



# **NATUREZA DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E CONTROLE JUDICIAL**

**Gilvan Correia de Queiroz Filho**  
Consultor Legislativo da Área II  
Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Constitucional  
e Direito Internacional Privado

**ESTUDO TÉCNICO**

**MAIO/2016**



## Resumo

Este artigo busca examinar aspectos relevantes do *impeachment* no Brasil. Na primeira parte, discute a natureza jurídica do instituto. Na segunda parte, analisa como o Poder Judiciário pode intervir nos atos praticados pelo Congresso Nacional no processo de *impeachment*.

## Palavras-chave

*Impeachment*, crime de responsabilidade, controle judicial.

## Abstract

This article sheds light on the process of impeachment in Brazil. In the first part, I discuss the legal issues and definitions of impeachment according to the Brazilian Constitution. In the second part, I present a comparison between the powers of the Judicial and Legislative Branch during the process of impeachment.

## Keywords

Impeachment, impeachable offenses, *judicial review*.

© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados (as) o (a) autor (a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu (sua) autor (a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

## SUMÁRIO

|                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Introdução .....                                                          | 4  |
| 2. Natureza do processo de <i>impeachment</i> .....                          | 4  |
| 3. O “Caso Collor” .....                                                     | 7  |
| 4. O <i>impeachment</i> da atual Presidente (atualizado até 30.3.2016) ..... | 13 |
| Referências bibliográficas .....                                             | 18 |

## 1. INTRODUÇÃO

---

Na terminologia do direito constitucional, entende-se *impeachment* como sendo o processo em que é sancionada a conduta de autoridade pública, com destituição do cargo e imposição de pena de caráter político.

Fiel ao princípio de que todo governante deve ser responsável e responsabilizável, não sendo senhor do poder que exerce, mas apenas um delegado ou representante do povo, ao qual presta contas, a Constituição Federal de 1988 manteve em seu texto o instituto processual do *impeachment*, criticado, então, como obsoleto por boa parte da doutrina, que o considerava como um instrumento com interesse meramente acadêmico. A sequência de fatos que culminou com a destituição de um Presidente da República veio desmentir tal afirmação.

Este artigo examinará inicialmente a natureza do processo de *impeachment*, notadamente no que tange ao seu aspecto político-jurídico, e, após, passará uma lupa sobre os limites do controle judicial exercido pelo Supremo Tribunal Federal na espécie.

## 2. NATUREZA DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

---

Na visão do insigne PAULO BROSSARD, a utilização da expressão *impeachment* estaria restrita ao processo de responsabilização do Presidente da República, não merecendo tal designação o processo contra Ministro de Estado e outras autoridades, notadamente aquelas que são processadas no Supremo Tribunal Federal.<sup>1</sup>

O instituto do *impeachment* surgiu na Inglaterra, no século XIV, quando instituída a competência da Câmara dos Lordes para responsabilizar ministros, inabilitando-os, e foi utilizado até os fins do século XVIII, quando caiu em desuso em razão da fórmula mais simples da queda do gabinete, por ato espontâneo e por voto de censura. Adotado por algumas colônias, foi incorporado à Constituição norte-americana e admitido “*against the president, vice-president and all civil officers of the United States*”, tendo sido emprestada feição mais política ao instituto e conferida ao Senado competência para o seu julgamento.<sup>2</sup>

No Brasil, embora a Carta outorgada por D. Pedro I previsse a responsabilidade de ministros em certos casos, foi na Constituição da Primeira República que se adotou o modelo norte-americano de responsabilidade política. As demais constituições republicanas mantiveram-no, sem exceção.

Segundo a atual Carta Política, compete à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços dos votos de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Compete, por sua vez, ao Senado Federal, processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da

---

<sup>1</sup> Paulo Brossard, *O Impeachment*, p. 6.

<sup>2</sup> Francisco Sá Filho, *Relação entre os Poderes do Estado*, p. 163.

mesma natureza conexos com aqueles, bem como as outras autoridades mencionadas no inciso II do art. 52.

No caso específico de *impeachment* do Presidente da República, hipótese que desperta indubitavelmente o maior interesse de análise, em sendo admitida a acusação contra esta autoridade, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento, no Senado.

A definição da natureza do *impeachment* tem sempre dado margem a divergências doutrinárias.

A acepção política do instituto baseia-se fundamentalmente no modelo americano, que retira qualquer conotação criminal neste tipo de processo.

O entendimento da natureza do processo de *impeachment* como um juízo eminentemente político é também incontestado no direito argentino, conforme BIELSA e LUNA.<sup>3 4</sup>

No Brasil, a maioria da doutrina segue a paradigmática opinião do eminente PAULO BROSSARD que, respaldado na doutrina americana, reputa o instituto como possuidor de feição política, originando-se de causas políticas, objetivando resultados políticos, bem como instaurado e julgado segundo critérios políticos, embora não exclua, obviamente, a utilização de critérios jurídicos.<sup>5</sup>

Na mesma linha seguem juristas como THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, dentre outros de igual estirpe, que acentua ser o *impeachment* um processo político, tanto no direito público americano, como no direito público brasileiro, não assumindo, em consequência, a conotação de processo penal ou de procedimento quase-criminal.

Opiniões contrárias, entretanto, possuem doutrinadores do porte de FRANCISCO SÁ FILHO, ao considerá-lo como possuidor de uma natureza mista, tanto política como criminal, prevalecendo o caráter político na fase de denunciar, e PEDRO LESSA, para quem o instituto possui um caráter heteróclito, sendo, por sua origem e por sua essência, de ordem política, e, por seus efeitos e consequências, de ordem penal.<sup>6 7</sup>

Já PONTES DE MIRANDA defende a natureza criminal do instituto. Para o eminente jurista, no sistema jurídico brasileiro, a utilização do termo *impeachment* restaria inadequada, sendo os crimes de responsabilidade, previstos em lei necessariamente federal, figuras delituais penais.<sup>8</sup>

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC nº 70.033-DF (Ag. Rg.), Rel. Min. ILMAR GALVÃO, impetrado pelo então Presidente da República, Fernando Affonso

---

<sup>3</sup> Rafael Bielsa, *Derecho Constitucional*, p. 596.

<sup>4</sup> Eduardo Fernando Luna, *Atribuciones Del Congreso Argentino*, p. 531.

<sup>5</sup> *Op. cit.*, p.p. 76/77.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, p. 173.

<sup>7</sup> HC nº 4.091, Rev. STF Vol. XLV/11, 13.

<sup>8</sup> Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*, vol. 3, p. 138.

Collor de Mello, denominou a sanção resultante do processo de *impeachment* como de natureza político-administrativa (também no HC nº 70.055 Ag. Rg.- DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, e no HC nº 69.647-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).<sup>9</sup>

Também JOSÉ AFONSO DA SILVA empresta ao processo natureza político-administrativa.<sup>10</sup>

No julgamento do MS nº 20.941-DF, o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE manifestou sua posição sobre o que chamou de “*natureza primacialmente política do instituto*”, considerando os atos praticados pelos órgãos do parlamento neste tipo de processo como, embora possuindo forma e eficácia jurisdicionais, essencialmente políticos. E, ainda, concluiu:

“*De qualquer sorte, insista-se, não obstante convencido de que o processo de impeachment é um mecanismo jurisdicional de aplicação de sanção punitiva, e, sob esse ângulo, um instituto de forma penal, não mais lhe contesto a natureza essencialmente política, que o distingue nitidamente dos mecanismos processuais da jurisdição criminal do Poder Judiciário.*”<sup>11</sup>

No mesmo sentido, o voto do Relator, Ministro ALDIR PASSARINHO.<sup>12</sup>

Por sua vez, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no MS nº 21.623-DF, trata o processo de *impeachment* como político-penal.<sup>13</sup> No mesmo *writ*, entretanto, o Ministro CELSO DE MELLO não só admitiu ao *impeachment* uma natureza eminentemente política, como reconheceu à sanção, neste tipo de processo, uma índole político-administrativa.<sup>14</sup>

Embora persista a divergência, não parece plausível defender qualquer tipo de natureza penal para o instituto do *impeachment*, nem mesmo uma natureza mista, político-penal. Trata-se de julgamento no qual, embora utilizando critérios jurídicos, é decidida com base puramente política a conveniência ou não de manter um governante no cargo. Basta que aquele tenha procedido, conforme o art. 9º, 7, da Lei nº 1079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, de modo incompatível com o decoro, a honra e a dignidade do cargo, o que permite ao julgador uma discricionariedade tão ampla que só pode ser decidida a punição com base em critérios políticos.

Essa excessiva abrangência da discricionariedade valorativa do órgão político julgador indica, então, possuir o instituto, em nosso sistema jurídico, natureza eminentemente política.

---

<sup>9</sup> RTJ 147/642, RTJ 147/650, DJ 30.07.92.

<sup>10</sup> José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 478.

<sup>11</sup> Supremo Tribunal Federal, *Impeachment*, p.p. 25/26.

<sup>12</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 10.

<sup>13</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 200.

<sup>14</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 236.

### 3. O “CASO COLLOR”

---

Uma das questões mais palpitantes acerca do *impeachment*, e que resvala na discussão sobre a natureza do processo, se política ou não, é definir de que maneira e em que extensão pode existir o controle judicial do procedimento, ou seja, delimitar a abrangência da atuação do Supremo Tribunal Federal neste tipo de julgamento.

Na visão de MICHEL TEMER, em decorrendo o processo de *impeachment* de um “juízo de conveniência”, político em sua essência, é que se costuma dizer que o Judiciário não pode interferir na decisão de mérito proferida pela Câmara dos Deputados e, depois, pelo Senado Federal. Admite, contudo, a atuação do Supremo Tribunal Federal no processo, quando a adoção de regra procedimental violar direito de defesa do acusado, visto este ser garantido constitucionalmente.<sup>15</sup>

Não é novidade, em nosso direito, a possibilidade de controle judicial de atos praticados pelos poderes políticos ou, mais especificamente ainda, pelo Poder Legislativo no exercício das suas atribuições constitucionais, quando o ato atingir direito individual de terceiros. Tal possibilidade já era defendida, inclusive, por RUI BARBOSA, com base na doutrina americana das questões políticas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em nenhum momento deixou de admitir tal controle em processo de *impeachment*, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito das partes.

Sobre o tema, precedente de enorme relevância é a decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no MS nº 20.941-DF, Relator para o Acórdão Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, requerido contra decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que rejeitou liminarmente denúncia por crime de responsabilidade apresentada por Senadores contra o Presidente da República, Ministros de Estado e o Consultor-Geral da República.<sup>16</sup>

Trata-se de decisão marcante no tocante ao conhecimento de mandado de segurança impetrado em processo de *impeachment*. Ao rejeitar a preliminar de falta de jurisdição do Judiciário para conhecer do pedido, o Pretório Excelso firmou sua posição no sentido de que, no processo de impedimento do Presidente da República, embora a autorização pela Câmara e a decisão pelo Senado fossem medidas de natureza predominantemente política, sendo o seu mérito insuscetível de controle judicial, cabe ao Judiciário apreciar a regularidade do processo de *impeachment*, sempre que se alegue violação ou ameaça ao direito das partes.

Na mesma ação, ainda, confirmou a Corte a legitimidade ativa dos autores da denúncia para impetração de mandado de segurança na hipótese em causa e, mais importante, reconheceu a competência do Presidente da Câmara para o exame prévio da idoneidade de denúncia popular contra o Presidente da República, sendo tal decisão sujeita, apenas, à revisão pelo Plenário da Câmara, mediante recurso, não interposto no caso.

---

<sup>15</sup> Michel Temer, *Constituição e Política*, p. 39.

<sup>16</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 03.

É também paradigmática, não só pela sua relevância jurídica, como também pela sua inquestionável importância política, a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no MS nº 21.564-DF, Relator para o Acórdão Ministro CARLOS VELLOSO, impetrado pelo então Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello.<sup>17</sup>

Os fatos são notórios. O Congresso Nacional criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar denúncias de corrupção envolvendo o Sr. Paulo Cesar Cavalcante de Farias, ex-tesoureiro da campanha do então Presidente. O relatório produzido pela Comissão concluiu, também, pelo envolvimento do Presidente da República em diversos crimes, comuns e de responsabilidade.

Em 1º de setembro de 1992, Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère Machado, com fulcro nas conclusões da CPI, apresentaram, à Câmara dos Deputados, denúncia contra o Presidente da República por crimes de responsabilidade.

O então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Íbsen Pinheiro, recebida a denúncia, em havendo sérias discrepâncias acerca do procedimento a ser adotado, em face, principalmente, de dúvidas sobre a recepção, ou não, pela Constituição de 1988, da Lei nº 1.079, de 1950, bem como se as regras nela traçadas não haviam sido derogadas por textos constitucionais anteriores, proferiu decisão em questão de ordem, disciplinando o rito a ser seguido. As dúvidas geravam perplexidade, notadamente no tocante a regras previstas na Lei nº 1.079/50 que conflitavam com disposições sobre a matéria constantes no Regimento Interno da Câmara, inclusive quanto à forma da votação da autorização para o julgamento do Presidente da República, se aberta ou secreta.

Provocado, então, em questão de ordem, o Presidente da Câmara proferiu a seguinte decisão:

*“a) É competência da Câmara dos Deputados admitir ou não 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 instrução 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 dois terços dos Membros da Casa. Sendo a decisão sobre a admissibilidade ou não da denúncia o 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 nº 1.079, de 1950; art. 23*

---

<sup>17</sup>Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 104.

combinado com o art. 184, **caput**, e 187, parágrafo 1º, inciso VI, do Regimento Interno.”

Foi então, concedido ao Presidente da República o prazo de cinco sessões para apresentar a defesa.

Vê-se que, pela decisão, que se convencionou chamar de “Lei Íbsen”, parte do processo de *impeachment* seria regido pela Lei nº 1.079/50 e parte pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Impetrou, então, o Presidente da República, mandado de segurança, com pedido de liminar, contra a decisão da Presidência da Câmara, no qual alegou que o rito estabelecido na decisão contrariava as normas constitucionais, legais e regimentais referentes a este tipo de processo, no que chamou de claro desrespeito ao princípio constitucional do *due process of law*. Acusou, então, o Impetrante, cerceamento do seu direito de defesa, tendo em vista a redução do prazo para cinco sessões, bem como a adoção da votação nominal ostensiva para a admissão da acusação. Alegou, ainda, como preliminar, não tratar a questão de matéria *interna corporis* do Legislativo.

Submetida a matéria ao Plenário da Corte, em Questão de Ordem suscitada pelo Relator, Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, foi concedida, então, liminar em parte, aumentando o prazo para a defesa de cinco para dez sessões, rejeitando, nesse momento, preliminar levantada pelo Ministro PAULO BROSSARD de falta de jurisdição da Corte para conhecer de questões referentes ao processo de *impeachment*, considerada, inclusive, conforme o voto do Ministro CARLOS VELLOSO, questão superada em face do julgamento do MS nº 20.941-DF, anteriormente mencionado.<sup>18</sup>

Também no sentido do conhecimento do *writ*, manifestou o Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE o convencimento de que “a Constituição não excluiu do Poder Judiciário o exame de algumas questões relevantes que - **in procedendo**, não **in judicando**, podem surgir no desenvolvimento do **impeachment**”. Ao defender tal posição, o ilustre magistrado considerou que, mesmo em possuindo o processo de julgamento do *impeachment* um caráter jurisdicional, caberia ao Poder Judiciário verificar se foram efetivamente respeitados os limites desta competência excepcional das Casas do Congresso Nacional, particularmente do Senado Federal, não se podendo excluir da apreciação judicial lesão de direito individual ou desrespeito à salvaguarda constitucional do *due process of law*. Da mesma forma, acrescentou, “ninguém negará ao Judiciário o exame da continência da pena imposta nos limites das cominadas ao crime de responsabilidade.”<sup>19</sup>

A liminar foi confirmada quando da decisão de mérito, na qual o *writ* foi deferido em parte, neste aspecto, vencidos os Ministros PAULO BROSSARD, que indeferiu o mandado de segurança; ILMAR GALVÃO e OCTÁVIO GALLOTTI, que o deferiram não apenas no tocante ao prazo da defesa, como também para determinar o cumprimento do rito previsto no art. 217, §1º e seus incisos, do Regimento Interno

<sup>18</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 77.

<sup>19</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 83.

da Câmara dos Deputados, e MOREIRA ALVES, que deferiu o pedido também para reconhecer o direito do impetrante à votação secreta.<sup>20</sup>

No sentido do não conhecimento do *writ*, por entender faltar legitimidade constitucional à Alta Corte para o controle de atos praticados pelo Poder Legislativo em processo de *impeachment*, ficou isolado o voto do Ministro PAULO BROSSARD, que defendeu a impossibilidade de o STF interferir em atos de competência privativa do Congresso Nacional, da mesma forma que não caberia ao Congresso imiscuir-se nas decisões do Supremo, e, ainda, questionou:

*“Por que o Judiciário não interfere em processo de impeachment? Por tratar-se de questão exclusivamente política? Seguramente não. Por cuidar-se de questão **interna corporis**? Também não. Mas por estar em face de uma jurisdição extraordinária que a Constituição dele retirou, expressamente, para conferi-la, explicitamente, ao Congresso Nacional. Na área, pela Constituição, reservada ao Congresso pode ocorrer erro, abuso ou excesso? Claro que pode”.*<sup>21</sup>

*“Em verdade, nenhum poder tem o monopólio do saber e da virtude; os Poderes acertam e erram. Acertam mais do que erram, felizmente, mas também erram. É da natureza humana. E o que decide em último lugar erra ou acerta irremediavelmente, sem recurso a quem quer que seja. O acerto ou erro são definitivos. Esta verdade, singela e trivial, não deve ser esquecida. Nem os homens, nem as suas instituições, são perfeitas e infalíveis”.*<sup>22</sup>

Em sentido contrário, o voto do Ministro NÉRI DA SILVEIRA, lembrou que “*não há questão **interna corporis** quando se trata da aplicação de norma, ainda que regimental, contra a qual alguém - especialmente quem não é membro do Poder que editou o Regimento - alegue que viola direito subjetivo seu, máxime se decorrente da Constituição”.*<sup>23</sup>

Todavia, a decisão do STF de interferir no processo deu a este, inclusive, maior legitimidade. No sentido do conhecimento, interessante o voto do Min. CELSO DE MELLO, para quem o processo de *impeachment* “*busca, em essência, proteger e assegurar a intangibilidade desse princípio fundamental de nosso ordenamento positivo, que é o da separação de Poderes*”, daí que eventual inobservância da forma necessária poderia conduzir à nulidade de todo o processo, motivo pelo qual deve haver a cognoscibilidade, pelo Poder Judiciário, de ações concernentes a lesões eventualmente cometidas pelo Legislativo contra direito subjetivo constitucionalmente assegurado ao Presidente da República. Segundo o douto Ministro, “*a cláusula do **judicial review**, cuja gênese reside no texto da própria Constituição da República, rompe - ao viabilizar a invocação da tutela jurisdicional do Estado - qualquer círculo de imunidade que vise a afastar, numa comunidade estatal concreta, o predomínio da lei e do direito sobre a arbitrariedade do Poder Público*”.<sup>24</sup>

<sup>20</sup> Oscar Vilhena Vieira, *Supremo Tribunal Federal, Jurisprudência Política*, p. 115.

<sup>21</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 156.

<sup>22</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 162.

<sup>23</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 195.

<sup>24</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 132.

No mais, decidiu o Pretório Excelso que, pela atual sistemática processual do *impeachment*, a Câmara dos Deputados examina tão somente a admissibilidade da acusação, a partir de um juízo político, em que “*verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas*”. O prazo para a defesa concedido ao acusado, decorrente do princípio constante no art. 5º, inc. LV, da Constituição Federal, deve, então, cingir-se a esta competência, sendo “*na esfera institucional do Senado Federal, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis*”.<sup>25</sup>

Posteriormente, quando do curso do processo em questão no Senado Federal, impetrou o já réu, Fernando Collor, afastado de suas funções de Presidente da República, outro mandado de segurança, o de nº 21.623-DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, conhecido e indeferido pelo Pretório Excelso, no qual alegava, entre outras coisas, cerceamento de defesa e impedimento e suspeição de Senadores. Quanto a esta última alegação, assim decidiu o STF, na linha proposta no voto do eminente Relator:

“*VI. Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função de julgar 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 impedimento: artigo 36 da Lei nº 1.079, de 1.950. 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 art. 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*”.<sup>26</sup>

Ressaltou a Alta Corte, também, a necessidade de observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do *due process of law* no processo de *impeachment*, conforme as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei, a natureza do processo e o “*cunho político do Juízo*”.

No mais, examinou a existência ou não do alegado cerceamento de defesa nos diversos aspectos suscitados pelo Impetrante, indeferindo, ao final, *in totum*, o *writ*.

Posteriormente, impetrou o Sr. Fernando Collor o MS nº 21.628-DF, em que buscava a concessão de medida liminar com o intuito de paralisar o processo de *impeachment*, para que se efetuassem perícias por ele requeridas e indeferidas pelo

---

<sup>25</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p.p. 104/105.

<sup>26</sup>Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p.198.

Presidente Sydney Sanches. O Relator, Ministro CARLOS VELLOSO, indeferiu o pedido de liminar, visto ino correr, na hipótese, o pressuposto do *fumus boni juris*.<sup>27</sup>

Impetrou, ainda, o Presidente afastado, outro Mandado de Segurança, o de nº 21.633-DF, desta vez em caráter preventivo, em que postulava que fossem elididos os efeitos da revelia a ele imposta por haver constituído novo defensor, a concessão de vista dos autos a este pelo prazo de trinta dias e o afastamento do defensor dativo. O Relator, Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, julgou prejudicado em parte o pedido, por já admitida a intervenção do defensor constituído e purgada a revelia, e indeferiu, no mais, a liminar, à falta de relevância dos fundamentos da impetração.<sup>28</sup>

Quando do julgamento pelo Senado do *impeachment* do Presidente da República, como também é notório, apresentou aquela autoridade sua renúncia no curso da sessão, que foi interrompida, para que o Congresso Nacional recebesse a renúncia e declarasse formalmente a vacância do cargo de Presidente da República, sendo depois reaberta, e dando-se continuação ao processo, com a condenação do acusado à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, ficando prejudicada a perda do mandato.

Mais uma vez foi impetrado mandado de segurança, contra o ato do Senado Federal, pretendendo anular a condenação aplicada por entender que a renúncia teria o condão de extinguir o processo de *impeachment*, possuindo a pena de inabilitação para o exercício de função pública caráter meramente acessório. No sentido da extinção deste tipo de processo com a renúncia, citou as posições neste sentido de expoentes da doutrina jurídica nacional, como PAULO BROSSARD, RUI BARBOSA, JOÃO BARBALHO, ALIOMAR BALEEIRO, entre outros de igual renome.

Este MS nº 21.689-DF, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, foi, mais uma vez, conhecido e indeferido, embora o mérito tenha gerado grande controvérsia, tendo havido necessidade, inclusive, de convocação de três Ministros do Superior Tribunal de Justiça para desempatar a votação.<sup>29</sup>

Em sentido contrário à posição vitoriosa, os Ministros ILMAR GALVÃO, CELSO DE MELLO, MOREIRA ALVES e OCTÁVIO GALLOTTI, que defenderam a tese de que a renúncia do Presidente da República retirou deste a legitimidade passiva no processo de *impeachment*, fazendo cessar, por conseguinte, a jurisdição extraordinária do Senado Federal. Consideraram, também, ser a inabilitação temporal ao exercício de função pública pena acessória da sanção principal, a perda do cargo.

No *writ*, então, a Alta Corte decidiu, no sentido do voto do Relator, que, no direito brasileiro, o *impeachment* possui duas penas, quais sejam a perda do cargo e a inabilitação por oito anos para o exercício do mandato, e que a renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo.

---

<sup>27</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 285.

<sup>28</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 293.

<sup>29</sup> Supremo Tribunal Federal, *op. cit.*, p. 297.

Nesse quadro, em resumo, quanto à amplitude do controle de atos praticados no curso de tal tipo de processo de responsabilidade política, sólida é a posição do Supremo Tribunal Federal de apenas intervir quando alegada lesão ou ameaça de lesão a direito.

#### **4. O IMPEACHMENT DA ATUAL PRESIDENTE (ATUALIZADO ATÉ 30.3.2016)**

---

Já mais recentemente, o assunto voltou à análise judicial, em decorrência da admissão, em 2 de dezembro de 2015, pela Presidência da Câmara dos Deputados, de denúncia contra a Presidente Dilma Roussef, por prática de crime de responsabilidade.

A Câmara dos Deputados, então, dando seguimento ao rito previsto no art. 19 da Lei nº 1.079, de 1950, elegeu comissão especial para o exame da denúncia.

Ingressou no Supremo Tribunal Federal, na ocasião, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), partido da base governista, com a Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, que tinha por objeto central requerer a apreciação da Alta Corte a respeito da compatibilidade do rito de *impeachment* adotado pela Câmara dos Deputados com a Constituição de 1988.

Aduziu o requerente, em sua inicial, o cabimento da medida à luz do postulado da segurança jurídica, especialmente a fim de se evitar a judicialização de cada fase de eventual processo de *impeachment*. Assim, na sede do pedido cautelar, requereu que:

*a) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, para se fixar, com efeito **ex tunc** – abrangendo os processos em andamento –, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias;*

*b) seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, constantes do art. 38 da Lei 1.079/50;*

*c) seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, caput, da Lei 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais;*

*d) seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos;*

*e) seja realizada interpretação conforme dos artigos 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e, por último, pela defesa;*

*f) seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos artigos 28 e 29, todos da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase*

*processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal –, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução;*

*g) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de impeachment, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no artigo 44 da própria Lei 1.079/50, não sendo tal decisão passível de recurso;*

*h) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os artigos 45, 46, 48 e 49 da própria Lei 1.079/50, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de 2/3 dos senadores;*

*i) seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei 1.079/50;*

*j) seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória;*

*k) seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei 1.079/50, com efeitos **ex tunc** – alcançando processos em andamento –, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses.”*

Nos termos do voto vencedor do Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO, a Alta Corte decidiu conhecer da ação e conceder parcialmente as cautelares requeridas, com ênfase na manutenção do mesmo rito seguido em 1992, o que, segundo a decisão, contribuiria para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento.

Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, em apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, devendo deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório, pois compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar, ou não, a instauração do processo.

Foram os seguintes os principais pontos da decisão do Pretório Excelso, inicialmente quanto ao procedimento na Câmara dos Deputados:

- 1) A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões, tal como ocorreu no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso).

- 2) O art. 19 da Lei nº 1.079/1950, no ponto em que exige proporcionalidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados com base na participação dos partidos políticos, sem mencionar os blocos parlamentares, foi superado pelo regime constitucional de 1988. Este estabeleceu a possibilidade de se assegurar a representatividade por bloco (art. 58, §1º) e a delegação da matéria ao regimento interno da Câmara (art. 58, caput).
- 3) Em relação à formação da comissão especial na Câmara dos Deputados, a Corte considerou como incompatível com o art. 58 e § 1º da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária.
- 4) Também a votação para a formação de tal comissão deve ocorrer de forma aberta, de modo a permitir maior transparência, *accountability* e legitimação. No silêncio da Constituição, da Lei 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RICD, por analogia, à eleição para a comissão especial de *impeachment*. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não é possível invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece a possibilidade de controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da comissão especial no processo de *impeachment* de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribuiria para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento.

Em outros aspectos, a Corte negou pedidos como o da possibilidade de impedimento e suspeição do Presidente da Câmara, pois, embora o art. 38 da Lei nº 1.079/50 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 da Lei já regula a matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido.

Decidiu, ainda, que a apresentação de defesa prévia não é uma exigência do princípio constitucional da ampla defesa: ela é exceção, e não a regra no processo

penal. Não há, portanto, impedimento para que a primeira oportunidade de apresentação de defesa no processo penal comum se dê após o recebimento da denúncia. No caso em tela, muito embora não se assegure defesa previamente ao ato do Presidente da Câmara dos Deputados que inicia o rito naquela Casa, colocam-se à disposição do acusado inúmeras oportunidades de manifestação, em ampla instrução processual. Não ocorre, assim, violação à garantia da ampla defesa e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tema de direito de defesa.

No tocante ao Senado Federal, a corte chegou às seguintes conclusões:

- 1) Compete a este, privativamente, “processar e julgar” o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e *erga omnes*, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político. Partindo das premissas acima, depreende-se que não foram recepcionados pela CF/88 os arts. 23, §§ 1º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988.
- 2) No Senado Federal, por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de “processar e julgar” o Presidente da República.
- 3) Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias de *impeachment* contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado).
- 4) Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e aplicar o quórum de 2/3,

exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.

- 5) O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente.

Já no que tange a aspectos relativos ao contraditório e à ampla defesa, assim se pronunciou a Alta Corte:

- 1) No curso do procedimento de *impeachment*, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, de um modo geral, após a acusação. Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (*due process of law*). Precedente: MS 25.647- MC, Redator p/ acórdão Min. Cezar Peluso,
- 2) O interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da ampla defesa, deve ser o último ato de instrução do processo de *impeachment*. Aplicação analógica da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao rito das ações penais originárias. Precedente: AP 528- AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski.

Finalmente, esclareceu que 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*.

Ao final, o Tribunal converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito.

Tal entendimento, alicerçado nas decisões tomadas em 1992, bem como nos procedimentos adotados pelas duas Casas do Congresso Nacional à época, suscitou grau de polêmica em alguns de seus aspectos, notadamente os que diziam respeito à eleição da comissão especial na Câmara dos Deputados e a decisão que determinou a instauração do processo no Senado por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por comissão especial.

Tais polêmicas derivaram, em parte, de que alguns atos procedimentais que foram tomados à época de forma, pode-se dizer, mais “consensual”, em ambiente no qual politicamente não havia um enfrentamento tão agudo quanto o que ocorre atualmente, tenham sido parâmetros um tanto rígidos para o balizamento da decisão do tribunal.

Mas, por outro lado, há que se ver que o processo de *impeachment*, por sua própria natureza, conforme já explanado, distancia-se das definições jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal sobre questões *interna corporis*.

E, finalmente, nunca se deve olvidar que as decisões nesse tipo de processo, seja para autorizar sua instalação na Câmara dos Deputados, seja para eventual

condenação do supremo mandatário do país no Senado Federal, somente são tomadas por maioria altamente qualificada, de dois terços. Em atingido tal grau de consenso, resta natural que o processo flua, como ocorreu no “Caso Collor”.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

---

BARBALHO, João. Comentários à Constituição Federal de 1891. Brasília, Senado Federal, 1992.

BARBOSA, Ruy. Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal. Rio de Janeiro, Companhia Impressora, 1893.

BIELSA, Rafael. Derecho Constitucional. Buenos Aires, Ediciones De Palma, 5ª ed., 1959.

BROSSARD, Paulo. O Impeachment. São Paulo, Editora Saraiva. 3ª ed., 1992.

CAMPOS, Francisco. Direito Constitucional. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1956.

CORWIN, Edward S.. A Constituição Norte-Americana e o seu Significado Atual. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986

LAVIÉ, Humberto Quiroga. Derecho Constitucional. Buenos Aires Ediciones Depalma, 1984.

-----Lecciones de Derecho Constitucional. Buenos Aires Ediciones Depalma, 1995.

LUNA, Eduardo Fernando. Atribuciones del Congreso Argentino. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1986.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969. Rio de Janeiro, Editora Forense, 3ª ed., 1987.

PRITCHETT, C. Herman. The American Constitutional System. Nova Iorque, Mc Graw-Hill Book Company, 3ª ed., 1971.

SÁ FILHO, Francisco. Relação entre os Poderes do Estado. Rio de Janeiro, Borsoi, 1959.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

SCHWARTZ, Bernard. Direito Constitucional Americano. Rio de Janeiro, Editora Forense, 1966.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Impeachment. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

TEMER , Michel. Constituição e Política. São Paulo, Malheiros Editores, 1994.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência Política. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1994.