação se tal conduta se enquadra enquanto crime de responsabilidade. Destacamos, nesse sentido, a importância de se demonstrar, de forma clara e contundente, a presença do

⁶⁸² “Súmula Vinculante nº 46: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.”

dolo, ou seja, da intenção deliberada do agente em praticar aquela conduta e provocar os danos aos bens jurídicos tutelados.

Nesse aspecto, é indispensável que haja relação de causalidade entre a conduta do agente, qual seja, o Presidente da República, e o resultado da violação. Além disso, compreendemos a importância de verificarmos se, diante dos fatos concretos, o agente imputado teria, ou não, reais condições de adotar conduta diversa.

Filiamo-nos, por fim, à tese defendida por aqueles que rechaçam a possibilidade de cometimento de crimes de responsabilidade na modalidade culposa, isso porque, além da ausência de previsão legal para tanto, a excepcionalidade que caracteriza o instituto do impeachment não poderia comportar tal hipótese.

6.3.3. Incidência sobre atos cometidos em mandato anterior

Ainda em relação aos crimes de responsabilidade, convém que se discuta a questão relativa à possibilidade de responsabilização, ou não, por atos cometidos em mandatos anteriores. Embora ainda não tenha sido enfrentada pelo Poder Judiciário, essa controvérsia vem sendo objeto de estudo por parte daqueles que se propõem a analisar o instituto do impeachment e foi, do ponto de vista prático, especialmente relevante na condução do processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff.

O art. 86, §4º, da Constituição, apenas estabelece que “O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. Trata-se da redação original da Constituição de 1988, que jamais sofreu qualquer tipo de alteração.

O problema surgiu, contudo, a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, que instituiu no país, de forma inédita, a possibilidade de reeleição para os cargos do Poder Executivo, para um único período subsequente, sem que tenha sido modificada a redação dos dispositivos relativos à responsabilidade do Presidente da República. Com isso, criou-se uma lacuna quanto à possibilidade de o Presidente reeleito ser responsabilizado por crime de responsabilidade cometido em mandato anterior.

Para Paulo Brossard, embora tenha atualizado seu estudo sobre impeachment em 1992, antes, portanto, da Emenda que instituiu a reeleição, “infrações cometidas antes da investidura no cargo, (...) relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o impeachment, desde que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar.”⁶⁸³

Na mesma linha, Rafael Mafei entende que “atos praticados no primeiro mandato são sim alcançáveis, em princípio, pelo impeachment”, isso porque:

“A Constituição exige apenas que os atos não sejam estranhos ‘à função’ presidencial, e que tenham sido praticados ‘na vigência de seu mandato’. De outra forma, presidentes estariam, na prática, liberados para cometer crimes de responsabilidade nos últimos momentos de seus primeiros mandatos, justamente quando disputam a reeleição: com deputados e senadores em campanha, as condições políticas para o andamento de um impeachment nesses momentos são praticamente nulas.”⁶⁸⁴

Gustavo Badaró, ao analisar o tema, reforça o entendimento de que a reeleição não pode ser considerada um “bill de impunidade” para os atos cometidos no mandato anterior, especialmente aqueles praticados nos momentos derradeiros, mas decisivos do mandato, quando não haveria tempo para um processo de impedimento. Segundo o autor, criaria-se uma espécie de “irresponsabilidade temporária, no período que mais se necessita de responsabilidade.”⁶⁸⁵

Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gonet Branco defendem a necessidade de uma atualização hermenêutica do art. 86, §4º, da Constituição, uma vez que “a leitura desse dispositivo não pode ser feita da mesma forma que o era quando da existência de mandato único”, sob risco de fazer com que a reeleição se torne, na verdade, um salvo-conduto que motive a absolvição “de todos os atos cometidos no mandato anterior.”⁶⁸⁶

⁶⁸³ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., pp. 136-137.

⁶⁸⁴ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 208.

⁶⁸⁵ BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. Poder e responsabilidade. Folha de São Paulo, Tendências e Debates, 22 ago. 2015, p. A3.

⁶⁸⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, op. cit., p. 1.066.

Nesse sentido, para os autores, a “função” de que trata o art. 86, §4º, da Constituição, não se confunde com o instituto jurídico do “mandato”, tornando viável, portanto, a possibilidade de responsabilização do mandatário por atos cometidos anteriormente.

Segundo Bruno Galindo, manter um sistema de responsabilização exclusivo para cada mandato “poderia ensejar a prática de inúmeros malfeitos no último ano do mandato (...) e, uma vez reeleito, ficaria completamente livre de responsabilização por eles.”⁶⁸⁷

Entretanto, diferenciando-se dos autores anteriormente mencionados, Bruno Galindo defende uma reforma do art. 86 da Constituição, para garantir a possibilidade de responsabilização do mandatário por atos cometidos no mandato anterior. Isso porque, segundo o autor, não seria possível adotar tal entendimento atualmente, apenas com base em analogia, dada a gravidade e excepcionalidade do instituto do impeachment.

Há, de forma diversa, aqueles que compreendem que, diante da literalidade do art. 86, §4º, da Constituição, não seria possível a responsabilização do Presidente por atos cometidos em mandato anterior. Para Pedro Serrano, “a conduta em questão necessariamente deve estar vinculada ao mandato vigente, e não ao anterior, em consonância com o caráter republicano das representações populares, marcadas, essencialmente, pela periodicidade dos mandatos.”⁶⁸⁸

Isso porque, segundo esse mesmo autor, a “reeleição não significa que ambos os mandatos – cada um de quatro anos – serão considerados um mesmo período para fins de responsabilização político-administrativa.” Idêntico, neste ponto, é o entendimento de Lênio Luiz Streck⁶⁸⁹ e Marcelo Campos Galuppo, para quem, trata-se de caso exposto de imunidade⁶⁹⁰.

Conforme destacado anteriormente, a questão relativa à possibilidade de responsabilização por atos cometidos em mandato anterior foi especialmente relevante no processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff.

⁶⁸⁷ GALINDO, Bruno, op. cit., p. 60.

⁶⁸⁸ SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Garantias republicanas. Folha de São Paulo, Tendências e Debates, 22 ago. 2015, p. A3.

⁶⁸⁹ STRECK, Lênio Luiz. Constituição é contra o impeachment de Dilma por fato do mandato anterior. Consultor Jurídico, 24 ago. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>. Acesso em: 15 mar. 2022.

⁶⁹⁰ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., p. 51.

A denúncia apresentada, ainda em 2015, trazia uma série de elementos fáticos e indicava condutas da Presidente que teriam sido cometidas ainda durante seu primeiro mandato. Demonstrava-se, inclusive, que o volume mais robusto de operações de crédito ilegais com bancos públicos, as chamadas “pedaladas fiscais”, e de decretos não numerados para abertura de créditos extraordinários, sem autorização legislativa, haviam sido operacionalizados entre os anos de 2013 e 2014, antes de sua reeleição.

No despacho inicial que deu início à tramitação da denúncia, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Eduardo Cunha, rechaçou a possibilidade de se responsabilizar a Presidente por supostos crimes cometidos no primeiro mandato, descartando, desde logo, qualquer fato ou conduta narrada na denúncia que não fosse relativa ao segundo mandato, iniciado em 2015.

Como mencionamos anteriormente, por trás da aparente preocupação em assegurar a legalidade do processo de impeachment e evitar quaisquer riscos de judicialização, havia, por parte do Presidente da Câmara, a intenção de descartar as condutas relativas ao primeiro mandato da Presidente e evitar, com isso, a criação de um precedente que pudesse ensejar a responsabilização de Governadores reeleitos, que, conforme demonstrado, também haviam praticado, em seus primeiros mandatos, de forma bastante semelhante à Presidente, as referidas pedaladas fiscais.

Quando da análise da denúncia pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, o Relator, Dep. Jovair Arantes, rejeitou o expediente adotado pelo Presidente da Câmara, e posicionou-se favorável à análise das condutas delitivas cometidas no primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff. Destacou, para isso, que caberia ao Plenário da Câmara, e não ao Presidente da Casa, a competência privativa para analisar e delimitar o teor da denúncia.

No Senado, por sua vez, embora o Relator, Sen. Antônio Anastasia, tenha mencionado, de forma lateral, a “continuidade delitiva” nas condutas da Presidente, entre o primeiro e o segundo mandato, optou-se por restringir a análise fática aos supostos crimes de responsabilidade cometidos a partir de 2015.

Verificou-se, contudo, que o referido expediente, embora pudesse dar maior segurança jurídica ao processo, limitava de forma bastante significativa a densidade e gravidade das condutas, uma vez que o volume e o montante, em valores, dos atos supostamente ilegais

cometidos pela Presidente, em 2015, seriam irrisórios quando comparados àqueles relativos ao mandato anterior.

A controvérsia, embora relevante, jamais foi objeto de análise e deliberação por parte do STF, muito em função do esforço do Poder Judiciário em não se imiscuir nas questões de mérito relativas aos processos de impeachment.

Em nossa avaliação, a Constituição Federal deve ser interpretada de forma sistemática, de modo que, embora a redação do art. 86, §4º, não tenha sofrido alterações, sua interpretação, nos dias atuais, não pode ser a mesma daquela que se tinha antes do advento da Emenda Constitucional que instituiu a reeleição, em 1997.

A imunidade de que trata o dispositivo, especifica que o Presidente “não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”. Trata-se de uma garantia constitucional ao Presidente para o exercício de suas funções, que não pode servir de escudo para o cometimento de crimes ou o desvirtuamento do cargo e da própria instituição, sob a justificativa de que se tratam de mandatos diferentes e apartados entre si.

Isso porque, ao se reeleger, o Presidente, tão somente, renova eleitoralmente o seu mandato, mantendo-se no cargo e no exercício das mesmas funções que já desempenhava no período anterior. Admitir que o Presidente não possa ser responsabilizado por crimes cometidos relativos ao primeiro mandato, criaria uma gravíssima distorção na qual o instituto da reeleição passa a servir como uma verdadeira imunidade para toda a sorte de malfeitos que porventura venham a ser causados no exercício da função, mesmo que estes continuem a produzir efeitos danosos no mandato subsequente.

Há que se considerar que o desconhecimento da opinião pública e dos órgãos de controle quanto às condutas ilegais cometidas no exercício da função, ou mesmo a falta de tempo hábil para processamento ou julgamento – no último ano do mandato, por exemplo –, são elementos que tornam bastante difícil que se consiga responsabilizar o Presidente da República no exercício do mandato. Muitos desses crimes podem ser, inclusive, praticados de forma sorrateira, escondida, como forma de se viabilizar a própria reeleição e a continuidade do mandato presidencial.

Seria inconcebível, portanto, que, caso reeleito, o Presidente ficasse imune quanto à possibilidade de ser responsabilizado por tais condutas, uma vez relacionadas ao exercício das mesmas funções que exerce atualmente. Tratar-se-ia de ofensa grave aos

princípios republicano, da legalidade e da moralidade públicas, que devem nortear a atuação de todos os agentes públicos, especialmente o mais alto deles, qual seja, o Presidente da República.

6.4. Processo de impeachment: qual o rito procedimental a ser adotado?

Passemos, agora, à análise dos aspectos processuais do instituto do impeachment, a partir da verificação, na doutrina e na jurisprudência, do rito procedimental a ser adotado para a adequada responsabilização do Presidente da República por crime de responsabilidade. Para tanto, nesta seção, buscaremos, para além da análise descritiva, centralizar nossas considerações nas questões mais controversas relativas ao processamento e julgamento do impeachment, à luz da Constituição de 1988, da Lei nº 1.079/1950 e das demais normas que se aplicam subsidiariamente.

6.4.1. Oferecimento da denúncia

O passo inicial se dá com o oferecimento da denúncia por crime de responsabilidade, que se encontra regulada pelos artigos 14 a 16 da Lei nº 1.079/1950. Em apertada síntese, assegura-se a qualquer cidadão o direito de apresentá-la perante a Câmara dos Deputados, contra o Presidente da República.

Para tanto, a denúncia deve ser assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, e estar acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. Além disso, nos crimes em que haja necessidade de prova testemunhal, a Lei do Impeachment determina que a denúncia contenha o rol das testemunhas, em número mínimo de cinco.

6.4.2. Recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados

Depois de protocolada, a denúncia por crime de responsabilidade precisa ser formalmente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a quem compete dar o despacho inicial para assegurar formalmente o início de sua tramitação legislativa, conforme

estabelece o art. 19 da Lei nº 1.079/1950 e o art. 218, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No MS nº 20.941, de 1990, em que se analisava um pedido de impeachment contra o então Presidente José Sarney – um dos primeiros precedentes deste tema após a Constituição de 1988 –, extrai-se, do voto do Min. Sepúlveda Pertence, o entendimento de que o impeachment é um processo de “imensa gravidade, (...) cuja abertura, por si só, significa uma crise.” Por tal razão, “este recebimento não é um recebimento burocrático”, é o recebimento de uma denúncia, e, como tal, não poderia ser automático.

Nesse sentido, entendeu o STF que o papel do Presidente da Câmara não pode ser reduzido à mera verificação burocrática das formalidades da denúncia, admitindo, com isso, seu poder de rejeitar, de ofício, a denúncia, “quando, de logo, se evidencie que a acusação é abusiva, é leviana, é inepta, formal ou substancialmente”⁶⁹¹.

Posteriormente, idêntica compreensão foi reiterada pelo STF nos Mandados de Segurança nº 23.885, de 2002, e nº 30.672, de 2011, garantindo, ao Presidente da Câmara, a competência para rejeição, de ofício, das denúncias, quando não preenchidos os requisitos formais ou quando inepta ou sem justa causa, resguardado o direito subjetivo de parlamentares para interpor recurso ao Plenário da Câmara, contra a referida decisão pelo arquivamento (recurso este atualmente previsto no art. 218, §3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Na jurisprudência do STF, há, contudo, um precedente isolado em que, em sede de decisão cautelar, o Relator, Min. Marco Aurélio, de forma monocrática, determinou que o Presidente da Câmara dos Deputados desse prosseguimento a uma denúncia, por crime de responsabilidade, contra o então Vice-Presidente da República, Michel Temer, e providenciasse a instalação de Comissão Especial para analisá-la. Trata-se do MS nº 34.087⁶⁹², de abril de 2016, em que se considerou que a atribuição do Presidente da Câmara restringe-se à análise dos requisitos formais da denúncia, não cabendo sua rejeição por pressupostos de fato relacionadas ao mérito.

A referida liminar do Min. Marco Aurélio acabou gerando enorme controvérsia. Cumprindo formalmente a determinação judicial, o Presidente da Câmara recebeu

⁶⁹¹ Voto do Min. Sepúlveda Pertence, in STF. MS nº 20.941, op. cit., p. 152.

⁶⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 34.087-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, d.j. 05 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309148605&ext=.pdf>. Acesso em 24 abr. 2022.

a denúncia e despachou-a para uma Comissão Especial que jamais foi instalada, pois os líderes partidários não procederam à indicação de seus integrantes. Sem surtir efeitos práticos, a medida cautelar e o respectivo Mandado de Segurança jamais foram à julgamento pelo Plenário do STF. Assim, quando Michel Temer foi empossado como Presidente da República, em agosto de 2016, houve perda de objeto, fazendo com que o referido processo fosse arquivado.

Além da possibilidade de rejeição sumária da denúncia, na ADPF nº 378, de 2015, relativa ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o STF, reafirmando entendimento adotado do impeachment do Presidente Collor, atestou que não há direito subjetivo de defesa, pelo denunciado, anterior ao ato de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Isso porque, nos termos do voto do Min. Edson Fachin, “o recebimento operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário da admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, e não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão”⁶⁹³, nesse sentido, o direito ao contraditório, deve, sim, ser assegurado ao acusado, mas apenas nas etapas procedimentais subsequentes.

Há, ainda, outras duas questões controversas relativas ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados. A primeira delas refere-se a um precedente criado no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, já mencionado anteriormente, em que, por decisão do Presidente da Câmara, excluiu-se, da tramitação do processo, o capítulo da denúncia que descrevia os crimes de responsabilidade relativos à corrupção na Petrobras e à Operação Lava Jato, materializando uma espécie de fatiamento da denúncia.

Segundo Rafael Mafei ⁶⁹⁴, tal expediente não encontra base legal na Constituição, no Regimento Interno da Câmara ou mesmo nos usos e costumes daquela Casa legislativa, tratando-se de “voluntarismo discricionário” do então Presidente da Câmara.

Nesse mesmo sentido, para Thomaz Pereira ⁶⁹⁵, a análise da denúncia e autorização para seu encaminhamento ao Senado são prerrogativas privativas do Plenário da Câmara dos Deputados, de forma colegiada, e não competências exclusivas ou discricionárias

⁶⁹³ Voto do Min. Edson Fachin, in STF, ADPF nº 378, op. cit., pp. 76-77.

⁶⁹⁴ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 209.

⁶⁹⁵ PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de Andrade. Quais os poderes do Presidente da Câmara diante de um pedido de impeachment? Consultor Jurídico, 06 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-06/observatorio-constitucional-quais-poderes-presidente-camara-diante-pedido-impeachment>. Acesso em: 16 mar. 2022.

do Presidente da Casa, razão pela qual, no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o expediente adotado mostrou-se flagrantemente ilegal e injustificável.

A última controvérsia relativa ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara, refere-se à existência, ou não, de prazo razoável para ser expedido o despacho de tramitação ou mesmo de arquivamento da denúncia.

A questão vem ganhando especial relevância desde 2015, quando os Presidentes da Câmara, rompendo o costume que sempre foi respeitado naquela Casa, passaram a atrasar e, na maioria das vezes, ignorar as denúncias contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, sem que fosse dada qualquer destinação a elas.

Segundo Rafael Mafei, tal distorção demonstra que a prerrogativa para receber e despachar as denúncias “é um dos poderes praticamente absolutos do presidente da casa: enquanto ele não toma alguma decisão, seja pelo encaminhamento ou pelo arquivamento, instaura-se um limbo jurídico para o qual não há modo eficaz de reação.”⁶⁹⁶

Diante do acúmulo de pedidos de impeachment represados pelos últimos Presidentes da Câmara, a questão, por óbvio, foi judicializada, por meio dos Mandados de Segurança nº 38.034, 38.133 e 38.208, julgados no plenário virtual, nos quais, por unanimidade, o STF reconheceu que não há regra que estipule um prazo para apreciação dos pedidos de impeachment pelo Presidente da Câmara:

“o juízo de conveniência e de oportunidade do início do processo de impeachment é reserva da autoridade legislativa, após a demonstração da presença de requisitos formais. Nem pode o Presidente da Câmara dos Deputados iniciar processo de impeachment sem o atendimento dos requisitos formais de petição apresentada (descrição de fato certo com provas indiciárias de crime de responsabilidade, condição de cidadãos dos requerentes, dentre outros legalmente listados), nem pode ser obrigado a dar sequência a pleito apresentado por decisão judicial, pela qual a autoridade judiciária se substitua àquela autoridade legislativa.”⁶⁹⁷

⁶⁹⁶ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 193.

⁶⁹⁷ Voto da Ministra Cármen Lúcia, in BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 38.034, 38.133, e 38.208, Pleno virtual, Rel. Min. Cármen Lúcia, d.j. 20 mai. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6214344>. Acesso em: 20 jun. 2022.

É necessário reconhecer, desde logo, que, por defasagem da própria Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não se estabeleceu um prazo para a análise e recebimento da denúncia por parte do Presidente da Câmara. Ainda assim, não nos parece razoável – e mais do que isso, constitucional – que ao Presidente da Câmara, isoladamente, seja dado, por omissão legislativa, um poder praticamente absoluto quanto ao destino das denúncias e, conseqüentemente, do Presidente da República e do próprio país.

Para Floriano de Azevedo Marques Neto, a competência do Presidente da Câmara, nos termos do art. 19 da Lei nº 1.079/1950, e do art. 218, §2º, do Regimento Interno da Câmara, para receber a denúncia é vinculada. Assim, ao não decidir, viola-se a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal) e o art. 49 da Lei nº 9.784/1999 (a “Lei do Processo Administrativo Federal”), que fixa em 30 dias o prazo para decisões pela administração pública. Ainda segundo o autor, a referida omissão, “que tangencia a prevaricação, pode ser combatida por mandado de segurança.”⁶⁹⁸

Se a Constituição e a Lei nº 1.079/1950 asseguram a qualquer cidadão o direito de denunciar o Presidente da República, de idêntica natureza e fundamento é o direito de ter a sua denúncia analisada pela Câmara dos Deputados, ainda que, em juízo preliminar, se decida pelo seu arquivamento. Trata-se de elementar instrumento de controle e limitação do poder político, que não pode ser subtraído e, mais do que isso, negado por mera discricionariedade do Presidente da Câmara dos Deputados.

6.4.3. Exame de admissibilidade pela Câmara dos Deputados

O papel da Câmara dos Deputados, no processo de impeachment, foi significativamente alterado com a Constituição de 1988. Se, antes, cabia aos deputados um duplo exame da denúncia – para decidir se esta poderia ser objeto de deliberação e, posteriormente, declarar a procedência ou improcedência da acusação⁶⁹⁹ –, com a nova ordem constitucional, a competência dos deputados limitou-se, tão somente, a proferir um juízo de

⁶⁹⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Impeachment: o poder se julga Cronos, mas é Hipnos. JOTA, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/impeachment-o-poder-se-julga-cronos-mas-e-hipnos-20072021?amp>. Acesso em: 10 mai. 2022.

⁶⁹⁹ Conforme previsto no art. 38 da Constituição de 1824; art. 53 da Constituição de 1891; art. 58, parágrafo 4º, da Constituição de 1934; art. 86, caput, da Constituição de 1937; art. 58, inciso I, da Constituição de 1946; e art. 42, inciso I, da Constituição de 1967.

admissibilidade para autorizar a instauração do processo pelo Senado Federal, conforme bem destacado no voto do Min. Octávio Gallotti, no MS nº 21.564, de 1992, em que se discutia o regime jurídico aplicável ao impeachment do Presidente Fernando Collor:

“É certo que a Constituição de 1988 (...) sensivelmente alterou o regime pretérito, ao substituir o antigo juízo de procedência da denúncia (frequentemente comparado ao de pronúncia, a cargo da Câmara dos Deputados) por um voto de autorização ou admissão (que tem sido assemelhado a uma licença para o processo)”⁷⁰⁰

No mesmo julgamento, importa destacar trecho do voto do Min. Ilmar Galvão, para quem “já não compete a essa Casa Legislativa [Câmara dos Deputados] o exercício do *judicium accusationis*, mas tão somente o juízo de admissibilidade da denúncia, ou, mais propriamente, o juízo de procedibilidade”⁷⁰¹.

Justamente por conta dessa significativa alteração do papel da Câmara dos Deputados, muitos dos artigos da Lei nº 1.079/1950 que tratavam da tramitação do exame da acusação, foram considerados, pelo STF, no mesmo MS nº 21.564, como não tendo sido recepcionados pela Constituição de 1988, perdendo, com isso, sua eficácia.

Não por acaso, na ADPF nº 378, relacionada ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff e julgada em dezembro de 2015, o STF, reiterando posicionamento expedido quando da análise do impeachment de 1992, confirmou a possibilidade de aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, na parte em que são compatíveis com a Constituição Federal e a Lei do Impeachment, sem que isso representasse qualquer ofensa ao princípio da reserva legal.

A partir da análise dos dispositivos ainda vigentes da Lei nº 1.079/1950, do Regimento Interno e dos precedentes dos impeachments de 1992 e 2016, extraem-se importantes apontamentos para a adequada compreensão da tramitação da denúncia perante a Câmara dos Deputados.

Depois de recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a denúncia deve ser lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma Comissão Especial eleita, observando a proporcionalidade da representação partidária (art. 19 da Lei nº 1.079/1950).

⁷⁰⁰ Voto do Min. Octávio Gallotti, in STF. MS nº 21.564, op. cit., p. 194.

⁷⁰¹ Voto do Min. Ilmar Galvão, in STF. MS nº 21.564, op. cit., p. 201.

Especialmente no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a formação desta Comissão Especial da Câmara suscitou enorme discussão jurídica e motivou, no âmbito da referida ADPF nº 378, a anulação da primeira eleição, e a determinação de que se refizesse a composição do colegiado e se submetesse a nova deliberação pelos parlamentares.

Em apertada síntese, naquela ação, o STF, acompanhando o voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso, rechaçou a possibilidade de candidaturas avulsas para composição da Comissão Especial, assegurando aos líderes partidários a prerrogativa de formalizar as indicações dos representantes de suas respectivas bancadas.

Neste ponto, restaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello, que entendiam ser cabível a apresentação de candidaturas avulsas, por se tratar de prerrogativa parlamentar recorrente no dia-a-dia das Casas legislativas, além do fato de que, para a composição da Comissão, a própria Lei do Impeachment determina que seja realizada uma eleição, admitindo-se, com isso, a possibilidade de apresentação de múltiplas candidaturas.

Aqui, filiamo-nos à corrente minoritária do STF, por entender que não haveria qualquer impeditivo para a apresentação de candidaturas avulsas, a exemplo do que já ocorre para a eleição dos membros da Mesa Diretora da Câmara e do Senado, por exemplo.

Na mesma ADPF nº 378, se reconheceu que a regra que determina a proporcionalidade na formação da Comissão Especial, pode levar em conta não apenas os partidos, mas também os blocos partidários – inovação esta que ainda não existia na rotina parlamentar quando a Lei nº 1.079/1950 foi elaborada.

Por fim, no bojo da mesma ação, a maioria da Corte, reiterando o mesmo posicionamento expedido no impeachment do Presidente Collor, confirmou a obrigatoriedade de que fossem realizadas votações abertas em todas as etapas do processo de impeachment, inclusive para eleição da Comissão Especial, conforme se depreende do voto da Ministra Rosa Weber:

“Tudo o que diz respeito à vida do Estado e à vida no Estado, dos homens e das mulheres públicas, há de se fazer com a mais absoluta transparência. No caso, se a deliberação final há de se dar em voto aberto, por força da própria Constituição, a constituição da Comissão Especial, que é acessório, não pode deixar de seguir a sorte do principal,

considerada a teleologia do próprio instituto, a ser processado à vista da sociedade, na mais absoluta transparência.”⁷⁰²

Na prática, o STF, alinhando-se ao voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso, ao decidir que as indicações dos líderes partidários são vinculantes e que a votação para eleição da Comissão Especial deveria ser aberta, transformou a referida eleição, pelo Plenário da Câmara, em mero escrutínio confirmatório de natureza simbólica⁷⁰³.

Uma vez eleita a composição da Comissão Especial da Câmara, o colegiado tem o prazo de quarenta e oito horas para se reunir, com o intuito de instalar os trabalhos e eleger o Presidente e o Relator, a quem compete apresentar o parecer sobre a denúncia (art. 218, §5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Sobre o papel da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, há, na doutrina e na jurisprudência, algum grau de divergência quanto à possibilidade, ou não, de que se realize, nesta etapa, diligências ou instrução probatória. Para Miguel Reale:

“não há que falar em ‘produção de provas’, porque, (...), a Câmara dos Deputados limita-se a emitir um juízo político, embora revestido de forma jurídica, sobre a conveniência ou necessidade de ser apurada a acusação oferecida, em razão de indícios de culpabilidade considerados bastantes.”⁷⁰⁴

Trata-se do mesmo entendimento de Paulo Bonavides, pois:

“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; (...) Não cabe nessa fase inferior apreciar o fundamento do pedido, a questão de mérito, toda ela da competência privativa do Senado. (...). Em rigor, (...) 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.”⁷⁰⁵

⁷⁰² Voto da Min. Rosa Weber, in STF. ADPF nº 378, op. cit., p. 221.

⁷⁰³ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 266.

⁷⁰⁴ REALE, Miguel. O impeachment e a nova Carta. O Estado de São Paulo, Espaço Aberto, 15 set. 1992, p. 2.

⁷⁰⁵ BONAVIDES, Paulo. O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, in A OAB e o impeachment, op. cit., p. 135.

Por sua vez, Alexandre de Moraes⁷⁰⁶ e Michel Temer defendem que, no juízo de admissibilidade, pela Câmara dos Deputados, é cabível e relevante que se instrua o processo a ser submetido ao Senado federal, “para apurar os fatos que levam à autorização”⁷⁰⁷, assegurando-se, também nesta etapa, ampla defesa ao denunciado.

Da análise dos impeachments dos Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, verifica-se que a atuação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados sofreu significativas alterações de um caso para o outro.

Durante a tramitação da denúncia contra o Presidente Collor, dada a máxima celeridade que se queria imprimir ao processo, não foram autorizadas quaisquer diligências, nem mesmo a oitiva de testemunhas naquele colegiado. Por sua vez, já durante a tramitação do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, foram realizadas diversas audiências públicas para ouvir a acusação e a defesa, além de especialistas convidados pelas partes e indicados pelos parlamentares, com o intuito de esclarecer o teor da denúncia.

Ainda no âmbito da ADPF nº 378, de 2015, houve quem defendesse, como o Min. Edson Fachin⁷⁰⁸, que a Comissão Especial realizasse ampla produção de provas nesta etapa, a fim de que, conforme determinava originalmente a Lei nº 1.079/1950 à luz da Constituição de 1946, a Câmara deliberasse em duas oportunidades: quanto ao teor da denúncia e a admissibilidade da acusação.

A maioria do STF, contudo, seguindo a divergência, reconheceu que as diligências da Comissão Especial da Câmara, na etapa anterior ao juízo de admissibilidade, não se destinam a provar o mérito da acusação, mas apenas esclarecer a denúncia, naquilo que o Min. Luís Roberto Barroso denominou como sendo um “momento pré-processual”⁷⁰⁹.

Quanto à apresentação de defesa prévia pelo denunciado, no MS nº 21.564, de 1992, em uma das raríssimas intervenções da Corte no impeachment do Presidente Collor, ampliou-se o prazo de cinco para dez sessões. Tal decisão foi, posteriormente, positivada e encontra-se devidamente prevista no art. 218, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

⁷⁰⁶ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 1.273.

⁷⁰⁷ TEMER, Michel, op. cit., pp. 170-171.

⁷⁰⁸ Voto do Min. Edson Fachin, in STF. ADPF nº 378, op. cit., p. 88.

⁷⁰⁹ Voto do Min. Luís Roberto Barroso, in STF. ADPF nº 378, op. cit., p. 154.

Depois de realizadas as diligências necessárias para esclarecer a denúncia, apresentada a defesa prévia e o parecer do Relator (art. 218, §5º do Regimento Interno da Câmara), cabe à Comissão Especial votá-lo e encaminhá-lo para ser lido no expediente da Câmara dos Deputados e publicado, juntamente com a denúncia, no Diário Oficial (art. 218, §6º).

Quarenta e oito horas após a publicação oficial, a denúncia e o parecer entram na pauta do Plenário da Câmara, como primeiro item a ser discutido e votado (art. 218, §§ 6º e 7º). Na sessão fixada para deliberação da denúncia, após ter sido garantida a palavra ao Relator da Comissão Especial, para apresentação do Parecer, e aos parlamentares, para discussão, dá-se início ao encaminhamento da votação e às orientações pelos líderes partidários.

No caso do Presidente Fernando Collor, a votação se deu por chamada oral, na ordem alfabética dos parlamentares. Por sua vez, no caso da Presidente Dilma Rousseff, no que foi referendado pelo STF, o processo de votação se deu por chamada oral dos parlamentares, alternando-se entre representantes de Estados do Norte e do Sul do Brasil. Em ambos os casos, o quesito de votação foi único, cabendo aos deputados se manifestarem a favor, contra ou abstando-se quanto à admissibilidade da denúncia.

Para que seja dada a autorização para instauração do processo pelo Senado Federal, exige-se o voto favorável, pela admissibilidade, de dois terços da Câmara dos Deputados, caso contrário, a denúncia é rejeitada e encaminhada ao arquivo.

Tanto no impeachment do Presidente Fernando Collor, quanto no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o STF assentou, por ampla maioria, de que:

“na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas”⁷¹⁰.

No âmbito do julgamento conjunto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5498 e os Mandados de Segurança nº 34.127, 34.128, 34.130 e 34.131⁷¹¹, realizado na antevéspera da votação da admissibilidade do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, em

⁷¹⁰ STF. MS nº 21.564, op. cit.

⁷¹¹ STF. ADI nº 5498, Rel. Min. Teori Zavascki; MS nº 34.127, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS nº 34.128, Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS nº 34.130, Rel. Min. Edson Fachin; MS nº 34.131, Rel. Min. Edson Fachin.

abril de 2016, o STF reconheceu que, na etapa da Câmara dos Deputados, o rito de tramitação da denúncia é mais flexível e não se submete ao mesmo grau de rigidez que se deve verificar após a instauração e instrução do processo no âmbito do Senado federal.

Ainda assim, compreendemos que o exame de admissibilidade pelos deputados abrange, necessariamente, a análise da legitimidade ativa do denunciante; a permanência do denunciado no mandato presidencial; a correção formal da denúncia, o exame de justa causa e o lastro probatório mínimo; além da conveniência e oportunidade política para o seu encaminhamento ao Senado Federal.

Sobre as peculiaridades do juízo de admissibilidade pelo Plenário da Câmara dos Deputados, convém que se destaque, por fim, as lições de Alexandre de Moraes:

“A Câmara dos Deputados vai decidir 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. O critério é absolutamente político (...). Dessa forma, mesmo havendo indícios de prática de crime de responsabilidade pelo Presidente da República, poderá a Câmara dos Deputados negar autorização, por entender conveniente a manutenção do Chefe do Executivo no cargo. (...) a discricionariedade política da Câmara dos Deputados somente existirá quando houver indícios da prática de crime de responsabilidade, pois em caso contrário, obrigatoriamente, deverá rejeitar o pedido de admissibilidade da acusação.”⁷¹²

6.4.4. Instauração do processo pelo Senado Federal

O ponto central que se discute quando da instauração do processo de impeachment pelo Senado Federal é a respeito do caráter vinculante ou meramente autorizativo do juízo de admissibilidade proferido pela Câmara dos Deputados. Aqui, interessa-nos verificar se a deliberação da Câmara vincula, ou não, o Senado Federal, e se esta Casa também possui a prerrogativa para deliberar, em juízo preliminar, quanto ao recebimento e a admissibilidade da denúncia.

⁷¹² MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 1.272.

O art. 51, inciso I, da Constituição estabelece a competência privativa da Câmara dos Deputados para “autorizar (...) a instauração de processo contra o Presidente (...)”. Já o art. 52, inciso II, apenas especifica a competência privativa do Senado Federal para “processar e julgar o Presidente”, nos crimes de responsabilidade.

O art. 86, por sua vez, estabelece que, “admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o STF, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.”

O §1º do mesmo art. 86 estabelece que o Presidente ficará suspenso de suas funções, “nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal” (inciso I) ou “nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal” (inciso II).

Note que, ainda que haja a mesma necessidade de autorização prévia pela Câmara dos Deputados, o legislador constituinte, de forma deliberada, usou expressões diferentes para dispor sobre a hipótese de afastamento nos casos de crimes comuns ou de responsabilidade.

Nos crimes comuns, o afastamento se dará “se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal”, ao passo que, nos crimes de responsabilidade, o afastamento se dá logo após a “instauração do processo pelo Senado Federal”, não havendo o conectivo “se” a qualificar a decisão do Senado quanto à instauração ou não de processo por crime de responsabilidade devidamente autorizado pela Câmara.

Em outras palavras, o art. 86, §1º, inciso II, da Constituição Federal, quando comparado ao inciso I, não dá, ao Senado Federal, a mesma faculdade outorgada ao STF para decidir quanto ao recebimento ou não da denúncia. Não haveria, em nossa avaliação, juízo de admissibilidade prévia pelo Senado, a quem cabe, tão somente, instaurar o processo após autorizado pela Câmara. Há que se ponderar, com isso, que a decisão da Câmara, nos crimes de responsabilidade, vincula, ou, ao menos, deveria vincular, o Senado Federal.

Tal entendimento parece encontrar consonância com o disposto no artigo 380, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, que se encontra em vigor, com alterações, desde 1970, sem qualquer menção, ainda que indireta, a juízo de admissibilidade prévia da denúncia por parte daquela Casa legislativa.

Para José Afonso da Silva, “não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo (...) pois que esse juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia.”⁷¹³ Na mesma linha, Paulo Brossard⁷¹⁴ defende a “irrecusabilidade” de instauração do processo no Senado, ao passo que, para Alexandre de Moraes, nesta etapa inicial de recebimento da autorização da Câmara, não há espaço para “qualquer discricionariedade política”⁷¹⁵, no que é acompanhado por Alcino Pinto Falcão⁷¹⁶, Bruno Galindo⁷¹⁷ e André Regis⁷¹⁸.

Na jurisprudência do STF, contudo, verifica-se que, tanto no impeachment do Presidente Collor, quanto no da Presidente Dilma, a maioria dos Ministros filiou-se à tese de que a decisão da Câmara não vincula e nem torna obrigatória a instauração do processo pelo Senado.

Quando do julgamento da ADPF nº 378, em 2015, o STF dividiu-se entre as duas teses jurídicas. Para o Relator original da ação, Min. Edson Fachin:

“inexiste competência do Senado para rejeitar a autorização expedida pela Câmara dos Deputados. Nem poderia. O comando constitucional é claro ao indicar, no art. 86, que (...) não há faculdade da Mesa do Senado quando recebe a autorização: deve ela instaurar o procedimento.”⁷¹⁹

No que foi acompanhado pelos Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli, para quem, no art. 86 da Constituição, “o verbo é um comando: ‘instaurar’. Autorizado, o Senado tem que instaurar. Não há um outro juízo prévio de admissibilidade.”⁷²⁰

Por sua vez, coube ao voto vencedor do Min. Luís Roberto Barroso destacar que:

“Quando o Senado tem o papel da processar e julgar, esse papel envolve o juízo preliminar sobre o recebimento da denúncia. (...) a Câmara dá

⁷¹³ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 557.

⁷¹⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 11.

⁷¹⁵ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 1.272.

⁷¹⁶ FALCÃO, Alcino Pinto. Constituição anotada. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956, p. 156.

⁷¹⁷ GALINDO, Bruno, op. cit., p. 60.

⁷¹⁸ RÉGIS, André. O impeachment do Presidente da República, in REGIS, André; MAIA, Luciano Mariz (orgs.) Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2004, p. 16.

⁷¹⁹ Voto Min. Edson Fachin, in STF. ADPF 378, op. cit., p. 105.

⁷²⁰ Voto Min. Dias Toffoli, in STF. ADPF 378, op. cit., p. 283.

uma autorização ao Senado e não uma determinação ao Senado, nesse particular. Até porque, se a decisão da Câmara já fosse o recebimento da denúncia, não haveria sentido em se diferir para a instauração no Senado a consequência de afastamento do Presidente da República. (...) quem olhar para a Constituição não verá nenhuma previsão em que um órgão constitucional, como o Senado, fique subordinado a outro órgão constitucional, como seria a Câmara dos Deputados. Eu penso que seria um papel indigno de um órgão constitucional funcionar como carimbador de papéis para dar execução à determinação de outro, no caso, a Câmara dos Deputados. Eu penso que isso é incompatível com a sistemática constitucional do bicameralismo no Brasil.”⁷²¹

E prossegue o Min. Luís Roberto Barroso, no sentido de que a teoria de que a decisão da Câmara vincula o Senado, seria o mesmo que:

“amesquinhar o Senado e equiparar o seu papel a um simples balcão de protocolo, destinado tão-somente a receber a autorização da Câmara e lhe dar prosseguimento de forma automática, ignorando os graves efeitos decorrentes da instauração de um processo de *impeachment*.”⁷²²

Curioso notar a mudança de posicionamento do Min. Celso de Mello. Tendo tido a oportunidade de participar dos julgamentos relacionados aos dois processos de *impeachment*, em 1992, manifestou-se favorável aos efeitos vinculantes da autorização da Câmara⁷²³; já em 2015, passou a defender a discricionariedade do Senado Federal para a instauração do processo:

“Reconheço que, *em 1992*, perfilhei orientação *que negava* ao Senado da República essa margem de discricionariedade política. Após muita reflexão, *no entanto*, sobre o tema, cheguei à conclusão *de que é legítima a possibilidade* de o Senado Federal, fundado em juízo discricionário, considerar fatores de necessidade, de oportunidade ou de conveniência, para determinar, *ou não*, a instauração do processo de

⁷²¹ Voto Min. Luís Roberto Barroso, in STF. ADPF 378, op. cit., p. 128.

⁷²² Voto Min. Luís Roberto Barroso, in STF. ADPF 378, op. cit., p. 158.

⁷²³ “Ao Senado Federal, (...), impõe-se, ante a autorização derivada da Câmara dos Deputados, a necessária instauração do processo de *impeachment*, com todas as consequências jurídico-constitucionais daí emergentes (...). caráter vinculado da atuação processual do Senado da República, que deriva da manifestação autorizativa validamente enunciada pela Câmara dos Deputados” in Voto Min. Celso de Mello, in STF. MS 21.564, op. cit., p. 243.

'impeachment', considerada a consequência gravíssima que desse ato resulta (CF, art. 86, § 1o, II).”⁷²⁴

Embora o STF, nos casos Collor e Dilma, tenha referendado a tese de que a autorização da Câmara não exime a deliberação do Senado quanto ao recebimento da denúncia, há que se ponderar quanto aos problemas estruturais decorrentes de tal entendimento.

Ainda que se reforce que o Senado não pode ser um mero “balcão de protocolo” das decisões da outra Casa, a bem da verdade é que, com a interpretação adotada pelo STF, desprestigiou-se, sobremaneira, o papel institucional da Câmara dos Deputados no processo de impeachment. Isso porque, na prática, tal interpretação “faz da autorização da Câmara dos Deputados um ato vazio sem eficácia, se o Senado Federal não quiser dar prosseguimento à denúncia.”⁷²⁵

É preciso lembrar, nesse sentido, que a Constituição de 1988 já suprimiu competências – e conseqüentemente, poder – da Câmara na condução do impeachment, limitando sua atuação ao mero juízo de admissibilidade. Caso nem mesmo esse juízo de admissibilidade seja vinculante, corre-se o risco de desequilibrar a correlação de forças do bicameralismo brasileiro, promovendo, ainda que involuntariamente, a sobreposição do Senado Federal.

Além de não haver qualquer previsão expressa de exame de admissibilidade prévia pelo Senado, tal competência, criada artificialmente pela jurisprudência do STF, provocou problemas de ordem prática, no plano político-institucional e no plano jurídico.

No contexto político-institucional, a decisão do STF de conceder, ao Senado, a competência para realizar um segundo exame de admissibilidade da denúncia, criou, na prática, um verdadeiro limbo no qual, após a autorização da Câmara, o Presidente da República, ainda em exercício, vê-se em situação de total ingovernabilidade, pois tem pouco a fazer além de aguardar a instauração do processo pelo Senado, para que se confirme o seu afastamento temporário e o Vice-Presidente possa assumir as funções interinamente.

Diante da expectativa da opinião pública pela saída de um Presidente e entrada de um substituto, verificou-se, tanto no caso Collor, quanto no caso Dilma, enorme

⁷²⁴ Voto Min. Celso de Mello, in STF. ADPF 378, op. cit., p. 201.

⁷²⁵ GALUPPO, Marcelo Campos, op. cit., p. 123.

ansiedade e incompreensão quanto ao procedimento adotado pelo Senado antes da efetiva instauração do processo de impeachment.

Além disso, no contexto jurídico, diante da ausência de previsão, na Lei nº 1.079/1950, de exame de admissibilidade, pelos senadores, da denúncia contra o Presidente da República, verificaram-se, na prática, uma série de lacunas quanto às regras relativas ao procedimento prévio à instauração do processo pelo Senado Federal.

Durante a tramitação do impeachment de Fernando Collor, o primeiro na história a ser admitido pela Câmara, a solução foi apresentada pelo STF, em reunião administrativa, na qual os Ministros decidiram pela aplicação analógica dos artigos 44 e seguintes da Lei 1.079/1950 – que determinam o rito do processo de impeachment contra os Ministros do STF e o Procurador-Geral da República.

Ainda assim, diante do ineditismo do impeachment de Fernando Collor e da pressão para afastar cautelarmente o Presidente, o Senado Federal, de forma relâmpago, ao receber a autorização e a denúncia encaminhadas pela Câmara dos Deputados, procedeu à imediata eleição e instalação de uma Comissão Especial e operacionalizou, no mesmo dia, o referido exame de admissibilidade.

Conforme descrito anteriormente no Capítulo 5, com menos de uma hora de duração e contendo apenas dois parágrafos, foi proferido, pela Comissão Especial, o parecer prévio que atestava a regularidade dos autos encaminhados pela Câmara e recomendava a instauração do processo. Nesta etapa, foram indeferidos todos os pedidos de diligências formulados pela defesa, que tampouco teve o direito de se manifestar.

Menos de vinte e quatro horas após o seu recebimento, coube ao Plenário do Senado Federal aprovar, por maioria simples, a admissibilidade da denúncia e, conseqüentemente, determinar a instauração do processo de impeachment e o imediato afastamento do Presidente Fernando Collor.

Já no caso da Presidente Dilma Rousseff, após o recebimento da denúncia, e eleição e instalação da Comissão Especial pelo Senado, foi aprovado um plano de trabalho e realizadas, ao menos, nove sessões, incluindo audiências públicas para oitiva da acusação e da defesa. Depois de concluída a análise pela Comissão Especial, com a elaboração e aprovação de um detalhado Parecer preliminar do Relator, a denúncia foi, enfim, encaminhada para deliberação do Plenário do Senado.

Em que pese a defasagem da Lei nº 1.079/1950, a partir da experiência acumulada nos casos Collor e Dilma e dos dispositivos previstos no art. 380 do Regimento Interno do Senado Federal, é possível estabelecer, em linhas gerais, o procedimento que tem sido adotado para o juízo de admissibilidade da denúncia, pelo Senado Federal, antes da instauração do processo propriamente dito.

Uma vez recebida a autorização da Câmara pela Mesa do Senado, o documento é lido em Plenário na sessão seguinte (art. 380, I, do Regimento Interno do Senado Federal), ocasião em que se procede à eleição da Comissão Especial, composta por um quarto dos senadores, observada, assim como na etapa da Câmara, a proporcionalidade partidária (art. 380, II).

Após a eleição, a Comissão Especial do Senado tem quarenta e oito horas para ser instalada e eleger o Presidente e o Relator do colegiado (art. 45 da Lei nº 1.079/1950); nesta etapa, conforme destacado anteriormente, têm sido admitidas diligências para o esclarecimento da denúncia e dos fatos narrados.

Ao Relator, compete apresentar o parecer preliminar, de caráter opinativo, quanto à admissibilidade da denúncia, que deve ser discutida e deliberada pela Comissão Especial. Caso aprovado por maioria simples do colegiado, o Parecer é lido em Plenário, publicado no Diário Oficial, e incluído na ordem do dia da sessão seguinte (art. 46 da Lei nº 1.079/1950).

Na sessão do Plenário do Senado destinada à análise da denúncia e do parecer da Comissão Especial, é franqueado aos senadores o direito de discutir a matéria, em turno único, e de deliberar por meio de votação nominal e aberta (art. 47 da Lei nº 1.079/1950).

Registre-se, nesta etapa, que o STF, ao julgar a ADPF nº 378, de 2015, também se debruçou sobre o quórum necessário para o juízo de recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Por simetria, os Ministros Marco Aurélio Mello e Edson Fachin propuseram que fosse assegurado o quórum de dois terços, haja vista que a consequência imediata da instauração do processo é o afastamento cautelar do Presidente. Prevaleceu, contudo, a exigência de quórum de maioria simples dos senadores, tendo por base o artigo 47 da Lei nº 1.079/1950 e o mesmo procedimento adotado durante a análise da denúncia de 1992.

Assim, após a aprovação da denúncia pelo Plenário do Senado Federal, por maioria simples, o processo deve ser instaurado, ficando o Presidente da República, a partir da

notificação oficial, afastado cautelarmente de suas funções por até cento e oitenta dias, conforme determina a Constituição Federal. Caso a denúncia seja rejeitada, não há instauração do processo e seus autos são arquivados (art. 48 da Lei nº 1.079/1950).

6.4.5. Instrução processual e juízo de pronúncia

A partir da instauração do processo e do afastamento cautelar do Presidente da República, por determinação do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, cabe ao Presidente do STF assumir a presidência do processo e a coordenação dos trabalhos.

Na mesma notificação em que o Presidente da República é comunicado oficialmente quanto à instauração do processo e seu afastamento cautelar, também é instado a apresentar sua defesa prévia, no prazo de vinte dias (art. 49 da Lei nº 1.079/1950).

Conforme verificado nos processos contra Fernando Collor e Dilma Rousseff, após a instauração do processo, toda a instrução probatória é realizada pela mesma Comissão Especial que outrora analisou a admissibilidade da denúncia. Nesse sentido, o Relator e os senadores possuem amplos instrumentos para a oitiva de testemunhas e produção de outros meios de prova, inclusive aqueles requeridos pelas partes e deferidos pelo colegiado. Asseguram-se também, durante a instrução processual, todas as garantias, ao Presidente afastado, para o exercício de seu pleno direito de defesa e ao contraditório (art. 52 da Lei nº 1.079/1950).

Nos casos em que se verifique, pela acusação, defesa ou qualquer senador, contrariedade contra expedientes adotados pela Comissão Especial, admite-se a interposição de recurso ao Presidente do STF, na qualidade de presidente do processo.

No âmbito da ADPF nº 378, assegurou-se, em todas as etapas do processo, o direito da defesa de se manifestar sempre após a acusação. Além disso, modificando pontualmente o procedimento adotado no caso Collor, transferiu-se o interrogatório do Presidente afastado para o último ato da instrução probatória, em consonância com alteração legislativa do Código de Processo Penal.

Ainda em relação ao interrogatório do Presidente afastado perante a Comissão Especial, assegurou-se o direito de não comparecer ou, em caso de comparecimento,

de não responder às perguntas formuladas. No processo contra Dilma Rousseff, além disso, foi assegurado o direito da Presidente, caso não comparecesse, ser representada pelo seu advogado de defesa.

Concluída a produção de provas na Comissão Especial, abre-se a possibilidade da acusação e da defesa apresentarem suas alegações finais, pelo prazo sucessivo de quinze dias.

Por fim, cabe ao Relator apresentar, no prazo de dez dias, Parecer sobre a procedência ou improcedência da acusação (art. 51 da Lei nº 1.079/1950). Caso aprovado, por maioria simples, na Comissão Especial, o referido Parecer é publicado no Diário Oficial, distribuído, com todas as peças que o instruem, a todos os senadores, e incluído, em quarenta e oito horas, na Ordem do Dia do Plenário (art. 53 da Lei nº 1.079/1950).

No Plenário do Senado, o Parecer da Comissão Especial quanto à procedência da acusação é submetido à discussão, em turno único, e votação nominal, com a exigência de quórum de maioria simples. Caso rejeitado, o processo é arquivado e o Presidente retorna imediatamente às suas funções; por sua vez, caso aprovada, a acusação é considerada procedente, o que equivale a um juízo de pronúncia, tornando-a apta para julgamento (arts. 54 e 55 da Lei nº 1.079/1950).

6.4.6. Julgamento do impeachment

Aprovado o juízo de pronúncia pelo Plenário do Senado Federal, a acusação e defesa são notificadas da decisão (art. 55 da Lei nº 1.079/1950). Ato contínuo, a acusação é convocada a oferecer, em quarenta e oito horas, o libelo acusatório, com a indicação das testemunhas a serem inquiridas na sessão de julgamento (art. 58 da Lei nº 1.079/1950). Na sequência, abre-se vista à defesa e idêntico prazo de quarenta e oito horas para oferecer sua contrariedade ao libelo acusatório, bem como o seu respectivo rol de testemunhas (art. 58 da Lei nº 1.079/1950).

Concluídos tais procedimentos, cabe ao Presidente do STF designar a data para o julgamento, bem como determinar a notificação das partes (arts. 59 e 60 da Lei nº 1.079/1950), observando-se a exigência de prazo mínimo de dez dias entre a notificação oficial e a data da sessão de julgamento (art. 60, parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950).

Nos termos do art. 61 da Lei nº 1.079/1950, assegura-se o direito das partes comparecerem presencialmente ao julgamento, ou por intermédio de seus procuradores. No caso de ausência, cabe ao Presidente do STF decretar a revelia, agendar nova data para julgamento e designar um advogado dativo para realizar a defesa do Presidente afastado (art. 62 da Lei nº 1.079/1950).

Aos senadores, juízes naturais do processo de impeachment, aplicam-se as causas de impedimento previstas no art. 36 da Lei nº 1.079/1950, a saber: parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, com os irmãos cunhados e os primos coirmãos; ou a participação como testemunha do processo.

Em 1992, a defesa do Presidente Collor arguiu a suspeição e o impedimento de vinte e sete senadores, pelas mais variadas questões. Instado a se manifestar sobre tal pedido da defesa, no julgamento do MS nº 21.623-9, o STF assentou entendimento no sentido de que se aplicam, tão somente, as causas de impedimento fixadas pelo art. 36 da Lei nº 1.079/1950, rejeitando o pedido da defesa para aplicar, de forma subsidiária, os critérios de suspeição e impedimento previstos no Código de Processo Penal. Durante o processo de 2016, no âmbito da ADPF nº 378, o STF, reafirmou o entendimento fixado em 1992, quanto à aplicação exclusiva das causas de impedimento previstas na Lei nº 1.079/1950.

A sessão de julgamento, nos casos Collor e Dilma, seguiu um roteiro escrito previamente determinado pelo Presidente do STF, a partir das premissas previstas na Lei nº 1.079/1950. Verifica-se, nesse sentido, grande similaridade entre o julgamento do processo de impeachment, pelo Senado, e o Tribunal do Júri:

“As semelhanças restam ainda mais evidentes na previsão legal dos julgamentos. Tanto em um quanto em outro Tribunal (sim, o Senado da República se torna um Tribunal político) as formalidades são absolutamente congruentes. (...). Juízes leigos ao direito. Presidência de um magistrado togado. Defesas orais. Instrução para se filtrar a acusação se o caso for. Produção de provas perante o colegiado leigo de julgadores. Votos não fundamentados, seja para que lado forem.”⁷²⁶

⁷²⁶ ANASTÁCIO, Thiago Gomes. Impeachment: um tribunal do júri no Congresso. JOTA, 04 dez. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-um-tribunal-do-juri-no-congresso-04122015?amp>. Acesso em: 10 mai. 2022.

Assim, a sessão de julgamento inicia-se pela inquirição das testemunhas de acusação e de defesa, nesta ordem, assegurando aos senadores a possibilidade de formularem questionamentos (arts. 64 e 65 da Lei nº 1.079/1950). Posteriormente, abre-se a possibilidade do Presidente afastado apresentar sua manifestação oral, caso compareça à sessão, seguida do interrogatório pelos senadores.

Como atos finais da sessão de julgamento, são realizados os debates orais, entre acusação e defesa, facultadas a réplica e tréplica, seguidos da discussão, em turno único, pelos senadores (art. 66 da Lei nº 1.079/1950). Após encerrada a discussão, cabe ao Presidente da sessão de julgamento ler o relatório resumido contendo os fundamentos da acusação e da defesa, e das respectivas provas, submetendo o caso à deliberação (art. 67 da Lei nº 1.079/1950).

O julgamento propriamente dito é realizado por meio de votação nominal e aberta, no sistema eletrônico de deliberações do Plenário do Senado, sendo vedada a realização de orientações pelas lideranças partidárias.

Quanto à fórmula de julgamento, vota-se de forma global quanto à condenação da autoridade pela totalidade de crimes de responsabilidade imputados a ela (art. 68 da Lei nº 1.079/1950). Neste ponto, concordamos com Rafael Mafei, no sentido de que a metodologia mais adequada seria a votação individualizada de cada quesito correspondente a cada crime de responsabilidade imputado ao Presidente, a exemplo do que é feito no impeachment nos EUA⁷²⁷.

Aos senadores é facultado, tão somente, manifestar-se a favor, contra ou abster-se quanto ao seguinte quesito a ser formulado: “Cometeu o/a acusado/a F. o(s) crime(s) correspondentes a (...), e deve ser ele/ela condenado/a à perda do seu cargo e à inabilitação temporária, por oito anos, para o desempenho de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação?”.

Aqui, registre-se, outro ponto em que a Lei nº 1.079/1950 mostra-se obsoleta, haja vista que, em sua redação original, à luz da Constituição de 1946, após a deliberação quanto à culpabilidade do acusado, cabia aos senadores uma nova deliberação para determinar a dosimetria do prazo, não excedente a cinco anos, de inabilitação para funções públicas (art. 68, parágrafo único, da Lei nº 1.079/1950).

⁷²⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 70.

Como se sabe, a questão relativa às penas e ao fatiamento do quesito de julgamento é bastante complexa e controversa, razão pela qual optamos por analisá-la separadamente, na seção seguinte.

Caso aprovada por dois terços dos senadores, a condenação, ao encerrar o processo de impeachment, provoca, como se sabe, o afastamento definitivo do cargo do Presidente e a inabilitação para funções públicas por oito anos. Caso rejeitada, o processo é arquivado e o Presidente fica imediatamente reabilitado para o exercício de suas funções.

Após a conclusão da votação pelo Senado, cabe ao Presidente do STF lavrar nos autos, a sentença que será assinada por ele e por todos os senadores participantes do julgamento, além de transcrita na ata da sessão e publicada no Diário Oficial (art. 69 da Lei nº 1.079/1950).

Por fim, como ato derradeiro do processo de impeachment, deve-se proceder à intimação da acusação e da defesa, bem como dar ciência imediata ao Vice-Presidente para que, se for este o caso, assuma definitivamente a Presidência da República (art. 71 da Lei nº 1.079/1950).

6.5. Perda do mandato e inabilitação para funções públicas: unicidade ou dualidade de penas?

O art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal estabelece que, nos casos de processo contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, após aprovação por dois terços do Senado, a condenação se limita “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”.

Da leitura do dispositivo, contudo, há quem identifique que se tratam de duas sanções distintas, em oposição àqueles que defendem que se trata de uma pena única e indivisível, com duas consequências práticas: a remoção do cargo e a inabilitação temporária.

Para Michel Temer, “a inabilitação para o exercício de função pública não decorre da perda do cargo, (...) Decorre da própria responsabilização. (...) É, ao lado da perda

do cargo, pena principal”⁷²⁸. Para Alexandre de Moraes, tratam-se de “duas sanções autônomas e cumulativas.”⁷²⁹

No sentido oposto, José Afonso da Silva defende que “a inabilitação decorre necessariamente da pena de perda do cargo, pois, no sistema atual, não comporta apreciação quanto a saber se cabe ou não cabe a inabilitação. (...) é uma cláusula que significa decorrência necessária (...).”⁷³⁰

Idêntico é o entendimento de Rafael Mafei, para quem “a condenação obrigatoriamente acarreta a inabilitação, por quantidade de tempo fixa e predeterminada.”⁷³¹ No que prossegue o referido autor:

“A Constituição de 1988 impõe à condenação uma única consequência, de duplo efeito: perda do cargo com inabilitação por oito anos. Ela rompeu com a tradição da Constituição de 1946 (vigente quando foi elaborada a lei nº 1079/1950) e com a própria lei, que previam duas penas – ‘perda do cargo’ e ‘inabilitação por até cinco anos’- como consequências nitidamente separadas para a condenação”⁷³²

Para a adequada compreensão deste tópico, convém que se analise a questão relativa à natureza da pena – ou das penas – por crime de responsabilidade, na perspectiva histórica e da evolução do texto constitucional e da legislação que regulamenta o impeachment no Brasil.

Na Constituição de 1891, em seu art. 33, §3º, especificava-se que o Senado “não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro”.

O Decreto nº 30, de 1892, que dispunha sobre os crimes de responsabilidade à luz da Constituição de 1891, especificava, no caput de seu art. 2º, que: “Esses crimes serão punidos com a perda do cargo somente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado (...).”

⁷²⁸ TEMER, Michel, op. cit., p. 171.

⁷²⁹ MORAES, Alexandre de, op. cit., p. 1.264.

⁷³⁰ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 558.

⁷³¹ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 227.

⁷³² MAFEI, Rafael, op. cit., p. 130.

Por sua vez, no Decreto nº 27, de 1892, que regulamentava o processo de impeachment, os artigos 23 e 24 especificavam que, no julgamento, deveriam ser formuladas duas perguntas aos senadores: a primeira, para verificar se o acusado deveria ser considerado culpado e condenado à perda do cargo; a segunda, para verificar se “a pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro.”

Da leitura dos referidos dispositivos, resta clara a compreensão de que, na legislação de 1892, a incapacidade para ocupar cargos públicos era sanção acessória da pena de perda do cargo, que poderia ser aplicada isoladamente.

Na Constituição de 1934, o art. 58, §7º, especificava 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”. Criou-se, assim, uma espécie de limite temporal para a pena de inabilitação. Redação bastante semelhante foi replicada no art. 86, §1º, da Constituição de 1937.

Por sua vez, o art. 62, §3º, da Constituição de 1946, estabeleceu que “não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública”.

Elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, a Lei nº 1.079/1950, que regulamenta o processo de impeachment, previa, originalmente, um procedimento bastante semelhante ao do Decreto nº 27, de 1892. Isso porque, os senadores deveriam deliberar duas vezes: sobre a condenação à perda do cargo (art. 68, caput); e “sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública” (art. 68, parágrafo único).

Já a Constituição de 1967, em seu art. 44, parágrafo único, determinava que a “pena limitar-se-á à perda do cargo com inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública”. Assim, rompendo com a tradição iniciada em 1934, a expressão “até cinco anos” foi substituída por “por cinco anos”, excluindo-se a possibilidade de dosimetria dessa inabilitação temporária.

Com a Constituição de 1988, na questão da sanção decorrente de impeachment, a única alteração, em relação ao texto constitucional de 1967, se deu com a elevação de cinco para oito anos, do prazo de inabilitação temporária para funções públicas.

Além das divergências doutrinárias, a questão da unicidade ou dualidade das sanções também suscitou enormes controvérsias nos julgamentos, pelo Senado, dos Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff.

No caso Collor, a questão foi suscitada logo após a leitura da carta de renúncia do Presidente, quando a sessão de julgamento já havia sido iniciada. Discutia-se, ali, se mesmo após a renúncia, o Senado poderia dar prosseguimento ao julgamento, para aplicação, de forma isolada, da pena de inabilitação, haja vista que a pena de perda do cargo, com a renúncia, havia perdido seu objeto.

Por iniciativa do Presidente do STF à época, Min. Sydney Sanches, que presidia o julgamento, a questão foi levada para deliberação dos senadores. Por ampla maioria – 73 votos a 8, decidiu-se pelo prosseguimento da sessão para deliberação quanto à pena de inabilitação temporária. Tratavam-se, assim, para a maioria dos senadores, de duas penas autônomas e distintas entre si. Na sequência, conforme destacado no Capítulo 5, o Senado decidiu pela condenação do Presidente Fernando Collor à inabilitação para funções públicas, por oito anos.

Vinte e quatro anos depois, a questão da unicidade ou dualidade voltou a ser objeto de questionamento em processo de impeachment. No julgamento da Presidente Dilma Rousseff, foi apresentado um destaque para votação em separado do trecho do quesito de julgamento referente à inabilitação para funções públicas.

Diferentemente de 1992, a questão da natureza das penas não foi submetida à votação dos senadores. Monocraticamente, o então Presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, admitiu a votação em separado do trecho referente à inabilitação, argumentando que o Regimento Interno do Senado autorizava a apresentação de destaques para votações em separado de quaisquer proposições legislativas em deliberação pelo Plenário.

Assim, no julgamento da Presidente Dilma Rousseff, os senadores realizaram duas votações. Na primeira, condenaram a Presidente à perda do cargo; na segunda, por não atingir dois terços dos votos necessários, ela acabou absolvida da condenação à inabilitação temporária por oito anos.

Na comparação entre os julgamentos de 1992 e 2016, criou-se uma situação bastante curiosa e incongruente: a Presidente Dilma Rousseff foi condenada à perda do cargo, sem a inabilitação temporária; já o Presidente Fernando Collor, viu-se na situação

diametralmente oposta, embora tenha renunciado e evitado a pena de perda do cargo, restou condenado à inabilitação para funções públicas por oito anos.

No STF, a questão da unicidade ou dualidade das penas foi objeto de análise por meio do MS nº 21.689, de 1993, em que a defesa do Presidente Collor pedia a anulação do julgamento do Senado, em razão de supostas ilegalidades, entre elas, o fato dos senadores terem considerado a perda do cargo e a inabilitação como penas autônomas.

O STF dividiu-se nesta questão. Para o Relator, Min. Carlos Velloso, desde a Constituição de 1934, e principalmente com a Lei nº 1.079/1950, excluiu-se o caráter de acessoriedade da inabilitação temporária em relação à perda do cargo. Para o referido Ministro, tratam-se de duas penas distintas e que devem ser aplicadas conjuntamente:

“E não mais prevalece, também diante da alteração havida no tocante à pena de inabilitação. No sistema anterior, na vigência da Lei nº 30, de 1892, art. 2º, conforme vimos, a procedência do impeachment implicaria a perda do cargo apenas, ou a perda do cargo e a incapacidade para exercer qualquer outro. Aquela, a perda do cargo, poderia ser aplicada solitariamente ou ser agravada com a pena acessória de incapacitação (...). A Lei 1.079, de 1950, não permite (...).”⁷³³

Para o Min. Néri da Silveira, também se tratam de penas distintas entre si, por tal razão, a impossibilidade de imposição de uma delas – a perda do cargo – não interditaria a possibilidade de aplicação da outra:

“Havendo, efetivamente, a Constituição previsto, no impeachment, a destituição do cargo com a inabilitação para o exercício de funções públicas, - se, pela renúncia, se torna inviável a imposição da primeira, não cabe concluir, diante do texto da Lei Maior (art. 52, parágrafo único), que não mais poderá ser aplicada a segunda.”⁷³⁴

Por sua vez, para o Min. Ilmar Galvão, diferentemente do que se verificava na Constituição de 1946 – vigente quando a Lei nº 1.079/1950 foi elaborada –, na Constituição de 1988, a perda do cargo e a inabilitação temporária seriam pena única:

⁷³³ Voto do Min. Carlos Velloso, in STF. MS nº 21.689-1, op. cit., p. 273.

⁷³⁴ Voto do Min. Néri da Silveira, in STF. MS nº 21.689-1, op. cit., p. 406.

“O simples fato de passarem as penas, nos diversos textos, a serem ligadas entre si por meio de preposição, (‘palavra invariável que liga um termo dependente a um termo principal, estabelecendo relação entre ambos’), em lugar de conjunção coordenativa aditiva ‘e’ (própria para ligar dois termos independentes da oração), (...), constitui dado suficiente para induzir vínculo de acessoriedade entre as duas penas, levando à conclusão inevitável de que à principal – perda do cargo, no caso, do exercício da mais eminente magistratura, em nosso País – se ligou, acompanhando-a, em sua existência, a de inabilitação. Acresce, para reforçar essa assertiva, a circunstância de a Constituição já não falar em penas, mas em pena, com o que, sem dúvida, quis enfatizar que a pena acessória é daquelas que encerram verdadeira consequência da aplicação da pena principal, havendo de ter-se por aplicada, (...)”⁷³⁵

Ao término do julgamento, por sete votos a quatro, com a participação extraordinária de três ministros do STJ, prevaleceu o voto do Relator, reconhecendo a legalidade do julgamento do impeachment de Fernando Collor e a aplicação, de forma autônoma, da pena de inabilitação para funções públicas. Assim, a tese de duas penas autônomas e cumulativas, que serviu de base para a formulação da Lei nº 1.079/1950, restou vencedora no STF, quando da análise do MS nº 21.689, de 1993.

Em 2016, após o julgamento do impeachment pelo Senado, a questão das votações separadas para as penas de perda do cargo e inabilitação temporária foi novamente judicializada, através do MS nº 34.418⁷³⁶ e outros dez mandados de segurança conexos. Monocraticamente, a Min. Rosa Weber negou os pedidos de medida cautelar para reconhecer a ilegalidade da decisão do Senado e suspender os direitos políticos de Dilma Rousseff por oito anos. Para negar provimento às medidas cautelares, a Relatora ponderou que não teria sido demonstrado o perigo de demora, até que o mérito dos mandados de segurança fosse analisado pelo Plenário do STF. A decisão, contudo, ainda não foi julgada pela Corte.

Em nossa avaliação, os precedentes dos casos Collor e Dilma, e a decisão final do STF no MS nº 21.689 revelam-se equivocados. Isso porque, a partir da análise da evolução do texto constitucional desde 1891 até 1988, nos parece bastante difícil sustentar que,

⁷³⁵ Voto do Min. Ilmar Galvão, in STF. MS nº 21.689-1, op. cit., p. 336.

⁷³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 34.418-MC, Rel. Min. Rosa Weber, d.j. 16 set. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5052305>. Acesso em: 19 abr. 2022.

nos dias atuais, seja possível aplicar a tese da dualidade das penas em caso de condenação por crime de responsabilidade.

Em primeiro lugar, é preciso ponderar que, diferentemente da Constituição de 1891 – que trata, expressamente, das “penas”, no plural –, na Constituição de 1988, a expressão “pena” encontra-se destacada no singular. Além disso, diferenciando-se da Constituição de 1946 – que mencionava a inabilitação de “até cinco anos” –, a Constituição de 1988 passou a adotar a expressão “inabilitação, por oito anos”, não havendo mais, como antes, a possibilidade de dosimetria da referida pena.

Também é importante destacar que, para solucionar tal controvérsia, não se deve utilizar, como referência, a literalidade do art. 68 da Lei nº 1.079/1950, que trata dos quesitos de julgamento e das penas, haja vista que foi elaborado sob a vigência da Constituição de 1946, que, conforme demonstrado anteriormente, admitia a aplicação da inabilitação pelo período de até cinco anos, de forma cumulativa à perda do cargo.

A Constituição de 1988 trata como consequência da condenação, a imposição de uma pena única e indivisível de perda do cargo, que tem como consequência imediata, a inabilitação das funções públicas por oito anos. Trata-se, conforme descrito por Mafei, de “uma única consequência, de duplo efeito”⁷³⁷.

Admitir que se tratam de penas distintas e autônomas entre si, implica em desconsiderar a função semântica da preposição “com” prevista no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, que conecta a perda do cargo à inabilitação temporária. Além disso, esvazia, por completo, a intenção do legislador constituinte de, cumulativamente, remover a autoridade do cargo e impossibilitá-la de voltar ao exercício de funções públicas por tempo pré-determinado.

Faz-se necessário, por fim, analisar o contexto político em que se deu a imposição da tese da dualidade das penas, nos processos de impeachment dos Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff.

No caso Collor, a tese de duas penas emergiu logo após a renúncia do Presidente e refletia o desejo da maioria do Senado de impor alguma punição ao acusado, apesar da renúncia. Conforme descrito no Capítulo 5, a partir da leitura das notas taquigráficas da

⁷³⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 130.

sessão de julgamento, é possível verificar que vários senadores mencionaram expressamente o risco de “impunidade”, caso não fosse dada continuidade ao julgamento e se deliberasse quanto à imposição da pena de inabilitação temporária.

Por sua vez, no caso Dilma Rousseff, a tese das duas penas serviu para, em parte, atenuar a situação da Presidente, diante da incerteza que alguns senadores tinham quanto ao cometimento dos crimes de responsabilidade, mas da compreensão quanto à necessidade de remoção da Presidente que havia perdido todas as condições de governar. Esse foi, inclusive, o argumento utilizado por alguns senadores, durante os debates realizados naquela sessão de julgamento.

Ainda que a tese de duas penas tenha prevalecido nos precedentes anteriormente descritos, entendemos que se trata de um equívoco de ordem jurídica e política, já que a literalidade do texto da Constituição Federal não abre margem para tal interpretação.

Assim, mais adequada parece ser a compreensão de que a condenação gera, de forma indissolúvel e indivisível, a perda do cargo e a inabilitação temporária, não como forma de punição da autoridade, mas tão somente como mecanismo de autopreservação da própria instituição.

Enquanto a Lei nº 1.079/1950 não for reformada ou substituída por completo, a questão permanecerá nesse limbo jurídico, com alta probabilidade que a controvérsia quanto à unicidade ou dualidade das penas volte a ser suscitada em caso de encaminhamento futuro de um novo processo de impeachment presidencial.

6.6. Quais os efeitos da renúncia no processo de impeachment?

Outro ponto central relativo ao instituto do impeachment refere-se aos efeitos práticos decorrentes da renúncia unilateral da autoridade acusada. No Brasil, essa questão foi enfrentada durante o processo de impeachment do Presidente Fernando Collor que, mediante carta lida no Plenário do Senado Federal, durante a sessão de seu julgamento, renunciou ao mandato presidencial, na expectativa de que o processo fosse interrompido, evitando, assim, a condenação por crime de responsabilidade e os efeitos decorrentes dela, tal como a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos.

Para encontrar respostas a essa questão e consolidar o entendimento a respeito dos efeitos da renúncia no processo de impeachment, faz-se necessária uma análise panorâmica da legislação que regula o impeachment no Brasil, do precedente do caso do Presidente Fernando Collor e da jurisprudência do STF.

Registre-se, desde logo, que não se encontra, em nenhuma Constituição brasileira, a exigência de que a autoridade se mantivesse no cargo como condição para o recebimento da denúncia ou para a condução e conclusão do processo de impeachment, diferentemente de outras Constituições latino-americanas, como a do Chile, por exemplo, que expressamente admite a possibilidade de que o Presidente seja denunciado até seis meses após deixar o cargo.

No Decreto nº 27, de 1892, o art. 3º dispunha que a permanência no cargo era condição essencial para a continuidade do processo e julgamento, *in verbis*:

“Art. 3º 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.”

Por sua vez, a Lei nº 1.079, de 1950, que posteriormente veio regulamentar o processo de impeachment a partir da Constituição de 1946, dispõe, apenas, que:

“Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.”

Assim, diferentemente da legislação anterior, a Lei nº 1.079/1950, que atualmente ainda regula o impeachment no constitucionalismo brasileiro, é silente quanto à interrupção ou continuidade do processo após a renúncia da autoridade acusada, tratando, tão somente, da permanência no cargo para o recebimento da denúncia.

Na doutrina, escrevendo ainda sob a vigência da Constituição de 1891, Carlos Maximiliano defendia que “só se processa perante o Senado quem ainda é funcionário (...)”⁷³⁸. Idêntico era o posicionamento de Mário Lessa⁷³⁹, para quem a renúncia da autoridade acusada necessariamente extingue o processo.

⁷³⁸ MAXIMILIANO, Carlos, op. cit., pp. 396-397.

⁷³⁹ LESSA, Mário. Da responsabilidade do Presidente da República. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal Federal, 1925, p. 23.

Posteriormente, à luz da Constituição de 1946, Lauro Nogueira⁷⁴⁰ e Paulo Brossard advogaram em favor da mesma tese, conforme se depreende das considerações deste último:

“O término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancam o impeachment ou impedem sua instauração. Não pode sofrê-lo a pessoa que, despojada de sua condição oficial, perdeu a qualidade de agente político.”⁷⁴¹

Na contemporaneidade, merecem destaques alguns estudos que divergem da doutrina clássica e defendem que não há razão para extinção do processo de impeachment em caso de renúncia da autoridade acusada. Destacamos, nesse sentido, as considerações de Michel Temer:

“A renúncia, quando já iniciado o processo de responsabilização política, tornaria inócuo o dispositivo constitucional se fosse obstáculo ao prosseguimento da ação. (...). Assim, havendo renúncia, o processo de responsabilização deve prosseguir para condenar ou absolver, afastando, ou não, sua participação da vida pública pelo prazo de oito anos.”⁷⁴²

Na mesma linha, para Geraldo Ataliba,

“seria destrutivo do sistema, negador dos valores constitucionais e avassalador para o sustento popular das instituições se o Supremo adotasse postura que, aos olhos do povo, se traduzisse na afirmação solene segundo o qual ‘presidentes, governadores e prefeitos podem praticar os crimes que quiserem, violar a Constituição e as leis, achincalhar as instituições, sem temor de sanções, desde que renunciem antes de terminado o processo.’”⁷⁴³

Por fim, para Cármen Lúcia Antunes Rocha,

“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

⁷⁴⁰ NOGUEIRA, Lauro, op. cit., p. 120.

⁷⁴¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., pp. 134-135.

⁷⁴² TEMER, Michel, op. cit., p. 171.

⁷⁴³ ATALIBA, Geraldo. O julgamento de Collor pelo Senado. Folha de São Paulo, Caderno 4, 02 mai. 1993, p. 2.

pessoalidade e da voluntariedade a predominar sobre a finalidade pública que domina todas as condutas dos agentes públicos.”⁷⁴⁴

No caso Collor, após a renúncia do Presidente durante a sessão de julgamento, a decisão quanto à continuidade ou extinção do processo, conforme anteriormente descrito, foi submetida à deliberação dos senadores que, por ampla maioria, decidiram pela sua continuidade.

Quando o resultado do julgamento do Presidente Fernando Collor foi judicializado, por meio do MS nº 21.689, de 1993, o STF, por sete votos a quatro, concluiu pela legalidade do expediente adotado pelos senadores, por compreenderem que a renúncia não seria subterfúgio para a extinção do processo de impeachment, conforme se depreende de trecho do voto do Min. Sepúlveda Pertence:

“A mesma hipótese normativa – a cessação, por qualquer motivo, da investidura do denunciado por crime de responsabilidade – à qual, na lei antiga [de 1892], se enlaçavam duas consequências diversas – a vedação de instaurar-se o processo ou, se já instaurado, a sua extinção –, a lei nova [de 1950] restringiu-se a imputar uma única – a de instaurar-se o processo, porque apenas vedou o recebimento da denúncia, mas, se já instaurado o processo não lhe impôs a extinção pelo fato superveniente. A contraposição dos dois textos legais sucessivos é manifesta e de alcance hermenêutico iniludível.”⁷⁴⁵

No sentido oposto e de forma minoritária, três Ministros acompanharam a divergência aberta pelo Min. Ilmar Galvão, no sentido de que o Senado havia cometido uma ilegalidade ao dar prosseguimento ao processo mesmo após a renúncia do Presidente Collor:

“Ora, se se trata de processo destinado a depor o Presidente da República, é fora de dúvida que não tem aplicação a quem do referido cargo já se acha definitivamente afastado. (...). Decorre da especificidade do objeto perseguido, da sanção aplicável e da jurisdição a que está sujeito.”⁷⁴⁶

⁷⁴⁴ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes, op. cit., p. 162.

⁷⁴⁵ Voto do Min. Sepúlveda Pertence, in STF. MS 21.689-1, op. cit., pp. 362-363.

⁷⁴⁶ Voto do Min. Ilmar Galvão, in STF. MS 21.689-1, op. cit., p. 328.

Além disso, para o Min. Celso de Mello, em que pese a omissão da Lei nº 1.079/1950, a permanência no cargo é condição necessária para que a autoridade detenha legitimidade passiva no processo de impeachment:

“a atualidade do mandato presidencial revela-se pressuposto indisponível e necessário à validade jurídico-constitucional do veredicto condenatório do Senado. (...). A perda da condição jurídica de Presidente da República faz cessar, pleno jure, a legitimidade passiva do denunciado no processo de impeachment, o que inibe, por inarredável efeito consequencial, o exercício, pelo Senado Federal, de sua atípica função jurisdicional.”⁷⁴⁷

A questão dos efeitos da renúncia no processo de impeachment se entrelaça, como vimos, com as teses de unicidade ou dualidade das penas. Não por acaso, tais assuntos, embora bastante controversos, foram analisados conjuntamente na sessão de julgamento do Presidente Fernando Collor no Senado e, posteriormente, por meio do MS nº 21.689, no âmbito do STF.

Para responder à indagação quanto aos efeitos da renúncia no impeachment, antes de tentarmos interpretar o texto constitucional e a legislação especial referente ao impeachment, precisamos recapitular aquilo que compreendemos como sendo a finalidade e o objeto central do instituto.

Anteriormente, neste Capítulo, após detalhada exposição sobre as mais variadas correntes doutrinárias, concluímos que a finalidade do impeachment, mais do que a mera punição da autoridade, destina-se precipuamente ao controle do poder político e à preservação das instituições.

Assim, a partir do momento em que a autoridade acusada deixa o cargo – em razão de renúncia, término do mandato ou outros motivos – verifica-se que o objetivo central do impeachment já se consubstanciou, não havendo muito sentido para que se dar continuidade ao processo, uma vez que não há mais autoridade a ser destituída ou impedida de exercer suas funções. Haveria uma espécie de extinção do processo por perda de objeto.

As Constituições brasileiras, por sua vez, não fazem qualquer menção quanto aos requisitos para a aceitação da denúncia e tampouco para continuidade e conclusão do

⁷⁴⁷ Voto do Min. Celso de Mello, in STF. MS 21.689-1, op. cit., p. 345.

processo. Apesar disso, como se exige, no Brasil, que uma lei especial disponha sobre os crimes de responsabilidade e o processo de impeachment, é de se esperar que tal questão seja devidamente observada e resolvida pelo legislador ordinário.

Como essa exigência constitucional ainda não foi cumprida e tampouco se aprovou uma nova Lei do Impeachment, a Lei nº 1.079/1950, naquilo que foi recepcionada pela Constituição de 1988, segue servindo como referencial teórico e prático para a aplicação do instituto do impeachment no Brasil.

A partir da leitura do art. 15 da Lei nº 1.079/1950, verifica-se que o dispositivo trata unicamente da manutenção no cargo como condição para o recebimento da denúncia. Tal assertiva não é suficiente, contudo, para fazer crer que, após a etapa de recebimento da denúncia, é admissível a continuidade do processo, mesmo após a renúncia ou o término do mandato da autoridade acusada.

Assim como compreendemos que a pena para o processo de impeachment é única e indivisível, com duplo efeito – a perda do cargo com inabilitação temporária – também não vislumbramos como possível a continuidade do processo após a saída do cargo, pelo simples fato de que, com tal expediente, não há mais a possibilidade de impor a referida pena de perda do cargo, com inabilitação temporária, à autoridade acusada.

Alinhamo-nos, nesse sentido, integralmente, com a corrente minoritária do STF que, no julgamento do MS nº 21.689, identificou como ilegal o procedimento adotado pelo Senado Federal, no julgamento do Presidente Fernando Collor, de dar continuidade ao processo, apesar da renúncia, apenas para sancioná-lo à pena de inabilitação para funções públicas.

Como se viu anteriormente, no julgamento do Presidente Collor, a decisão dos senadores de darem continuidade ao processo para imposição da pena inabilitação, isoladamente, foi tomada no contexto de se buscar algum tipo de punição ao acusado e não permitir que se transparecesse, para a opinião pública, o sentimento de impunidade.

Há que se destacar, contudo, que haviam outras alternativas jurídicas que poderiam ter sido empreendidas para dar continuidade ao processo do Presidente Fernando Collor. Uma dessas alternativas, conforme bem destacado por Rafael Mafei⁷⁴⁸, seria a de não

⁷⁴⁸ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 131.

dar conhecimento ao pedido de renúncia, por ter sido formalizado após o início da sessão de julgamento, quando já havia iniciado a oitiva da primeira testemunha de defesa. Assim, juridicamente, os senadores estariam amparados para dar continuidade ao julgamento e condená-lo à perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para funções públicas.

Além disso, caso o impeachment do Presidente Fernando Collor tivesse ocorrido na última década, também seria pouco provável que a controvérsia em torno da renúncia gerasse a mesma celeuma. Isso porque a Lei Complementar nº 135, de 2010 (a “Lei da Ficha Limpa”), ao modificar a redação da Lei Complementar nº 64, de 1990 (a “Lei das inelegibilidades”), em seu art. 1º, alínea k, especificou que detentores de mandato eletivo que renunciarem ao mandato desde o oferecimento de representação ou petição capaz de gerar processo de responsabilização, incluindo os casos de crime de responsabilidade, ficarão inelegíveis até o término do mandato e pelo período subsequente de oito anos.

Assim, considerando que o objeto do impeachment é a remoção da autoridade acusada, e que a legislação atual, além de defasada, dispõe, apenas, sobre as condições para o recebimento da denúncia contra a autoridade, por crime de responsabilidade, não vislumbramos como razoável a compreensão de que é cabível a continuidade do processo após a sua renúncia.

Caso o interesse seja, de fato, em punir a autoridade acusada, além da inelegibilidade decorrente da renúncia – por força da Lei da Ficha Limpa, há outras formas de se buscar a responsabilização civil, penal e administrativa do acusado, sem que para isso seja necessário dar continuidade a um processo de impeachment que, como se sabe, é politicamente desgastante, moroso e, por tais aspectos, deve sempre ser tratado como medida excepcional.

6.7. Controle judicial do impeachment: há limites para atuação do Poder Judiciário?

Neste Capítulo, a última questão que merece análise mais detalhada, refere-se à possibilidade do controle judicial e a verificação dos limites para a atuação e intervenção do Poder Judiciário na tramitação de processo de impeachment.

Como se sabe, o instituto do impeachment, pela gravidade de suas consequências – jurídicas, políticas e institucionais – provoca enorme discussão e contrariedade entre aqueles que se posicionam favoráveis e contrários ao seu encaminhamento.

Além disso, acusação e defesa, pela própria natureza do instituto, travam duríssimos embates em torno do mérito do impeachment e do rito procedimental a ser adotado pelo Poder Legislativo, fazendo com que, não raras vezes, suas objeções sejam levadas ao Poder Judiciário, na tentativa de rever as decisões – de ordem material e processual – tomadas pelos parlamentares no curso do processo.

No constitucionalismo estrangeiro, conforme relatado anteriormente, especialmente nos EUA – que serviu de referência para a formatação do impeachment brasileiro a partir de 1891 –, consolidou-se o entendimento de que a condução do impeachment é uma competência privativa do Poder Legislativo, não sendo admissíveis quaisquer tentativas de judicialização de tais processos.

Há que se destacar, contudo, que, no constitucionalismo norte-americano, o impeachment possui natureza eminentemente política, pois é dado ao Poder Legislativo o monopólio absoluto sobre a condução dos processos, “sem qualquer regramento jurídico suficiente para nortear a resolução judicial da controvérsia”⁷⁴⁹, o que afasta a possibilidade de qualquer tipo de controle ou revisão judicial sobre o impeachment.

Assim, em reiteradas oportunidades, a Suprema Corte norte-americana absteve-se de receber ou dar conhecimento a quaisquer ações relativas a processos de impeachment, por entender que se tratavam de questões de competência privativa do Poder Legislativo.

No Brasil, com a Constituição de 1891, sob forte inspiração do constitucionalismo norte-americano, formou-se a concepção de que, assim como nos EUA, não haveria fundamento para qualquer tipo de controle do processo de impeachment pelo Poder Judiciário, ainda que reiteradamente provocado para o desempenho de tal função.

Tal entendimento foi se consolidando na jurisprudência do STF, em diversos julgados a partir da última década do século XIX, que tratavam, principalmente, de processos de impeachment de Presidentes de Estados da Federação⁷⁵⁰, a exemplo do HC nº 3.018, de 1911, que envolvia processo de impeachment do Vice-Presidente do Estado do Amazonas,

⁷⁴⁹ CAMARGO, Margarida Lacombe et al., op. cit.

⁷⁵⁰ Cargo equivalente, atualmente, ao de Governador de Estado.

Antônio Gonçalves Pereira de Sá Peixoto, ocasião em que o STF rejeitou expressamente a possibilidade de revisar a condenação por crime de responsabilidade⁷⁵¹.

A impossibilidade de qualquer controle judicial dos processos de impeachment prevaleceu, uníssona, na jurisprudência do STF até meados de 1916, quando, no julgamento do HC nº 4.091, a Corte, de forma inédita, deu conhecimento ao pedido, para verificar a legalidade do processo de impeachment contra o Presidente do Estado de Mato Grosso, General Caetano Manoel de Faria e Albuquerque.

A inflexão no entendimento do STF se deu a partir do voto paradigmático do Min. Pedro Lessa, que, destoando-se da concepção predominante de que o impeachment teria natureza estritamente política, defendeu que se reconhecesse o “duplo caráter” do instituto, “político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências, de ordem penal”⁷⁵².

No caso em questão, por apertada maioria de seis votos a cinco, o STF deu conhecimento ao HC, embora, no mérito, não tenha vislumbrado qualquer ilegalidade no processo conduzido pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso⁷⁵³.

Em 1918, o STF voltaria a analisar um novo processo de impeachment contra o então Presidente do Estado de Mato Grosso, por meio do HC nº 4.116⁷⁵⁴. No referido caso, discutiu-se a possibilidade de a lei estadual extrapolar os limites impostos pela legislação federal que regulamentava os crimes de responsabilidade e o processo de responsabilização.

Renovando o resultado de seis votos a cinco, a maioria do STF deu conhecimento ao HC e, desta vez, deferiu o pedido do Presidente de Mato Grosso para reconhecer a inconstitucionalidade da legislação estadual referente ao impeachment e determinar a anulação do processo conduzido pela Assembleia do Estado, por não terem sido asseguradas, ao acusado, as garantias constitucionais de ampla defesa e do devido processo legal.

A jurisprudência do STF ainda iria oscilar, ao longo da primeira metade do século XX, entre a admissibilidade, ou não, de se exercer controle judicial sobre os processos de impeachment. Para Carlos Maximiliano, por exemplo, escrevendo sob a vigência da

⁷⁵¹ Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, p. 156.

⁷⁵² Voto Min. Pedro Lessa, in STF. HC nº 4091, de 1916, op. ct., p. 237.

⁷⁵³ Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza, p. 157.

⁷⁵⁴ Idem.

Constituição de 1891, “irregularidades de processo não deslocam a competência de um poder constitucional para outro”⁷⁵⁵.

Enquanto Ministro do STF, Carlos Maximiliano ainda iria reiterar tal posicionamento em diversos julgados, ao negar o conhecimento, por exemplo, em Mandado de Segurança impetrado pelo Governador do Maranhão, Achilles Lisboa, contra processo de impeachment conduzido pela Assembleia Legislativa, em 1937⁷⁵⁶.

Na direção oposta, para Themístocles Cavalcanti, jurista que também exerceu o cargo de Ministro do STF, há que se exercer o controle judicial do impeachment para garantir a proteção dos direitos e garantias fundamentais do acusado:

“Desde que a disciplina constitucional limita a competência de um poder, na escolha dos meios ou da forma de proceder, deixa a questão de ser política e exclusiva, para subordinar-se ao exame judicial, desde que haja interesses feridos e direitos individuais comprometidos pelo ato emanado do poder competente”⁷⁵⁷.

Por sua vez, para o ex-Ministro da Justiça Miguel Seabra Fagundes, o impeachment seria uma exceção ao “monopólio jurisdicional do Poder Judiciário”⁷⁵⁸. Idêntico era o entendimento de Paulo Brossard, notório defensor do impeachment de natureza política, que argumentava, ainda na década de 1960, que o Poder Judiciário não poderia se imiscuir no impeachment, não cabendo qualquer tipo de controle ou revisão judicial:

“A Constituição, implícita e explicitamente, repele a possibilidade da interferência do Poder Judiciário em assuntos de impeachment, seja por via de recurso, seja através de revisão. Ademais, pelas mesmas razões por que os tribunais não têm competência para rever decisões da Câmara ou do Senado em matéria de impeachment, é vedada sua ingerência no sentido de impedir a instauração do processo político ou de obstar-lhe o prosseguimento.”⁷⁵⁹

⁷⁵⁵ MAXIMILIANO, Carlos, op. cit., p. 354.

⁷⁵⁶ STF – Jurisprudência, v. 27, p. 239.

⁷⁵⁷ CAVALCANTI, Themístocles, op. cit., v. 4, p. 211.

⁷⁵⁸ FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 1967, p. 139.

⁷⁵⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 153.

No início da década de 1990, integrando o STF, Paulo Brossard teve a oportunidade de participar de uma série de julgamentos referentes ao processo de impeachment do Presidente Fernando Collor. Assim, guardando coerência com sua tese defendida no início dos anos de 1960, Paulo Brossard, em todos os seus votos, manifestou-se pelo não conhecimento das ações, inadmitindo qualquer possibilidade de intervenção do Poder Judiciário na condução do processo de impeachment, cuja jurisdição seria exclusiva do Poder Legislativo:

“Por que o Judiciário não interfere em processo de impeachment? Por tratar-se de questão exclusivamente política? Seguramente não. Por cuidar-se de questão interna corporis? Também não. Mas por estar em face de uma jurisdição extraordinária que a Constituição dele retirou, expressamente, para conferi-la, explicitamente, ao Congresso Nacional.”⁷⁶⁰

Em que pese o histórico posicionamento do Min. Paulo Brossard, com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição de 1988, consolidou-se, na jurisprudência do STF, o entendimento de que há jurisdição da Corte para exercer o controle formal sobre o processo de impeachment.

Um dos primeiros precedentes a esse respeito se deu com o MS nº 20.941, de 1990, que questionava a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de rejeitar liminarmente uma denúncia, por crime de responsabilidade, contra o Presidente José Sarney. Por maioria, o STF firmou entendimento de que, embora o mérito do impeachment não seja insuscetível de controle judicial, há jurisdição para análise da regularidade do processo, sempre que alegada violação ou ameaça de direito das partes, conforme se depreende do voto do Min. Aldir Passarinho:

“(…) embora seja, por certo, o *impeachment* medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração,

⁷⁶⁰ Voto do Min. Paulo Brossard, in STF. MS nº 21.564, op. cit., p. 291.

nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal (...).”⁷⁶¹

Desde então, o STF tem admitido o exercício, pela Corte, do controle formal do impeachment, a partir da verificação se foram asseguradas as garantias processuais das partes e o fiel cumprimento das regras procedimentais previstas na Lei do Impeachment.

No impeachment do Presidente Fernando Collor, nas oportunidades em que foi provocado pela defesa, o STF não se absteve de analisar a legalidade dos procedimentos adotados pelas duas Casas do Poder Legislativo, dando conhecimento às ações, sem, contudo, intervir em questões de mérito relacionadas aos pressupostos, de fato e de direito, da denúncia, do libelo acusatório ou da sentença, conforme se extrai do voto do Min. Ilmar Galvão, no MS nº 21.564, de 1992:

“o que se põe fora do alcance de apreciação do Supremo Tribunal Federal, por tratar-se de matéria discricionária, de natureza política (...). Os requisitos de validade da denúncia, o modo como ela é recebida, sua leitura, a nomeação de Comissão Especial e a decisão do Plenário, são formalidades que podem estar previstas na Constituição, em leis ou no Regimento Interno. Se a Constituição, a lei ou o Regimento Interno, nos espaços que lhes está reservado pela Constituição, estabelece um procedimento a ser atendido, não fica a critério da autoridade, do órgão ou do Poder observá-lo. Entendimento em sentido contrário, valeria pela negação do Estado de Direito e pela instauração de regime de arbítrio.”⁷⁶²

O referido MS nº 21.564, de 1992, foi a primeira de um conjunto de ações impetradas pela defesa de Fernando Collor questionando a legalidade do processo de impeachment. Tratou-se, ainda, de uma das únicas ações, referente àquele impeachment, em que o STF acatou, parcialmente, um dos pedidos do Presidente, apenas para ampliar de cinco para dez sessões o prazo para apresentação de defesa prévia perante a Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

Posteriormente, o STF realizou outros julgamentos em que se discutiu a legalidade dos mais variados aspectos do processo e julgamento do Presidente Collor, incluindo

⁷⁶¹ Voto do Min. Aldir Passarinho, in STF. MS nº 20.941, op. cit., p. 37.

⁷⁶² Voto do Min. Ilmar Galvão, in STF. MS nº 21.564, op. cit., p. 198.

as atribuições da Câmara e do Senado⁷⁶³, pedidos de reconhecimento de impedimento e suspeição de senadores⁷⁶⁴, a resolução de controvérsias, geradas ao longo do processo, relacionadas à oitiva de testemunhas e produção de outros meios de prova⁷⁶⁵, além da verificação, conforme relatado anteriormente, da legalidade da continuidade do processo após a renúncia do Presidente e da possibilidade de aplicação, de forma autônoma, da pena de inabilitação temporária para funções públicas⁷⁶⁶.

No processo de impeachment de 1992, há que se destacar também, para além das ações e recursos julgados sob sua jurisdição, o papel desempenhado pelo STF na elaboração de um roteiro procedimental para condução do processo e julgamento pelo Congresso Nacional.

Isso se deu, principalmente, diante do ineditismo do primeiro impeachment presidencial em curso no país e da obsolescência de diversos dispositivos da Lei nº 1.079/1950, que não teriam sido recepcionados pela Constituição de 1988, em razão das mudanças, promovidas pela nova ordem constitucional, nas etapas do processo.

Diante das lacunas deixadas pela Lei do Impeachment, elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, e da incerteza dos senadores quanto aos detalhes do procedimento a ser adotado após a autorização para instauração do processo, coube ao STF, em reunião administrativa, formular um roteiro contendo dezesseis itens, nos quais se descreviam as etapas do processo e julgamento, as regras procedimentais aplicáveis, incluindo prazos e obrigações às partes, com as respectivas remissões à Constituição, à Lei nº 1.079/1950 e às normas subsidiárias.

No impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o STF, embora apresentasse uma composição bastante diversa daquela de 1992, reafirmou o entendimento de que, ao Poder Judiciário, não cabe revisar o mérito da decisão congressional referente ao impeachment, embora reconhecesse sua jurisdição para exercer o controle de legalidade do processo, especialmente para assegurar o fiel cumprimento do procedimento previsto na Lei do Impeachment e a proteção dos direitos e garantias processuais da defesa da Presidente.

⁷⁶³ STF. MS nº 21.564-0, de 1992.

⁷⁶⁴ STF. MS nº 21.623-9, de 1992.

⁷⁶⁵ Idem.

⁷⁶⁶ STF. MS nº 21.689-1, de 1993.

Nesse sentido, nos Mandados de Segurança nº 33.837 e 33.838⁷⁶⁷, impetrados ainda em 2015, em que parlamentares questionavam a legalidade do rito procedimental do impeachment estabelecido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, foram concedidas medidas cautelares para suspender sua validade até posterior análise pelo Plenário do STF. As ações, contudo, perderam o objeto quando o Presidente da Câmara, contrariado com as liminares proferidas, revogou o rito procedimental que ele mesmo havia proposto.

Posteriormente, em dezembro de 2015, o STF julgou aquela que pode ser considerada a principal ação judicial relacionada ao impeachment da Presidente Dilma Rousseff, a ADPF nº 378, em que se questionava uma série de procedimentos e regras aplicáveis ao processo de impeachment.

Em tal julgamento, o STF reafirmou o seu papel institucional no controle formal do processo de impeachment e de garantidor dos direitos da defesa da autoridade acusada, bem como estabeleceu uma série de balizas importantes para interpretação e aplicação do instituto. Convém que se destaque, nesse sentido, trecho do voto do Min. Celso de Mello:

“É imperioso assinalar, *portanto*, em face da alta missão de que se acha investido o Supremo Tribunal Federal, que os desvios jurídico-constitucionais *eventualmente praticados pelas Casas legislativas* – mesmo quando *surgidos no contexto de processos políticos* – não se mostram imunes à fiscalização judicial desta Suprema Corte, como se *a autoridade e a força normativa da Constituição e das leis da República* pudessem, *absurdamente*, ser neutralizadas por estatutos meramente regimentais ou pelo suposto caráter “*interna corporis*” do ato transgressor de direitos e garantias assegurados pela própria Lei Fundamental do Estado. Irrecusável, *desse modo*, que a índole política *dos atos parlamentares* não basta, *só por si*, para subtraí-los à esfera de controle jurisdicional, eis que sempre caberá *a esta Suprema Corte*, mediante formal provocação *da parte lesada*, o exercício da jurisdição constitucional, *que lhe é inerente*, nos casos em que se alegue ofensa, *atual* ou *iminente*, a um direito individual, pois nenhum Poder da República tem legitimidade para desrespeitar a Constituição ou para ferir direitos públicos e privados de seus cidadãos.”⁷⁶⁸

⁷⁶⁷ STF. MS nº 33.837-MC e MS nº 33.838-MC, op. cit.

⁷⁶⁸ Voto do Min. Celso de Mello, in STF. ADPF nº 378, op. cit., p. 327.

Em comparação ao processo de impeachment do Presidente Fernando Collor, o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, além de ter gerado maior controvérsia, provocou, também, maior número de ações e recursos perante o STF. Ainda assim, a Corte consolidou maioria no sentido de se assegurar ao processo de impeachment de 2016, tanto quanto possível, e em atenção ao princípio da isonomia, as mesmas regras procedimentais adotadas no impeachment de 1992.

Houve, após o julgamento da ADPF nº 378, apenas mais uma decisão pontual do Poder Judiciário em que se interveio, de certa forma, na condução do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff. Trata-se da ADI nº 5498 e dos Mandados de Segurança nº 34.127, 34.128, 34.130 e 34.131, julgados conjuntamente na véspera do exame de admissibilidade da denúncia pela Câmara dos Deputados. Na ocasião, exercendo esse controle concomitante de legalidade do processo de impeachment, o STF confirmou, entre outras questões, a legalidade do procedimento previsto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a chamada oral dos parlamentares, alternando-se entre Estados do Norte e do Sul do país.

Mesmo provocada pela defesa, o STF absteve-se de fazer qualquer juízo de valor quanto ao mérito da denúncia, bem como reafirmou a validade e aplicação dos critérios de impedimento previstos na Lei do Impeachment, rechaçando, com isso, as alegações de suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados e de seu suposto desvio de finalidade ao aceitar a referida denúncia.

Para além da ADPF nº 378 e dessas ações julgadas na véspera da votação da admissibilidade pela Câmara dos Deputados, o STF não interferiu diretamente no curso do processo. Citamos, nesse sentido, o julgamento dos Mandados de Segurança nº 34.731 e 34.441, que pediam a anulação, respectivamente, da decisão de pronúncia e da sentença condenatória proferidas contra a Presidente Dilma Rousseff, em que a Corte denegou a segurança requerida pela defesa, abstendo-se de analisar o mérito das decisões proferidas pelos Senadores.

Apesar de transcorridos vinte e quatro anos entre um processo e outro, o Congresso Nacional não reformou a Lei do Impeachment, limitando-se a inserir, nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado, dispositivos pontuais quanto à sua tramitação. Por tal razão, no caso do processo de 2016, utilizou-se como referência o mesmo roteiro formulado pelo STF, em 1992, com ajustes pontuais.

Além disso, ainda no caso Dilma Rousseff, coube ao Presidente do STF, Min. Ricardo Lewandowski, na qualidade de presidente do processo de impeachment, elaborar, em acordo com os líderes partidários do Senado, um roteiro detalhado para a sessão de julgamento, prevenindo-se contra algumas intercorrências verificadas quando do julgamento do Presidente Collor.

Da análise da atuação do STF nos processos de 1992 e 2016, é possível chegar a algumas conclusões relevantes. A primeira delas é que, diante da gravidade das consequências político-institucionais do impeachment, a Corte atuou, nos dois precedentes, de forma bastante cautelosa, evitando, nas mais variadas oportunidades em que foi provocada, qualquer tipo de decisão que pudesse ser interpretada como endosso a favor ou contra a autoridade denunciada.

Não há, tampouco, nos votos dos Ministros que participaram dos referidos julgamentos, qualquer juízo de valor ou análise de mérito, ainda que indireta, a respeito das denúncias, por crime de responsabilidade, que motivaram os impeachments dos Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff.

Ainda assim, como há, no Brasil, uma lei especial que tipifica os crimes de responsabilidade e regula o processo de responsabilização, a condução do impeachment, pelo Poder Legislativo, não é discricionária, pois se submete a regras previamente estabelecidas, que não podem deixar de ser observadas, sob pena de se comprometer a legalidade e a legitimidade do resultado.

Como a referida lei foi elaborada sob a vigência de outra ordem constitucional, uma série de lacunas precisaram ser enfrentadas pelo Poder Judiciário, para conferir previsibilidade e segurança jurídica à condução do processo e do julgamento pelo Congresso Nacional.

Assim, verificou-se que o STF, ao estabelecer um roteiro procedimental e dar conhecimento às ações e recursos interpostos pelas partes, exerceu uma espécie de controle concomitante de legalidade do impeachment, de caráter eminentemente formal, buscando assegurar a proteção das garantias processuais, principalmente da defesa da autoridade acusada, sem perder de vista a necessária cautela para provocar a mínima intervenção possível no curso dos processos de responsabilização.

Diante da jurisprudência do STF e dos precedentes dos casos Collor e Dilma, Carlos Velloso – que, enquanto Ministro, teve a oportunidade de participar dos julgamentos

referentes ao impeachment de 1992 –, preconiza que “o controle judicial da conveniência ou do mérito do julgamento do impeachment pelo Senado, constituiria substituição do Legislativo pelo Judiciário, em detrimento da ordem constitucional.”⁷⁶⁹ Não por acaso, segundo Rafael Mafei, “a única função do sistema de justiça é fixar as regras do rito do impeachment, garantindo a oportunidade para o exercício do direito de defesa e diminuindo a margem para abusos de procedimento.”⁷⁷⁰

Contudo, há, na doutrina contemporânea, quem considere um erro a impossibilidade de o Poder Judiciário exercer o controle sobre o mérito do impeachment. Para Margarida Lacombe e Mario Cesar Andrade, “cabe à jurisdição impedir um eventual desvirtuamento da Constituição, assegurando a concretização do sentido material (e não apenas formal) do impeachment presidencial.”⁷⁷¹

Os referidos autores reconhecem que, diante do alto grau de abstração de alguns crimes de responsabilidade, previstos na Lei do Impeachment, há grande dificuldade de se exercer qualquer tipo de controle. Contudo, quando o impeachment é utilizado em casos em que é possível identificar “que não houve prática de abuso do poder presidencial”, verifica-se o “desvirtuamento do objetivo constitucional do instituto”, tornando-se necessária a intervenção do Poder Judiciário:

“A jurisdição constitucional parece ser o contrapeso institucional necessário para evitar o desvio de finalidade do instituto jurídico do impeachment. Nesse sentido, caberia ao STF o exercício de um *controle negativo*, impedindo abusos, mas sem eliminar o espaço de avaliação política do Legislativo diante de casos contidos numa zona de incerteza. (...) A jurisdição constitucional deve respeitar as prerrogativas legislativas no processamento e julgamento do presidente da república, mas ao mesmo tempo, impedir seu uso político-partidário em detrimento do sentido material do instituto constitucional do impeachment.”⁷⁷²

Nesse sentido, nos casos em que não haja fundamento jurídico para a condenação, ou seja, quando se verifique que os fatos narrados na denúncia não constituem

⁷⁶⁹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva, op. cit., p. 1060.

⁷⁷⁰ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 184.

⁷⁷¹ CAMARGO, Margarida Lacombe et. al., op. cit.

⁷⁷² Idem.

crime de responsabilidade, haveria espaço para a intervenção do Poder Judiciário no processo de impeachment. Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Paulo Roberto Iotti Vecchiatti compartilham esse mesmo entendimento:

“Obviamente, o juízo de mérito sobre se a pessoa praticou ou não fato enquadrável como crime de responsabilidade e se deverá ou não sofrer impeachment por isso é decisão soberana do Senado – a questão é que, como não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa (Gadamer/Streck), não se pode dizer que um fato que não constitui crime de responsabilidade seja enquadrado como crime de responsabilidade, simplesmente por uma vontade política.”⁷⁷³

Na mesma direção, Fabiano Muller preconiza que os pressupostos jurídicos do processo de impeachment, tal qual a verificação de justa causa para a condenação, são necessariamente passíveis de controle jurisdicional:

“(…) mesmo em uma atuação procedimental de Jurisdição Constitucional e que não adentra do mérito das questões políticas, é tarefa fundamental a atuação do Judiciário no que concerne a preservação do devido processo legal, no qual as partes possam intervir verdadeiramente no delinear do feito. Assim, a constatação da possível ausência de justa causa é compatível com um procedimento constitucional material.”⁷⁷⁴

Assim como Edilene Lobo⁷⁷⁵, para quem o controle constitucional do Poder Judiciário sobre o processo de impeachment deve abarcar a análise de todos os pressupostos formais e materiais, e isto decorreria do dever de fundamentação e controle de todos os atos administrativos e decisões públicas, conforme determina a Constituição.

Segundo esse conjunto de autores, a atual jurisprudência do STF de limitar sua atuação ao controle formal do procedimento de impeachment, abstendo-se de fazer qualquer

⁷⁷³ BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Roberto Iotti. Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade. Disponível em: <https://diversitas.fflch.usp.br/node/3712>. Acesso em: 20 mai. 2022.

⁷⁷⁴ MULLER, Fabiano. Judiciário deve, sempre, intervir em abusos de poder político. Consultor Jurídico, 06 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-06/fabiano-muller-judiciario-intervir-abusos-poder-politico>. Acesso em: 20 mai. 2022.

⁷⁷⁵ LOBO, Edilene. O (des)controle judicial do impeachment. *Universitas Jus*, Brasília, v. 27, n. 3, 2017, p. 14.

análise material do conteúdo da condenação, abriria margem para o desvirtuamento do instituto e o abuso de poder político, colocando em risco a própria estabilidade do mandato presidencial.

Para Ana Beatriz Ferreira Rebello e Gabriel Medeiros de Miranda, a questão de se determinar quem tem a palavra final sobre o impeachment não é trivial, pois se trata de um “dilema insolúvel do ponto de vista democrático”:

“O controle de mérito das decisões relativas ao impeachment fortaleceria sobremaneira o processo antidemocrático de judicialização da megapolítica, enquanto o atual entendimento do STF de controle formal possibilita a desvirtuação do processo de impeachment pelos parlamentares, não mais se relacionando na prática a decisão condenatória à incursão em crime de responsabilidade.”⁷⁷⁶

Rafael Mafei destaca que o risco de abuso é inerente ao instituto do impeachment, tanto para condenar presidentes inocentes, quanto para isentar presidentes sabidamente infratores – e a história política brasileira é farta de exemplos que atestam tal conclusão.

Contudo, lembra o referido autor, para conter os riscos do uso indevido do instituto, o desenho do impeachment oferece remédios constitucionais tais como: a delegação a um corpo político numeroso – o Poder Legislativo; a exigência de uma elevada maioria, de dois terços, para autorização do processo e condenação – o que demanda a existência um consenso mínimo entre os parlamentares; além do controle social e da pressão da opinião pública⁷⁷⁷.

Nesse sentido, assegurar a prerrogativa do STF para exercer o controle material sobre o processo de impeachment não seria suficiente para evitar o uso arbitrário do instituto, pois “empoderar o STF em excesso exponenciaria os problemas que se busca resolver”⁷⁷⁸.

Também merece destaque, a ressalva feita por Conrado Hubner Mendes:

“faz pouco sentido inventar essa nova competência do Supremo Tribunal Federal. Seria, além do mais, um pouco ingênuo depositar

⁷⁷⁶ MIRANDA, Gabriel Medeiros de.; REBELLO, Ana Beatriz Ferreira. O controle judicial do impeachment: dilemas e a experiência brasileira. Revista Direito Público, Edição especial, v. 16, 2019, p. 273.

⁷⁷⁷ MAFEI, Rafael, op. cit., p. 215.

⁷⁷⁸ Idem.

tamanha esperança no Tribunal. O STF apenas se fragilizaria com essa atribuição nas mãos, uma atribuição que não teria forças para executar de modo independente.”⁷⁷⁹

É bastante compreensível o receio, de parte da doutrina, quanto à impossibilidade de o Poder Judiciário exercer o controle material – de mérito – sobre o processo de impeachment. Delegar, de forma privativa e sem possibilidade de recurso, a um corpo político, a competência para conduzir e decidir quanto à responsabilização de uma autoridade pública, pode, de fato, gerar abusos e até mesmo o desvirtuamento do instituto.

Tal preocupação não chega a ser inédita. Nos Artigos Federalistas, Alexander Hamilton já ponderava quanto às preocupações de que o instituto fosse deturpado, servindo a interesses políticos escusos e acabasse inviabilizando o mandato presidencial conferido soberanamente através do voto.

Justamente em razão de tal preocupação, que, no constitucionalismo norte-americano, estruturou-se, conforme destacado anteriormente por Rafael Mafei, uma série de travas institucionais que pudessem, ao menos, dirimir os riscos de mau uso do instituto do impeachment.

Há que se destacar, nesse sentido, que dar ao Poder Judiciário – especialmente ao STF, a competência para revisar o mérito do impeachment, apenas faria com que se deslocasse do Poder Legislativo para o Poder Judiciário a palavra final sobre o processo, sem qualquer garantia de que se evitasse o abuso político ou o desvirtuamento do instituto.

E mais: diante da gravidade das consequências político-institucionais do impeachment e da animosidade gerada por tais processos – haja vista que historicamente os impeachments mobilizam a opinião pública –, correríamos o risco, com a possibilidade de controle material do impeachment, de deslocarmos conflitos políticos extremamente delicados para dentro do Poder Judiciário, transformando-o em verdadeiro palco de desempate para uma espécie de *terceiro round* do impeachment.

Não nos parece, assim, que a possibilidade de controle material do impeachment pelo Judiciário tenha potencial para coibir o uso arbitrário do instituto. Na

⁷⁷⁹ MENDES, Conrado Hübner. O STF é refém dos caprichos de seus ministros: entrevista. Entrevista concedida a Israel Nonato. 08 jun. 2016. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>. Acesso em: 25 mai. 2022.

realidade, com tal expediente, podemos, sim, aumentar riscos institucionais e colocar o Poder Judiciário em delicado papel de ator político que a Constituição sabidamente não lhe confere.

Há que se enfrentar, contudo, os riscos de uso arbitrário do impeachment. Nesse sentido, entendemos que seja mais adequado que se supere, no constitucionalismo brasileiro – e, também, entre os tomadores de decisão, agentes públicos e na sociedade –, a concepção de que o impeachment é um instituto para responsabilização política do Presidente – pois, conforme demonstramos anteriormente, não o é.

Tal teoria é, em nossa avaliação, a porta de entrada para o uso abusivo do instituto, porque possibilita a interpretação de que Presidentes com mau desempenho, impopulares ou sem apoio congressional podem ser responsabilizados e destituídos através de impeachment, ainda que não haja clareza quanto à tipificação do crime de responsabilidade que lhe esteja sendo imputado.

Além disso, a teoria de que o impeachment se destina à responsabilização política, aproxima o instituto, de forma equivocada, ao voto de desconfiança próprio do parlamentarismo e viabiliza que se responsabilize o Presidente da República por mera conveniência política, ainda que os pressupostos jurídicos não estejam suficientemente preenchidos.

Assim, mais eficaz do que o controle material do impeachment pelo STF, seria a consolidação, de forma majoritária, na doutrina e na jurisprudência, de que o instituto possui natureza eminentemente jurídica e, como tal, depende do preenchimento de forma clara e precisa de todos os pressupostos jurídicos para a devida responsabilização da autoridade pública.

É importante destacar que a rejeição da possibilidade de controle material do impeachment pelo Poder Judiciário não é incompatível com a concepção de que se trata de instituto de natureza jurídica. Isso porque a verificação quanto ao preenchimento dos pressupostos jurídicos do impeachment deve ser feita pelo próprio Poder Legislativo, em todas as etapas do processo de responsabilização.

O monopólio do Parlamento sobre o impeachment reforça, inclusive, a responsabilidade que deve pautar a atuação de deputados e senadores na condução de tais processos, razão pela qual não merece reparos a atual jurisprudência do STF, que limita a

atuação da Corte para o controle formal de legalidade na condução do processo e para proteção das garantias processuais da autoridade acusada.

CAPÍTULO 7 – O IMPEACHMENT NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO: BALANÇO E PERSPECTIVAS

Entre as principais características que diferenciam o presidencialismo de outros sistemas de governo é a estabilidade do mandato presidencial, cujo período é fixado pela Constituição e renovado a cada pleito eleitoral. Justamente por isso, sua interrupção só pode se dar “mediante um processo específico e exclusivo de impeachment.”⁷⁸⁰ Assim,

“Quando ocorre a interrupção, dá-se uma descontinuidade institucional, embora não uma ruptura. Promove-se uma excepcionalidade prevista na lei, que gera um lapso na vigência da regra da estabilidade, o qual contraria o prazo constitucional de esgotamento do mandato. A expectativa constitucional de duração do mandato pelo prazo determinado na Constituição é frustrada por uma decisão (...) especialíssima do Congresso.”⁷⁸¹

Diante da previsão constitucional de duração fixa do mandato presidencial, há que se considerar a gravidade das consequências do processo de impeachment. Isso porque, na prática, sua utilização “pelo Congresso Nacional (...) significa, sempre, inabilitar milhões de votos e conexões construídas no tecido social pelos partidos políticos e pelo cidadão.”⁷⁸²

Diante do impacto político-institucional do instituto do impeachment, Philip B. Kurland considera que se trata da “mais devastadora arma à disposição do Parlamento contra o Presidente da República”⁷⁸³. Na mesma linha, segundo John Murphy, “the impeachment process is one of the most serious and solemn of government proceedings”⁷⁸⁴.

Há quem considere, como Jody C. Baumgartner, que o impeachment presidencial é equivalente a um terremoto, pois “it convulses, disrupts, and in many cases, polarizes the body politic as few politics events can.”⁷⁸⁵ Não por acaso, o instituto “é, e sempre

⁷⁸⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 355.

⁷⁸¹ Idem.

⁷⁸² TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 1108.

⁷⁸³ KURLAND, Philip B. The rise and fall of the doctrine of separation of powers. Michigan Law Review, Ann Arbor, ano 3, v. 85, 1986, p. 605 apud MORAES, Alexandre de, Presidencialismo, op. cit., p. 62.

⁷⁸⁴ MURPHY, John. The impeachment process. Nova York: Chelsea House Publishers, 2007, p.7.

⁷⁸⁵ BAUMGARTNER, Jody C. Introduction: Comparative presidential impeachment, in BAUMGARTNER, Jody C.; KADA, Naoko. Checking power Presidential Impeachment in comparative perspective. Westport: Praeger Publishers, 2003, p. 1.

será, controverso e traumático. Sempre recoberto de tensão e crise. Sempre envolto em dúvidas e alegações de que não teve base legal.”⁷⁸⁶

Paulo Brossard, ainda na década de 1960, alertava para o traumatismo provocado a partir da condução de um processo tão social e institucionalmente delicado quanto o processo de impeachment:

“o impeachment, desde que proposto, traz um formidável traumatismo que não seria de tão nocivas proporções se lograsse ser vencido em breves dias, mas, estendendo-se por meses, observados que sejam os trâmites legais, fácil é compreender que não há estrutura social capaz de suportar o cataclisma político que significa um processo dessa natureza contra a autoridade que concentra em suas mãos a maior soma de poderes na República; de tais proporções será o abalo e tais suas repercussões que chega ser temerário o simples apelo à solução que a lei estabelece.”⁷⁸⁷

Por tal razão,

“Incapaz de solucionar as crises constitucionais, o impeachment, paradoxalmente, contribui para o agravamento delas. O instituto que, pela sua rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes elas se estilhaçam.”⁷⁸⁸

Não restam dúvidas, portanto, que além de controverso e traumático diante da proporção e gravidade de suas consequências no arranjo político-institucional, o impeachment constitui medida cuja “excepcionalidade, em termos democráticos não pode ser ignorada; pelo contrário, deve ser permanentemente lembrada, de maneira a servir como advertência quanto ao seu uso inadequado, ainda que o desvio possa parecer mínimo.”⁷⁸⁹

Na mesma linha, para Mônica Herman Caggiano, a regra de estabilidade do mandato presidencial e os efeitos do processo de impeachment impõem “que o seu acionamento venha a se cercar de extrema razoabilidade”⁷⁹⁰. Não sendo admissível, portanto, que o instituto seja utilizado de forma recorrente ou abusiva, por objeções de ordem meramente políticas.

⁷⁸⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 355.

⁷⁸⁷ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., pp. 189-190.

⁷⁸⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza, op. cit., p. 194.

⁷⁸⁹ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 1108.

⁷⁹⁰ CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri: Manole, 2004, p. 40.

A partir de tais ressalvas quanto à excepcionalidade do impeachment e da temeridade de se conduzir tais processos por motivação meramente política, há que se verificar, nos processos de impeachment de 1992 e 2016, quais fatores foram elementares para que o instituto fosse utilizado para a remoção de dois dos cinco Presidentes eleitos desde a redemocratização de 1988.

Da análise dos processos conduzidos contra os Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff é possível extrair alguns elementos comuns a ambos os casos e que nos permitem compreender melhor as condicionantes necessárias para a consecução de um impeachment no Brasil.

O primeiro elemento comum é o cenário macroeconômico deteriorado, a partir da verificação de um contexto de recessão econômica, altas taxas de inflação e de desemprego, significativa perda do poder de compra da população e baixa expectativa quanto à possibilidade de recuperação da economia e da condição de bem-estar social.

Em 1992, após sucessivos e fracassados planos econômicos, incluindo o polêmico confisco dos valores depositados em poupanças, a inflação anual acumulada chegou a 1.158%⁷⁹¹, a taxa de juros mensal, em dezembro daquele ano, era de cerca de 26,05%⁷⁹², o desemprego atingiu cerca de 6,5%⁷⁹³ e o Produto Interno Bruto (PIB) anual regrediu em -0,54%⁷⁹⁴.

Em 2016, o PIB regrediu em -3,6%, sendo o segundo ano consecutivo em baixa, inserindo o país na pior recessão econômica de sua história⁷⁹⁵. O desemprego chegou a 12%⁷⁹⁶, impactando 12,3 milhões de pessoas, e as contas públicas fecharam com um rombo de

⁷⁹¹ Banco de Dados da Folha de São Paulo. Disponível em: <http://almanaque.folha.uol.com.br/dinheiro90.htm>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁷⁹² Taxa de Juros, in Portal de Finanças. Disponível em: <https://www.portaldefinancas.com/cdi9293.htm>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁷⁹³ RAMOS, Lauro; REIS, José Guilherme Almeida. Emprego no Brasil nos anos 90. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1997, p. 2. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1988/1/td_0468.pdf. Acesso em 25 mai. 2022.

⁷⁹⁴ PIB do Brasil: histórico e evolução em gráficos. Gazeta do Povo, 29 abr. 2019. Disponível em: <https://infograficos.gazetadopovo.com.br/economia/pib-do-brasil/>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁷⁹⁵ CURY, Anay; SILVEIRA, Daniel. PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história. G1, 07 mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁷⁹⁶ CURY, Anay. Desemprego fica em 12% no 4º trimestre de 2016 e atinge 12,3 milhões. G1, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-fica-em-12-no-4-trimestre-de-2016.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

155,7 bilhões⁷⁹⁷, registrando déficit primário pelo terceiro ano consecutivo. Além disso, a inflação, naquele ano, atingiu 6,29%⁷⁹⁸, após ter superado o teto da meta e acelerado a 10,67% em 2015 – índice bem acima do aceitável desde o fim da hiperinflação, promovido por meio do Plano Real.

O segundo elemento comum a ambos os processos de impeachment é a existência de denúncias de casos de corrupção relacionadas a membros do alto escalão ou órgãos do governo.

Em 1992, após denúncias veiculadas pela imprensa e a condução de uma CPI pelo Congresso Nacional – a CPI PC Farias –, o Presidente Fernando Collor acabou diretamente envolvido em escândalo, como suposto beneficiário de irregularidades praticadas pelo seu antigo tesoureiro de campanha. Além de suspeitas relacionadas à captação de recursos para a eleição presidencial, havia denúncias de tráfico de influência e de pagamento de despesas pessoais do Presidente por empresas com interesses e interlocução junto a diversos órgãos do governo federal.

Por sua vez, em 2016, o governo e o partido da Presidente Dilma Rousseff eram os principais alvos das revelações obtidas pela Operação Lava Jato, que, a partir de delações premiadas de empresários representantes de grandes construtoras, doleiros e diretores da Petrobras, noticiavam a existência de esquemas de corrupção envolvendo contratos de valores vultuosos junto à estatal, que teriam servido para o financiamento de campanhas eleitorais e enriquecimento ilícito de dirigentes partidários.

O terceiro elemento de ordem política, condicionante para o desencadeamento do impeachment, é a queda de popularidade do Presidente e piora na avaliação do seu governo, verificadas a partir de pesquisas de opinião, quase sempre motivadas pelas duas condicionantes políticas descritas anteriormente.

⁷⁹⁷ MARTELLO, Alexandro. Rombo nas contas públicas soma R\$ 155,7 bilhões em 2016, o maior da história. G1, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/rombo-nas-contas-publicas-soma-r-1557-bilhoes-em-2016-maior-da-historia.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁷⁹⁸ CURY, Anay; BOECKEL, Cristina; CAVALLINI, Marta. Inflação oficial fecha 2016 em 6,29%, diz IBGE. G1, 11 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/inflacao-oficial-fecha-2016-em-629-diz-ibge.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

Em setembro de 1992, segundo pesquisa do Datafolha, Fernando Collor tinha 68% de avaliação ruim/péssimo, e apenas 9% de ótimo/bom⁷⁹⁹. Em agosto de 2015, portanto, ainda um ano antes do impeachment, a reprovação da Presidente Dilma Rousseff chegou ao seu recorde, com 71% de ruim/péssimo e apenas 8% de ótimo/bom.

O quarto elemento, verificado nos casos Collor e Dilma, é a existência de mobilização da opinião pública, não apenas através dos meios de comunicação social tradicionais, mas, principalmente, por meio de manifestações populares e protestos de rua contra a figura pessoal do Presidente, requerendo a destituição de seu governo.

No caso Collor, além de forte apelo ao impeachment, traduzido em editoriais dos principais veículos de comunicação do país, houve, de forma espontânea, o movimento dos “Caras-Pintadas”, capitaneado por jovens e pela União Nacional dos Estudantes, que mobilizaram o país em torno de grandes protestos a favor do impeachment do Presidente.

Já no caso Dilma, seguindo o mesmo roteiro, além do apoio expressivo de parte da opinião pública, houve, entre 2015 e 2016, diversos protestos populares a favor do impeachment, em todos os Estados do país, muitos dos quais organizados a partir das redes sociais.

O quinto fator determinante é a constatação de que o Presidente detém apoio minoritário no Parlamento, a partir da ausência ou desmonte de sua coalizão governamental.

O Presidente Collor foi eleito, em 1989, pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN), um partido nanico e de baixa expressão, cuja bancada era composta por apenas 40 deputados e dois senadores. Minoritário no Congresso Nacional e sem conseguir construir uma coalizão multipartidária consistente, que lhe garantisse sustentação, o Presidente Collor acumulou adversários e, ao sofrer o impeachment, encontrava-se completamente isolado, contando com o apoio incipiente, mesmo dentro de seu partido.

Por sua vez, no caso da Presidente Dilma Rousseff, ainda que eleita por uma ampla coligação eleitoral – composta por 304 deputados e 49 senadores –, ao longo de seu segundo mandato, em razão de sucessivas crises e falta de habilidade política, diversos partidos que lhe davam apoio congressional desembarcaram do governo, migrando para a oposição.

⁷⁹⁹ ARAGÃO, Alexandre. Reprovação de Dilma cresce e supera a de Collor em 1992. Folha de São Paulo, 06 ago. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1665135-reprovacao-de-dilma-cresce-e-supera-a-de-collor-em-1992.shtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

Por fim, o sexto e último elemento para compreender o sucesso do processo de impeachment é a movimentação política dos Vice-Presidentes, sucessores naturais dos Presidentes em caso de destituição. Isso porque, tanto em 1992, quanto em 2016, houve a abertura de um diálogo direto entre as forças políticas do Congresso, responsáveis pela condução do impeachment, e os Vice-Presidentes, na busca pelo compartilhamento do poder em caso de conclusão dos processos com a condenação e afastamento definitivo dos Presidentes.

Não por acaso, em 1992 e 2016, após assumirem o cargo de forma interina, os Vice-Presidentes promoveram ampla reforma ministerial, nomeando para o alto escalão do governo, indicados por um amplo leque de partidos, sinalizando a intenção de constituírem novas coalizões multipartidárias que lhes dessem sustentação congressual. Verifica-se, assim,

“expectativa de compartilhamento do poder por parte das forças parlamentares que articularam a deposição aumento a propensão do impeachment. A deposição só se consuma se houver essa articulação política para interromper o mandato presidencial. (...) E o impeachment só se viabilizou após a adesão dos vice-presidentes, que abriram a discussão sobre a possível composição do futuro ministério.”⁸⁰⁰

Da análise dos elementos e condicionantes descritos acima, é possível concluir que a piora na popularidade do Presidente e na avaliação do governo estão diretamente ligadas à percepção quanto ao comportamento moral do Presidente e à lisura de seu governo, e ao desempenho de sua gestão econômica:

“O presidente eleito pelo voto direto e geral dos cidadãos é vulnerável aos humores do eleitorado, que determinam sua popularidade com base em seu desempenho. (...) a popularidade está associada ao desempenho macroeconômico, principalmente à renda real, logo inflação e desemprego, e à percepção do comportamento moral do presidente.”⁸⁰¹

Além disso, é possível notar que a avaliação sobre o Presidente e seu governo impactam, conseqüentemente, a possibilidade de mobilização da opinião pública e a estabilidade da coalizão governamental, tornando-se condicionantes essenciais para a concretização do impeachment:

⁸⁰⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 352.

⁸⁰¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 349.

“Como o Legislativo tem o ouvido colado no eleitorado e o ouve cada vez mais à medida que se aproximam as eleições, a popularidade se torna um fator crucial para a coesão da coalizão presidencial. Popularidade atrai, impopularidade repele. (...). Impopularidade, isto é, rejeição acima de 50%, tem levado a crises na coalizão e abalos na Presidência. Ela põe em risco a coalizão governista, iniciando um ciclo de fuga do centro ocupado pelo presidente, de afastamento, que tende a levar à paralisia decisória (...). em todos os momentos de queda forte da popularidade surgiram iniciativas que ameaçaram o mandato presidencial, entre elas pedidos de impeachment. Quando altos índices de impopularidade se deram num ambiente de grande desconforto econômico, com recessão e inflação e expectativas pessimistas, o risco para a governabilidade foi sempre muito elevado. Em ambientes como esse ocorreram os dois impeachments”⁸⁰²

Ao estudar os diversos casos de impeachment desencadeados na América Latina, Aníbal Pérez-Liñan também identificou a existência de tais elementos condicionantes para a consecução dos processos, a partir da verificação de escândalos de corrupção, deterioração econômica, queda de popularidade presidencial, protestos populares e inabilidade para a construção ou manutenção de coalizões governamentais no Parlamento:

“media scandals and economic performance drove the emergence of popular outrage against the president. (...). This dynamic created a characteristic downward spiral leading to impeachment. (...) constitutional rules interact with the partisan configuration of Congress, the president’s ability to form coalitions, and the political context (the nature of the scandals and the timing of the electoral calendar) to react a legislative shield to protect the president.”⁸⁰³

E prossegue:

“Where the president failed to command support in Congress, he was easily impeached. And where popular protests against the president

⁸⁰² ABRANCHES, Sérgio, op. cit., p. 350.

⁸⁰³ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Nova York: Cambridge Press University, 2007, p. 12.

were able to integrate multiple social sectors, the president was easily removed from office.”⁸⁰⁴

A partir da análise dos fatores e condicionantes políticos para o prosseguimento do impeachment, há que se considerar as razões pelas quais, apesar de estarem em situações bastante similares, os Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff sofreram processos de impeachment, mas os Presidentes Michel Temer e Jair Bolsonaro, não.

O Presidente Michel Temer enfrentou, além de grave crise recessão econômica iniciada no governo Dilma; recorde de popularidade negativa – 82% de ruim/péssimo e apenas 3% de ótimo/bom⁸⁰⁵; forte mobilização popular contrária ao seu governo; e revelações de suposto envolvimento pessoal do Presidente e de integrantes de seu governo em escândalos de corrupção, a partir de novos desdobramentos da Operação Lava Jato.

O Presidente Temer sofreu, ainda, duas denúncias, por crime comum, oferecidas pelo Procurador-Geral da República e que precisaram ser analisadas pela Câmara dos Deputados. Ainda assim, apesar de presentes quase todos os elementos para seu prosseguimento, não foram dadas, pelos deputados, as respectivas autorizações para o encaminhamento das denúncias ao STF. Tampouco se cogitou, ao longo de seu mandato, a possibilidade de processo de impeachment.

No caso do Presidente Jair Bolsonaro, igualmente, verificou-se a existência de cenário econômico bastante deteriorado – com inflação acumulada de 10,74%⁸⁰⁶, crescimento do PIB de apenas 0,5%⁸⁰⁷ e desemprego recorde de 14,4%⁸⁰⁸, em 2021; alta rejeição popular do Presidente e de seu governo – que, em agosto de 2021, atingiu a marca

⁸⁰⁴ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal, op. cit., p. 11.

⁸⁰⁵ Reprovação do governo Temer é de 82%, aponta pesquisa Datafolha. G1, 10 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/reprovacao-ao-governo-temer-e-de-82-aponta-pesquisa-datafolha.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁸⁰⁶ NALIN, Carolina. Inflação vai a 10,74% em 12 meses e supera pico atingido no governo Dilma. O Globo, 10 dez. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/inflacao-vai-1074-em-12-meses-supera-pico-atingido-no-governo-dilma-1-25313085>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁸⁰⁷ FAGUNDES, Álvaro. Números contrariam governo Bolsonaro, e Brasil fica na metade inferior do PIB mundial na pandemia. Jornal Valor Econômico, 04 mar. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/03/04/numeros-contrariam-discurso-do-governo-bolsonaro-e-brasil-fica-na-metade-inferior-do-pib-mundial-na-pandemia.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁸⁰⁸ Desemprego bate recorde e atinge 14,4 milhões de brasileiros. Congresso em Foco, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/desemprego-bate-recorde-e-atinge-144-milhoes-de-brasileiros/>. Acesso em 25 mai. 2022.

recorde de 64% de ruim/péssimo e 30% de ótimo/bom⁸⁰⁹; denúncias de corrupção envolvendo integrantes do governo e até mesmo familiares do Presidente; além de protestos populares contra o governo e mobilização de parte da opinião pública favorável a seu impeachment.

Jair Bolsonaro é, também, o recordista, entre todos os Presidentes desde a redemocratização, em número de denúncias, por crimes de responsabilidade, apresentadas perante a Câmara dos Deputados – totalizando 143, protocoladas até janeiro de 2022. Ainda assim, o Presidente tampouco enfrentou o risco de prosseguimento de quaisquer dessas denúncias, que permaneceram engavetadas sob a tutela do Presidente da Câmara dos Deputados.

A comparação entre os casos de Fernando Collor, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro permite-nos concluir, com bastante precisão, que, entre todos os fatores elementares para o impeachment, a perda ou falta de coalizão governamental majoritária no Parlamento é a condicionante essencial para o desencadeamento e conclusão de processo de responsabilização.

Verifica-se que o Presidente Michel Temer, que ao assumir buscou construir ampla coalizão governamental multipartidária, foi bastante habilidoso em manter sua base de sustentação, mesmo diante de situações adversas enfrentadas durante seu governo. Sua coalizão garantiu a proteção – e verdadeira blindagem – frente às duas denúncias, por crime comum, que foram rejeitadas pela Câmara dos Deputados. Caso tivessem sido aceitas e recebidas pelo STF, tais denúncias poderiam tê-lo afastado da Presidência da República.

Por sua vez, Jair Bolsonaro, ainda que tenha sido eleito com apenas 52 deputados e 4 senadores, e tenha governado sem uma base de sustentação parlamentar consistente, por quase dois anos – guardando significativa semelhança ao caso do Presidente Fernando Collor, viu a necessidade de abrir canais de diálogo com o Parlamento e construir sua coalizão governamental majoritária, a partir do compartilhamento do poder com partidos do Congresso, por meio da distribuição de cargos de primeiro e segundo escalão, e da liberação de

⁸⁰⁹ BARBOSA, Rafael. Rejeição ao governo Bolsonaro vai ao recorde de 64%, diz PoderData. Poder360, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/rejeicao-ao-governo-bolsonaro-vai-ao-recorde-de-64-diz-poderdata/>. Acesso em 25 mai. 2022.

emendas parlamentares em volume nunca antes visto⁸¹⁰ – aproximadamente R\$ 115 bilhões, entre 2019 e 2022, mais do que o triplo do valor liberado nos quatro anos anteriores⁸¹¹.

Assim, verifica-se que a existência de uma coalizão majoritária no Congresso tem se mostrado fator essencial para garantir a estabilidade do mandato presidencial e a governabilidade, ou seja, a blindagem do Presidente frente ao risco de impeachment e a capacidade de implementação de sua agenda de governo.

É justamente essa a característica elementar que caracteriza o sistema de governo brasileiro após a redemocratização – denominado de “presidencialismo de coalizão”⁸¹². Isso porque, a partir de diversos elementos de nossa engenharia institucional, consolidou-se, no Brasil, um sistema no qual o Presidente, embora eleito de forma direta e com o apoio majoritário do eleitorado, dificilmente detém, através de seu partido ou coligação eleitoral, apoio suficiente no Parlamento⁸¹³.

Diante desse cenário, torna-se crucial a formação de coalizões multipartidárias que assegurem apoio congressional majoritário ao Presidente, como forma de se garantir a sua sobrevivência política, evitando, com isso, a utilização, contra o governo, dos diversos mecanismos de fiscalização e controle à disposição do Congresso Nacional, entre os quais, o instituto do impeachment.

Sob a perspectiva político-institucional, essa dinâmica da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo – a partir do presidencialismo de coalizão – apresenta inúmeras vicissitudes, dentre as quais, destacamos, para os fins desta pesquisa, o total desvirtuamento do instituto do impeachment.

⁸¹⁰ WETERMAN, Daniel. Bolsonaro bate recorde de emendas pagas com governo “entregue” ao Centrão. O Estado de São Paulo, 23 jan. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-governo-entregue-ao-centrao-bolsonaro-bate-recorde-de-pagamento-de-emendas,70003958743>. Acesso em 25 mai. 2022.

⁸¹¹ WETERMAN, Daniel; SHALDERS, André. Congresso tem poder inédito sobre Orçamento e impõe agenda de projetos. O Estado de São Paulo, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>. Acesso em 21 jun. 2022.

⁸¹² O termo foi criado por Sérgio Abranches, em clássico artigo publicado em 1988, no qual analisava os possíveis efeitos, na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, decorrentes da manutenção, pela Constituição de 1988 – que estava sendo finalizada naquele ano, de vários elementos político-institucionais que fizeram parte do arranjo institucional brasileiro da República de 1946 a 1964: “(...) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’” in ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5.

⁸¹³ GUIMARÃES, Luís Gustavo F., op. cit., p. 239.

Na comparação entre os contextos políticos que interromperam os governos Collor e Dilma, mas mantiveram intactos os mandatos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, é possível verificar os indícios do referido desvirtuamento do impeachment no arranjo político-institucional brasileiro. Isso porque, não foi dado, pelo Poder Legislativo, aos referidos Presidentes, tratamento isonômico ou minimamente coerente em relação aos mecanismos de fiscalização e controle, sendo o impeachment o mais importante deles.

Na prática política das últimas três décadas, a conjunção de crise política, recessão econômica, somadas à alta rejeição da figura do Presidente e à perda ou falta de apoio congressional desencadearam os dois processos de impeachments de 1992 e 2016. Por outro lado, mesmo quando presentes todos os elementos para o prosseguimento de processos, por crimes comuns ou crimes de responsabilidade, contra outros Presidentes, o prosseguimento das denúncias nem sequer foi autorizado pela Câmara dos Deputados.

Assim, alinhamo-nos com a importante ressalva de Sérgio Abranches, para quem:

“Não pode se dar como boa uma institucionalidade que permite tratamento desigual a presidentes, sob mesma ordem constitucional, numa decisão tão grave como a interrupção do mandato.”⁸¹⁴

A partir da extensa análise da tramitação do impeachment contra Fernando Collor, em 1992, é facilmente perceptível que havia pressa, por parte do Poder Legislativo e da opinião pública, para a destituição do Presidente, que sequer tinha uma base de sustentação parlamentar consistente, fazendo com que várias etapas do processo tenham sido feitas de forma célere ou meramente protocolar pelo Congresso Nacional, a exemplo do exame de admissibilidade da denúncia pelo Senado, realizado em menos de vinte e quatro horas e cujo parecer continha apenas dois parágrafos.

Além disso, na comparação com o processo de impeachment de 2016, conclui-se que não foram asseguradas ao Presidente Fernando Collor as mesmas garantias constitucionais de direito de defesa oferecidas à Presidente Dilma Rousseff, ainda que o processo tenha sido referendado pelo STF – citamos, nesse sentido, o indeferimento de

⁸¹⁴ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 354.

quaisquer diligências, requeridas pela defesa, na etapa de exame de admissibilidade pelas Comissões Especiais da Câmara e do Senado, por exemplo.

Isso pode ser explicado, em parte, pela ausência de apoio suficiente ao Presidente Collor no Parlamento, que pudesse reforçar a sua defesa e resistir ao processo de impeachment, por meio de instrumentos regimentais de obstrução⁸¹⁵, a exemplo do que ocorreu com a Presidente Dilma Rousseff. Não por acaso, o processo de 1992 foi significativamente mais célere do que aquele conduzido em 2016:

“O processo contra Collor seguiu rito sumário. Durou 122 dias. Ele foi afastado temporariamente, 28 dias após o despacho do Presidente da Câmara admitindo o pedido de impeachment e submetendo-o à deliberação do plenário. Perdeu o mandato definitivamente noventa dias após sua saída temporária. O processo de Dilma seguiu rito longo e durou 273 dias. Ela foi afastada 162 dias após o despacho do Presidente da Câmara e perdeu o mandato 111 dias após o afastamento temporário.”⁸¹⁶

Por sua vez, no impeachment da Presidente Dilma Rousseff, embora tenham sido asseguradas as garantias processuais para o mais amplo exercício de seu direito de defesa, não se pode afirmar, com plena segurança, que os fatos imputados à Presidente justificariam a condenação por crimes de responsabilidade e a consequente perda do cargo.

Conforme descrito anteriormente, Dilma Rousseff foi acusada e condenada, pelo Senado, exclusivamente, pela realização de operação de crédito ilegal com o Banco do Brasil, decorrente do atraso nos repasses para financiamento do “Plano Safra” no ano de 2015; e pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, por meio de dois decretos, de julho e agosto de 2015, totalizando cerca de R\$ 29 milhões e R\$ 600 milhões, respectivamente.

Há que se ponderar, contudo, que o enorme embate jurídico provocado, entre especialistas, quanto à tipificação de tais condutas em crimes de responsabilidade previstos na

⁸¹⁵ Entre os instrumentos regimentais de obstrução, utilizados pelos deputados e senadores aliados da Presidente e contrários ao impeachment, podemos citar: a apresentação oral e escrita de questões de ordem, logo no início das sessões; a interposição de recursos ao Presidente do STF, contra as decisões proferidas pela Comissão Especial do Senado ao longo do processo; a apresentação de destaques para votação em separado, a exemplo do que permitiu o fatiamento das penas impostas à Presidente; e, por fim, os votos em separado, apresentados de forma escrita, em que os parlamentares manifestavam sua contrariedade às deliberações relacionadas ao impeachment.

⁸¹⁶ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 353.

Lei nº 1.079/1950, demonstra os problemas estruturais do conteúdo da denúncia e da materialidade das condutas imputadas à Presidente da República.

Isso porque, ainda que sejam reprováveis e tenham, de fato, colaborado para a derrocada da situação econômica do país, conforme descrito na denúncia, especialmente para maquiagem das contas públicas e viabilizar sua reeleição, não havia consenso quanto à responsabilidade da Presidente sobre tais decretos, assim como não havia clareza quanto à demonstração jurídica de que os atrasos nos repasses aos bancos públicos poderiam ser considerados como operações de crédito.

Além disso, é importante ponderar que o volume mais substancial de “pedaladas fiscais” e de decretos para abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa, conforme narrado pelos denunciantes, havia sido registrado entre 2013 e 2014 – recorte temporal que não foi admitido quando do recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que deu conhecimento, apenas, aos fatos relativos ao ano de 2015, após o início do segundo mandato presidencial⁸¹⁷.

É preciso que se reconheça, portanto, além da zona cinzenta quanto à verificação da tipificação das condutas em crimes de responsabilidade e a responsabilidade da Presidente sobre tais operações, as incertezas, verificadas ao longo da condução do processo, quanto à gravidade dos fatos narrados, referentes ao ano de 2015, para que pudessem ensejar o impeachment.

Partindo do pressuposto que impeachments são remédios excepcionais e que é preciso que haja clareza quanto à tipificação, ilegalidade e gravidade das condutas, não se pode concluir, com absoluta convicção, que havia, de fato, materialidade para condenação da Presidente Dilma Rousseff.

Talvez, se os fatos relativos ao primeiro mandato e os crimes relacionados à gestão temerária da Petrobras tivessem sido considerados para fins de responsabilização, haveria maior segurança quanto à consistência da denúncia, da acusação e da sentença condenatória.

⁸¹⁷ “Quando olhamos apenas para o período de 2015, as condutas de Dilma parecem pequenas e não destoam, nem em valor, nem em frequência, das práticas de seus antecessores. Se o fundamento do impeachment for a gestão fiscal do governo em 2015, os opositores do processo têm toda razão para reclamar. Porém, quando consideramos 2014, o volume das pedaladas em seu governo foi sem precedentes.” MAFEI, Rafael, op. cit., p. 229.

Assim, a partir dos impeachments de Fernando Collor e Dilma Rousseff, é possível notar o desvirtuamento do instituto, utilizado de forma indevida, principalmente, como forma de se destituir Presidentes com alta rejeição da opinião pública e sem apoio congressual majoritário. Nos dois casos, o que se viu foi que, uma vez preenchidas todas as condicionantes políticas, bastou que se encontrasse um motivo, ainda que incipiente, para que se desse início ao processo, visando, desde logo, a interrupção do mandato e a substituição do Presidente:

“O impeachment surge como uma reação à perda da maioria social que elegeu a pessoa na presidência e de dissolução de sua coalizão parlamentar. Mas é um instrumento inadequado para essa finalidade.”⁸¹⁸

Em certa medida, essa utilização indevida do instituto se deu, fundamentalmente, por conta da equivocada compreensão de que, em nosso constitucionalismo, o impeachment é um instrumento de natureza eminentemente política e voltado para a responsabilização política do Presidente, ainda que formatado sob o verniz jurídico de um processo cujas etapas e normas procedimentais encontram-se devidamente previstas em uma lei especial.

Na prática, tal desvirtuamento do instituto no Brasil, após a redemocratização, acabou aproximando-o, ainda que involuntariamente, do voto de desconfiança próprio de países que adotam o sistema de governo parlamentarista:

“A abertura das hipóteses para o impedimento, combinada à discricionariedade do Presidente da Câmara para receber a denúncia e dar início ao processo, aproximou-o sobremaneira do voto de desconfiança parlamentar. De modo que tanto pode haver presidentes da República que polêmica e dificilmente se enquadram nas hipóteses jurídicas para a sanção do impedimento, mas que foram ou podem ser alvo de tal pena, quanto presidentes que claramente cometeram crimes de responsabilidade, mas foram poupados do acolhimento da denúncia, do processo e da sanção, uma vez que na prática garantiram apoio parlamentar.”⁸¹⁹

⁸¹⁸ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 351.

⁸¹⁹ AMATO, Lucas Fucci. Presidencialismo às avessas? JOTA, 08 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/presidencialismo-as-avessas-08102020?amp>. Acesso em 10 mai. 2022.

Como se sabe, o voto de desconfiança, no parlamentarismo, é o instrumento à disposição do Parlamento para verificar, por meio de deliberação, a manutenção, ou não, do apoio congressual ao governo. Assim, quando invocado e aprovado, o voto de desconfiança atesta a perda da confiança parlamentar e gera, como consequência imediata, a renúncia do Primeiro-Ministro e seu gabinete, sem que, com tal expediente, se tenha uma descontinuidade institucional tão traumática ou sensível quanto aquela que se dá, no presidencialismo, através do impeachment:

“A saída do primeiro-ministro decorre de perda de maioria e constitui uma simples descontinuidade política, porque seu mandato pertence originalmente ao parlamento, não à sociedade. Não há frustração ou falha institucional, porque a expectativa constitucional é de que o mandato do primeiro-ministro dure enquanto durar a confiança da maioria do parlamento. (...). O mandato do primeiro-ministro é constituído pelo voto majoritário da bancada parlamentar.”⁸²⁰

Verifica-se, assim, que, diferentemente da estabilidade do mandato presidencial, no parlamentarismo, a “precariedade é inerente ao mandato do primeiro-ministro” e “sua duração, mesmo quando tenha um prazo máximo constitucionalmente definido, é dada pela confiança parlamentar”, bastando “um voto de desconfiança, para que ele seja interrompido.”⁸²¹

Há que se ponderar que o instituto do impeachment não pode “ser confundido com o referendo revogatório (recall) de alguns países presidencialistas e, menos ainda, com o voto de desconfiança (motion of no confidence) do sistema parlamentarista de governo”⁸²². Isso porque se tratam de instrumentos de “natureza institucional e política muito diferentes.”⁸²³ Idêntico é o posicionamento de André Ramos Tavares:

“O impeachment não é nem pode ser uma alternativa à democracia eletiva, ou às políticas econômicas adotadas por determinado Governo. Descontentamento político com postura de algum Presidente da República, desilusão com determinadas políticas econômicas (ou com políticas públicas) e, igualmente, o esmorecimento de laços de confiabilidade no projeto governamental, não ensejam impeachment.

⁸²⁰ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018 p. 354.

⁸²¹ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018 p. 355.

⁸²² GALINDO, Bruno, op. cit., p. 108.

⁸²³ ABRANCHES, Sérgio, op. cit., 2018, p. 355.

Dessas razões não se pode valer o Congresso Nacional sem incursionar firmemente, ele próprio, em desvio grave à democracia e à Constituição. Não se pode subverter nosso sistema para atender ao desejo de fazer uso do (e instaurar o) voto de desconfiança, típico de modelos parlamentaristas, mas completamente descabido em nosso sistema.”⁸²⁴

Para Aníbal Perez-Liñan, não se trata propriamente de uma peculiaridade do arranjo institucional brasileiro, pois a mesma tendência tem sido verificada em diversos países da América Latina nas últimas décadas, após o fim das ditaduras militares que governaram a região até os anos de 1980.

Segundo o autor, se antes as crises político-institucionais eram resolvidas a partir de golpes de estado e intervenções militares, nas últimas décadas, as elites políticas e econômicas passaram a recorrer ao impeachment como mecanismo para solução dos impasses nesses países:

“As in previous decades, democratically elected governments continue to fall, but in contrast to previous decades, democratic regimes do not break down. Several reasons explain this paradox of democratic regime stability in the midst of government instability. Among them are the end of the Cold War, changes in US foreign policy, the political lessons derived from the dramatic experience of military dictatorships in the 1960s and the 1970s, and the new role of international institutions. Because in this context civilian elites cannot invoke a military intervention, they have been forced to find constitutional mechanisms to solve their disputes. Presidential impeachment has emerged as the most powerful instrument to displace ‘undesirable’ presidents without destroying the constitutional order.”⁸²⁵

Trata-se de um paradoxo entre a durabilidade e resistência do regime democrático, em meio à aparente instabilidade dos governos latino-americanos nas últimas décadas, muitos dos quais interrompidos por meio de processos de impeachment ou renúncia de seus mandatários.

⁸²⁴ TAVARES, André Ramos, op. cit., p. 1109.

⁸²⁵ PÉREZ-LIÑAN, Aníbal, op. cit., p. 3.

Sobram exemplos disso na história recente de diversos países da América Latina, conforme descrito anteriormente no Capítulo 3, e é precisamente este o caso do Brasil, em que, apesar de ter consolidado um regime democrático que perdura há quase trinta e cinco anos – graças a uma Constituição e instituições sólidas, com eleições livres e efetiva alternância de poder –, dois dos cinco Presidentes eleitos no período não terminaram os seus respectivos mandatos, por terem sofrido processos de impeachment, condenados e destituídos de suas funções de forma definitiva.

Ainda que se trate do segundo período democrático mais longo de nossa história republicana, não nos parece razoável que o impeachment – um remédio excepcional e de gravíssimas consequências – tenha sido tão recorrentemente invocado como forma de se solucionar crises políticas e interromper mandatos presidenciais. Trata-se, sim, de uma forte evidência das falhas institucionais do sistema político brasileiro e das disfuncionalidades de nosso presidencialismo de coalizão.

É preciso que se reforce que o impeachment não deveria servir, em nenhuma hipótese, como instrumento para remoção de Presidentes sem coalizões majoritárias, com alta rejeição pela opinião pública ou que apresentem mau desempenho em sua gestão.

Não se pode admitir, também, que o impeachment seja utilizado como forma de responsabilizar politicamente o Presidente ou seu governo, haja vista que, conforme já demonstrado, a responsabilização política, no presidencialismo, se dá através das eleições decididas diretamente pelo voto da população ao término de cada período de governo.

Quais devem ser, então, as perspectivas futuras para o instituto do impeachment no Brasil? A resposta a esta pergunta passa, necessariamente, pela indagação de qual é o futuro que projetamos para o sistema de governo e o arranjo político-institucional brasileiros.

Caso se decida pela manutenção do presidencialismo, com todas as características e peculiaridades desse sistema de governo, precisamos, com senso de urgência e responsabilidade, promover uma ampla reforma dos sistemas eleitoral e partidário, e de modernização da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, enfrentando, com objetividade e clareza, as diversas disfuncionalidades de nosso presidencialismo de coalizão.

Nesse caso, há também que se superar, de uma vez por todas, a concepção de que o impeachment, no constitucionalismo brasileiro, é um instrumento à disposição do

Congresso Nacional para a responsabilização política do Presidente da República. É preciso que se compreenda que se trata de um instituto de natureza jurídica, voltado à responsabilização administrativa ou disciplinar da autoridade pública, sobre fatos relacionados ao exercício das funções.

Além disso, a partir dessa concepção quanto à natureza jurídica do instituto, faz-se necessário reconhecer a necessidade, imperiosa, de que, para haver responsabilização, é preciso que haja a exata correspondência entre as condutas imputadas ao Presidente da República e os tipos de crimes de responsabilidade previstos em lei especial.

Não se pode admitir, portanto, sob pena de desvirtuamento do instituto, a responsabilização de Presidentes por fatos que não sejam claramente tipificados como crimes de responsabilidade; bem como também não pode ser aceitável que, sob o manto da impunidade e do conluio, autoridades que tenham efetivamente cometido tais crimes previstos em lei, saiam ilesas por mera arbitrariedade daqueles que, em nosso arranjo institucional, detêm a competência privativa para conduzir o impeachment em todas as suas etapas.

Há, contudo, uma segunda alternativa, caso optemos pela superação do presidencialismo de coalizão e promovamos sua substituição por um outro sistema de governo – como o parlamentarismo ou os sistemas mistos, a exemplo do semipresidencialismo.

Em qualquer desses casos – independentemente do sistema de governo que se adote – não nos restam grandes dúvidas de que, ao estabelecer um regime de dupla confiança, ou de confiança recíproca, entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, e instituir mecanismos modernos e flexíveis para a efetiva responsabilização política dos governos, sem grandes traumas ou rupturas institucionais, tornaríamos o instituto do impeachment uma verdadeira peça de museu do constitucionalismo brasileiro, obsoleto e absolutamente desnecessário.

CONCLUSÃO

A pesquisa que originou a presente Tese teve como objetivo identificar e definir o impeachment no arranjo institucional pátrio, a partir da análise de suas origens, especialmente no constitucionalismo inglês e norte-americano, sua adaptação e evolução no constitucionalismo brasileiro, bem como os aspectos decorrentes de sua aplicação prática, sob a perspectiva jurídica e política.

Três pressupostos permitem a adequada compreensão do instituto do impeachment, quais sejam, o Estado de Direito, a limitação do poder político e o princípio da responsabilidade da autoridade pública, que guardam intrínseca relação entre si.

Desenvolvidos e consolidados ao longo dos últimos três séculos, especialmente a partir das Revoluções liberais-clássicas – inglesa, francesa e norte-americana – eles são os pilares sobre os quais se sustentam a importância e a funcionalidade do instituto do impeachment como o conhecemos modernamente.

Isso porque o impeachment nada mais é do que um dos mais importantes instrumentos para proteção das instituições políticas, a partir da limitação e controle do poder político a ser exercido pelas autoridades públicas, que passam a ser, através deste mecanismo, passíveis de responsabilização por suas ações e omissões no exercício de suas funções públicas.

De forma introdutória, também delimitamos e diferenciamos os conceitos de responsabilidade jurídica e responsabilidade política. A primeira, decorre das normas e relações eminentemente jurídicas, e subdivide-se em três jurisdições distintas entre si – civil, penal e administrativa. Muitas vezes, inclusive, admite-se a possibilidade de a responsabilidade jurídica de um indivíduo desdobrar-se em mais de uma dessas searas, ou mesmo todas elas, simultaneamente.

Por sua vez, a responsabilidade política decorre das relações eminentemente políticas, da relação entre os indivíduos e as instituições, e subdivide-se em difusa ou institucional. A responsabilidade política difusa é aquela que se estabelece entre representantes e representados e que se legitima a partir do processo eleitoral. A responsabilidade política institucional, por sua vez, baseia-se no processo de contenção institucional de um órgão do Estado perante outro, tendo como exemplo clássico dessa dinâmica, o voto de confiança, típico

do sistema de governo parlamentarista, no qual a manutenção e continuidade do governo advém de sua sustentação pela maioria do Parlamento.

Sobre o impeachment propriamente dito, importa rememorar que o referido instituto se origina no constitucionalismo inglês, ainda no período medieval, com forte conotação criminal, e destinado à destituição e punição de altas autoridades à serviço da Coroa.

Na medida em que emergiu e se estruturou o sistema de governo parlamentarista na Inglaterra, e foram se consolidando instrumentos de responsabilização política do governo, o impeachment inglês foi gradualmente caindo em desuso, até tornar-se totalmente dispensável naquele arranjo institucional.

Importado para a formação dos EUA, o impeachment tornou-se um poderoso instrumento para limitação do poder político, preservação da Presidência da República e um antídoto para evitar abusos por parte do Presidente norte-americano. Para tanto, a exemplo do impeachment inglês, estabeleceu-se, nos EUA, a competência privativa do Parlamento para sua condução, cabendo à Câmara dos Deputados – órgão análogo à Câmara dos Comuns – formalizar a condenação, e ao Senado Federal – órgão análogo à Câmara dos Lordes – o processamento e julgamento.

Por seu ineditismo e consistência, a Constituição dos EUA e seu sistema de governo presidencialista serviram de referência para diversos arranjos institucionais ao redor do mundo, desde o final do século XVIII. Em razão disso, a sistemática do impeachment norte-americano foi sendo replicado, especialmente nas repúblicas presidencialistas da América Latina.

No Brasil, o instituto do impeachment surge ainda no período imperial, guardando bastante semelhança com o impeachment inglês, de caráter criminal e voltado exclusivamente à punição de altas autoridades, como Ministros e Conselheiros de Estado, já que o Imperador era inviolável e insuscetível de responsabilização, nos termos da Constituição imperial de 1824.

Distinguindo-se do constitucionalismo inglês, a Carta de 1824 preconizava a exigência de que uma lei deveria ser editada para estabelecer os delitos e as regras relativas ao processo de responsabilização das autoridades – o que foi feito por meio da Lei de 15 de outubro de 1827.

Com a Proclamação da República, sob forte influência do arranjo institucional dos EUA, adotou-se o sistema de governo presidencialista, importando da Constituição norte-americana de 1787, a mesma sistemática para concretização do impeachment, oponível, inclusive, contra o Presidente da República.

Apesar disso, mantendo a tradição do constitucionalismo imperial, a Constituição de 1891 reproduziu idêntica exigência de que os crimes de responsabilidade e as regras relativas ao processamento do impeachment deveriam estar previstas em lei a ser posteriormente produzida pelo Congresso Nacional.

Para tanto, editaram-se, em 1892, os Decretos nº 27 e 30, que guardam significativa semelhança com a estrutura da Lei imperial de 1827, o que afasta, de forma bastante significativa, o impeachment republicano brasileiro, do impeachment norte-americano, haja vista que lá, por decisão dos constituintes de 1787, não há uma lei para estabelecer os crimes ou as regras relativas ao processo de impeachment, delegando, ao Congresso Nacional, o controle absoluto sobre os aspectos materiais e processuais do instituto.

Posteriormente, o impeachment brasileiro foi se moldando a cada nova Constituição, guardando maiores e menores semelhanças com a forma do instituto previsto nas Constituições anteriores, mas mantendo-se, em todas as suas versões, a exigência de uma lei específica para tipificar os crimes de responsabilidade e descrever o processo de responsabilização.

Não é forçoso dizer que, entre 1891 e 1988, o impeachment passou por um longo e tortuoso processo de sedimentação institucional, a partir de modificações redacionais que deram ao instituto o formato como o conhecemos atualmente.

Em que pese a Constituição de 1988 ter empreendido mudanças bastante significativas no formato do impeachment no Brasil – por exemplo, retirando da Câmara dos Deputados a prerrogativa para formular a acusação, e limitando seu papel ao juízo de admissibilidade para autorizar o prosseguimento da denúncia ao Senado –, ainda não foi cumprida a determinação constitucional para elaboração de uma nova lei especial para dispor sobre o impeachment.

Assim, mesmo com o advento da nova ordem constitucional, tem sido utilizada, como referência para o processamento do impeachment nos dias atuais, a Lei nº 1.079, de 1950, elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, o que tem, de forma bastante

significativa, ampliado as controvérsias e dificuldades para adequada interpretação e aplicação do instituto do impeachment modernamente.

Apesar das sucessivas crises políticas até 1988, poucas denúncias, por crime de responsabilidade, foram encaminhadas ao Congresso Nacional. Além disso, nenhuma delas recebeu aval, da Câmara dos Deputados, para que os Presidentes da República fossem formalmente acusados, julgados e condenados, pelo Senado Federal, em processo de impeachment.

Há que se destacar, contudo, que até a segunda metade do século XX, o país vivenciou sucessivas rupturas institucionais, por meio da deposição ou renúncia de Presidentes, com alternância entre períodos democráticos e períodos sob regimes ditatoriais, a exemplo do que se deu entre 1930 e 1946, e 1964 e 1985.

Com a redemocratização do país, a partir da Constituição de 1988, inaugura-se um novo período republicano no Brasil, com a realização periódica de eleições livres e diretas, o incremento na proteção das garantias fundamentais e o fortalecimento do papel das instituições políticas. Apesar disso, dois dos cinco Presidentes eleitos entre 1989 e 2018 não concluíram seus mandatos, tendo sido condenados em processos de impeachment.

A partir da análise dos dois impeachments presidenciais ocorridos em 1992 e 2016, da doutrina especializada no tema e da jurisprudência do STF, é possível e necessário estabelecer alguns parâmetros importantes para a adequada compreensão do instituto do impeachment no constitucionalismo brasileiro contemporâneo.

Em primeiro lugar, quanto à finalidade do impeachment, em que pese a respeitável teoria que indica que o impeachment se destinaria à punição do agente público, em nossa avaliação, fundamentalmente, o instituto do impeachment tem como escopo principal a proteção das instituições e limitação do poder político, como forma de conter abusos, a exemplo do que se concebeu quando da formatação do instituto no arranjo institucional norte-americano.

Não por acaso, a Constituição assegura, para além do impeachment, a possibilidade de responsabilização da autoridade em outras jurisdições, a depender da natureza dos delitos cometidos pelo Presidente da República.

Por sua vez, a questão quanto à natureza do instituto continua sendo uma das mais controversas relativas ao impeachment. Distintamente, há aqueles que defendem sua

natureza criminal, outros, de que detém natureza estritamente política ou, ainda, aqueles que, majoritariamente, admitem sua natureza mista, congregando elementos de ordem política e jurídica.

Há que se destacar, contudo, que, no Brasil, exige-se que as condutas, objeto da denúncia, do Presidente da República correspondam a crimes de responsabilidade devidamente tipificados na Lei do Impeachment, o que afasta, desde logo, a hipótese que se trata de instituto de natureza estritamente política.

Tampouco se pode falar em instituto de natureza mista, político-jurídica ou jurídico-política, pois, diante da existência de uma lei definidora dos crimes de responsabilidade e do procedimento para responsabilização, o impeachment se consolida, em nosso ordenamento constitucional, como um instituto de natureza eminentemente jurídica, por seus pressupostos de ordem material e processual.

Além disso, há que se destacar que, no presidencialismo, conforme demonstrado anteriormente, a estabilidade do mandato não advém da confiança do Parlamento e não há, em nosso arranjo institucional, a possibilidade de responsabilização política do Presidente da República perante o Congresso Nacional. Remanesce, aqui, tão somente, a responsabilidade política difusa, perante o eleitorado, a quem compete avaliar o desempenho do governo e decidir quanto à sua continuidade ou substituição, a cada pleito eleitoral.

Assim, o impeachment, por suas características e singularidades no arranjo institucional pátrio, perde a natureza eminente política, como defendida por alguns, para assumir contornos de responsabilidade jurídica, aproximando-se do processo de responsabilização de caráter administrativo ou disciplinar do Presidente da República, no desempenho de suas funções.

Nesse contexto, filiamo-nos à corrente majoritária da doutrina que conceitua os crimes de responsabilidade no rol de infrações político-administrativas, uma vez que não se tratam de crimes propriamente ditos, mas de ações ou omissões do Presidente da República, devidamente previstas em lei, que sejam efetivamente graves e incompatíveis com o exercício das funções.

Tratam-se, além disso, de condutas que, para ensejar a devida responsabilização, devem preencher todos os pressupostos jurídicos de tipicidade,

culpabilidade e justa causa, independentemente dos fatores e condicionantes políticas que possam eventualmente influenciar na condução e no resultado do processo de impeachment.

Reitera-se que, conforme demonstrado anteriormente, a ausência de uma lei que viesse substituir a Lei nº 1.079, de 1950, tem provocado inúmeras controvérsias quanto ao procedimento de impeachment. Destacamos, nesse sentido, as divergências quanto ao papel do Presidente da Câmara dos Deputados no recebimento inicial da denúncia, dando início a sua tramitação, e a possibilidade, ou não, de fatiamento da denúncia, a exemplo do que foi feito no processo de impeachment de 2016.

Há ainda, significativa discussão quanto à possibilidade de responsabilização do Presidente da República por condutas cometidas em mandato anterior, o que, em nossa avaliação, é plenamente cabível, uma vez que o instituto da reeleição não pode ser considerado um salvo-conduto para anistiar quaisquer crimes de responsabilidade que tenham sido cometidos anteriormente.

Remanescem divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à possibilidade de instrução probatória durante a fase de exame de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, o que, como destacamos, passou a ser admitido a partir do processo de impeachment de 2016.

Quanto ao efeito vinculante, ou não, da autorização da Câmara para a instauração do processo pelo Senado Federal, embora o STF tenha permitido que o Senado, nos processos de 1992 e 2016, realizasse seu próprio juízo prévio de admissibilidade, sem se vincular ao exame realizado pela Câmara, tal expediente não encontra respaldo na Constituição de 1988 e esvazia, por completo, o papel institucional da Câmara no processo de impeachment.

Há que se destacar, também, o caráter indivisível da pena decorrente do impeachment, com dupla consequência, quais sejam, a perda do cargo e a inabilitação, por oito anos, para funções públicas. Sendo necessário reparar, portanto, entendimento empreendido nos processos de impeachment de 1992 e 2016 que, por motivações diversas, admitiram o fatiamento da pena, para imposição, de forma autônoma, da inabilitação temporária sem perda do cargo, no caso da condenação do Presidente Fernando Collor; e da perda do cargo sem inabilitação temporária, quando da condenação da Presidente Dilma Rousseff.

Ainda em relação às controvérsias relativas à defasagem da Lei do Impeachment, nos debruçamos sobre os efeitos da renúncia do Presidente da República após o

recebimento da denúncia, para defender que haveria, em nossa avaliação, perda de objeto que justificasse a continuidade do processo, pois a finalidade do referido processo de responsabilização já teria se concretizado, a partir do afastamento definitivo da autoridade denunciada, garantindo-se, com isso, a preservação das instituições políticas.

Nos alinhamos, igualmente, à corrente majoritária da doutrina – clássica e contemporânea – quanto à limitação do papel do Poder Judiciário no controle do processo de impeachment, restringindo a jurisdição constitucional à preservação do rito procedimental, do devido processo legal e dos direitos e garantias processuais das partes, especialmente da defesa do Presidente denunciado.

Entendemos, ainda, como não sendo cabível a possibilidade de revisão judicial do impeachment, haja vista que a análise material do conteúdo do processo é, por decisão do legislador constituinte – desde 1891, uma competência privativa do Poder Legislativo.

Caso se admitisse tal hipótese de revisão, estaríamos, tão somente, transferindo, de um Poder para outro, a prerrogativa para dar a palavra final sobre tais processos, inserindo o Poder Judiciário no centro das crises políticas e dos embates em que se insere todo e qualquer processo de impeachment.

Da análise dos processos de impeachment de 1992 e 2016, ocorridos no Brasil, verifica-se a existência de fatores e condicionantes políticos que possibilitaram a sua condução e conclusão pela condenação e perda dos cargos dos respectivos Presidentes da República.

Registramos, nesse sentido, elementos tais como a deterioração macroeconômica do país sob seus governos; a existência de denúncias ou suspeitas de corrupção envolvendo diretamente o presidente ou integrantes de seu governo; a queda de popularidade do Presidente e aprovação de seu governo; a mobilização da opinião pública e manifestações populares em favor do impeachment; a perda ou ausência de base de sustentação parlamentar majoritária no Congresso Nacional; e, por fim, a expectativa de poder do sucessor eventual em caso de impeachment, quais sejam, os respectivos Vice-Presidentes da República.

De todos esses fatores políticos, contudo, a perda ou ausência de base de sustentação majoritária no Parlamento tem se mostrado a condição mais essencial para a consecução dos processos de impeachment. Não por acaso, a formação e manutenção de tais

coalizões multipartidárias para obtenção de apoio no Congresso Nacional tornou-se característica elementar para compreender a dinâmica do sistema de governo brasileiro pós-1988, denominado de “presidencialismo de coalizão”.

Diante da essencialidade das coalizões, cada vez mais heterogêneas e voláteis, para a própria sobrevivência dos governos, tem se diagnosticado que tal sistemática de nosso arranjo institucional tem provocado inúmeras disfuncionalidades, entre as quais, a permanente ameaça da utilização do instituto do impeachment como forma de se destituir Presidentes da Repúblicas que, ao longo de seus mandatos, tem se mostrado sem apoio parlamentar suficiente, com alta rejeição popular ou com mau desempenho.

Impeachments, como se sabe, não se confundem com o voto de desconfiança típico de sistemas de governo parlamentaristas. Trata-se, na realidade, de instrumento para limitação e controle do poder político e de responsabilização dos Presidentes cujas condutas revelem-se incompatíveis com as funções. Justamente por isso, o impeachment deve ser considerado como medida excepcionalíssima, em oposição à determinação constitucional que preconiza a estabilidade e durabilidade do mandato presidencial.

Feitas todas as considerações, é possível concluir que o impeachment, pelo impacto e gravidade de suas consequências, sempre foi considerado um instituto controverso, que motiva duros embates entre acusação e defesa, e entre aqueles que são partidários ou opositores da condenação do Presidente da República. Ainda assim, trata-se de um dos institutos mais ricos e complexos do direito constitucional, não apenas no Brasil, mas em todo o mundo.

Daí se extrai a importância de ter o instituto do impeachment como permanente objeto de estudo, para que se possa, cada vez mais, compreendê-lo, interpretá-lo e aplicá-lo com a cautela e parcimônia necessárias, e a fim de que permaneça como sendo um instrumento de efetiva limitação do poder político, preservação da harmonia entre as instituições e de proteção do Estado de Direito, da Constituição e da própria democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, in Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988, p. 5.

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

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder, in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. 1º vol., São Paulo: Ática, 2001.

ALMEIDA, João Victor Villaverde de. Controle do soberano: como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil? Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

AMATO, Lucas Fucci. A Constituição de 1988 e o debate sobre parlamentarismo e presidencialismo. Revista de Informação Legislativa, a. 55, n. 219, jul./set. 2018.

_____. Presidencialismo às avessas? JOTA, 08 out. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/presidencialismo-as-avessas-08102020?amp>. Acesso em 10 mai. 2022.

ANASTÁCIO, Thiago Gomes. Impeachment: um tribunal do júri no Congresso. JOTA, 04 dez. 2015. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-um-tribunal-do-juri-no-congresso-04122015?amp>. Acesso em: 10 mai. 2022.

APÓS ser destituído da presidência do Equador, Lucio Gutiérrez abriga-se com diplomacia brasileira e espera remoção. Folha de São Paulo, 21 abr. 2005. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2104200501.htm>. Acesso em: 09 fev. 2022.

ARAGÃO, Alexandre. Reprovação de Dilma cresce e supera a de Collor em 1992. Folha de São Paulo, 06 ago. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/08/1665135-reprovacao-de-dilma-cresce-e-supera-a-de-collor-em-1992.shtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JR., Vidal Serrano. Curso de direito constitucional. 22ª ed., São Paulo: Verbatim, 2018.

ARRAIS, Amauri. Senado do Paraguai aprova o impeachment do Presidente Lugo. Portal G1, 22 jun. 2012. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/senado-condena-lugo-em-processo-politico-no-paraguai.html>. Acesso em: 28 jan. 2022.

ATALIBA, Geraldo. O julgamento de Collor pelo Senado. Folha de São Paulo, Caderno 4, 02 mai. 1993, p. 2.

AUYERO, Javier. The political makings of the 2001 lootings in Argentina, in: Journal of Latin American Studies, v. 38, n. 02, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

AZEVEDO, Reinaldo. As acusações que derrubaram Fernando Lugo. Revista Veja, São Paulo, 23 jun. 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/reinaldo/as-acusacoes-que-derrubaram-fernando-lugo/>. Acesso em: 28 jan. 2022.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. Poder e responsabilidade, Folha de São Paulo, Tendências e Debates, 22 ago. 2015, p. A3.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; VECCHIATTI, Roberto Iotti. Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade. Disponível em: <https://diversitas.fflch.usp.br/node/3712>. Acesso em: 20 mai. 2022.

BAKER, Peter; EILPERIN, Juliet. Clinton impeached: House approves articles alleging perjury, obstruction. The Washington Post, Washington DC, 20 dez. 1998. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/clinton-impeachment/clinton-impeached-house-approves-articles-alleging-perjury-obstruction/>. Acesso em 18 jan. 2022.

_____. Senate acquits Trump, ending historic trial. New York Times, New York, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2020/02/05/us/politics/impeachment-vote.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

BALEEIRO, Aliomar. 1946. 3ª ed., Brasília: Senado federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

BARBALHO, João. Constituição Federal Brasileira – Comentários. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1924.

BARBOSA, Rafael. Rejeição ao governo Bolsonaro vai ao recorde de 64%, diz PoderData. Poder360, 19 ago. 2021. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/rejeicao-ao-governo-bolsonaro-vai-ao-recorde-de-64-diz-poderdata/>. Acesso em 25 mai. 2022.

BARBOSA, Ruy. Comentários à Constituição Federal brasileira, coligidos e ordenados por Homero Pires. v. III, São Paulo: Saraiva, 1933.

BARROS, Sérgio Resende de. O impeachment republicano. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo, n. 12, 2006.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 12ª ed., 1990.

BATISTA, Liz. Caso Watergate levou à renúncia do presidente americano em 1974. O Estado de São Paulo, 01 jun. 2020. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo, caso-watergate-levou-a-renuncia-de-presidente-americano-em-1974,70003316732,0.htm>. Acesso em 15 jan. 2022.

BAUMGARTNER, Jody C. Introduction: Comparative presidential impeachment, in BAUMGARTNER, Jody C.; KADA, Naoko. Checking power Presidential Impeachment in comparative perspective. Westport: Praeger Publishers, 2003.

BERGER, Raoul. Impeachment: the constitutional problems. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1973.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. 2ª ed., Brasília: Paz e Terra Política, 1990.

_____. Ciência Política. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República, in A OAB e o impeachment, Brasília: Conselho Federal da OAB, 1993.

BOWMAN III, Frank O. British Impeachments (1376-1787) and the preservation of the American Constitutional Order. Vol. 46, Hastings Constitutional Law Quarterly, São Francisco, Califórnia, 2019, p. 753. Disponível online em: <https://scholarship.law.missouri.edu/facpubs/757>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRAGON, Ranier; ÁLVARES, Débora. Cunha decide começar votação do impeachment por deputados do Sul. Folha de São Paulo, Brasília, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1760156-cunha-marca-votacao-do-impeachment-para-as-14h-deste-domingo.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. Constituição Federal anotada. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Direito Parlamentar e Direito Eleitoral. Barueri: Manole, 2004.

CAMARGO, Margarida Lacombe; ANDRADE, Mario Cesar. O controle judicial do impeachment – as lições que vêm do Norte. JOTA, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-controle-judicial-impeachment-lico-es-que-vem-norte-14042016>. Acesso em 10 mai. 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. Constituição da República Portuguesa Anotada. v. II, 4ª ed., rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.

CARMO, Marcia. Confronto deixa policiais e sem-terra mortos no Paraguai. BBC, Buenos Aires, 15 jun. 2012. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2012/06/120615_paraguai_mortes_mc. Acesso em: 28 jan. 2022.

CARNERI, Santi. Presidente do Paraguai se livra de processo de impeachment por sua gestão na pandemia. El País, Assunção, 18 mar. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-03-18/presidente-do-paraguai-se-livra-de-processo-de-impeachment-por-sua-gestao-da-pandemia.html>. Acesso em: 28 jan. 2022.

CARVALHO, Cláudia Paiva. Presidencialismo e Democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Brasília, 2019.

CAVALCANTI, Themístocles. A Constituição Federal Comentada. Rio de Janeiro: Forense, vol. 2, 1948.

CHAVES, Raul. Crimes de responsabilidade. Salvador: Artes gráficas, 1960.

COLOMBO, Sylvia. Câmara do Chile aprova pedido de impeachment do presidente Sebastián Piñera. Folha de São Paulo, 09 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/11/camara-do-chile-aprova-impeachment-do-presidente-sebastian-pinera.shtml?origin=folha>. Acesso em: 01 fev. 2022.

_____. Senado do Chile rejeita impeachment do presidente Sebastián Piñera. Folha de São Paulo, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/11/senado-do-chile-livra-presidente-sebastian-pinera-de-impeachment.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2022.

CONGRESO: Pleno rechaza moción de vacancia presidencial. Andina – Agencia Peruana de Notícias, Lima, 28 mar. 2022. Disponível em: <https://andina.pe/agencia/noticia-congreso-pleno-rechaza-mocion-vacancia-presidencial-886643.aspx>. Acesso em: 29 mar. 2022.

CONGRESO rechaza moción de vacancia presidencial contra PPK. Perú 21, 22 dez. 2017. Disponível em: <https://peru21.pe/fotogalerias/ppk-pleno-congreso-debate-pedido-vacancia-389078-noticia/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

CONGRESSO derruba Bucaram. Folha de São Paulo, 07 fev. 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/2/07/mundo/5.html>. Acesso em: 09 fev. 2022.

CONGRESSO do Equador rejeita impeachment de Lasso. Portal UOL, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/ansa/2022/06/29/congresso-do-equador-rejeita-impeachment-de-lasso.htm>. Acesso em: 29 jun. 2022.

CONGRESSO do Peru aprova a abertura de procedimento que pode levar ao impeachment do presidente Pedro Castillo. G1, 14 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/03/14/congresso-do-peru-aprova-a-abertura-de-impeachment-contra-o-presidente-pedro-castillo.ghtml>. Acesso em: 15 mar. 2022.

CONGRESSO do Peru aprova impeachment e destitui presidente Martín Vizcarra. Portal G1, 09 nov. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/11/09/congresso-do-peru-aprova-impeachment-e-destitui-presidente-martin-vizcarra.ghtml>. Acesso em: 04 fev. 2022.

CORREIA, Helder Felipe Oliveira. A Lei 1.079/50 e o impeachment no direito brasileiro: análise da sua (in)compatibilidade com o presidencialismo. Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Católica de Pernambuco. Recife, 2018.

COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo. O Estado de Direito: história, teoria e crítica. Trad. Carlo Alberto Dastoli. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

COWAN, Richard; MORGAN, David; BRICE, Makini. US Senate acquits Trump as Republicans save him in impeachment again. Reuters, Washington DC, 13 fev. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-impeachment-idUSKBN2AD0AE>. Acesso em: 18 jan. 2022.

COWAN, Richard; MORGAN, David. US House impeaches Trump for a second time; 10 Republicans vote yes. Reuters, Washington DC, 14 jan. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/usa-trump-int-idUSKBN29J092>. Acesso em: 18 jan. 2022.

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

CULTURE wars around the world: polarização partidária é apontada como maior causa de tensão no Brasil. Ipsos, 2021. Disponível em: <https://www.ipsos.com/pt-br/culture-wars-around-world-polarizacao-partidaria-e-apontada-como-maior-cao-de-tensao-no-brasil>. Acesso em 18 dez. 2021.

CUNHA altera a ordem de votação do pedido de impeachment. Revista Época, 14 abr. 2016. Disponível em: <https://epoca.oglobo.globo.com/tempo/noticia/2016/04/cunha-altera-ordem-de-votacao-do-pedido-de-impeachment.html>. Acesso em 02 mar. 2022.

CUNHA JR. Dirley da. Curso de direito constitucional. 13ª ed., Salvador: Juspodivm, 2019.

CUNHA, Sérgio Sérulo da. Responsabilidade administrativa e impeachment, in A OAB e o impeachment. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1993.

CURY, Anay; BOECKEL, Cristina; CAVALLINI, Marta. Inflação oficial fecha 2016 em 6,29%, diz IBGE. G1, 11 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/inflacao-oficial-fecha-2016-em-629-diz-ibge.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

_____. Desemprego fica em 12% no 4º trimestre de 2016 e atinge 12,3 milhões. G1, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/desemprego-fica-em-12-no-4-trimestre-de-2016.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

_____; SILVEIRA, Daniel. PIB recua 3,6% em 2016, e Brasil tem pior recessão da história. G1, 07 mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-recua-36-em-2016-e-tem-pior-recessao-da-historia.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos da teoria geral do Estado. 29ª ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

DEPUTADOS do Paraguai rejeitam processo de impeachment contra presidente por acordo sobre Itaipu. G1, 20 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/08/20/deputados-rejeitam-impeachment-de-presidente-do-paraguai.ghtml>. Acesso em: 28 jan. 2022.

DEPUTADOS peruanos pedem saída do Presidente Kuczynski por ‘incapacidade moral’. G1, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/deputados-peruanos-apresentam-mocao-por-impeachment-de-kuczynski.ghtml>. Acesso em: 03 fev. 2022.

DESEMPREGO bate recorde e atinge 14,4 milhões de brasileiros. Congresso em Foco, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/desemprego-bate-recorde-e-atinge-144-milhoes-de-brasileiros/>. Acesso em 25 mai. 2022.

DÍEZ-PICASO, Luís María. La criminalidad de los gobernantes. Barcelona: Crítica, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Responsabilidade do agente público, in DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MOTTA, Fabrício. Tratado de direito administrativo: administração pública e serviços públicos. 2ª ed., rev. atual. ampl., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

DOTTI, René Ariel. Curso de direito penal. 5ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

FAGUNDES, Álvaro. Números contrariam governo Bolsonaro, e Brasil fica na metade inferior do PIB mundial na pandemia. Jornal Valor Econômico, 04 mar. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/03/04/numeros-contrariam-discurso-do-governo-bolsonaro-e-brasil-fica-na-metade-inferior-do-pib-mundial-na-pandemia.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

FAGUNDES, Miguel Seabra. O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Forense, 1967.

FALCÃO, Alcino Pinto. Constituição anotada. Rio de Janeiro: J. Konfino, 1956.

FANDOS, Nicholas; SHEAR, Michael D. Trump impeached for abuse of power and obstruction of Congress. The New York Times, New York, 18 dez. 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/trump-impeached.html>. Acesso em: 18 jan. 2022.

FARRAND, Max. The Records of the Federal Convention of 1787. Vol. 1, New Haven: Yale University Press, 1937.

_____. The Records of the Federal Convention of 1787. Vol. 2, New Haven: Yale University Press, 1937.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed., Salvador: Jurispudivm, 2017.

FERRAZ, Sérgio Valladão. Curso de direito legislativo: direito parlamentar e processo legislativo. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 40ª ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA, Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1989.

FERREIRA, Waldemar Martins. História do direito constitucional brasileiro. São Paulo: Max Limonad, 1954.

FONSECA, Annibal Freire da. O Poder Executivo na República Brasileira. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1981.

FOWKS, Jacqueline. Congresso do Peru rejeita impeachment de Martín Vizcarra. El País, 18 set. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-09-19/congresso-do-peru-rejeita-destituicao-de-martin-vizcarra.html>. Acesso em: 04 fev. 2022.

_____ ; CUÉ, Carlos E. Kuczynski renuncia à presidência do Peru para evitar impeachment no Parlamento. El País, 21 mar. 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/21/internacional/1521651903_028672.html. Acesso em: 03 fev. 2022.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. III - Parlamentarismo e presidencialismo no Brasil, in FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILA, Raul. Presidencialismo ou parlamentarismo? Brasília: Senado Federal – Conselho Editorial, 1999.

FURLAN, Flávia. Como Dilma, governadores também praticaram pedaladas. Revista Exame, São Paulo, 24 dez. 2015. Disponível em: <https://exame.com/revista-exame/pedaladas-estaduais/>. Acesso em: 02 mar. 2022.

GALINDO, Bruno. Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2016.

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

GARCIA, Mônica Nicida. Responsabilidade do agente público. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GERHADT, Michael J. The lessons of impeachment history. The George Washington Law Review, vol. 67, n. 3, mar. 1999.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Responsabilidade civil. 20ª ed., São Paulo: Saraiva, 2021.

GUIMARÃES, Luis Gustavo F. O presidencialismo de coalizão no Brasil. São Paulo: Blucher, 2020.

HILL, David; NYLEN, William R. Política y Gobierno en los Estados Unidos de América, in BUCK, Macus; CUETO, Carlos de. Manual de sistemas políticos. Granada: COMARES, 2007.

HOLTHE, Leo Van. Direito Constitucional. 6ª ed., Salvador: Juspodivm, 2010.

HORBACH, Carlos Bastide. O parlamentarismo no Império do Brasil (I): origens e funcionamento. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n. 172, out./dez. 2006. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/92827>. Acesso em 10 abr. 2021.

INVESTIGAÇÃO revela operação de ao menos 35 líderes mundiais em paraísos fiscais. Folha de São Paulo, 03 out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/investigacao-revela-operacoes-de-ao-menos-35-lideres-mundiais-em-paraissos-fiscais.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2022.

JONES, Mark P. Evaluating Argentina's presidential democracy: 1983-1995, in: MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg. Presidentialism and Democracy in Latin America. New York: Cambridge University Press, 1997.

KELLY, Prado. “Impeachment”, in FRANÇA, Rubens Limongi (org.). Enciclopédia Saraiva do Direito, v. 42, São Paulo: Saraiva, 1977.

KURLAND, Philip B. The rise and fall of the doctrine of separation of powers. Michigan Law Review, Ann Arbor, ano 3, v. 85, 1986.

LACERDA, Paulo Maria de. Princípios de Direito Constitucional Brasileiro. Rio de Janeiro: Livraria Azevedo, 1926.

LA RENUNCIA de Fujimori desde Japón provoca la dimision de su Gobierno. El País, 08 mai. 2003. Disponível em: https://elpais.com/diario/2003/05/08/portada/1052344940_850215.html#?rel=listaapoyo. Acesso em: 02 fev. 2022.

LEAL, Aurelino. Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira. Primeira Parte, Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1925.

LESSA, Mário. Da responsabilidade do Presidente da República. Rio de Janeiro: Typ. da Revista do Supremo Tribunal Federal, 1925.

LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédio republicanos para males republicanos, in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. 1º vol., São Paulo: Ática, 2001.

LOBO, Edilene. O (des)controle judicial do impeachment. Universitas Jus, Brasília, v. 27, n. 3, 2017.

LOCKE, John. Segundo Tratado sobre o Governo. 1ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos federalistas, 1787-1788. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAFEI, Rafael. Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil. 1ª ed., Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

_____; SILVA, Virgílio Afonso da. Controlando o tempo do impeachment. Revista Piauí, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/controlando-o-tempo-do-impeachment/>. Acesso em: 19 dez. 2021.

MAGALHÃES, Adriana. Especial CPIs: as atividades de PC Farias no governo Fernando Collor de Mello. Rádio Câmara, Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/266246-especial-cpis-1-as-atividades-de-pc-farias-no-governo-fernando-collor-de-mello-05-58/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

MARCELO, Diego. Senado dos EUA absolve Clinton e encerra o processo de impeachment. Folha de São Paulo, 13 fev. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft13029901.htm>. Acesso em 15 jan. 2022.

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

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Impeachment: o poder se julga Cronos, mas é Hipnos. JOTA, 20 jul. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/publicistas/impeachment-o-poder-se-julga-cronos-mas-e-hipnos-20072021?amp>. Acesso em: 10 mai. 2022.

MARTELLO, Alexandre. Rombo nas contas públicas soma R\$ 155,7 bilhões em 2016, o maior da história. G1, 31 jan. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/rombo-nas-contas-publicas-soma-r-1557-bilhoes-em-2016-maior-da-historia.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

MARTINS JR., Wallace Paiva. Poder Executivo Municipal. Prefeito e Vice-prefeito. Atribuições. Responsabilidade penal, político-administrativa e civil in NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella de; MENDES, Gilmar Ferreira (coord.). Tratado de direito municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MASCHIO, José; VALENTE, Rubens. Cubas renuncia, e Oviedo deixa a prisão. Folha de São Paulo, 29 mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft29039908.htm>. Acesso em: 24 jan. 2022.

MAXIMILIANO, Carlos. Comentários à Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1946.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 1ª ed., São Paulo: RT, 1957.

_____. Direito Municipal Brasileiro. 3ª ed., São Paulo: RT, 1977.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal, in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. 1º vol., São Paulo: Ática, 2001.

MENDES, Conrado Hübner. O STF é refém dos caprichos de seus ministros: entrevista. Entrevista concedida a Israel Nonato. 08 jun. 2016. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/conrado-hubner-mendes-o-stf-e-refem-do-capricho-dos-seus-ministros>. Acesso em: 25 mai. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. Curso de direito constitucional. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

_____; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 15ª ed., São Paulo: Saraiva, 2020

MIRANDA, Gabriel Medeiros de; REBELLO, Ana Beatriz Ferreira. O controle judicial do impeachment: dilemas e a experiência brasileira. Revista Direito Público. Edição especial, v. 16, 2019.

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. 2ª ed., São Paulo: M. Limonad, 1953, v. II.

_____. Comentários à Constituição de 1967 com a EC 1/1969. 2ª ed., São Paulo: RT, 1973, v. III.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Do espírito das leis. Trad. Edson Bini. Bauru: Edipro, 2004.

MONTES, Rocío. Maioria esmagadora dos chilenos vota por enterrar a Constituição de Pinochet. El País, Santiago, 25 out. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-10-26/maioria-esmagadora-dos-chilenos-vota-por-enterrar-a-constituicao-de-pinochet.html>. Acesso em: 01 fev. 2022.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013.

_____. Presidencialismo. São Paulo: Atlas, 2004.

MULLER, Fabiano. Judiciário deve, sempre, intervir em abusos de poder político. Consultor Jurídico, 06 set. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-set-06/fabiano-muller-judiciario-intervir-abusos-poder-politico>. Acesso em: 20 mai. 2022.

MURPHY, John. The impeachment process. Nova York: Chelsea House Publishers, 2007.

NALIN, Carolina. Inflação vai a 10,74% em 12 meses e supera pico atingido no governo Dilma. O Globo, 10 dez. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/macroeconomia/inflacao-vai-1074-em-12-meses-supera-pico-atingido-no-governo-dilma-1-25313085>. Acesso em 25 mai. 2022.

NOBRE, Marcos. Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma. 1ª ed., São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NOGUEIRA, Lauro. O impeachment: especialmente no direito brasileiro. Fortaleza: Paulina, 1947.

NOGUEIRA, Octaciano. 1824. 3ª ed., Brasília: Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

NUCCI, Guilherme de Souza. Manual de direito penal. 13ª ed., rev. atual. ampl., Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NUNES, Diego; ROBBIO, Murilo Aparecido Carvalho da Costa de. Impeachment: apontamentos para uma pesquisa histórico-jurídica sobre a Lei nº 1.079/1950. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 3, set./dez. 2019.

OAS. IACHR express concern over the ousting of the Paraguayan President. Washington DC, 23 jun. 2012. Disponível em: https://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/072.asp. Acesso em: 29 jan. 2022.

OPOSIÇÃO cobra definição da Câmara sobre regras para processo de impeachment. Agência Câmara, 15 set. 2015. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/470240-oposicao-cobra-definicao-da-camara-sobre-regras-para-processo-de-impeachment/>. Acesso em: 01 mar. 2022.

OPOSIÇÃO no Chile entra com pedido de impeachment contra Piñera por caso Pandora Papers. Folha de São Paulo, 13 out. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/oposicao-no-chile-entra-com-pedido-de-impeachment-de-pinera-por-caso-pandora-papers.shtml>. Acesso em: 01 fev. 2022.

OPOSICIÓN presentó nueva moción para vacar a Kuczynski. El Comercio, Lima, 08 mar. 2018. Disponível em: <https://elcomercio.pe/politica/oposicion-presento-nueva-mocion-vacar-presidente-ppk-noticia-502881-noticia/>. Acesso em: 03 fev. 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública - corrupção - ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OTRA moción de censura contra Vizcarra. Nuevamente la vacancia presidencial. La Ley, 20 out. 2020. Disponível em: <https://laley.pe/art/10207/otra-mocion-de-censura-contra-vizcarra-nuevamente-la-vacancia-presidencial>. Acesso em: 04 fev. 2022.

PARAGUAI inicia impeachment de Cubas. Folha de São Paulo, 25 mar. 1999. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft25039911.htm>. Acesso em 24 jan. 2022.

PARLAMENTO do Equador analisa impeachment de Lasso. Poder360, 25 jun. 2022. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/parlamento-do-equador-analisa-impeachment-de-lasso/>. Acesso em: 29 jun. 2022.

PASSARINHO, Nathalia. Eduardo Cunha lê em plenário rito do processo de impeachment. Portal G1, 24 set. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/eduardo-cunha-le-em-plenario-rito-de-processo-de-impeachment.html>. Acesso em: 02 mar. 2022.

PEREGIL, Francisco. El Congreso de Paraguay amenaza con destituir al presidente Lugo. El País, Buenos Aires, 22 jun. 2012. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2012/06/21/actualidad/1340303814_844467.html. Acesso em: 28 jan. 2022.

PEREIRA, Thomaz Henrique Junqueira de Andrade. Quais os poderes do Presidente da Câmara diante de um pedido de impeachment? Consultor Jurídico, 06 nov. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-nov-06/observatorio-constitucional-quais-poderes-presidente-camara-diante-pedido-impeachment>. Acesso em: 16 mar. 2022.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. Nova York: Cambridge Press University, 2007.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1992.

POLETTI, Ronaldo. 1934. 3ª ed., Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições técnicas, 2012.

PRESIDENTE do Peru enfrentará novo processo de impeachment por ligação com Odebrecht. O Estado de São Paulo, 15 mar. 2018. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-peru-enfrentara-novo-processo-de-impeachment-por-ligacao-com-odebrecht,70002228589>. Acesso em: 03 fev. 2022.

PRESIDENTE do Peru escapa de processo de impeachment. G1, 07 dez. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/12/07/processo-de-impeachment-de-castillo-e-rejeitado-por-congresso-do-peru.ghtml>. Acesso em: 05 fev. 2022.

RAMOS, Lauro; REIS, José Guilherme Almeida. Emprego no Brasil nos anos 90. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1997, p. 2. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1988/1/td_0468.pdf. Acesso em 25 mai. 2022.

RANIERI, Nina. Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito. 2ª ed., Barueri: Manole, 2019.

REALE, Miguel. Impeachment: conceito jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais, a. 54, n. 355, mai. 1965.

_____. O impeachment e a nova Carta. O Estado de São Paulo, Espaço Aberto, 15 set. 1992, p. 2.

RÉGIS, André. O impeachment do Presidente da República, in REGIS, André; MAIA, Luciano Mariz (orgs.) Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2004.

REPROVAÇÃO do governo Temer é de 82%, aponta pesquisa Datafolha. G1, 10 jun. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/reprovacao-ao-governo-temer-e-de-82-aponta-pesquisa-datafolha.ghtml>. Acesso em 25 mai. 2022.

RIBEIRO, João Coelho Gomes. A gênese histórica da Constituição Federal. 2ª ed., Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas da Liga Marítima Brasileira, 1917.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança, in WEFFORT, Francisco C. Os clássicos da política. 1º vol., São Paulo: Ática, 2001.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes Rocha. 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 A OAB e o Impeachment. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1993.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. 1ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SÁ FILHO, Francisco. Relações entre os Poderes do Estado: leituras de direito constitucional. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959.

SEIS partidos no Peru buscam impeachment após presidente pedir a assessoras que mintam em inquérito. Folha de São Paulo, 10 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/09/presidente-do-peru-enfrenta-cri-se-politica-apos-pedir-que-assessoras-mintam-em-inquerito-do-congresso.shtml>. Acesso em: 04 fev. 2022.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. Garantias republicanas. Folha de São Paulo, Tendências e Debates, 22 ago. 2015, p. A3.

_____. Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, vol. 2, n. 2, mai./ago. 2015.

SILVA, José Afonso da. Direito Positivo Brasileiro. 41ª ed., São Paulo: Malheiros, 2018.

_____. Prefácio, in LIMA, João Alberto de Oliveira; NICOLA, João Rafael; PASSO, Edilenice. A gênese do texto da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da. Impeachment e responsabilidade: uma análise brasileira á luz do direito comparado. Rio de Janeiro: Gramma, 2018.

SOARES, Humberto Ribeiro. Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993.

STRECK, Lênio Luiz. Constituição é contra o impeachment de Dilma por fato do mandato anterior. Consultor Jurídico, 24 ago. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>. Acesso em: 15 mar. 2022.

_____; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de; BAHIA, Alexandre. Seção III – Da Responsabilidade do Presidente da República (art. 85), in CANOTILHO, J. J.; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz; MENDES, Gilmar Ferreira (org.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013.

SUNSTEIN, Cass R. Impeachment: a citizen's guide. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press: 2017.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 18ª ed., São Paulo: Saraiva, 2020.

TAVARES, Marcelo Leonardo. Semipresidencialismo francês: a relação entre o “rei” e o “pequeno príncipe”. Revista de Informação Legislativa – RIL, v. 55, n. 217, jan./mar. 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/217/ril_v55_n217_p65.pdf. Acesso em: 12 fev. 2022.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 24ª ed., São Paulo: Malheiros, 2017.

TOCQUEVILLE, Alexis de. A democracia na América: leis e costumes. De certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O impeachment no constitucionalismo brasileiro, in LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JÚNIOR, Nelson (coord.). Crise dos Poderes da República: Judiciário, Legislativo e Executivo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

WALDIR Maranhão anula sessão de votação do impeachment na Câmara dos Deputados. Agência Câmara, Brasília, 09 mai. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/tv/487427-waldir-maranhao-anula-sessao-da-votacao-do-impeachment-na-camara-dos-deputados/>. Acesso em: 03 mar. 2022.

WALDIR Maranhão recua e revoga sua decisão de anular o impeachment. El País, Brasília, 10 mai. 2016. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/09/politica/1462807982_344402.html. Acesso em: 03 mar. 2022.

WESTIN, Ricardo. Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955. Senado Notícias, Brasília, 31 ago. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em 28 mai. 2021.

WETERMAN, Daniel. Bolsonaro bate recorde de emendas pagas com governo “entregue” ao Centrão. O Estado de São Paulo, 23 jan. 2022. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,com-governo-entregue-ao-centrao-bolsonaro-bate-recorde-de-pagamento-de-emendas,70003958743>. Acesso em 25 mai. 2022.

_____ ; SHALDERS, André. Congresso tem poder inédito sobre Orçamento e impõe agenda de projetos. O Estado de São Paulo, 20 jun. 2022. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/politica/congresso-tem-poder-inedito-sobre-orcamento-e-impoe-agenda-de-projetos/>. Acesso em 21 jun. 2022.

Legislação

ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Disponível online em: <https://www.casarsoda.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989 (Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2021-2021.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 16 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 mai. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 24 mai. 2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 mai. 2021.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. Decreto nº 27, de 07 de janeiro de 1892. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0027-1892.htm. Acesso em: 17 mai. 2021.

BRASIL. Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0030-1892.htm. Acesso em: 18 mai. 2021.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 27 mai. 2021.

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 93, de 1970 (Regimento Interno do Senado Federal). Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em: 21 fev. 2022.

CHILE. Constitución Política de la República. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion.pdf. Acesso em: 30 jan. 2022.

EQUADOR. Constitución de la República del Ecuador. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf. Acesso em: 06 fev. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constitution of the Unites States of America. Disponível online em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm. Acesso em 05 jan. 2022.

FRANÇA. Constitution du 4 octobre 1958. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2021-09/constitution.pdf>. Acessado em: 10 fev. 2022.

PARAGUAI. Constitución de la República de Paraguay. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf. Acesso em: 25 jan. 2022.

PERU. Constitución Política del Peru. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-Febrero2022.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2022.

PERU. Reglamento del Congreso de la República. Disponível em: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/Reglamento-02-2022.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2022.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa de 1976. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2022.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 834, Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, d.j. 18 fev. 1999. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1556446>. Acesso em 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.628 – Medida Cautelar, Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, d.j. 30 jun. 1997. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1676228>. Acesso em 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5498-MC, Plenário, Rel. Min. Teori Zavascki, d.j. 14 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965002>. Acesso em 01 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, Plenário, Rel. p/ acórdão: Min. Luís Roberto Barroso, d.j. 17 dez. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4899156>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941-1/DF, Plenário, Rel. p/ acórdão: Min. Sepúlveda Pertence, d.j. 09 fev. 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564-0/DF, Plenário, Rel. p/ acórdão: Min. Carlos Velloso, Brasília-DF, d.j. 23 set. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.623-9/DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, Brasília/DF, d.j. 17 dez. 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689-DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, d.j. 06 dez. 1993. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1563033>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.885-1/DF, Plenário, Rel. Min. Carlos Velloso, d.j. 28 ago. 2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.837-MC, Rel. Min. Teori Zavascki, d.j. 13 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4865805>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 33.838-MC, Rel. Min. Rosa Weber, d.j. 13 out. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4865832>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 34.087-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, d.j. 05 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=309148605&ext=.pdf>. Acesso em 24 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.127-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, d.j. 14 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964984>. Acesso em 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.128-MC, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, d.j. 14 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4964988>. Acesso em 14 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.130-MC, Rel. Min. Edson Fachin, d.j. 14 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965045>. Acesso em 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.131-MC, Rel. Min. Edson Fachin, d.j. 14 abr. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4965062>. 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.371, Rel. Min. Alexandre de Moraes, d.j. 10 dez. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5043393>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 34.418-MC, Rel. Min. Rosa Weber, d.j. 16 set. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5052305>. Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.441, Rel. Min. Alexandre de Moraes, d.j. 10 dez. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5062276>. Acesso em: 02 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 38.034, 38.133, e 38.208, Pleno virtual, Rel. Min. Cármen Lúcia, d.j. 20 mai. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6214344>. Acesso em: 20 jun. 2022.