

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE DIREITO

**JONATAS DE SOUSA MARCELINO**

**JUDICIALIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT*:**

limites ao controle do Supremo Tribunal Federal no processo de impedimento do Presidente  
da República

São Luís

2016

**JONATAS DE SOUSA MARCELINO**

**JUDICIALIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT*:**

limites ao controle do Supremo Tribunal Federal no processo de impedimento do Presidente da República

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão.

Orientador: Prof. Dr. José Cláudio Pavão Santana.

São Luís

2016

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

de Sousa Marcelino, Jonatas.

JUDICIALIZAÇÃO DO IMPEACHMENT : limites ao controle do Supremo Tribunal Federal no processo de impedimento do Presidente da República / Jonatas de Sousa Marcelino. -

2016.

64 f.

Orientador(a): José Cláudio Pavão Santana.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade

Federal do Maranhão, São Luís, 2016.

1. Impeachment. 2. Limites. 3. Supremo Tribunal

Federal. I. Cláudio Pavão Santana, José. II. Título.

**JONATAS DE SOUSA MARCELINO**

**JUDICIALIZAÇÃO DO *IMPEACHMENT*:**

limites ao controle do Supremo Tribunal Federal no processo de impedimento do Presidente da República

Monografia apresentada como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, pela Universidade Federal do Maranhão.

Orientador: Prof. Dr. José Cláudio Pavão Santana.

APROVADO EM \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. José Cláudio Pavão Santana (Orientador)

---

1º Examinador

---

2º Examinador

Aos meus familiares e amigos que não deixaram de me apoiar e incentivar durante os cinco anos de vida acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Ao Deus do céu pela vida, saúde e proteção de todos os dias.

Aos meus familiares, maiores apoiadores e incentivadores aos meus estudos e planos de vida.

Ao meu orientador, Prof. Dr. José Cláudio Pavão Santana, por dividir parte do seu conhecimento para que este trabalho fosse concluído.

Agradeço também aos poucos professores dedicados (motivo pelo qual são dignos de serem lembrados) pelo respeito aos alunos e pela instituição pública chamada Universidade Federal do Maranhão.

Aos amigos que construí durante a vida acadêmica porque fizeram parte de toda essa história.

“Aqueles que se sentem satisfeitos sentam-se e nada fazem. Os insatisfeitos são os únicos benfeitores do mundo.” (Walter S. Landor).

## RESUMO

O *impeachment* é um importante instrumento de controle das atribuições do Poder Executivo por meio de processo e julgamento realizados pelo Poder Legislativo. Contudo, nos dois casos de *impeachment* pelos quais o Brasil já passou, foram diversas as provocações ao Poder Judiciário para intervir no processo e julgamento. Os pedidos foram diversos, incluindo a anulação do *impeachment*, sendo que a Constituição Federal de 1988 deu ao Poder Legislativo, e não ao Judiciário, a competência para julgar, soberanamente, o Presidente da República por crime de responsabilidade. Sendo assim, é fundamental estabelecer os limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário no Brasil, no processo de *impeachment*, sem que ocorra violação ao princípio da separação de poderes e aos direitos das partes envolvidas.

**Palavras-chave:** *impeachment*; limites; Supremo Tribunal Federal.



## **ABSTRACT**

Impeachment is an important instrument to control the activities of the Executive Branch through a process and judgment carried out by the Legislative Branch. However, in the two cases of impeachment which Brazil has been through, there were several provocations to the Judiciary to intervene in the process and trial. In instance, there were many requests, including the annulment of impeachment. The Federal Constitution of 1988 gave to the Legislative branch, not to the Judiciary, the authority to judge sovereignly the President of the Republic for a crime of responsibility. Thus, it is fundamental to establish the limits for the highest judicial organ in Brazil, the Supreme Federal Court, in relation to the intervention in the process of impeachment. So that, there is no violation of the principle of separation of powers and the rights of the ones involved.

**Keywords:** impeachment; Limits; Federal Court of Justice.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Pergunta da pesquisa.....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Objetivos .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 Justificativa para realização do estudo .....</b>	<b>12</b>
<b>1.4 Delimitação do estudo.....</b>	<b>12</b>
<b>1.5 Organização do estudo .....</b>	<b>13</b>
<b>2 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....</b>	<b>14</b>
<b>3 BREVE HISTÓRICO DO IMPEACHMENT.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Origem do impeachment .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Evolução – natureza política .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3 História do <i>impeachment</i> no Brasil.....</b>	<b>21</b>
<b>4 CONCEITO, NATUREZA E OBJETO DO <i>IMPEACHMENT</i> .....</b>	<b>24</b>
<b>4.1 Conceito .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2 Natureza do <i>impeachment</i> .....</b>	<b>26</b>
4.2.1 Natureza política.....	27
4.2.2 Natureza penal .....	28
4.2.3 Natureza mista .....	28
<b>4.3 Objeto do <i>impeachment</i> .....</b>	<b>29</b>
<b>5 PROCEDIMENTO DO <i>IMPEACHMENT</i> .....</b>	<b>31</b>
<b>5.1 Procedimento estabelecido na Lei n° 1.079/1950 .....</b>	<b>32</b>
5.1.1 Tramitação na Câmara dos Deputados .....	33
5.1.2 Tramitação no Senado Federal .....	35
<b>5.2 Regimento interno da Câmara dos Deputados .....</b>	<b>36</b>
5.2.1 Procedimento previsto no regimento interno da Câmara dos Deputados.....	38
<b>5.3 Senado Federal .....</b>	<b>39</b>
5.3.1 Procedimento previsto no regimento interno do Senado Federal.....	40
<b>6 CASO COLLOR .....</b>	<b>42</b>
<b>6.1 Fato.....</b>	<b>42</b>
<b>6.2 Ações utilizadas no Caso Collor .....</b>	<b>45</b>
6.2.1 Mandado de Segurança n° 21.564 .....	45
6.2.2 Mandado de Segurança n° 21.623 – 9/DF.....	47

6.2.3	Mandado de Segurança nº 21.689-1/DF .....	49
<b>7</b>	<b>CASO DILMA ROUSSEFF .....</b>	<b>51</b>
7.1	<b>Fato.....</b>	<b>51</b>
7.2	<b>Ações utilizadas no Caso Dilma .....</b>	<b>52</b>
7.2.1	Mandado de Segurança nº 34.181/DF.....	52
7.2.2	Mandado de Segurança nº 34.371/DF.....	53
7.2.3	Mandado de Segurança nº 34.441/DF.....	56
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

O *impeachment* é o processo e julgamento realizado a partir de denúncia contra uma autoridade pública pela prática de crime de responsabilidade. Quando essa autoridade pública é o Presidente da República, o resultado é um longo processo que passa por diversas fases até que ocorra julgamento final, com a absolvição ou condenação, que decidirá o futuro, não só o futuro do governo, mas de toda a nação brasileira.

É importante salientar que qualquer cidadão poderá denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade. Essa denúncia deverá ser formalizada na Câmara dos Deputados Federal, que tem competência para autorizar a abertura do processo. Nesse sentido determina o art. 51, I, da Constituição Federal de 1988: “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: II - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”.

Em seguida, o processo segue para o Senado, como determina a Constituição Federal de 1988, em seu art. 52, I:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

Nos termos do referido artigo, a competência para processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade é do Senado, após autorização da Câmara dos Deputados Federal.

Sendo assim, o processo e julgamento do Presidente da República deverão ser realizados por órgãos políticos compostos por representantes do povo (Câmara dos Deputados) e dos Estados brasileiros (Senado Federal).

Esses órgãos fazem parte do Poder Legislativo e receberam, por determinação constitucional, a função de controle das atividades do Poder Executivo. Esse controle pode ser realizado, dentre outras formas, por meio do *impeachment* e tem fundamento no sistema de freios e contrapesos, teoria essa, idealizada por Montesquieu e que serve de base para garantias de liberdades públicas nos Estados democráticos de direito. Ainda no sentido de garantia das liberdades públicas e da teoria do sistema de freios e contrapesos, é que o

Supremo Tribunal Federal, representante máximo do Poder Judiciário, é acionado sempre que ocorre lesão ou ameaça a direito. É nesse sentido, que o Presidente da República, partidos políticos aliados, de oposição e movimentos da sociedade civil recorrem à Corte Máxima objetivando a tutela de direitos, ditos violados, no processo de *impeachment*.

Contudo, é importante lembrar que há entre os Poderes uma separação e que devem eles primar pela harmonia (art. 2º, da CF/88). A intervenção de um Poder nas decisões dos outros Poderes provoca, sem dúvida, insatisfação podendo alcançar o patamar de crise institucional. Por isso, qualquer decisão do Poder Judiciário, por meio de seu órgão máximo, em matéria de *impeachment*, não pode ser sem fundamento na Constituição de 1988.

Na conjuntura de processo e julgamento do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello e da ex-presidente Dilma Vana Rousseff foram diversas as provocações ao Supremo Tribunal Federal para intervir no processo de *impeachment*, tanto por parte dos partidos aliados e das próprias defesas, quanto dos partidos de oposição. Em caso mais recente, a própria ex-presidente Dilma Rousseff impetrou Mandado de Segurança um dia após o julgamento final do processo na Câmara do Senado Federal, pedindo a realização de novo julgamento.

Contudo, a própria Constituição Federal não atribuiu competência ao Supremo Tribunal Federal para anular a decisão suprema do Senado em processo e julgamento de *impeachment* do Presidente da República, daí a importância de perceber os limites de intervenção.

## **1.1 Pergunta da pesquisa**

Diante do exposto, pergunta-se: Quais os limites de interferência do Supremo Tribunal Federal no processo de *impeachment*, sem que haja ofensa ao princípio da separação dos Poderes?

## **1.2 Objetivos**

Com o estudo do tema apresentado objetiva-se traçar em linhas gerais as origens e evolução histórica do *impeachment*; discorrer, ainda que superficialmente, sobre a natureza do impedimento; conceituá-lo, analisar o seu objeto e, principalmente, entender quais os limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo *impeachment*, sem que ocorra lesão

à separação de Poderes e ao mesmo tempo sejam respeitados os direitos líquidos e certos das partes.

### 1.3 Justificativa para realização do estudo

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determinou a independência dos Poderes ao mesmo tempo em que previu a harmonia entre eles (art. 2º, da CF/88). Sendo assim, foi estabelecido o sistema de freios e contrapesos como forma de impedir que um Poder se sobrepujasse aos outros.

Contudo, nos dois processos de impedimento contra o Presidente da República já ocorridos no Brasil, o Supremo Tribunal Federal, órgão protetor da Constituição Federal e última instância do Poder Judiciário brasileiro, foi acionado diversas vezes para intervir no processo de *impeachment*, seja pelos próprios ex-presidentes, seja pelos partidos aliados ou pelos partidos de oposição, desejando intervenção judicial para tutelar os seus interesses.

Dessa forma, o presente trabalho fará uma abordagem sobre os limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo de impedimento do Presidente da República, sem que isso resulte em lesão ao princípio da separação dos poderes, pois, como bem escreve Mendes (2015, pág. 39):

Entende-se, então, que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, proclamasse, no seu art. 16, que não teria constituição a sociedade em que os direitos não estivessem assegurados, nem a organização estatal em que não se definisse a separação de poderes.

Daí a importância de se traçar limites claros de intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo de *impeachment* para que não ocorra violação da separação de poderes e ao mesmo tempo não sejam desrespeitados direitos das partes envolvidas no processo.

### 1.4 Delimitação do estudo

O presente estudo limita-se a analisar o processo de *impeachment* do Presidente da República, com foco nos limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal, para que não ocorra inobservância dos ditames constitucionais e ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

## 1.5 Organização do estudo

O tema será abordado essencialmente pela pesquisa bibliográfica e pela análise do processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Melo e da ex-presidente Dilma Vana Rousseff, além da pesquisa doutrinária, de artigos, da legislação, em especial da Constituição Federal, e outros meios de informação.

Como já referido antes, com o estudo do tema apresentado objetiva-se o estudo do princípio da separação de poderes; traçar em linhas gerais as origens e evolução histórica do *impeachment*; discorrer, ainda que superficialmente, sobre a natureza do impedimento; conceitua-lo e analisar o seu objeto.

A abordagem também analisará o procedimento e processo do *impeachment*; a tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Em seguida, far-se-á o estudo e análise dos dois casos de *impeachment* que ocorreram no Brasil: o caso Collor e o caso Dilma Rousseff, como formas de alcançar o entendimento do limite de intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo.

Por fim, pretende-se opinar, com base na doutrina e jurisprudência, sobre quais os limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo do *impeachment*, sem que ocorra lesão ao princípio da Separação dos Poderes e aos direitos das partes envolvidas.

## 2 PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Para entender os limites de intervenção de um Poder nos outros é relevante compreender os postulados básicos do princípio da Separação de Poderes.

A princípio é necessário salientar que não existe Estado sem Poder. Este é uno. O exercício, contudo, desse Poder pode ser concentrado em apenas um órgão, como nos Estados absolutistas da Idade Moderna, ou pode ser distribuído a vários órgãos como forma de estruturar o Estado para evitar o Poder absoluto e concentrado.

A concentração de Poder revelou-se, ao longo da História, uma ameaça às liberdades individuais, tendo em vista que aquele que o exerce pode fazer o que bem entender, sem qualquer responsabilidade. Surgiu, assim, a necessidade de repartição desse Poder, como bem observa Ferreira Filho (2012, pág. 646):

À luz da experiência, porém, essa concentração aparece inconveniente para a segurança do indivíduo, por dar a alguém a possibilidade de fazer de todos os outros o que lhe parecer melhor, segundo o capricho do momento. Embora tenha ela a vantagem da prontidão, da presteza de decisões e de sua firmeza, jamais pode servir à liberdade individual, valor básico da democracia representativa. A necessidade de prevenir o arbítrio, ressentida onde quer que haja apontado a consciência das individualidades, leva à limitação do poder, de que a divisão do poder é um dos processos técnicos e, historicamente, dos mais eficazes.

Celso Ribeiro Bastos descreve como se dá a separação dos Poderes, enfatizando que o Poder Legislativo é o responsável por editar normas gerais e abstratas e os Poderes Executivo e Judiciário são responsáveis por realizar os atos concretos, sendo que a atuação do Poder Judiciário funda-se nas situações em que existem litigiosidade e contenciosidade, já a atuação do Poder Executivo é fundada no cumprimento das leis, independentemente da existência ou não de litigiosidade. O ilustre autor ainda cita exemplo de como ocorre a atuação de cada Poder na separação de Poderes:

A teoria da separação dos poderes diz que, qualquer que seja a atividade estatal, esta deverá ser sempre precedida por normas do último tipo citado, isto é, normas abstratas e gerais, denominadas leis. Os atos concretos, ainda segundo a teoria ora exposta, só serão legítimos na medida em que forem praticados com fundamento nas normas gerais. Assim, exemplificando, a cobrança de um tributo de determinado contribuinte é legal, desde que, entretanto, a cobrança em norma genérica e abstrata que diga que alguém que, porventura, venha a encontrar-se na situação X, deverá pagar Y a título de imposto. Eis aí a função legislativa e a executiva. Além dessas, é prevista uma terceira função: a judiciária. Esta consiste em dirimir, em cada caso concreto, as divergências surgidas por ocasião da aplicação das leis. Estas dão lugar a múltiplas relações (entre o Poder Público e os particulares, ou entre um particular e outro particular), que são suscetíveis de gerar divergências entre as partes quanto à interpretação correta a ser dada à lei, ou quanto à ocorrência



ou inoportunidade de certo fato. Estas controvérsias não podem deixar o Estado inerte, sob pena de colocar em risco a eficácia de todo o ordenamento jurídico. Impõe-se que ele saia em defesa da execução e do cumprimento das leis toda vez que estas despertem dúvidas. É a atividade jurisdicional. Tanto esta quanto a executiva são atividades de aplicação da lei a casos concretos. O que diferencia a primeira da segunda é que aquela aplica a norma aos casos em que exista litigiosidade ou contenciosidade, enquanto a segunda dá cumprimento às leis, independentemente da ocorrência de oposição ou controvérsia (Bastos, 1999, pág. 264).

A Constituição da República de 1988, seguindo as mesmas diretrizes das constituições anteriores, consagrou o princípio da separação dos Poderes como princípio fundamental do Estado Republicano brasileiro, em seu art. 2º: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Esse princípio é de fundamental importância para o Estado democrático e para as liberdades nele defendidas.

Pela relevância desse princípio é que ele foi elevado ao nível de “cláusula pétrea”, ou seja, é uma determinação constitucional que não está sujeita ao Poder Constituinte Reformador, recebendo proteção especial, nos termos do art. 60, §4º, inciso III, da Constituição Federal:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais.

O princípio da separação dos Poderes possui defensores desde a antiguidade. Aristóteles afirmou em sua obra *Política* que a separação de Poderes era condição de existência de um governo misto, como forma de se obter poderes limitados e garantir as liberdades individuais. Para isso, era necessário repartir as funções do Estado em funções *deliberante*, *executiva* e *judiciária*. A função *deliberante* consistia em tomar as principais decisões. A função *executiva* cuidava da aplicação dessas decisões. A *judiciária* buscava fazer justiça. Nesse sentido discorre Ferreira Filho (2012, pág. 655):

Essa classificação que é devida a Montesquieu encontra, porém, antecedentes na obra de Aristóteles e de Locke. O primeiro, na *Política*, reparte as funções do Estado em *deliberante* (consistente na tomada das decisões fundamentais), *executiva* (consistente na aplicação pelos magistrados dessas decisões) e *judiciária* (consistente em fazer justiça), sem cuidar de sua separação, sem sugerir, ainda que de longe, a atribuição de cada uma delas a órgão independente e especializado.

A principal função da separação de Poderes é a contenção do poder, ou seja, a limitação do poder. É nesse sentido que a separação de Poderes é uma das principais garantias

das liberdades individuais e públicas. Com poder ilimitado, ele é utilizado para práticas arbitrárias, pondo em risco as liberdades públicas. Com poder limitado, a liberdade é garantida. Nesse sentido, Cunha Júnior (2016, pág. 882):

Devido a sua notável importância para a liberdade individual, desde a antiguidade, com Aristóteles, já se defendia a separação dos Poderes como condição de existência de um governo misto, com poderes limitados. A ideia fundamental da doutrina da separação dos Poderes é a contenção do poder. Daí, fácil perceber-se que o princípio da separação dos Poderes é, senão de todas, uma das principais garantias das liberdades públicas. Sem a contenção do poder, o exercício ilimitado do poder desborda para práticas iníquas e arbitrárias, pondo em risco as liberdades. Ao revés, poder limitado é liberdade garantida.

Em tempos mais próximos, a teoria da separação dos Poderes foi atribuída a John Locke. Em sua obra *Two treatises of government* surgida por volta de 1689, o filósofo inglês reconhece a existência de três funções distintas: a *legislativa* (decidia como deveria ser o emprego da força pública), a *executiva* (responsável por aplicar essa força pública, com o objetivo de assegurar a ordem e o direito) e a *federativa* (cuidava da relação com outros estados). A referida obra foi um dos fundamentos dos princípios de liberdade política da revolução Gloriosa de 1688, resultando no fim do absolutismo real na Inglaterra. Nesse sentido, Ferreira Filho (2012, pág. 652):

A divisão funcional do poder — ou, como tradicionalmente se diz, a “*separação de poderes*” — que ainda hoje é a base da organização do governo nas democracias ocidentais, não foi invenção genial de um homem inspirado, mas sim é o resultado empírico da evolução constitucional inglesa, qual a consagrou o *Bill of Rights* de 1689.

De fato, a “gloriosa revolução” pôs no mesmo pé a autoridade real e a autoridade do parlamento, forçando um compromisso que foi a divisão do poder, reservando-se ao monarca certas funções, ao parlamento outras e reconhecendo-se a independência dos juízes.

Esse compromisso foi teorizado por Locke, no *Segundo tratado do governo civil*, que o justificou a partir da hipótese do estado de natureza. Ganhou ele, porém, repercussão estrondosa com a obra de Montesquieu, *O espírito das leis*, que o transformou numa das mais célebres doutrinas políticas de todos os tempos.

Da citação acima percebe-se que foi com Montesquieu que a teoria da separação dos Poderes ganhou a forma que se conhece hoje. Bastos (1999, pág. 265) destaca a característica racionalista do escritor francês e o exalta afirmando que ele se tornou um dos maiores autores que influenciaram o advento do Estado Constitucional:

Como um racionalizador do poder, Montesquieu colocou-se em frontal antagonismo com a ordem existente e tornou-se um dos autores que mais contribuíram para o advento do Estado Constitucional ou de Direito. Sua inspiração filosófica era sem dúvida o racionalismo, iniciado com Descartes, que se opôs energeticamente ao irracionalismo dominante na Idade Média e influente ainda, na sua época, sobretudo

no que dizia respeito à legitimação do poder, que era procurada na tradição e na sua origem divina.

Montesquieu é, pois, um precursor do Estado liberal burguês. A Revolução Francesa iria elevar ao apogeu a afirmação de sua doutrina, ao estipular, na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, que um Estado cuja Constituição não consagrasse a teoria da separação de poderes era um Estado sem Constituição.

Em sua obra *De l' esprit des lois*, o célebre escritor francês, seguindo o pensamento racionalista, concluiu que o homem que possui o poder tende abusar dele até que encontre limites. Entendeu ainda que o poder só pode ser contido pelo próprio poder. Montesquieu afirmou que o Estado tem três poderes, que são o Legislativo (com a função de legislar), o Executivo (com a função de administrar) e o Judicial (com a função de julgar). Entendeu o filósofo que em um Estado, para que seja garantida a liberdade, é indispensável que esses três poderes não estejam reunidos na mão de apenas um órgão. Dessa forma, é necessário que eles sejam repartidos entre os diferentes órgãos do Estado, de modo que cada um, sem sair de sua competência, poderá impedir que os outros extrapolem as suas funções. A ideia de Montesquieu, portanto, ia além de uma divisão de funções, era também a de que houvesse uma recíproca limitação de Poderes, o que só era possível em um ambiente em que os Poderes distintos fossem exercidos por órgãos diferentes. Esse pensamento foi uma das bases da Constituição norte-americana de 1787.

Bastos (1999, pág. 265) descreve com propriedade o mérito da teoria da separação de Poderes idealizada por Montesquieu:

Estas são, em apertada síntese, as características fundamentais das Funções legislativa, executiva e judiciária. O mérito essencial da teoria de Montesquieu não reside, contudo, na identificação abstrata dessas formas de atuar do Estado. Isto, como já vimos, já fora feito, se bem que mais toscamente, na Antiguidade, por Aristóteles. Montesquieu, entretanto, foi aquele que, por primeiro, de forma translúcida, afirmou que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu a divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica. Os órgãos que dispõem de forma genérica e abstrata, que legizam, enfim, não podem, segundo ele, ser os mesmos que executam, assim como nenhum destes pode ser encarregado de decidir as controvérsias. Há de existir um órgão (usualmente denominado poder) incumbido do desempenho de cada uma dessas funções, da mesma forma que entre eles não poderá ocorrer qualquer vínculo de subordinação. Um não deve receber ordens do outro, mas cingir-se ao exercício da função que lhe empresta o nome.

Entretanto, foi na Revolução francesa que a separação de Poderes tornou-se dogma universal. O art. 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 determinou que “Toda sociedade na qual não esteja assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação dos poderes, não tem constituição”.

Cunha Júnior (2016, pág. 882) discorre que:

É preciso, entretanto, enfatizar que não basta a divisão de funções do Poder, pois essas diferentes funções podem ser exercidas, de forma concentrada, por um único órgão. É necessário algo mais: que essas distintas funções sejam exercidas por órgãos também distintos. Ou seja, que os Poderes legislativo, executivo e judiciário sejam desempenhados por órgãos diferentes, “de maneira que, sem nenhum usurpar as funções dos outros, possam cada qual impedir que os restantes exorbitem da sua esfera própria de ação”. Só assim é possível o controle do poder pelo poder; só assim é possível a plena realização da separação dos poderes. É essa a essência da doutrina da separação dos poderes.

No direito brasileiro a separação de Poderes tem fundamento na independência e harmonia entre os órgãos que exercem o poder. O significado dessa independência e harmonia é que, embora exista a independência entre eles, pois não há subordinação no exercício das funções, a Constituição Federal de 1988 determinou um mecanismo de controle mútuo. Esse controle de um órgão sobre os outros é o que se convencionou chamar de sistemas de freios e contrapesos, que são direcionados à busca do equilíbrio indispensável à realização do bem comum e para barrar o livre arbítrio de um Poder em detrimento dos outros e especialmente sobre os governados.

Montesquieu já havia apontado a necessidade de interferências recíprocas, compreendida na expressão *checks and balances*, como forma de limitação do poder.

Podem ser citados como exemplos desse controle recíproco: a) a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos emanados do poder público, quando ofenderem a Constituição Federal de 1988; b) o poder que possui o Executivo de vetar projetos de leis inconstitucionais ou que sejam contrários ao interesse público; c) o poder que tem o Executivo para iniciar projetos e solicitar a urgência na tramitação dos projetos de lei de sua iniciativa; c) o poder que tem o Legislativo de fiscalizar os atos realizados pelos outros Poderes, principalmente nos aspectos financeiros, contábeis e orçamentários; d) o poder que tem o Legislativo de emendar os projetos de leis de iniciativa do Executivo; e) o poder de julgar o Presidente da República e os Ministros de Estado pela prática de crimes de responsabilidades etc.

Dessa forma é que o julgamento do *impeachment* pelo Poder Legislativo constitui importante mecanismo de controle recíproco do poder. Sendo assim, qualquer intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo de impedimento do presidente da República deverá ter autorização constitucional e não violar a competência do Legislativo de funcionar como órgão julgador, anulando as decisões deste ou interferindo indevidamente no processo.

Mas afinal qual foi a evolução histórica do *impeachment* no Brasil e no mundo?

### 3 BREVE HISTÓRICO DO IMPEACHMENT

O *impeachment*, assim como os demais instrumentos do Direito, possui uma origem e evolução histórica que ajuda a entender as características que este instituto possui na modernidade.

#### 3.1 Origem do impeachment

A origem do *impeachment* remonta a idade média, mais precisamente, por volta do século XIII, quando na Inglaterra o instituto foi utilizado para garantir punição aos membros frequentadores da Corte acusados da prática de crimes pela população, resultando na abertura de investigações.

Nesse sentido, Riccitelli (2006, pág. 5) pondera que:

Como afirmam os mais autorizados léxicos, o *impeachment* teve suas raízes na Inglaterra a partir do século XIII, quando foi utilizado como alternativa para garantir a punição, em geral de nobres e frequentadores da corte, acusados pelo clamor popular, ensejando a abertura de investigação por uma das casas parlamentares.

Semelhante (não igual) ao que acontece no Brasil com o sistema bifásico (autorização da Câmara dos Deputados e processo e julgamento pelo Senado Federal), na Inglaterra, o recebimento da acusação ficava ao encargo da Câmara dos Comuns e o julgamento era de responsabilidade da Câmara dos Lordes. Desde a origem a participação popular é um dos pontos mais relevantes, ainda que seja por meio de representantes eleitos, como nos casos dos integrantes da Câmara dos Comuns, na Inglaterra, e dos integrantes da Câmara dos Deputados, no Brasil. A participação popular é o que abastece o *impeachment*, como afirma Barros (apud Riccitelli, 2006, pág. 22): “Sem a voz do povo, o *impeachment* é um instituto mudo ou tartamudo. Ela o exige, o impulsiona, o dispensa”.

Em sua origem o instituto tinha natureza criminal, uma vez que era utilizado como pena pela prática de um crime e tinha como objetivo principal a destituição da autoridade. As penas poderiam variar desde a perda do cargo e pagamento de multas até castigos corporais e morte. Nesse sentido, Riccitelli (2006, pág. 6):

Inicialmente de natureza criminal, o *impeachment* submetia os acusados a penas que variavam desde a perda do cargo de autoridade, pagamento de multas, até a punição por castigo corporal, que podia culminar, inclusive, com a própria morte. O instituto

do *impeachment* desenvolveu-se particularmente do século XIII à primeira metade do século XVII, quando passou a ser menos frequente. Na sua origem, apresentava caráter judicial, baseava-se em crime e, além de ter como principal objetivo a destituição da autoridade condenada, assegurava ampla defesa.

Os primeiros casos de que se tem notícia são os do David irmão de Llewellyn, em 1283, o do Conde de Lancaster, ocorrido em 1322, o de Roger Montiner, o de Simon Beresford, no ano de 1330 e o do Arcebispo de Cantuária, John Stratfor, que foi acusado em 1341 de práticas difamatórias.

### 3.2 Evolução – natureza política

A partir do século XIV o *impeachment* começou a tomar as características do instituto que conhecemos hoje, não mais com caráter natureza criminal, mas sim político. O primeiro caso de impedimento com natureza política de maior repercussão registrado foi o do Willian Latimer, mais conhecido como Lorde Latimer, um nobre diplomata e militar inglês, que foi condenado em um processo de *impeachment* por traição e corrupção que resultou na perda do cargo público, no pagamento de uma multa e prisão, por volta de 1376. A primeira mulher a sofrer um processo de impedimento foi Alice Perrers, em 1377. A partir daí o instituto do *impeachment* passava a ter natureza eminentemente política (Barros apud Riccitelli, 2006, pág. 23).

Contudo, no direito inglês, o rei não poderia sofrer *impeachment*, isso porque pela teoria do direito divino o rei era instituído pela vontade de Deus, não podendo ser responsabilizado pelos seus atos, fazendo valer o brocardo “*the king can do no wrong*” que significa que o rei não pode agir mal. A responsabilização da Coroa só veio a partir de 1947 com *Crown Proceeding Act*, lei a partir da qual se passou a admitir ações civis contra o Estado inglês. Antes, quem respondia pelos danos causados eram os funcionários, pois o princípio do “*the king can do no wrong*” vigorava junto com a *teoria da irresponsabilidade* do Estado (Di Pietro, 1997, apud Riccitelli, 2006, pág. 7). Para que a Coroa pudesse responder era necessário que ela não tivesse observado todos os deveres de cuidado que um patrão deve aos empregados.

O *impeachment* passou um longo período de tempo em desuso. Ficou adormecido a partir de 1549, depois da acusação do cardeal Wolsey e *sir* Thomas, até 1620, quando a Câmara dos Comuns sugeriu a reativação do instituto para condenar *sir* Giles Mopesson por prática de Monopólio e Francis Bacon, que era chanceler, por corrupção. Em 1626 houve o

*impeachment* do duque de Buckingham condenado por monopolizar cargos do Estado. Entre 1621 a 1715 foram muitas as ocorrências de impedimento, como bem observa Riccitelli (2006, pág. 81): “No período de 1621 a 1715, verificou-se a ocorrência de aproximadamente 50 casos, segundo descrevem os historiadores, apesar das infrutíferas tentativas contrárias do rei”. A partir de 1806, ano em que lorde Melville foi acusado de usar indevidamente recursos, o instituto caiu em desuso novamente.

Em 1875, o *impeachment* foi constitucionalmente admitido na França contra o Presidente, nos crimes considerados de alta traição, e contra os Ministros de Estado. Eram admitidas penas civis, criminais e administrativas. Segundo Riccitelli (2006, pág. 9), a Constituição de 1946 criou um tribunal de julgamento formado por 30 (trinta) juízes dos quais 20 (vinte) eram eleitos pela Assembleia Nacional dentre os deputados e 10 (dez) eleitos, pela própria Assembleia, que não eram integrantes dela, em geral juízes. O julgamento era secreto e o voto tomado pela maioria absoluta.

### **3.3 História do *impeachment* no Brasil**

O *impeachment* aplicado no Brasil tem origem anglo-norte-americana, pois foi criado para proteger a sociedade de condutas indesejáveis de seus governantes, como bem sintetiza Cretella Júnior (apud Riccitelli, 2006, pág. 15) definindo a finalidade que possui o instituto: “medida que tem por finalidade impedir a permanência no poder daquele que desmereceu a confiança popular, por havê-la abalado”.

No direito brasileiro a influência norte-americana só não ocorreu na Constituição de 25 de março 1824. Constituição essa derivada do Brasil Império que expressamente previa a irresponsabilidade do imperador nos moldes do brocardo inglês *The king can do no wrong*, princípio consagrador da irresponsabilidade do governante. O art. 99 do texto constitucional de 1824 assim determinava: “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada; ele não está sujeito à responsabilidade alguma”.

Contudo, havia previsão para processo e julgamento dos ministros de Estado, pelos crimes previstos no art. 133 do texto constitucional de 1824 (Riccitelli, 2006, pág. 32): “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos”.

O art. 134 do referido texto constitucional determinava que uma lei definisse a natureza dos delitos e como proceder contra eles, essa lei foi criada em 1827. Já o art. 135 determinava que a ordem oral ou escrita do imperador não tirava a responsabilidade dos ministros de Estado.

A partir de 15 de novembro de 1889, o Brasil passou a ser uma República Federativa, deixando de ser um Estado Imperial para ser uma República presidencialista. Dessa forma, não fazia mais sentido manter a aplicação do brocardo *The king can do no wrong* que tornava o rei irresponsável pelos seus atos. Nesse sentido os arts. 29 e 53 da Constituição de 1891 previu a responsabilidade do Presidente da República e dos ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente, delegando competência para declarar a procedência da acusação à Câmara dos Deputados. Já nos arts. 53 e 54 havia a previsão de que o *impeachment* deveria ser fundado em crime de responsabilidade. No art. 54, por exemplo, foram elencadas todas as possibilidades em que o presidente da República Federativa do Brasil pudesse cometer esses crimes de responsabilidade, para evitar confusões terminológicas e principalmente limitar a aplicação do instituto. Riticceli (2006, pág. 15) afirma que:

o *caput* do referido artigo determinava serem crimes de responsabilidade os atos praticados pelo Presidente da República que atentassem contra: a) a existência política da União; b) a Constituição e a forma de governo federal; c) o livre exercício dos poderes políticos; d) o gozo e exercício legal dos direitos políticos, ou individuais; e) a segurança interna do país; f) a probidade da administração; g) a guarda e o emprego constitucional do dinheiro público; h) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. O § 10 previa serem aqueles delitos definidos em lei especial. O § 2º previa outra lei para regular a acusação, o processo e o julgamento e o § 3º determinava a primeira sessão do Congresso, como momento oportuno de elaboração das leis indicadas, nos dois primeiros parágrafos.

Após a declaração de procedência da ação o Presidente era afastado das funções. O julgamento era responsabilidade do Senado Federal, presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, conforme arts. 33 e 53 da Constituição de 1891.

Segundo Riticcelli (2006, pág. 17), a proposta, processo e julgamento previstos na Constituição Imperial de 1824 permaneceram na Constituição de 1891 (arts. 29 e 33); persistiu na Constituição de 1946 (arts. 59, I e 62, I); continuou na Carta de 1967 (arts. 42, I e 44, I); e esteve também na Carta constitucional de 1969 (arts. 40, I e 42, I), nas quais a Câmara dos Deputados realizava o juízo de pronúncia e o Senado Federal julgava o Presidente da República por crime de responsabilidade.

A previsão da Constituição de 1988 determina que cabe a Câmara dos Deputados (art. 51, I) decidir sobre receber ou não a acusação e autorizar ou não o Senado Federal a abrir



processo e julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade. Dessa forma, houve mudança na previsão constitucional sobre o processo e julgamento. Atualmente, a Câmara dos Deputados apenas autoriza a abertura do processo, não realiza mais o juízo de admissibilidade. E ao Senado Federal é que incumbe processar e julgar o Presidente da República pelos crimes de responsabilidade (art. 52, I), nitidamente inspirada no art. 86 da Constituição Polaca de 1937.

## 4 CONCEITO, NATUREZA E OBJETO DO *IMPEACHMENT*

Além da evolução histórica do *impeachment* faz-se necessário compreender também qual o conceito que a doutrina tem atribuído a esse instituto, além de sua natureza e objeto. É o que se passa a examinar.

### 4.1 Conceito

A palavra *impeachment* vem do latim *impedimentum* que significa impedir, proibir a entrada com os pés, ou seja, proibir a entrada de alguém. Em inglês o verbo *to impeach* quer dizer por em dúvida, depreciar, acusar, incriminar para que o criminoso não exerça funções públicas. Discorrendo sobre a etimologia da palavra *impeachment*, Riccittelli (2006, pág. 1) entende que:

Em inglês, como decorrência da evolução natural do significado do termo, atualmente o verbo *to impeach* significa o ato de acusar, pôr em dúvida, depreciar, incriminar com o objetivo de impedir o indivíduo criminoso (especialmente um alto funcionário) de, em razão da função que exerce, agir contra o interesse público. De fato, o verbo cognato de *impeachment* é *to impeach* e, conforme a didática tradução que Cretella Júnior faz do texto da obra de Hornby-Gatenby-Wakefield, *The advanced learner's dictionary of current English*, tem o sentido de "incriminar ou acusar" de crime ou mau procedimento, com a finalidade de impedir" a pessoa criminoso: especialmente incriminar um funcionário do Estado de traição ou má conduta durante seu tempo de serviço, como impedir" um juiz que aceitou "suborno".

O *impeachment* é o instrumento utilizado para processar e julgar autoridade pública por crimes de responsabilidades. Nos termos da Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o processo de julgamento desses crimes, e do art. 52, inciso I e II (incluído pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004) da Constituição Federal, poderão sofrer o processo e julgamento por *impeachment* o Presidente da República, o Vice – Presidente da República, os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes de responsabilidade conexos com o Presidente ou Vice – Presidente da República; os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça, os membros do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União; os Governadores e os Secretários dos Estados. Além desses, os Prefeitos e Vereadores também poderão sofrer os

efeitos do impedimento, conforme determina o Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967. Contudo, pelo objetivo do presente trabalho, o foco estará no Presidente da República.

Gonçalves Filho (2012, pág. 764), afirma que o impedimento é o instituto que sanciona a conduta de autoridade pública, resultando em destituição do cargo e em pena de caráter político:

Como expressão ainda da função de controle do Parlamento sobre o governo, deve, a nosso ver, ser encarado também o *impeachment*. Por *impeachment*, de modo lato, se deve aqui entender o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta de autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político.

A destituição do cargo público e a pena de caráter político ocorrem porque o Presidente da República, quando considerado culpado em processo de *impeachment*, é condenado por um crime de responsabilidade (objeto do *impeachment*), nesse sentido, Paulo e Alexandrino (2015, pág. 490):

O *impeachment* nada mais é do que o impedimento da autoridade para o exercício do cargo ou mandato, em razão da prática de crime de responsabilidade. Além da perda do mandato, que só poderá ser imposta por deliberação de dois terços dos membros do Senado Federal, a condenação impõe a inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (CF, art. 52, parágrafo único).

No mesmo sentido, Oliveira (2011, pág. 130):

O *impeachment* (impedimento) deve ser entendido como o processo pelo qual o Poder Legislativo pune a conduta da autoridade pública que cometeu crime de responsabilidade, destituindo-a do cargo e impondo-lhe uma pena de caráter político.

Os crimes de responsabilidade possuem natureza jurídica de crimes políticos. Não são propriamente infrações de natureza penal a exemplo dos crimes previstos nas legislações penais, mas infrações político – administrativas, como bem menciona Lenza (2015, pág. 1138):

Os detentores de altos cargos públicos poderão praticar, além dos crimes comuns, os **crimes de responsabilidade**, vale dizer, infrações político-administrativas (crimes, portanto, de natureza **política**), submetendo-se ao processo de *impeachment*.

Barros (2005) traz uma definição completa do instituto do *impeachment*, afirmando que:

conceituado genericamente, o *impeachment* é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo.

Portanto, o instituto do *impeachment* é o processo por meio do qual o Legislativo pune a conduta de uma autoridade pública, inclusive o Presidente da República, pelo cometimento de crime de responsabilidade, resultando na perda do cargo público e pena de caráter político, que é a inabilitação para o desempenho da função pública por oito anos.

#### 4.2 Natureza do *impeachment*

Questão relevante a ser esclarecida é sobre a natureza do *impeachment*. Não é unânime entre os doutrinadores se o instituto possui uma natureza de cunho político ou se é de natureza penal. Há ainda defensores de uma terceira natureza para o instituto, que seria a natureza mista, político-jurídica.

A doutrina majoritária brasileira entende que o instituto tem natureza política, como Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Paulo Brossard e Carlos Maximiliano, além de outros. Na defesa da natureza penal do instituto está Pontes de Miranda. E, por último, José Frederico Marques defende que a natureza do *impeachment* é mista. Nesse sentido, Ferreira Filho (2012, pág. 774):

A maioria da doutrina brasileira entende que o *impeachment* é um instituto de natureza política. Entre os adeptos desta tese arrolam-se Brossard, o melhor monografista da matéria, Themístocles Cavalcanti, Epitácio, Maximiliano etc. Em igual posição coloca-se a jurisprudência, segundo relata Brossard (*O impeachment*, cit., p. 82). A tese de que o *impeachment* possui natureza penal, entretanto, conta com defensores, entre os quais se salienta Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*, v. 3, p. 138). Enfim, posição intermediária ocupa pelo menos um ilustre mestre, o Prof. José Frederico Marques (*Da competência em matéria penal*, São Paulo, 1953, p. 154), que dá ao *impeachment* natureza mista.

Contudo, não é tarefa fácil definir a natureza do *impeachment* e os motivos são diversos, como a evolução do instituto, passando de uma natureza estritamente penal, na Idade Média, para uma natureza controvertida atualmente. Além disso, a presença de fatos que possuem natureza política e outros de natureza criminal também dificultam a definição da natureza do instituto, como bem observa Riccitelli (2006, pág. 20) fazendo referência a Paulo Bossard :

O então ministro justifica ainda a dificuldade de fixação da natureza do *impeachment* na apuração da responsabilidade do Presidente da República, apresentando vários motivos entre eles: a deficiência terminológica do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; o desordenado arrolamento de fatos históricos, precedentes parlamentares e escritos jurídicos, ocorridos e enunciados em épocas e países diferentes; as reminiscências do instrumento que foi criminal e que persistem em alguns pontos, apesar da mudança substancial nele operada; pela manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; pela presença de fatos que apresentam simultaneamente traços políticos e criminais.

Portanto, a abordagem será breve e apenas quanto aos argumentos apresentados pelos defensores de cada uma das naturezas citadas, não tendo como objetivo esgotar a discussão sobre o tema, tendo em vista a complexidade e amplitude do assunto.

#### 4.2.1 Natureza política

Paulo Brossard Pinto (1992, pág. 76 apud Riccitelli, 2006, pág. 20) é um dos defensores mais ardentes da natureza jurídica do *impeachment*. Para ele o instituto é fundado em matérias políticas, tem fins políticos e processo político, sendo, portanto, político por excelência, como se depreende do trecho a seguir:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos.

Outro defensor da natureza política do instituto foi Themistocles Cavalcanti (Riccitelli, 2006, pág. 20) para quem o *impeachment* resulta em redução da capacidade para o exercício da vida política, apesar de reconhecer que a perda do cargo após o processo e julgamento possui natureza criminal, contudo, para ele é pena acessória.

Pedro Lenza (2015, pág. 1142) defende a natureza política do *impeachment* afirmando que o instituto analisa a denúncia sob o aspecto de conveniência e oportunidade, ou seja, faz uma análise de mérito, e acrescenta que, apesar disso, a jurisprudência dos tribunais tem admitido o controle judicial no processo, quando houver ameaça ou lesão a direito, como fica claro nesse trecho de sua obra:

O Poder Legislativo, seja a Câmara dos Deputados no juízo de admissibilidade, seja o Senado Federal no julgamento de mérito, realiza julgamento de **natureza política**, levando em consideração critérios de **conveniência** e **oportunidade**. Assim, por

esse aspecto (mérito), não nos parece razoável o controle judicial, sob pena de se violar o princípio da separação de poderes. Cabe alertar, **contudo**, que a jurisprudência do STF vem admitindo o **controle judicial** em razão de **lesão** ou **ameaça a direito** (art. 5.º, XXXV, da CF/88), por exemplo, em procedimento que viole a ampla defesa, conforme se decidiu em vários precedentes (cf. MS 20.941-DF, MS 21.564-DF e MS 21.623-DF).

#### 4.2.2 Natureza penal

O principal defensor da natureza penal do *impeachment* foi Pontes de Miranda em sua obra *Comentários à Constituição de 1967*. O objetivo do instituto, segundo o referido autor é “obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las” (Miranda, 1967, pág. 79, Apud Riccitelli, 2006, pág. 26).

Para classificar o *impeachment* como processo de natureza penal, Pontes de Miranda baseia-se no argumento de que não é cabível a instauração de processo político ou continuidade desse processo (quando já instaurado), se o acusado deixar definitivamente o cargo e as funções que exercia, por meio das quais tinha foro especial. Para ele (Miranda, 1967, pág. 79, Apud Riccitelli, 2006, pág. 26):

A competência do Senado Federal, como a do corpo acusador, somente pré-exclui, no que é matéria do crime de responsabilidade, a ação da Justiça comum, se, ao tempo do ato, ainda é Presidente da República ou Ministro de Estado a pessoa.

Dessa forma, se o acusado já não é detentor de algum cargo público ao tempo da infração, ele não será julgado pelo Senado Federal, mas pela Justiça Comum, fazendo crer que o crime praticado sempre foi de natureza penal e não política.

Além disso, as penas previstas no parágrafo único do art. 44 da Constituição Federal de 1967 não eram penas separadas, mas duas penas (natureza penal), que era a perda do cargo e inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública, demonstrando, assim, a natureza penal do processo de *impeachment*.

#### 4.2.3 Natureza mista

Para Marques (1952, pág. 155 apud Riccitelli, 2006 pág. 27) o *impeachment* não possui natureza unicamente política. Baseia o seu entendimento na necessidade de condenação pelo Senado Federal para responsabilização na Jurisdição Comum. Se a decisão

do Senado Federal for pela absolvição do Presidente da República, então estará obstada qualquer propositura de processo ou ação penal na Jurisdição Comum.

Outros autores utilizam argumentos diversos como a existência de uma lei disciplinando o procedimento do processo, o julgamento que é dirigido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e a destituição do cargo e inabilitação para o exercício da função pública, por certo espaço de tempo, como pena insculpida no Código Penal (Riccitelli, 2006 pág. 28):

Se fosse unicamente político, não existiria uma Lei (1.079/50) disciplinando o procedimento, mas sim, um ato resolutivo das Câmaras Julgadoras, ordenando a tramitação do *impeachment*, e ademais, na fase de julgamento pelo Senado, tem a dirigi-lo o Presidente do Supremo Tribunal Federal, e finalmente, além da destituição do cargo, o acusado fica suspenso do exercício de qualquer função pública por determinado prazo (pena esta insculpida no Código Penal).

### 4.3 Objeto do *impeachment*

O objeto do processo de *impeachment* é processar e julgar autoridades públicas por crimes de responsabilidade que são infrações político-administrativas, cometidas no desempenho do cargo público, definidas na Constituição Federal e na legislação federal. Sendo, portanto, a previsão Constitucional apenas rol exemplificativo.

A Constituição Federal de 1988 no art. 85 determina que são crimes de responsabilidade os atos que atentem contra a Constituição Federal e contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Do artigo acima transcrito é possível compreender que o Presidente da República cometerá crime de responsabilidade quanto ofender a Constituição Federal e realizar atos que contrarie os interesses da Administração Pública, conforme Tavares (2012, pág. 1324): “O art. 85 da CF dispõe sobre o crime de responsabilidade do Presidente da República, quando este atenta contra a Constituição ou age contrariamente aos interesses da Administração Pública”.

No mesmo sentido, Mendes e Branco (2015, pág. 956) acrescenta que: “A enunciação no texto constitucional, em termos amplos, é meramente exemplificativa, devendo os crimes ser definidos em lei especial (CF, art. 85, parágrafo único)”.

Dessa forma, além desses crimes previstos no texto constitucional, existem outras espécies disciplinadas na Lei n° 1.079 de 1950, que complementa aquele rol e estabelece o procedimento a ser utilizado no processo de *impeachment*.

Desta forma, o que determina a Lei n° 1.079/50 sobre o procedimento de *impeachment* e qual o limite de intervenção do Supremo Tribunal Federal com relação a esse procedimento?



## 5 PROCEDIMENTO DO *IMPEACHMENT*

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no parágrafo único do art. 85, que os crimes de responsabilidade serão regulados e definidos em lei especial, que também estabelecerá as normas de processo e julgamento. A lei especial a que se refere a Constituição de 1988 é a Lei 1079 de 10 de abril de 1950.

A referida lei estabelece um procedimento bifásico para o processo e julgamento do Presidente da República em matéria do *impeachment*. Primeiro, na Câmara dos Deputados, ocorre o juízo de admissibilidade do processo, pois ela funcionará como um Tribunal de Pronúncia. Depois, na fase final do processo, o julgamento ocorre no Senado Federal, que é o Tribunal de Julgamento, conforme art. 80 da Lei n° 1079/50.

Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal estabeleceu entendimento diverso, após a Constituição Federal de 1988. A Câmara dos Deputados já não é o Tribunal de Pronúncia, é apenas o órgão responsável por autorizar ou não a abertura do processo de *impeachment*. A fase de pronúncia e julgamento ocorrerá na Câmara do Senado Federal. Nesse sentido julgamento do Ministro Carlos Velloso (Supremo Tribunal Federal, 2016):

*O impeachment na Constituição de 1988, no que concerne ao presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por 2/3 de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o impeachment do presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. CF/1988, art. 51, I; art. 52; art. 86, § 1º, II, § 2º, (MS 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art. 85, parágrafo único. Essas normas estão na Lei 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF). O impeachment e o due process of law : a aplicabilidade deste no processo de impeachment, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do juízo. CF, art. 85, parágrafo único. Lei 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF). [MS 21.623, rel. min. Carlos Velloso, j. 17-12-1992, P, DJ de 28-5-1993]*

Desta decisão do Ministro Carlos Velloso é possível extrair a necessidade de observância do devido processo legal em matéria de *impeachment*. Dessa forma, se durante a tramitação do processo não for observado o devido processo legal, qualquer interessado poderá provocar o Supremo Tribunal Federal a fim de obter a tutela jurisdicional do direito.

Para processo e julgamento de outros sujeitos passivos do impedimento, como os Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador-Geral da República, o Senado Federal

funcionará tanto como Tribunal de Pronúncia, quanto como Tribunal de Julgamento (art. 80 da Lei 1079/1950).

### **5.1 Procedimento estabelecido na Lei n° 1.079/1950**

Diante do exposto acima, é de suma importância conhecer e entender o processo e julgamento estabelecido na Lei n° 1.079/50 e na Constituição Federal de 1988.

No dia 09 de Abril de 2015, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante n° 46 que estabeleceu a competência privativa da União para definir os crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento. Dessa forma, os Estados, Distrito Federal e Municípios, em regra, não poderão estabelecer em leis próprias os tipos de crime de responsabilidade e como processá-los e julgá-los.

A lei que estabelece os crimes de responsabilidade e as normas de processo e julgamento é a lei n° 1.079 de 10 de Abril de 1950. Portanto, essa é a lei que deve ser aplicada em todos os entes federados nos casos de acusação de prática de crimes de responsabilidade de autoridades públicas. Ressalte-se que essa lei é de 1950, portanto, anterior a Constituição Federal de 1988, que não recepcionou diversos artigos. Contudo, serão apresentados nesse tópico a previsão determinada na Lei n° 1.079/50, e sempre que possível haverá ressalvas quanto as mudanças no processo e julgamento, em decorrência da Constituição Federal de 1988.

Na Parte Primeira dessa lei estão previstos os casos em que o Presidente da República e os Ministros de Estado poderão cometer crimes de responsabilidade. O art. 4° estabelece que são crimes de responsabilidade praticado pelo Presidente da República os atos que atentarem contra a Constituição Federal da República do Brasil. O referido artigo também estabelece que serão crimes de responsabilidade os atos que atentarem contra: a) a existência da União; b) contra o livre exercício dos Poderes Judiciário, Legislativo e dos poderes constitucionais dos Estados; c) contra o exercício dos poderes políticos, individuais e sociais; d) contra a segurança interna do país; e) contra a probidade na administração; f) contra a lei orçamentária; g) contra a guarda e o legal emprego do dinheiro público; e h) contra o cumprimento das decisões judiciais.

Nos artigos seguintes da lei 1.079/50 estão disciplinados exaustivamente os atos que caracterizam a prática de cada um desses crimes. Por exemplo, no art. 10° estão disciplinados os atos que constituirão crimes de responsabilidade por contrariarem a lei orçamentária. No

item 1 do citado artigo está tipificado o crime de responsabilidade pelo fato de o Presidente não apresentar a proposta do orçamento da República nos dois primeiros meses dentro de cada sessão legislativa. O item 4 tipifica o crime de responsabilidade por infringir, patentemente, e de qualquer forma, dispositivo que integre lei orçamentária.

Na Parte Segunda da lei estão estabelecidas as normas de processo e julgamento do Presidente da República e Ministros de Estado pela prática de crimes de responsabilidade.

#### 5.1.1 Tramitação na Câmara dos Deputados

Nos termos do art. 14, é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministros de Estado, pela prática de crime de responsabilidade, diante da Câmara dos Deputados. Conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver deixado o cargo definitivamente, pois não faria sentido um processo de *impeachment* contra autoridade já destituída do cargo, por qualquer motivo.

O art. 16 da lei determina que a denúncia deverá ser assinada pelo denunciante e acompanhada dos documentos que a comprovem, ou a declaração de impossibilidade de apresentá-los, indicando o local onde eles se encontram. Se houver prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol de testemunhas, em no mínimo cinco.

Para funcionar como escrivão deverá ser designado um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados, ou do Senado, conforme se achar o processo em uma ou outra casa do Congresso Nacional.

Comparecendo as testemunhas, deverão prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal tomará as providências legais necessárias para que prestem o depoimento com obediência.

Após o recebimento da denúncia, será lida no expediente da próxima sessão e enviada a uma comissão especial, da qual devem participar representantes de todos os partidos políticos.

A comissão especial deverá se reunir dentro de 48 horas após a sua formação, e depois eleger seu Presidente e relator. Posteriormente, deverá emitir parecer, dentro de dez dias, sobre se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação. Ainda no prazo de dez dias a comissão poderá determinar as diligências necessárias ao esclarecimento da denúncia.

O parecer da comissão especial será lido no expediente da Câmara dos Deputados Federais e publicado, juntamente com a denúncia, e distribuídas todas as publicações aos deputados que compõem a Casa do Povo.

Quarenta e oito horas após a publicação, o parecer será incluído na ordem do dia da Câmara dos Deputados para discussão.

Durante a discussão poderão falar cinco representantes de cada partido por até uma hora sobre o parecer. O relator da comissão especial terá direito de responder a todas as perguntas.

Após a discussão, será submetido o parecer a votação nominal. Será arquivada a denúncia, caso não seja considerada objeto de deliberação. Em caso de ser considerado objeto de deliberação, será remetida cópia ao denunciado para, se quiser, apresentar contestação no prazo de vinte dias e indiciar os meios de prova em sua defesa com que pretenda demonstrar a verdade da alegação.

Após o prazo, com ou sem contestação, a comissão especial determinará a realização das diligências requeridas, ou as que julgar necessárias. Poderá também designar audiências para tomar depoimento das testemunhas das duas partes, ouvindo também o denunciante e o denunciado, que poderá se fazer presente às sessões ou enviar apenas o seu procurador. O denunciado poderá interrogar as testemunhas, contestá-las e requerer nova inquirição ou acareação das mesmas.

Depois de realizadas todas as diligências, a comissão especial deverá proferir parecer pela procedência ou improcedência da denúncia, em um prazo de dez dias.

Depois de publicado no Diário Oficial, será o parecer distribuído a todos os deputados e incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com intervalo de 48 horas entre uma e outra discussão.

Na discussão, cada representante de partido poderá falar uma vez durante uma hora.

Encerradas as discussões do parecer, este será submetido a votação nominal. Não serão permitidas questões de ordem.

Será considerada decretada a acusação pela Câmara dos Deputados, no caso de aprovação do parecer pela procedência da denúncia. Declarada a acusação, o denunciado será imediatamente intimado. Se o denunciado estiver ausente do Distrito Federal, a intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que estiver.

O § 4º do art. 23 da Lei nº 1.079/50 determina que seja formada uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado no Senado Federal. Esse parágrafo

não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, tendo em vista que o juízo de admissibilidade e o julgamento deverão ser realizados pelo Senado Federal, conforme a previsão constitucional. O referido parágrafo só fazia sentido quando o juízo de admissibilidade era realizado pela Câmara dos Deputados e o julgamento pelo Senado Federal. Assim, a comissão era formada na Câmara para acompanhar o processo no Senado.

Serão efeitos imediatos do decreto de acusação a suspensão do exercício das funções do acusado e metade do subsídio ou vencimento, até a sentença final, nos termos do § 5º do art. 22, da Lei nº 1.079/50. Contudo, esta é mais uma norma que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou, pois esta determina como efeito imediato a suspensão das atividades do Presidente da República até o prazo máximo de 180 dias, findo esse prazo, o acusado deverá voltar as suas funções, se o processo de *impeachment* não tiver sido concluído. Portanto, o § 5º do art. 23, da Lei nº 1.079/50, não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Após o decreto de acusação, será o processo enviado ao Senado Federal.

### 5.1.2 Tramitação no Senado Federal

Recebido o processo no Senado Federal, o Presidente remeterá cópias ao acusado, que será também noticiado para comparecer em dia determinado.

O acusado poderá comparecer pessoalmente ou se fazer representar por meio de seus advogados, podendo indicar novos meios de provas. Em caso de não comparecimento, ou seja, de revelia, o Presidente marcará novo dia para julgamento e nomeará advogado para defesa do acusado.

Serão enviados ao Presidente do Supremo Tribunal Federal todos os documentos do processo em original, acompanhado da comunicação do dia designado para julgamento.

No dia do julgamento, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, após abrir a sessão, mandará ler o processo com os elementos de acusação e de defesa. Após, ouvirá as testemunhas. Tanto a acusação quanto a defesa poderão formular perguntas as testemunhas, contestá-las e requerer acareações.

Posteriormente, ocorrerá o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado, pelo prazo máximo de duas horas. Após, ocorrerá discussão sobre o objeto de acusação.

Depois da discussão, o Presidente do Supremo Tribunal Federal fará relatório da denúncia e das provas alegadas pela acusação e pela defesa, submetendo a votação nominal dos senadores.

Se a votação for pela absolvição, todos os efeitos serão produzidos desde logo em favor do acusado.

Em caso de condenação, o Senado deverá fixar prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública. Aqui cabe uma ressalva: a Constituição Federal de 1988 determinou que o prazo de inabilitação será de 8 anos, não sendo, portanto, recepcionado o art. 33 da Lei nº 1.079/50.

Proferida a sentença condenatória, o Presidente da república estará destituído do cargo.

A sentença se materializará por meio de resolução do Senado Federal lavrada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos Senadores, transcrita em ata da sessão, e publicada no Diário Oficial.

Atualmente, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal são as legislações que mais substituíram as normas não recepcionadas da Lei nº 1.079/50 pela Constituição Federal de 1988.

## 5.2 Regimento interno da Câmara dos Deputados

Para realizar a denúncia da prática de crime de responsabilidade pelo presidente da República exige-se apenas que o sujeito denunciante seja cidadão, em pleno gozo dos direitos políticos (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 218).

Nos termos do art. 86 *Caput* da Constituição Federal, a Câmara dos Deputados poderá autorizar o processo e julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade, pela votação da maioria qualificada de 2/3 dos membros.

Lenza (2015, pág. 1140) entende que a defesa poderá produzir provas somente quando o processo chega à Câmara do Senado Federal que é o órgão de julgamento, pois a Câmara dos Deputados apenas realiza o juízo de admissibilidade, não cabendo a ela receber provas, conforme o trecho abaixo:

Dessa forma, as **indagações probatórias** deverão ser feitas perante o **Senado Federal**, que é o órgão que processa e julga Presidente da República nos crimes de

responsabilidade, e não perante a Câmara, que verifica a procedibilidade da acusação. (grifo do autor)

Contudo, cabe ressaltar que no julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff foi admitida pela Câmara dos Deputados a produção de provas ainda na fase de pronúncia. A defesa da ex-presidente apresentou considerações à comissão especial na Câmara dos Deputados (Câmara dos Deputados Federal, 2016) antes da votação que decidiria pela continuidade do processo e julgamento no Senado Federal.

A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a competência do Presidente da Câmara dos deputados para examinar preliminarmente a denúncia de crime de responsabilidade, não se limitando a examinar as formalidades extrínsecas e legitimidade de quem denuncia e de quem é denunciado, mas também é competente para rejeição imediata de denúncia claramente inepta ou sem justa causa. Dessa decisão preliminar cabe recurso ao plenário da casa (Lenza, 2015, pág. 1141).

Para Lenza (2015, pág. 1141) o juízo realizado pela Câmara dos Deputados é um juízo político em que deve ser analisado se a acusação possui fundamentos plausíveis ou se é apenas resultado de desavenças políticas:

Nesse procedimento de admissibilidade da denúncia (seja o liminar pelo seu Presidente, seja aquele realizado pelo Plenário), a Câmara dos Deputados profere **juízo político**, verificando, como anotou o STF, "... 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" (MS 21.564, Rel. p/ o ac. Min. Carlos Velloso, j. 23.09.1992, Plenário, DJ de 27.08.1993).

Dessa forma, a acusação só deverá ser recebida quando tiver fundamentos que comprovem o cometimento de crimes de responsabilidade e ser rejeitada quando única motivação for disputas políticas.

Da citação acima, observa-se a intervenção do Supremo Tribunal Federal no processo de *impeachment*, limitando-se a estabelecer que a Câmara dos Deputados só deverá aceitar a denúncia se houver fundamentos relevantes e não apenas disputas políticas. A decisão não interfere em matéria *interna corporis* da Câmara dos Deputados Federal.

### 5.2.1 Procedimento previsto no regimento interno da Câmara dos Deputados

O Supremo Tribunal Federal (Supremo Tribunal Federal, 2016) já decidiu que os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal têm aplicação subsidiária no processamento e julgamento do *impeachment* não constituindo violação à reserva de lei especial prevista no art. 85, Parágrafo Único:

A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do *impeachment* não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar *questões interna corporis*. [**ADPF 378 MC**, rel. p/ o ac. min. **Roberto Barroso**, j. 16-12-2015, P, DJE de 8-3-2016.]

Dessa forma, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que qualquer cidadão é legitimado para apresentar denúncia contra autoridade pública suspeita de cometer crime de responsabilidade, conforme art. 218 do Regimento Interno da Casa: “É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade”.

Essa denúncia pode ser analisada preliminarmente pelo Presidente da Câmara dos Deputados, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal, conforme mencionado anteriormente. O art. 218, §2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que o Presidente da Câmara deverá analisar os requisitos mínimos de admissibilidade da denúncia que são a presença de documentos que a comprovem ou a declaração de que não podem apresentá-los, mas deverão indicar o local onde podem ser encontrados. O Presidente deverá apreciar a denúncia observando se esta não se trata apenas de disputas políticas, não aceitando qualquer reclamação que não se enquadre nas hipóteses de crime de responsabilidade previstas na Constituição Federal e na Lei 1.079/50, lei que define os crimes de responsabilidade.

Se a denúncia não for aceita pelo Presidente da Câmara dos Deputados, caberá recurso para o Plenário da Casa (art. 218, §3º, Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Caso o Presidente da Câmara dos Deputados resolva pelo recebimento da denúncia, a mesma será lida no expediente da sessão seguinte e encaminhado à comissão especial do *impeachment* na Câmara dos Deputados. Essa comissão especial será eleita observando a proporção de representantes dos partidos dentro da Casa Legislativa.

Após o recebimento da denúncia, o denunciado será notificado para manifestar-se no prazo de dez sessões, se assim desejar.



A comissão especial na Câmara dos Deputados se reunirá em um prazo de 48 (quarenta e oito) horas e elegerá seu presidente e vice-presidente. Deverá também apresentar parecer, dentro de dez sessões a contar da manifestação da autoridade pública ou pelo fim do prazo de manifestação, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização para abertura do processo de *impeachment*.

Posteriormente, o parecer será lido no expediente da Câmara dos Deputados e publicado junto com a denúncia. A publicação desses documentos deverá ser integral.

Decorrido 48 (quarenta e oito) horas depois da publicação o parecer da comissão especial será incluído na ordem do dia seguinte para discussão. Encerradas as discussões, o parecer será submetido a votação nominal, sendo a votação pelo processo de chamada dos deputados.

A instauração do processo, como já referido, será realizada caso seja obtido a maioria qualificada de 2/3 dos votos dos Deputados da Casa do Povo. A decisão tomada pelo voto será comunicada ao Presidente do Senado Federal dentro de duas sessões.

### **5.3 Senado Federal**

Conforme disposição constitucional do art. 52, inciso I e II, o Senado Federal é competente para processar e julgar as autoridades públicas acusadas de praticar crime de responsabilidade. Assim dispõe o referido artigo:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99); II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

Após a autorização da Câmara dos Deputados, o Senado Federal abrirá o processo de *impeachment* contra o Presidente da República sob a presidência do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal. O processo poderá decidir pela absolvição ou condenação do Presidente da República, sendo concedido a ampla defesa e o contraditório.

Conforme dispõe o art. 86, §1º, inciso II, da Constituição Federal, o chefe do Executivo Federal ficará suspenso de suas funções por até 180 (cento e oitenta) dias, caso seja instaurado o processo no Senado Federal. Decorrido esse prazo, se o processo não for

concluído, o Presidente da República deverá retornar ao cargo, sem prejuízo do regular andamento do processo.

Se a decisão do Senado Federal for pela condenação, ela será tomada pelo alcance do *quórum* de 2/3 dos votos dos membros da Casa julgadora e se materializará por meio de resolução do Senado. A condenação resulta na perda do cargo e na inabilitação para o exercício de funções públicas em um prazo de 8 (oito) anos, sem prejuízo de sanções judiciais cabíveis (art. 52, Parágrafo).

Lenza (2015, pág. 1142) ressalta que:

Dispõe o art. 15 da Lei n. 1.079/50 que “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. O ex-Presidente Fernando Collor de Mello impetrou mandado de segurança alegando que a renúncia ao cargo extingiria o processo de *impeachment*. O STF, julgando o aludido MS 21.689-1, por maioria de votos, decidiu que a renúncia ao cargo não extingue o processo quando já iniciado.

Portanto, ainda que o Presidente da República renuncie ao mandato, não prejudicará o andamento do processo do *impeachment* já iniciado.

Nesta decisão o Supremo Tribunal Federal interveio no processo de *impeachment* para determinar que a renúncia ao cargo não impede o andamento do processo que já teve início. Dessa forma, a Suprema Corte, em sua intervenção, apenas interpretou dispositivo da Lei n° 1.079/50. Não houve decisão sobre matéria *interna corporis* do Senado Federal.

### 5.3.1 Procedimento previsto no regimento interno do Senado Federal

O Regimento Interno do Senado Federal - RISF também tem aplicação subsidiária no processo e julgamento de *impeachment*, conforme entendimento já mencionado do Supremo Tribunal Federal.

O art. 380 do referido Regimento Interno determina, no inciso I, que após o recebimento da autorização da Câmara dos Deputados para instauração do processo, o documento será lido no período do expediente da sessão seguinte.

Na mesma sessão da leitura do documento será eleita uma comissão formada por um quarto da composição do Senado, que ficará responsável pelo processo. Para constituir essa comissão deverá ser observada a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares (art. 380, inciso II, do RISF).

A comissão especial no Senado Federal deverá fornecer libelo acusatório, que será anexado ao processo e enviado ao Presidente do Senado Federal que irá remeter o processo junto com o libelo acusatório ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, comunicando a data definida para julgamento (art. 380, inciso III, do RISF).

O Primeiro Secretário da comissão deverá enviar cópia autenticada do libelo e de todas as peças do processo ao acusado, informando o dia e a hora do julgamento no Senado Federal (art. 380, inciso IV, do RISF).

Se o acuso não estiver no Distrito Federal, o Presidente do Senado Federal solicitará ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que se encontre que efetue a intimação (art. 380, inciso V, do RISF).

Na função de escrivão servirá um funcionário da Secretaria do Senado Federal designado pelo Presidente do Senado Federal (art. 380, inciso VI, do RISF).

## 6 CASO COLLOR

Após entender a essência do princípio da separação dos Poderes e entender a importância, para manutenção da ordem e das liberdades individuais, dos limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal, é de suma importância examinar as decisões da Suprema Corte em matéria de *impeachment*, para delimitar o âmbito de incidência da atuação do Supremo Tribunal Federal no processo.

O *impeachment* de Fernando Affonso Collor de Mello contou com diversas manifestações do Supremo Tribunal Federal, seja para conceder direitos ao réu, seja para afirmar que não cabia intervenção, tendo em vista a separação de Poderes e a supremacia do Poder Legislativo em matéria de julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade.

### 6.1 Fato

Em 15 de novembro de 1989, data que completava 100 anos da proclamação da República no Brasil, foi realizada a primeira eleição direta para Presidente após o fim da ditadura militar. Ao todo 22 (vinte e dois) candidatos disputaram as eleições. Destacaram-se Fernando Collor de Mello, Luiz Inácio Lula da Silva, Paulo Maluf, Mário Covas e Leonel Brizola.

Fernando Collor de Mello sagrou-se campeão na disputa eleitoral, após derrotar no segundo turno, realizado em 17 de dezembro de 1989, o candidato Luiz Inácio Lula da Silva. O recém-eleito Presidente da República Federativa do Brasil foi empossado no dia 15 de março de 1990 e não teria governo fácil pela frente, tendo em vista o momento histórico pelo qual passava o Brasil antes e durante os anos 90.

O país tinha acabado de sair do período em que os militares exerciam o poder de liderança do Estado brasileiro, governando com mãos de ferro e punindo qualquer que se opusessem as decisões do governo. Soma-se a isso a hiperinflação que abalava as estruturas da economia brasileira, chegando a alcançar o patamar de 100% ao mês, acumulando cerca de 2000 % ao ano (G1 - Portal de Notícias, 2016).

Um dia após a posse como Presidente do Brasil, Collor de Mello lançou uma série de medidas governamentais, com o principal objetivo de estabilizar a frágil economia brasileira. Nomeou para o cargo de Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, responsável pelo Plano

Brasil Novo, depois conhecido como Plano Collor. As bases do Plano eram: a) retorno do Cruzeiro como moeda nacional e, conseqüentemente, extinguir o cruzado novo; b) bloquear as cadernetas de poupança que ultrapassassem 50.000 cruzados novos (Fernando Collor e Paulo César Farias foram acusados de fazer saques consideráveis de suas contas dias antes do bloqueio); c) congelamento de preços e salários; d) Programa Nacional de Desestatização; e) redução do excesso de liquidez (circulação de muito dinheiro incentivava a inflação); f) corte de gastos do governo; e g) desindexação. Essas foram as principais medidas adotadas pelo governo Collor logo no início de seu mandato.

Durante a campanha presidencial, Collor de Mello prometeu caçar os marajás (políticos corruptos) que, segundo ele, exploravam e se aproveitavam do Estado em benefício próprio. Contudo, nos meses que se seguiram à sua posse começaram a vir à tona os primeiros escândalos de corrupção.

As revelações mais contundentes contra o governo de Collor de Mello foram feitas pelo próprio irmão em maio de 1992, quando, em entrevista à revista *Veja* (Último Segundo, 2016), afirmou que Paulo César Farias (PC Farias), ex-tesoureiro de campanha de Collor de Mello, era “testa-de-ferro” do presidente e que ele exercia muita influência dentro do alto escalão do governo: "O Paulo César é a pessoa que faz os negócios de comum acordo com o Fernando. Não sei exatamente a finalidade dos negócios, mas deve ser para sustentar campanhas ou manter o status quo".

Afirmou também que o jornal *Tribuna de Alagoas*, que seria lançado em Maceió, não era de PC Farias, mas do próprio Fernando Collor de Mello, como mostra esse trecho da entrevista concedida à *Veja* (Último Segundo, 2016):

Ele me disse o seguinte: 'Não, não leve a ideia do jornal adiante, porque eu vou montar uma rede de comunicação paralela em Alagoas com o Paulo César (Farias), e essa rede terá um jornal. O Fernando falou que o jornal iria se chamar *Tribuna de Alagoas*. Também disse que a *Tribuna* seria impressa na imprensa oficial do Estado.

Quando perguntado sobre se a *Tribuna de Alagoas* seria de PC Farias, Pedro Collor respondeu (Último Segundo, 2016): "O PC seria o testa-de-ferro. Era uma empresa de testa-de-ferro, que teria o jornal e de doze a catorze emissoras de rádio." E acrescentou: "Qual foi o principal mote da campanha do Fernando? Quem roubava ia para a cadeia. Na prática, estou vendo uma coisa completamente diferente. Ninguém pode enrolar todo mundo o tempo todo".

Afirmou ainda, que um apartamento em Paris comprado pelo ex-tesoureiro de campanha, na verdade, pertencia ao presidente da República. Pedro Collor acrescentou

(Último Segundo, 2016): "Em patrimônio pessoal, (Fernando) sai (mais rico do governo). Sem dúvida nenhuma".

Comentando sobre PC Farias, o irmão de Fernando Collor de Mello disse que o ex-tesoureiro não tinha limites e que era prazer dele gerir negócios ilícitos. Afirmou ainda que (Último Segundo, 2016):

O Fernando é incapaz de sentar em uma mesa e dizer assim: 'O negócio é o seguinte: preciso de uma grana para a minha campanha. Me ajuda'. Pode estar nu e sem sapato que não pede ajuda. Já o PC toma. Deixa você nu se for possível. São os métodos. O PC é o erudito do roubo, da corrupção, da chantagem. Os outros têm uma aspiração, mas também têm um teto. O PC não tem limites.

Foi a partir dessas declarações que uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) foi formada em maio de 1992. A partir desse momento, surgiu uma avalanche de denúncias contra Fernando Collor de Mello. A mais forte das acusações foram feitas pelo motorista Eriberto França, que confirmou que a empresa Brasil-jet pagava as despesas da residência do presidente, conhecida como Casa da Dinda. A empresa Brasil-jet pertencia a PC Farias. Assim, ficou demonstrada a ligação entre o presidente e PC Farias, muito além do que uma relação de campanha eleitoral. A revista Veja (Veja, 2016) afirma que Collor de Mello, tentando permanecer no Planalto, apoiou-se em uma farsa chamada de Operação Uruguai:

Tentando permanecer no Planalto, Collor amparou-se numa farsa batizada por seu secretário, Cláudio Vieira, de Operação Uruguai. O presidente alegou que havia conseguido um empréstimo de 5 milhões de dólares com uma empresa de Montevidéu - e assim obtido o dinheiro com que pagava suas contas. O plano da Operação Uruguai falhou porque Sandra Oliveira, secretária da empresa ASD, do empresário Alcides Diniz, declarou na CPI ter presenciado reuniões nas quais os documentos apresentados por Collor em sua defesa foram forjados.

Em primeiro de setembro de 1992 foi entregue à Câmara dos Deputados um pedido de *impeachment* contra o presidente Fernando Collor de Mello. Após vinte e oito dias, o pedido foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal que, em duas horas, votou e aceitou acusação contra o presidente, afastando-o do cargo. Fernando Collor de Mello tornou-se o primeiro presidente da América-latina a sofrer os efeitos de um *impeachment*.

Durante esse período de tramitação na Câmara dos Deputados e Senado Federal, Collor de Mello recorreu em diversas ocasiões ao Supremo Tribunal Federal. Os objetivos eram variados, como mudar o rito do procedimento definido e até mesmo, depois da decisão

definitiva pelo impedimento e inabilitação para o exercício de cargos públicos por oito anos, anular o julgamento do *impeachment*.

## 6.2 Ações utilizadas no Caso Collor

Durante o processo de *impeachment*, Collor de Mello recorreu ao Supremo Tribunal Federal para que interviesse no julgamento. Um dos instrumentos utilizados foi o mandado de segurança. Por meio dele, Collor tentou sua defesa afirmando que havia direito líquido e certo violado em algumas fases do processo e julgamento.

Dessa forma, foram sucessivas impetrações de mandados de segurança na Corte Máxima. As fundamentações e decisões constituem importante fonte jurisprudencial para compreensão da matéria apresentada neste trabalho.

### 6.2.1 Mandado de Segurança nº 21.564

Em um dos mandados de segurança impetrados, o de nº 21564-0/DF, Collor alegou que direito líquido e certo foi violado quando o Presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro, estabeleceu o conjunto de normas para tramitação do processo na Casa do Povo. As normas estabelecidas foram (Jusbrasil, 2016):

- a) é competência da Câmara dos Deputados admitir ou não a acusação contra o Presidente da República, dando, em caso positivo, conhecimento ao Senado Federal, para fins de processo e julgamento;
- b) os dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, são aplicáveis, com exceção dos que traduzem atos típicos do processo, uma vez que a instauração e o julgamento passaram à competência privativa do Senado Federal;
- c) proferido, o parecer pela comissão especial, no prazo de sete sessões, a matéria irá ao exame do plenário em votação única pelo processo ostensivo nominal, considerando-se admitida a acusação, se nesse sentido se manifestarem 2/3 dos Membros da Casa. Sendo a decisão sobre a admissibilidade ou da denúncia ato que autoriza a instauração ou não do processo, a regência é de ordem legal e não regimental, por efeito da aplicação do art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal;
- d) considera inaplicável o art. 188 do Regimento Interno, inclusive porque conflitante com o art. 218 do mesmo regimento; lei 1.079, de 1950; art. 23 combinado com art. 184, caput e 187, parágrafo 1º, inciso VI do Regimento Interno” (doc. 5). (fls. 8/9)

Após a fixação dessas normas, Fernando Collor impetrou o referido mandado de segurança.

O ex-presidente questionou se “determinado processo, instaurado contra o Presidente da República, observou, ou não, as formalidades exigidas pelas normas constitucionais, legais ou regimentais, nos respectivos âmbitos de validade” (Jusbrasil, 2016). Antes, porém, alegou que o *writ* era cabível por que as questões suscitadas não se tratavam de matéria *interna corporis* ou que envolvessem matéria política, não impedindo, dessa forma, uma decisão do Poder Judiciário sobre o assunto. A manifestação, portanto, tratava-se de controle judicial dos atos de outro Poder.

No mérito, o impetrante alegou que as decisões baixadas pelo presidente da Câmara dos Deputados eram de todo inadmissíveis e ilegítimas por “não respeitarem a Constituição, o Regimento Interno, a Lei n° 1.079/50 e as mais comezinhas garantias contidas na cláusula **do due process of law**” (Jusbrasil, 2016). Alegou também que a denúncia não deveria ser endereçada ao presidente da Câmara dos Deputados porque a competência para processo e julgamento seria do Senado Federal, depois de autorização da Câmara dos Deputados. Alegou ainda que a autorização da Câmara dos Deputados deveria ser tomada a partir de escrutínio secreto, já que a Constituição Federal nada tinha determinado sobre a tomada dos votos (Jusbrasil, 2016):

33. Essa norma regimental é, sem a menor dúvida, **sedes materiae**, porque a Constituição, ao cuidar da autorização para instaurar qualquer processo contra o Presidente da república (art. 51, n. I), não dispôs sobre a forma de votação, se ostensiva ou secreta, razão por que tal matéria ficou relegada ao direito regimental e, efetivamente, foi regulada nos arts. 217 e 188, n. II, do Regimento Interno da Câmara.

Collor, então, listou os pedidos realizados no Mandado de Segurança ao Supremo Tribunal Federal, quais sejam (Jusbrasil, 2016):

78. Apesar de a liminar, ora pleiteada, competir, em caráter monocrático, ao eminente Ministro-Relator do presente mandado de segurança, a matéria aqui discutida é de tal magnitude e gravidade que convém, para a estabilidade do regime e das próprias instituições democráticas, que ela seja submetida a julgamento originário do Plenário da Corte Suprema, que haverá de concedê-la:

- a) ou para simplesmente determinar a sustação do procedimento de **impeachment**, já virtualmente instaurado na Câmara dos Deputados, até o final julgamento do **writ**;
- b) ou para que, com menor amplitude, se faculte à ilustre autoridade coatora, desde logo, submeter à Câmara a denúncia apenas para efeito do art. 51, n. I, ou do art. 86, caput, da Constituição Federal, contanto que o faça em procedimento que assegure ao acusado defender-se nos termos do art. 217 do Regimento Interno ou do art. 22 da Lei n. 1.079/50 e seja a deliberação cameral tomada por escrutínio secreto (Reg., art. 188, n. II).



Na decisão, a Suprema Corte concedeu, em parte, os pedidos formulados no mandado de segurança (Jusbrasil, 2016):

Em sessão de 10 do corrente mês, o Tribunal, por maioria dos votos (vencido o eminente Ministro PAULO BROSSARD), deferiu, em parte, o requerimento de medida liminar, para assegurar ao impetrante, em substituição do lapso de cinco sessões (que lhe fora concedido pelo Impetrado), o prazo de dez sessões, previsto no item I do §1º do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, todos os outros pedidos feitos pelo Impetrante foram negados pelo órgão máximo do Poder Judiciário brasileiro.

No acórdão, o Supremo Tribunal Federal lembrou ainda que a competência para processo e julgamento é do Senado Federal (Jusbrasil, 2016):

I – “Impeachment” do Presidente da República: compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade (C.F., art. 52, I; art. 86, §1º, II), depois de autorizada, pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86). É dizer: o “Impeachment” do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado. O Senado e não mais a Câmara proferirá o julgamento (C.F., art. 51, I; art.52, I; art. 86, §1º, II, §2º).

Não sendo, portanto, competência da Câmara dos Deputados realizar o juízo de admissibilidade, como ocorria nas previsões de Constituições anteriores a de 1988.

Essa ressalva é mais uma decisão do Supremo Tribunal Federal no processo de *impeachment*, mas que se limita a dar esclarecimento de uma norma constitucional, não interferindo em matéria própria do Legislativo.

#### 6.2.2 Mandado de Segurança nº 21.623 – 9/DF

Em 17 de dezembro de 1992, o Supremo Tribunal Federal julgou mais um Mandado de Segurança impetrado por Fernando Collor. Nessa oportunidade, o Presidente afastado do cargo pelo processo de *impeachment* alegou cerceamento de defesa, além de suspeição de senadores. Sustentou o Impetrante (Jusbrasil, 2016):

que, violando o direito líquido e certo do impetrante ao devido processo legal e ao consectário da ampla defesa com os meios e recurso a ela inerentes, indeferiu prova requerida pelo acusado, abriu prazo para as alegações finais antes de concluída a produção de prova e recusou a arguição de impedimento e suspeição de diversos Senadores para funcionar como juízes no referido processo.

Apontou o Impetrante cerceamento de defesa ao arrolar como testemunha o Ministro Marcílio Marques Moreira, que não pode ser intimado porque estava na Europa, participando da Conferência do Atlântico. A defesa alegou que não abria mão de ouvir a testemunha antes das alegações finais da defesa. O pedido foi indeferido pela Comissão Especial e, em grau de recurso, o Presidente Sydney Sanches, negou provimento, mas determinou a inquirição da testemunha no dia seguinte àquele que terminar o prazo para alegações finais. Foi o que ocorreu. A testemunha foi ouvida no dia seguinte ao das alegações finais. A defesa alegou cerceamento também “no fato de se terem juntado aos autos milhares de contas telefônicas às vésperas da abertura do prazo final da defesa” (Jusbrasil, 2016). Nas alegações finais “suscitou o impetrante arguição de impedimento de vinte e um Senadores que, como titulares ou suplentes integraram a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito” (Jusbrasil, 2016). Além desses, o Impetrante alegou que eram suspeitos também os Senadores que (Jusbrasil, 2016):

anteciparam pela imprensa o prejulgamento da causa e aqueles que, estando no exercício como suplentes de Senadores nomeados Ministros de Estado pelo substituto do impetrante, têm óbvio interesse na condenação, pois disso resultaria para eles a continuação do exercício do mandato senatorial.

A Corte Máxima decidiu que não houve cerceamento de defesa em nenhuma das hipóteses alegadas pelo Impetrante (Jusbrasil, 2016):

V. - Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Inocorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pôde ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Lei nº 1.079/50, art. 58. Alegação de que foram postas nos autos milhares de contas telefônicas, às vésperas do prazo final de defesa, o que exigiria grande esforço para sua análise. Os fatos, no particular, não se apresentam incontroversos, na medida em que não seria possível a verificação do grau de dificuldade para exame de documentos por parte da defesa no tempo que dispôs.

VI. – Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função de jogar o Presidente da República, não se transforma, às inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa – o Senado Federal – se investe de “função judicialiforme”, a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, é certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cód. De Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas “a” e “b”, o alegado impedimento dos Senadores.

Dessa forma, o que se depreende da análise do referido Mandado de Segurança, é que novamente o Supremo Tribunal Federal emitiu uma decisão julgando atos de outro Poder,

contudo, limitando-se a apreciar a validade jurídica dos atos, jamais se aventurando em intervenção em matéria política. O que a Corte Suprema realizou foi controle judicial de atos de outro Poder, a saber, o Poder Legislativo.

### 6.2.3 Mandado de Segurança nº 21.689-1/DF

Quando da impetração deste Mandado de Segurança, Fernando Affonso Collor de Mello já não era mais Presidente da República Federativa do Brasil. No dia 29 de dezembro de 1992, horas antes do julgamento do *impeachment* começar no Senado, Collor de Mello renunciou ao mandato, por meio de seu advogado, que pediu a palavra ao Presidente do Supremo Tribunal Federal Sidney Sanches e leu a carta de renúncia do Presidente da República. A ideia era arquivar o processo de *impeachment* contra Collor de Mello, antes do julgamento, para que não fosse aplicada a pena de inabilitação para o exercício de função pública por oito anos. Contudo, a estratégia não correu bem e Collor foi a julgamento que começou no dia 29 de dezembro de 1992, sendo destituído do cargo e tornando-se inapto para o exercício de função pública por oito anos.

Após o julgamento pelo Congresso Nacional, já em dezembro de 1993, o Supremo Tribunal Federal julgou o mandado de segurança nº 21.689-1/DF do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Dessa vez as alegações da defesa do ex-presidente diziam respeito a renúncia ao cargo e a inabilitação para o exercício de função pública.

Collor alegou ser inadmissível o julgamento de *impeachment* contra o Presidente da República depois de ter renunciado. Dessa forma, para ele, não deveria ter sido aplicada a inabilitação para o exercício de função pública. Alegou ainda que a Constituição Federal não instituiu duas penas, mas apenas uma que é a destituição do cargo. A inabilitação seria apenas um apêndice. Dessa maneira, se a pena principal não foi aplicada porque houve a renúncia, a inabilitação também não deveria existir. No julgamento do *writ* o relator assim escreveu interpretando as alegações do Impetrante (Jusbrasil, 2016):

Alega o impetrante, em resumo:

- a) que a decisão de aplicar a pena de inabilitação por oito anos foi tomada na madrugada de 30/12/92, depois de haver renunciado à Presidência da República e após a posse do Vice-Presidente;
- b) que “o Senado Federal julgou extinto o processo de impeachment, na parte relativa à imposição da pena de destituição, em virtude da renúncia, mas não se considerou impedido de cominar a outra penalidade, como se ela fosse autônoma e o processo pudesse subsistir e prosseguir após o impetrante haver deixado o cargo”;

- c) que o art. 52, parágrafo único, da Constituição, não instituiu duas penalidades autônomas mas somente uma, da qual “a outra é apenas um apêndice”;
- d) que a atual Constituição, repetindo as anteriores, desde 1934, prevê a condenação à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A Constituição de 1891, em seu art. 33, §3º, vedava a imposição de “outras penas mais que a perda do cargo e incapacidade de exercer qualquer outro”. Apesar dessa redação, a lei regulamentadora (Lei nº 27, de 07/01/1892, art. 24), dispôs expressamente que a última pena era adicional à primeira e se destinava a agravá-la.

Collor requereu que fosse concedida a segurança para anular a Resolução do Senado que resolveu pela inabilitação, desejando que os seus direitos políticos fossem restabelecidos, pois segundo ele os seus direitos políticos foram “inconstitucional, ilegal e abusivamente mutilados...” (Jusbrasil, 2016).

O Supremo Tribunal Federal decidiu pela possibilidade de controle Judicial do *impeachment*, desde que houvesse lesão ou ameaça a direito: “I. – Controle judicial do “impeachment”: possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5º, XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS nº 20.941-DF (RTJ 142/88); MS nº 21.564-DF e MS nº 21.623-DF” (Jusbrasil, 2016).

A Corte Máxima decidiu ainda pela existência, no *impeachment* brasileiro, de duas penas, segundo a Constituição Federal e direito comum, que são a perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Além disso, “VI. – A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de “impeachment”” (Jusbrasil, 2016).

O Mandado de Segurança nº 21.689-1/DF foi indeferido na sua integralidade, ficando, portanto, inapto para o exercício de função pública por oito anos o Impetrante e ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello.

Pela exposição de tudo que ocorreu no julgamento deste Mandado de Segurança, pode-se concluir que, novamente, o Supremo Tribunal Federal tende a intervir nas decisões do julgamento de *impeachment* apenas na função de controle judicial dos atos do Poder Legislativo, não interferindo em decisões *interna corporis* do Poder Legislativo.

## 7 CASO DILMA ROUSSEFF

O *impeachment* de Dilma Vana Rousseff foi o segundo caso de impedimento de Presidente da República que ocorreu no Brasil.

Durante o processo, assim como no caso Collor de Mello, foram diversas as solicitações de intervenção do Supremo Tribunal Federal para tutela dos interesses do réu e dos partidos políticos envolvidos, seja da base aliada, seja da oposição.

### 7.1 Fato

Dilma Vana Rousseff foi eleita presidente da República Federativa do Brasil no dia 31 de outubro de 2010, após vencer no segundo turno o candidato José Serra, tornando-se a primeira mulher a assumir a Presidência do Estado Federal brasileiro. Foi reeleita nas eleições presidenciais de 2014 para mandato de quatro anos que findaria no ano de 2018.

Contudo, no dia 02 de dezembro de 2015, a Presidência da Câmara dos Deputados recebeu e autuou denúncia de prática de crime de responsabilidade contra a presidente da República, oferecida por Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal.

No dia 11 de Abril de 2016, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados decidiu pela aprovação do parecer autorizando o Senado Federal à abertura do processo de *impeachment* contra a chefe do Executivo.

Em 17 de Abril de 2016, em uma sessão Extraordinária, o Plenário da Câmara dos Deputados autorizou, por 367 (trezentos e sessenta e sete) votos, o Senado Federal a abrir processo de impedimento contra a Presidente da República pela (Estadão, 2016):

*abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem a autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal art. 85, IV e art. 167, V; e Lei 1.079/1950, art. 10, item 4 e art. 11, item 2), e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei n° 1.079, de 1950, art. 11, item 3).*

Em seguida, o processo foi enviado ao Senado Federal. No dia 06 de maio de 2016, a Comissão Especial no Senado Federal aprovou o parecer pela admissibilidade do processo, que veio a ser referendado pelo Plenário da Casa em sessão do dia 11 de maio de 2016, por 55 (cinquenta e cinco) votos a favor. No dia 12 de maio, Dilma Rousseff foi citada para

responder ao processo e suspensão de suas funções, como determina o art. 86, §1º, II, da Constituição Federal.

Em 31 de agosto de 2016, o Plenário do Senado Federal decidiu pelo *impeachment* de Dilma Rousseff sendo, portanto, destituída do cargo definitivamente.

Desde o recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados, o Supremo Tribunal Federal recebeu diversas ações contra e a favor do processo do *impeachment*, movidas pela defesa da ex-presidente, partidos políticos, parlamentares aliados e de oposição, além de movimentos sociais atuantes no Brasil. Algumas dessas ações serão objetos de análise em seguida, como forma de perceber os limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal nas decisões do Poder Legislativo em matéria de *impeachment*.

## 7.2 Ações utilizadas no Caso Dilma

Assim como ocorreu no caso Collor de Mello, a ação judicial mais utilizada foi o mandado de segurança que foi impetrado diversas vezes para tutela de direitos que as partes consideravam líquidos e certos.

### 7.2.1 Mandado de Segurança nº 34.181/DF

Um dos Mandados de Segurança impetrados e que reflete os limites de intervenção do Supremo Tribunal Federal nas decisões do Poder Legislativo foi o de nº 34.181/DF de autoria do Deputado Federal Luiz Paulo Teixeira Ferreira (Partido dos Trabalhadores pelo Estado de São Paulo) contra decisão do Plenário da Câmara dos Deputados, na pessoa do Presidente Eduardo Cunha.

O impetrante alegou lesão ao art. 23 da Lei nº 1.079/1950 e ao art. 192 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na sessão realizada no dia 17 de abril de 2016 quando foi colocado em votação o pedido de autorização da abertura de processo de *impeachment* pela prática de crime de responsabilidade contra a presidente Dilma Rousseff.

O motivo da impetração do *writ* foi a concessão pela autoridade coatora de um minuto para que cada líder dos partidos realizasse o encaminhamento das bancadas partidárias. Na versão do impetrante a decisão violou vedação prevista no art. 23 da Lei nº 1.079/1950 que estabelece: “Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo

submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação”.

A lesão teria se materializado porque houve interferência na imparcialidade da atuação dos parlamentares como juízes do pedido de abertura do *impeachment*. O encaminhamento das bancadas pelos líderes dos partidos teria servido a este fim: coagir os parlamentares na votação, sendo que haveria a possibilidade de expulsar o parlamentar que não votasse de acordo com a orientação do partido. Por isso, entendeu o impetrante que a votação padecia de vício.

Na decisão, o Ministro Luiz Fux, relator do referido Mandado de Segurança, ressaltou argumento que é de fundamental importância para o presente trabalho (Supremo Tribunal Federal, 2016):

“*Ab initio*, deve-se destacar que este Sodalício já assentou que os atos classificados como *interna corporis* não estão sujeitos ao controle judicial, tendo em vista sua apreciação estar restrita ao âmbito do Poder Legislativo. Nesse sentido, citem-se os seguintes julgados do Plenário desta Corte: MS 22.183, Redator para o acórdão Ministro Maurício Corrêa, DJ 12/12/1997; MS 26.062-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 4/4/2008; MS 24.356, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 12/9/2003, assim ementado:

“**EMENTA: CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATOS DO PODER LEGISLATIVO: CONTROLE JUDICIAL. ATO INTERNA CORPORIS: MATÉRIA REGIMENTAL.**

*I – Se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato **interna corporis**, imune ao controle judicial, mesmo porque não há alegação de ofensa a direito subjetivo.*

*II – Mandado de Segurança não conhecido.”*

Dessa forma, o Ministro entendeu que não se tratava de matéria sujeita ao controle judicial por ser *interna corporis*, ou seja, própria das atividades do Poder Legislativo, nesse caso a matéria está limitada ao âmbito de discussão da Câmara dos Deputados Federal, não cabendo à Corte Máxima qualquer tipo de intervenção.

#### 7.2.2 Mandado de Segurança nº 34.371/DF

Logo após a votação do processo do *impeachment* no Plenário do Senado Federal, concluída no dia 31 de agosto de 2016, a ex-presidente Dilma Rousseff impetrou o mandado de segurança nº 34.371 contra ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski como Presidente do Senado Federal no julgamento do processo.

A impetrante desejava impugnar dois pontos do *impeachment* concluído em seu desfavor, que eram “a tipificação, em abstrato, das condutas pelas quais respondeu e a capitulação adotada no relatório do Senado que embasou o ato de pronúncia” (Supremo Tribunal Federal, 2016).

Com relação à tipificação, a primeira crítica foi no sentido de que os crimes de responsabilidade previstos no art. 11 da Lei nº 1.079/50 “contra a guarda e ilegal emprego dos dinheiros públicos” não teriam sido recepcionados pela Constituição Federal de 1988, uma vez que o art. 85 não teria contemplado tal conduta, como o fazia a Constituição de 1946, no art. 89, VII. Dessa forma, a impetrante entende que ausência de capitulação no art. 85 da Constituição Federal de 1988 configuraria verdadeira hipótese de *abolitio criminis*, ante a ausência de previsão Constitucional.

A segunda crítica traçada foi sobre o crime previsto no item 4 do art. 10 da Lei 1.079/50, que dispõe ser crime de responsabilidade “*infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária*”. Para a impetrante o referido tipo também não teria sido recepcionado pela Constituição Federal vigente, pois o conteúdo do tipo é excessivamente abrangente, resultando em lesão ao princípio da legalidade e ao art. 85 da CF, permitindo a condenação do Presidente da República por pequenas irregularidades, sem maior significado.

A decisão do Supremo Tribunal Federal foi dada na mesma linha dos mandados de segurança já descritos. A intervenção da Corte Máxima só poderá ocorrer quando houver patente violação da ordem jurídica. Não sendo de sua competência a substituição de aspectos de mérito cabível apenas na decisão do Senado Federal (Supremo Tribunal Federal, 2016):

Além de trabalhar sob uma cognição acanhada dos elementos da demanda, o juízo cautelar aqui sediado também será necessariamente reservado na sua extensão material, porque não poderá pretender substituir aspectos de mérito do veredicto de *impeachment*, soberanamente definidos pelo Senado Federal. Assim, somente em hipótese extremada – em que demonstrada a existência, no processo de impedimento, de uma patologia jurídica particularmente grave – é que caberá uma intervenção precoce na decisão atacada.

Assim, a decisão do Senado Federal emitida em processo de *impeachment* é soberana e só pode ser discutida no Supremo Tribunal Federal, se houver violação clara dos dispositivos legais referentes à matéria.

Seguindo na decisão, a Corte Máxima entendeu que as alegações formuladas pela impetrante não eram plausíveis. Com relação a alegação de que o art. 11 da Lei nº 1.079/50 “contra a guarda e ilegal emprego dos dinheiros públicos”, ficou determinado que a previsão



constitucional dos crimes de responsabilidade determinada no art. 85 não é taxativa (Supremo Tribunal Federal, 2016):

Sem qualquer despreço pelas opiniões doutrinárias que endossam ponto de vista semelhante, essa assimetria de redação não é suficiente para resultar num juízo automático de não recepção das infrações enunciadas pelo art. 11 da Lei 1.079/50 pela CF/88. Em primeiro lugar porque o rol discernido nos incisos do art. 85, da CF, em que estão listados os bens jurídicos tutelados pela previsão de crimes de responsabilidade, não vigora de forma taxativa, já que o próprio *caput* do dispositivo indica que eles seriam “especialmente” protegidos, mas não exclusivamente, conclusão comungada por parte significativa da doutrina (STRECK, Lenio L. *Comentário ao artigo 85*. In CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio (Coords.) “Comentários à Constituição do Brasil”, São Paulo: Saraiva/Alamedina, 2014, p. 1.287; MORAES, Alexandre. *Direito constitucional*. 32 ed. São Paulo, Atlas, 2016, p. 512; BRINDEIRO, Geraldo. *Comentário aos arts. 85 e 86*. In BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; e AGRA, Walber de Moura. “Comentários à Constituição Federal de 1988”. Rio de Janeiro, Forense, p.1.181). E não parece que a Constituição Federal tenha sido negligente em tutelar a aplicação dos recursos do erário quando ela mesmo incorpora uma analítica disciplina a respeito da gestão responsável das finanças públicas (arts. 164 a 167).

Dessa maneira, a tutela pretendida pela impetrante não possuía sustentação jurídica. A previsão do art. 85 da Constituição Federal para proteção por meio de crime de responsabilidade é exemplificativa, sendo, portanto, recepcionado pela Constituição Federal de 1988 o art. 11 da Lei nº 1.079/50.

Com relação a crítica feita à abrangência do “tipo de responsabilidade” previsto no item 4 do art. 10 da Lei nº 1.079/50 “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”, o Supremo Tribunal Federal decidiu que é absolutamente possível que os crimes de responsabilidade tenham uma previsão mais aberta, se comparadas aos tipos penais da legislação brasileira (Supremo Tribunal Federal, 2016):

O raciocínio desenvolvido nesse particular também é insubsistente. A tipificação de crimes de responsabilidade não está submetida aos mesmos rigores encontrados no domínio do direito penal. Desde que o núcleo central do tipo permita a imputação subjetiva de uma determinada conduta infracional, admite-se que os “tipos de responsabilidade” trabalhem com elementos descritivos mais abertos, incluindo o recurso a condutas equiparadas.

Ante o exposto, a decisão foi pelo indeferimento da tutela cautelar pretendida, pois o Supremo não poderia anular decisão do Senado Federal sem qualquer lesão à ordem jurídica estabelecida.

### 7.2.3 Mandado de Segurança nº 34.441/DF

Outro mandado de segurança impetrado pela a ex-presidente contra a decisão que a destituiu Presidência da República Federativa do Brasil foi o de nº 34.441.

Este *writ* foi impetrado contra ato do Presidente do Senado Federal e do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Presidente do julgamento no processo de impedimento), pois foram os responsáveis pela edição da Resolução do Senado Federal nº 35/16, instrumento utilizado para materializar a destituição da ex-presidente no dia 31 de agosto de 2016.

A impetração tinha como objetivo invalidar o ato decisório do Senado Federal, pois, segundo a impetrante, não estavam presentes (Supremo Tribunal Federal, 2016):

pressupostos jurídicos indispensáveis para uma deliberação válida, justa e legítima daquela instância pertinentes à invocação plausível e minimamente demonstrada da real ocorrência de um crime de responsabilidade e da observância dos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. Segundo se sustenta, esses requisitos, independentes do mérito político e valorativo da decisão, teriam sido desatendidos no caso, resultando num processo abusivo, inconstitucional, ilegal e ilegítimo, cuja elucidação demandaria uma alongada exposição, dada a complexidade das questões técnicas e jurídicas envolvidas.<sup>1</sup>

Dessa maneira, tentava a ex-presidente anular a Resolução nº 35/16 que a destituiu do cargo alegando que não havia pressupostos jurídicos válidos para abertura de processo de impedimento. Os argumentos utilizados pela impetrante foram tantos e dos mais bem elaborados possíveis que totalizaram aproximadamente 500 (quinhentas) páginas e chamaram a atenção do Ministro Teori Zavascki, que ressaltou a necessidade do devido cuidado na intervenção do Supremo Tribunal Federal nas decisões de outro Poder no processo de *impeachment* (Supremo Tribunal Federal, 2016):

Boa parte dos questionamentos suscitados na impetração impõe juízos ainda inéditos na experiência jurisprudencial brasileira sobre a margem de controle jurisdicional admissível no processo de *impeachment*, envolvendo delicada avaliação, nesse domínio, a respeito da cláusula constitucional da separação de poderes. A definição dos exatos limites desse tipo de intervenção judicial é tema tormentoso, circundado das mais acirradas disputas doutrinárias, potencializadas, em nosso ordenamento, pelo anacronismo da legislação que define os crimes de responsabilidade e o seu processo de julgamento (Lei 1.079/50). As diferentes compreensões sobre a subsistência de parte da disciplina processual estabelecida pela Lei 1.079/50, manifestadas pelos Ministros desta Suprema Corte no julgamento da cautelar na ADPF 378, em 17/12/15, evidenciam claramente o aspecto controvertido da matéria.

---

<sup>1</sup> MS 34.441 pág. 01

Na decisão da liminar o Ministro entendeu que não havia fundamentos plausíveis para sua concessão. Esta só se justificaria se houvesse possibilidade de ocorrer danos gravíssimos às instituições, democracia ou ao estado de direito (Supremo Tribunal Federal, 2016):

Nessas circunstâncias, somente uma cabal demonstração da indispensabilidade de prevenir gravíssimos danos às instituições, ou à democracia ou, enfim, ao estado de direito é que poderia justificar um imediato juízo sobre as questões postas na demanda, notadamente para o efeito de antecipar qualquer dos provimentos antecipatórios requeridos. Os argumentos deduzidos na inicial, todavia, não possuem tal aptidão. A impetrante limita-se a afirmar que o país não pode “*permanecer a ser governado por quem não foi eleito e não exerce seu mandato por decorrência do texto constitucional*” e que “*o risco da demora é, portanto, o risco da possibilidade de serem implementadas medidas de governo por aqueles que ilegitimamente governam e que não poderão, de fato, ser mais desfeitas*”. Tais alegações encontram contradita imediata no próprio texto constitucional, que consagra regime presidencialista em que a eleição do Presidente implica automaticamente a do Vice-Presidente com ele registrado (art. 77, § 1º, da CF), e em que este último tem legitimidade constitucional para suceder o Presidente, em caso de vacância (art. 79).

Mais uma vez, o Supremo Tribunal Federal não concedeu a tutela requerida pela ex-presidente Dilma Vana Rousseff. Mas também não retirou a possibilidade de anular o julgamento do dia 31 de agosto de 2016, pois o mandado de segurança aqui examinado ainda depende do exame exaustivo, tendo em vista que a análise se deu apenas com relação a medida liminar requerida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se a importância da separação de Poderes para manutenção da ordem social e segurança das liberdades públicas e individuais. Ao mesmo tempo, um Poder deverá exercer o controle das atividades dos outros Poderes a fim de alcançar o equilíbrio institucional. O *impeachment* é um desses mecanismos de controle das atividades do Poder Executivo, no qual o Poder Legislativo passa a assumir uma função atípica de órgão julgador. Esse julgamento tem como objeto os crimes de responsabilidade que o Presidente da República Federativa do Brasil poderá praticar.

Atualmente, a doutrina majoritária entende que o *impeachment* possui natureza política, sendo, portanto, indevida qualquer intervenção do Supremo Tribunal Federal nas matérias que se revestem dessa natureza. O próprio Supremo Tribunal Federal já emitiu decisão no sentido de que qualquer intervenção só será possível quando não estiver envolvida matéria *interna corporis*. Pode ser citado, por exemplo, o mandado de segurança nº 21.564/DF impetrado por Fernando Affonso Collor de Mello, que foi concedido em parte para determinar o prazo de 10 (dez) sessões para apresentação de defesa, prazo esse que tinha sido fixado em 5 (cinco) sessões pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, o Poder Judiciário não poderá intervir nas decisões do Poder Legislativo em matéria de *impeachment*, a menos a que se trate de controle judicial das leis aplicadas, como a Constituição Federal, a Lei n 1.079/50 e os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. Além disso, poderá haver intervenção quando não forem assegurados a ampla defesa e contraditório.

Como já referido, a decisão do Senado Federal em matéria de *impeachment* do Presidente da República é suprema, não comportando anulação pela Corte Máxima, salvo quando houver perigo para as instituições públicas, ordem social e para o Estado democrático de direito.

Além disso, nada impediria que, por meio de uma alteração constitucional, o processo de *impeachment* do Presidente da República fosse realizado por um órgão misto composto por representantes do Poder Legislativo e Ministros da Suprema Corte, sob a presidência do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, semelhante ao tribunal previsto na Lei nº 1.079/50 para *impeachment* dos Governadores de Estados. Nesse Tribunal misto, os representantes do Poder Legislativo seriam escolhidos por meio de sorteio entre os integrantes dos partidos que compõem o Congresso Nacional, sendo que todos os partidos

teriam representantes no processo e julgamento. Os Ministros da Suprema Corte seriam escolhidos mediante sorteio entre todos os Ministros, salvo o Ministro Presidente.

Assim, a decisão do tribunal misto seria suprema e ao mesmo tempo estaria em equilíbrio a separação dos Poderes, tendo em vista que os Poderes Legislativo e Judiciário participariam da decisão que pode definir os rumos da nação. No modelo atual de julgamento, apenas o Poder Legislativo participa da sentença que pode destituir o Presidente da República do cargo, inclusive quando a denúncia e o julgamento são fundados apenas em quizílias políticas, o que não deveria ser aceito em um Estado democrático de direito, a bem do equilíbrio das instituições e da paz social.

Dessa forma, nada melhor que um processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade realizado por aqueles que se encontram na posição de representantes do povo (Deputados Federais), dos Estados (Senadores) e por juízes (Ministros da Corte Máxima), detentores, ao menos em tese, da imparcialidade nos julgamentos, o que traria uma dinâmica de argumentos políticos e jurídicos, sempre na busca pelo equilíbrio dos Poderes, das instituições públicas e manutenção da ordem social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. – 38. ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. - 20. ed. atual. - São Paulo Saraiva, 1999.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. ver. ampl. Atual. – Salvador: Juspodivm, 2016.
- BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão – 1789**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em 03 de outubro 2016.
- RICCITELLI, Antonio. ***Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?*** – Barueri, São Paulo: Minha Editora, 2006.
- BARROS, Sérgio Resende de. "Noções sobre *impeachment*". Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/noco-es-sobre--i-impeachment--i-cont>>. Acesso em 28 de outubro de 2016.
- DI PIETRO, M. Z. **Direito administrativo, 1997**. p.32. In RICCITELLI, Antonio. ***Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?*** Barueri, SP: Minha Editora, 2006.
- CRETELLA JÚNIOR. J. **Comentários à Constituição brasileira de 1988, 1997**. pág. 2.572. In RICCITELLI, Antonio. ***Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?*** Barueri, SP: Minha Editora, 2006.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. - 14. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.
- OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito Constitucional**. 11. Ed. rev. e ampl. – São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. – 19. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2015.
- PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República, 1992**. In: RICCITELLI, Antonio. ***Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?*** – Barueri, São Paulo: Minha Editora, 2006, pág. 20.

CAVALCANTI, Temistocles Brandão. **A constituição federal comentada**. In: RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** - Barueri, São Paulo: Minha Editora, 2006, pág. 20.

MIRANDA. P. **Comentários à Constituição de 1967**, 1967, p. 347. In: RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** - Barueri, São Paulo: Minha Editora, 2006, pág. 26.

MARQUES, José Frederico. **Da competência em matéria penal**. 1952. pág. 155. In: RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** - Barueri, São Paulo: Minha Editora, 2006, pág. 27.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. – 10. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigobd.asp?item=%20950>>. Acesso em 24 de outubro de 2016.

CÂMARA LEGISLATIVA. **Cardozo entrega defesa de Dilma Rousseff à Comissão Especial do Impeachment**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/506381-CARDOZO-ENTREGA-DEFESA-DE-DILMA-ROUSSEFF-A-COMISSAO-ESPECIAL-DO-IMPEACHMENT.html>>. Acesso em: 30 de outubro de 2016.

G1 – Portal de Notícias. **Planejado contra hiperinflação, plano Collor deu início à abertura comercial**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/09/planejado-contrahiperinflacao-plano-collor-deu-inicio-abertura-comercial.html>>. Acesso em: 08/11/2016.

Último Segundo. **A entrevista de Pedro Collor à Revista Veja**. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-05-22/a-entrevista-de-pedro-collor-a-veja.html>>. Acesso em: 09 de novembro de 2016.

Veja. **Rede de Escândalos – Fernando Collor de Mello**. Disponível em: <<http://www.veja.com.br/infograficos/rede-escandalos/perfil/fernando-collor-de-mello.shtml?scrollto=conteudo-rede>>. Acesso em: 11 de novembro de 2016.

Jusbrasil. **STF - mandado de segurança: ms 21564 df**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/750628/mandado-de-seguranca-ms-21564-df>>. Acesso em 13 de novembro de 2016.

Jusbrasil. **STF - mandado de segurança: ms 21623 df**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2900131/mandado-de-seguranca-ms-21623-df>>. Acesso em 14 de novembro de 2016.

Jusbrasil. **STF - mandado de segurança: ms 21689 df**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/748746/mandado-de-seguranca-ms-21689-df>>. Acesso em: 16 de novembro de 2016.

Estadão. **A sentença de Dilma.** Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-sentenca-de-dilma/>>. Acesso em: 17 de novembro de 2016.

Supremo Tribunal Federal. **Negado Trâmite a mandado de segurança sobre votação de impeachment.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316186>>. Acesso em: 18 de novembro de 2016.

Supremo Tribunal Federal. **Negada liminar que pedia suspensão de ato do Senado que afastou Dilma Rousseff definitivamente do cargo.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=324865>>. Acesso em 18 de novembro de 2016.

Supremo Tribunal Federal. **Ex-presidente impetra MS para tentar anular decisão do Senado que a afastou do cargo.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=326430>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.