

BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO ESTADO BRASILEIRO

A BRIEF VIEW ON THE IMPEACHMENT PROCESS AGAINST THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN BRAZIL

Evandro Silva de Souza¹

*“De omnibus dubitandum est”
(Søren Kierkegaard)*

RESUMO

O *impeachment* é figura relativamente recente na experiência histórica brasileira. Consequentemente, muito se questiona a respeito de sua natureza, bem como do procedimento que culmina em sua decretação. Analisando as circunstâncias em que foram processados os impedimentos dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff, pudemos perceber que o contexto político em que tramita um processo de *impeachment* é marcado por intensa insegurança jurídica. Faz-se necessário, portanto, refletir acerca da atuação dos Poderes Legislativo e Judiciário nesse ínterim. Nessa perspectiva, buscaremos delinear brevemente os principais contornos do modelo de processo de *impeachment* adotado no Brasil, averiguando a atuação do Tribunal de Juízo Político onde este é processado e julgado, frente à observância dos princípios e garantias processuais constitucionais inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: *Impeachment*. Garantias processuais. Estado Democrático de Direito.

ABSTRACT

The impeachment is an institute relatively recent in the Brazilian historical background. As a consequence, there has been a great deal of discussion about its nature, as well as the procedure that culminates in its application. On assessing the contexts within which the impeachments of Fernando Collor de Mello and Dilma Rousseff were prosecuted, we were able to realize that the political context in which a process of impeachment moves on is characterized by intense juridical insecurity. Therefore, it takes a good deal of reflection on the acting of the Legislative and Judiciary Power in the interim. In this perspective, we will try to briefly outline the main patterns of the impeachment process model adopted in Brazil by checking the acting of the political court where it is processed and judged, facing the observance of the principles and constitutional procedural guarantees inherent to the Democratic State of Law.

Keywords: Impeachment. Procedural guarantees. Democratic State of Law.

¹ Graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Aluno de iniciação científica PIBIC/UERJ. Membro do Grupo de Pesquisa em Direito Processual Civil.

Artigo recebido em 11/09/2019 e aprovado para publicação em 04/11/2019.

1 INTRODUÇÃO

Em diversas formas de governo, tal como observado no Brasil, integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário podem ser sujeitos à perda do cargo, em virtude do cometimento de infrações caracterizadas como crimes de responsabilidade. Tal instituto sancionatório é denominado *Impeachment*, ou impedimento, revelando-se verdadeiro desdobramento do regime democrático.

No ordenamento brasileiro, são autoridades puníveis com a sanção o presidente da República, o procurador-geral da República, ministros de Estado, ministros do Supremo Tribunal Federal, governadores, secretários de Estado, prefeitos e vereadores. Embora o *impeachment* seja, mais recentemente, figura marcante na experiência histórica brasileira, o que eventualmente tem suscitado profundos questionamentos acerca do mérito e das motivações que levam o órgão competente a decretá-lo, pouco se reflete a respeito da dinâmica processual observada na sua tramitação.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por escopo delinear os principais contornos jurídicos que envolvem a aplicação dessa sanção punitiva, a partir da investigação da sistemática processual aplicada ao impedimento do presidente da República. Para tanto, após analisarmos brevemente a figura do instituto, buscaremos definir o modelo de processo de *impeachment* adotado no Brasil, examinando as principais contribuições doutrinárias com relação à temática, bem como os principais julgados do Supremo Tribunal Federal; considerando a conjuntura político-jurídica do julgamento dos processos de impedimento dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello (1992) e Dilma Rousseff (2016).

2 BREVE HISTÓRICO DO IMPEACHMENT

Originado no direito medieval inglês, o *impeachment* buscava responsabilizar detentores de cargos públicos do alto escalão do Governo pela prática de condutas delituosas, tornando-os inabilitados para o exercício do cargo. Não há, contudo, consenso na doutrina acerca da data precisa em que teria surgido o instituto.

Alex Simpson (1916, p. 5) aduz que o primeiro *impeachment* teria ocorrido ainda em 1282, quando se deu a responsabilização de certa autoridade inglesa chamada David, também

conhecido como “o irmão de Llewellyn”². Todavia, grande parte da doutrina defende que a figura sancionatória passou a ser adotada no sistema inglês apenas no século XIV.

Nesse sentido, Pinto Ferreira, apoiado nas considerações de Harold Laski, sustenta que o *impeachment* teria surgido a partir do reinado de Eduardo III da Inglaterra³, mesmo período em que o Grande Conselho inglês passou a ser dividido em Câmara dos Lordes, composta por integrantes da nobreza, e Câmara dos Comuns, representada por cavaleiros e burgueses. Segundo Marcus Faver (2016, p. 322), o processamento e a decretação do *impeachment* figurariam dentre as atribuições típicas dessas instituições⁴.

O instituto, que teria perdurado naquele ordenamento até o início do século XIX, surgira inicialmente no âmbito da esfera criminal, adquirindo, mais tarde, vastas dimensões políticas⁵. Dimensões estas que caracterizariam também os modelos adotados pelas colônias inglesas, entre as quais, os Estados Unidos. O *impeachment* foi - no final do século XVIII, em um contexto de luta pela independência frente à Inglaterra - incorporado ao direito norte-americano como um instrumento de limitação e controle da concentração do poder político⁶, prevendo, ainda hoje, a responsabilização do presidente, vice-presidente e *civil officers*⁷.

² Cf. SIMPSON, Alex. *A Treatise on Federal Impeachment*, Philadelphia, 1916, p. 5, *apud* FAVER, Marcus. *Considerações sobre a origem e natureza jurídica do impeachment*, 2005, p. 50. Em sentido diverso, Sérgio de Resende Barros defende que as sanções aplicadas no final do século XIII ainda não poderiam ser considerados como casos de *impeachment* propriamente dito (BARROS, Sérgio Resende de. *Noções sobre impeachment*).

³ “(...) O primeiro impeachment ocorreu em 1326 com Eduardo III. Nessa época teriam surgido os casos mais famosos de Latimer e Neville, nos quais os tratadistas vão buscar a sua origem, vindo depois, o de Pole (1386), o do eminente filósofo e estadista Bacon, o de Mompeson em 1621, o de Duque de Buckingham em 1627, o do Conde de Strafford em 1640, o de Warren Hastings em 1787 e o de Lord Merville em 1805” (FERREIRA, Pinto. *Direito Constitucional*, p. 350/351, *apud* FAVER, Marcus, loc. cit., 2005).

⁴ “Parece fora de dúvida que o impeachment tenha nascido na Inglaterra como uma instituição mediante a qual a Câmara dos Comuns formulava acusações contra os ministros do rei, e a Câmara dos Lordes as julgava. A Câmara Baixa era assim, como ainda é hoje, o tribunal de acusações, enquanto a Câmara dos Lordes funcionava, como também é hoje, como corte de julgamento” (FAVER, Marcus. *Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação*, 2016, p. 322).

⁵ Cf. BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*, p. 31.

⁶ Nesse sentido: “ (...) bearing in mind the monarchist and centralizing past of the english tradition, additional mechanisms of limitation of central power, such as the statute of impeachment, have been added to prevent extreme cases of attempts at usurpation of power by politicians and civil servants, a possibility that was registered in many cases in the administration of the american colonies, throughout the 17th century” (HOFFER, P. C.; HULL, N. E. H. *Power and precedent in the creation of an American impeachment tradition: the eighteenth-century colonial record*, p. 51-77).

⁷ *Civil officer*, nos Estados Unidos, diz respeito ao cargo ocupado por agentes do governo nacional, seja da área executiva ou judicial, nos departamentos mais altos ou mais baixos do governo, com exceção dos oficiais do exército e da marinha. Tampouco estão inclusos no termo os senadores. (Tradução livre de *Civil officer*. Disponível em: <<https://www.lectlaw.com/def/c236.htm>>. Acesso em: 29/06/2019)

No direito brasileiro, a figura foi adotada ainda no período imperial, quando na Carta Constitucional de 1824, outorgada pelo então imperador D. Pedro I, foi prevista, em certos casos, a responsabilização de ministros de Estado; embora não tenha sido prevista a possibilidade de destituição do imperador (RATTINGER, 2018, p. 140). Apenas na Primeira Constituição da República (1891) teria sido adotado o modelo norte-americano de responsabilidade política, sendo este mantido nas demais constituições republicanas (FAVER, 2016, p. 327).

No atual ordenamento jurídico brasileiro, o *impeachment* tem fundamentação no art. 52, I e II, e no art. 85 da Constituição da República de 1988. Prevê o art. 85 da Constituição Cidadã os bens jurídicos tutelados⁸ frente aos crimes de responsabilidade do presidente da República, para os quais, dentre as sanções aplicáveis, encontra-se o *impeachment*. Ainda, o parágrafo único do mesmo dispositivo determina que tais crimes “*serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento*”. Ao passo que, entendimento assentado pelo STF, ainda durante o processo de *impeachment* de Collor, declarou recepcionada, em grande parte, a Lei nº 1.079/1950 para regulamentar os crimes de responsabilidade do presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, governadores e secretários de Estado (BRASIL, 1992b).

No diploma legal, além das condutas puníveis, estão previstas também as normas gerais que devem regular seu respectivo processo de julgamento. Ademais, o impedimento dos prefeitos e vereadores é regido pelo Decreto-Lei nº 201/67, não sendo facultado aos municípios deliberarem sobre esta matéria. Nesse sentido, caminha a jurisprudência do STF⁹.

3 A NATUREZA DO IMPEACHMENT

⁸ São eles a própria Constituição, a existência da União; o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade administrativa; a lei orçamentária; o cumprimento da lei e das decisões judiciais.

⁹ Nesse sentido: “A definição das condutas típicas configuradoras do crime de responsabilidade e o estabelecimento de regras que disciplinem o processo e julgamento dos agentes políticos federais, estaduais ou municipais envolvidos são da competência legislativa privativa da União e devem ser tratados em lei nacional especial (art. 85 da Constituição da República)” [ADI 2.220, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 16-11-2011, DJE 232 de 7-12-2011]. No mesmo sentido: Rcl 22.034 MC, rel. min. Roberto Barroso, dec. monocrática, j. 16-11-2015, DJE 236 de 24-11-2015; ADI 1628 MC, rel. min. Nelson Jobim, j. 30-06-1997, DJ de 26/09/1997. No entendimento sumular: súmula 722, aprovada em 26-11-2003, e súmula vinculante nº 46, de 17-04-2015.

Diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais buscam elucidar a natureza do instituto do *impeachment* entre nós. Nessa perspectiva, podem ser identificadas três correntes principais, as quais defendem sua natureza penal, político-penal ou puramente política; sendo tais considerações estritamente associadas à pré-compreensão da natureza dos chamados crimes de responsabilidade.

A partir da concepção do *impeachment* enquanto sanção de natureza penal, Pontes de Miranda (1970, p.138) defendia, ainda à luz da CRFB/67, que os crimes de responsabilidade consistiam em verdadeiras figuras delituais penais. Na mesma linha, aduz Paulo S. Frontini (1970, p.100/137) que, em virtude da natureza penal dos crimes de responsabilidade, estaria o instituto do *impeachment* alicerçado no Direito Criminal. Como consequência, as normas a serem observadas no processo que culmina com o impedimento deveriam ser interpretadas a partir da lógica das regras gerais do processo penal e do direito penal.

Em contrapartida, há os que consideram a figura sancionatória como de natureza mista, ou seja, possuindo natureza não puramente penal, mas também política¹⁰. Na jurisprudência do Supremo, tal entendimento foi agasalhado pelo ex-ministro Carlos Velloso quando, na posição de relator, indeferiu mandado de segurança (BRASIL, 1992c) que objetivava a aplicação das regras de impedimento e suspeição de senadores previstas no CPP ao processo de *impeachment* de Fernando Collor. Conforme assera o ministro, na definição de Prado Kelly (1997, p. 256), “o *impeachment* é historicamente um instituto político e penal; este segundo caráter foi o que lhe marcou as origens; o primeiro, o que prevaleceu em sua evolução”.

Conforme esclarece Marcus Faver, tal corrente doutrinária assenta-se no fato de que no sistema europeu, vinculado à tradição jurídica britânica, o processo de *impeachment* resulta, além das penas de caráter político-administrativo, na aplicação de penalidades civis e criminais. Em sentido contrário, entretanto, sustenta o autor que são grandes as diferenças entre o *impeachment* inglês que se alastrou por toda a Europa, e o *impeachment* implantado nos Estados Unidos, o qual foi, posteriormente, transportado para o Brasil e restante da América Latina (FAVER, 2016, p.325). Nessa perspectiva, já ponderava Paulo Brossard (1992, p. 152) que, na doutrina americana, o instituto possuía feição eminentemente política, sendo sua instauração e

¹⁰ Cf. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. p. 141 e 143; PINTO FERREIRA. *Curso de Direito Constitucional*. p.353; PRADO KELLY, José Eduardo. *Impeachment* (verbete), p. 246.

juízo de julgamento pautados em critérios políticos, embora não se excluísse por completo a utilização de critérios jurídicos.

Atualmente, a concepção do *impeachment* enquanto figura de natureza política é a adotada majoritariamente pela doutrina brasileira¹¹ e pela jurisprudência do STF (BRASIL, 1992a, 1993). Nesse diapasão, José Afonso da Silva (2015, p. 556) salienta que os crimes de responsabilidade que fundamentam o *impeachment* não são crimes em sentido material, mas possuem natureza de infração política. Dessa forma, o procedimento a ser observado pelo Congresso Nacional possuiria natureza político-administrativa¹². Também reconhecendo a natureza política do instituto, Regis Prado (2016, p. 61-80) aduz que consiste “*em efetiva aplicação da teoria dos freios e contrapesos, inerente ao Estado Democrático de Direito, contra ato de governo abusivo do mandatário presidencial no exercício de suas funções*”.

4 O PROCESSO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

O processo dos crimes de responsabilidade, comumente denominado processo de *impeachment*, assim como dos crimes comuns cometidos pelo presidente da República, divide-se formalmente em duas etapas: *juízo de admissibilidade do processo e processo e julgamento* (SILVA, 2017, p. 557). Conforme dito anteriormente, o procedimento tem regulamentação prevista na Lei 1.079, de 1950, a qual, no contexto do *impeachment* do ex-presidente Collor, foi declarada recepcionada pela CF/1988.

Posteriormente, por ocasião do impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff, o STF declarou poder ser adotado subsidiariamente o regulamento interno do Senado, no que concerne ao procedimento a ser observado¹³. Ademais, qualquer brasileiro é legitimado para formular a

¹¹ Cf. PIVETTA, Saulo Lindorfer. *Legisladores juízes impeachment na constituição de 1988.*; SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 556.

¹² Na atual concepção adotada pelo Senado Federal, crime de responsabilidade “A rigor, não é crime, e sim a conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime, sem que tenha essa natureza. A sanção nesse caso é substancialmente política: perda do cargo ou, eventualmente, inabilitação para exercício de cargo público e inelegibilidade para cargo político” (Definição disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>>. Acesso em: 25/10/2019)

¹³ “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

acusação perante a Câmara dos Deputados. Oferecida a denúncia, será instaurada Comissão Parlamentar de Inquérito.

Ao se constatar a existência de indícios que fundamentem a acusação de cometimento de crime de responsabilidade, a Câmara dos Deputados votará pela admissibilidade ou não do processo, nos termos do previsto nos art. 51, I e art. 85, p. ú, da CRFB/88¹⁴. Sendo este admitido por 2/3 dos membros da Câmara, autorizada está sua instauração perante o Senado Federal, sendo a este enviada comunicação nesse sentido. Não cabe ao Senado decidir ou não pela instauração do processo. Sendo recebida a comunicação oficial da Câmara, deverá este ser instaurado (SILVA, 2017, p. 557).

Dessa forma, é perante o Senado Federal que será processado e julgado o crime de responsabilidade do presidente da República, conforme previsão do art. 52, I da CRFB/88. Durante a tramitação do processo, o presidente será afastado do cargo por 180 dias (art. 86, § 1º, I). A medida tem por objetivo impedir com que este, eventualmente, venha a influir no trâmite das investigações processuais.

5 CONSEQUÊNCIAS DO *IMPEACHMENT*

As consequências do *impeachment* podem ser analisadas sob uma dupla perspectiva: implicações para o ocupante do cargo de presidente da República e implicações para a Presidência da República. No que concerne à primeira perspectiva, convém pontuar preliminarmente que, proferida por dois terços do Senado, a decisão poderá ter caráter absolutório, com consequente arquivamento do processo; ou condenatório, limitando-se a decretar “*a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública,*

Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões interna *corporis*” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 MC. Relator: min. Roberto Barroso, j. 16-12-2015, P, DJE de 8-3-2016).

¹⁴ Nesse sentido: “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” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança nº 21564 DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Octavio Gallotti. J. 23/09/1992. P. 27-08-1993). No mesmo diapasão: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança nº 21.623. Relator: Min. Carlos Velloso. J. 17-12-1992. Data de publicação: 28-5-1993.

sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”, conforme preceitua o art. 52, p. ú, da CRFB/88. Sendo, nesta última hipótese, em que há condenação, configurado o *impeachment*.

Defende parte da doutrina que a vocação do art. 52, p. ú, seria de que a inabilitação por 8 anos importaria em uma consequência advinda da perda do cargo (SILVA, 2017, p. 557). Entretanto, analisando as decisões tomadas pelo Senado Federal nos processos de *impeachment*, percebemos que a inabilitação não tem sido tratada como sanção estritamente vinculada à perda do mandato. No caso Dilma Rousseff, por exemplo, foi decretada a perda do mandato da ex-presidente, não havendo, entretanto, suspensão de seus direitos políticos.

Interessante pontuar que no caso Collor, em 1992, entendeu o Senado que a renúncia do então presidente não importaria em impedimento ao andamento do processo. Sendo, à época, decretada sua inabilitação em decorrência da perda do cargo por renúncia, além da suspensão dos direitos políticos¹⁵. O desfecho do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, entretanto, suscitou grande polêmica social e política, além de diversos questionamentos quanto à sua validade, tendo em vista a ex-presidente, ao contrário de Fernando Collor de Mello que era também acusado de corrupção passiva e formação de quadrilha, não ser investigada em qualquer outro processo na esfera penal¹⁶.

Quanto às consequências para a Presidência da República, havendo sido decretada a perda do mandato do chefe do executivo, o cargo de presidente da República será ocupado pelo vice-presidente, o qual deverá seguir como interino até o fim do mandato. Entretanto, diante da impossibilidade de sua assunção no cargo, deverão ser realizadas novas eleições presidenciais. Neste ínterim, o cargo será temporariamente ocupado pelo presidente da Câmara dos Deputados, sendo, na sua impossibilidade, ocupado pelo presidente do Senado.

O período e a forma como se dará o novo processo eleitoral dependerão do momento em que se der a vacância no cargo presidencial. Se ambos os cargos de presidente e vice-presidente ficarem vagos nos dois primeiros anos do mandato, serão convocadas novas eleições diretas em um prazo de até 90 dias após a última vacância, como indicado no Art. 81, caput, da

¹⁵ No caso de Collor, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) teria encontrado indícios de crimes como corrupção passiva e formação de quadrilha. Já no *Impeachment* de Dilma Rousseff, o processo teria se baseado na emissão de decretos de suplementação orçamentária em 2015. Nesse sentido, vide notícia disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/515689-PROCESSOS-DE-IMPEACHMENT-DE-COLLOR-E-DILMA-TEM-SEMELHANCAS-E-DIFERENCAS.html>>. Acesso em: 28/06/2019).

¹⁶ Idem.

Constituição de 1988¹⁷. Em contrapartida, se a saída de ambos ocorrer nos últimos dois anos de mandato, a escolha do novo presidente da República se dará de forma indireta, por meio de votação do Congresso Nacional, a qual deverá ser realizada em 30 dias depois da última vaga (SILVA, 2017).

6 A ATUAÇÃO DO STF NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* E A NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DAS GARANTIAS PROCESSUAIS CONSTITUCIONAIS

Conforme dito alhures, o órgão competente para o processamento e julgamento do *impeachment* é o Senado Federal. Ocorre, entretanto, que o presidente do STF será também o presidente do Tribunal de Juízo Político formado a partir do Senado para esse fim (SILVA, 2017). Há, todavia, grande divergência doutrinária quanto ao cabimento de recurso junto ao Supremo Tribunal Federal contra as decisões proferidas nesse processo.

No que se refere à rediscussão do mérito da decisão do Senado, percebemos que a Corte Constitucional tem adotado postura taxativa no sentido de não conhecimento de tais recursos, sob o fundamento de ser restrita ao Senado Federal a competência para análise do mérito no processo de *impeachment*. Tal posicionamento adotado à época da tramitação do processo de impedimento do então presidente Fernando Collor¹⁸, pôde ser novamente observado quando do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff¹⁹.

Esse entendimento parte da premissa de que a Corte Constitucional, em nenhuma hipótese, consistiria em instância recursal superior com vistas à rediscussão do mérito.

¹⁷ “Vagando os cargos de Presidente e Vice-presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga.” (BRASIL, 1988).

¹⁸ Fernando Collor de Mello tendo sofrido 14 inquéritos, oito petições criminais e quatro ações penais, após dois anos de sua cassação, foi inocentado no STF apenas com relação a alguns dos crimes comuns pelos quais fora condenado, não havendo, entretanto, reanálise do mérito quantos aos crimes de responsabilidade (Fonte: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/515689-PROCESSOS-DE-IMPEACHMENT-DE-COLLOR-E-DILMA-TEM-SEMELHANCAS-E-DIFERENCAS.html>>. Acesso em: 28/06/2019).

¹⁹ À época do impedimento de Dilma, alegou o então ministro Teori Zavascki: “Não há base constitucional para qualquer intervenção do Poder Judiciário que, direta ou indiretamente, importe juízo de mérito sobre a ocorrência ou não dos fatos sobre a procedência ou não da acusação. O juiz constitucional dessa matéria é o Senado Federal” (Disponível em <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2016/08/dilma-pode-questionar-impeachment-no-stf-ministros-e-juristas>>. Acesso em: 27/06/2019). No mesmo sentido, o ministro Alexandre de Moraes denegou os Mandados de segurança de nº 34193, 34371, 34441, impetrados pela defesa da ex-presidente Dilma Rousseff, questionando a autorização dada pela Câmara dos Deputados para a instauração do processo, a tipificação das condutas adotada pelo relator do Senado e a motivação de sua instauração.

Considera-se que atividades como a valoração dos elementos de convicção e a adequação da penalidade aplicada, típicas da atividade julgadora, consistiriam em atribuições pertinentes apenas ao Senado. Seria, desta feita, o julgamento do processo de *impeachment* seara na qual o judiciário não deveria se imiscuir. Nesse sentido, defendem autores como José Afonso da Silva (2017, p.558) e o ex-ministro do STF Paulo Brossard (1992).

Corrente contrária, capitaneada por Manoel Messias Peixinho (2017, p. 1956) a partir das lições de Ruy Barbosa e Celso Antônio Bandeira de Mello, defende que o STF teria o dever de revisar possíveis danos que possam resultar do julgamento de crimes de responsabilidade pelo Senado. Tal imperativo estaria, em *ultima ratio*, diretamente relacionado à garantia do regime democrático.

Entendemos ser o juízo de mérito na questão, de fato, atribuição constitucionalmente outorgada ao Senado Federal. Sem embargo, insta salientar que, embora seja o órgão político responsável pela apreciação da matéria, a tipificação das condutas não está à mercê da deliberação política, pois, conforme já dito, o art. 85, p. ú., da CRFB/1988 determina que a definição das condutas puníveis nessa seara é matéria reservada à lei especial.

Não obstante tais divergências concernentes à competência do Judiciário para reanalisar o mérito das decisões proferidas no processo de *impeachment*, questão igualmente tormentosa, que perfaz o objeto central do presente estudo, diz respeito ao controle do procedimento a ser observado pelo Congresso. Nesse sentido, podemos afirmar que o processo de *impeachment*, como qualquer outro, é submetido a regras de caráter procedimental e a normas de caráter processual, tendo estas últimas o condão de repercutir indiretamente no direito material²⁰.

É perceptível que os parâmetros formais a serem observados nos processos de crimes de responsabilidade, em geral, vêm sendo definidos casuisticamente. Ao passo que, nas controvérsias envolvendo sua delinação, o STF tem atuado no esclarecimento da correta aplicação das regras procedimentais²¹. Contudo, cabe ressaltar que nem só de regras é feito o direito. Em um modelo neoconstitucionalista, a importância dos princípios, não apenas na interpretação das regras legais, mas também enquanto normas de caráter cogente, já é deveras

²⁰ Sobre a distinção entre normas procedimentais e normas processuais, vide: Arruda Alvim, *Tratado de direito processual civil* – Arts. 1º ao 6º do CPC. 2. ed. São Paulo: RT, 1990, c.1, n 4.7.6, p. 258-260.

²¹ Como na determinação da aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do *impeachment*, por ocasião do processo de impedimento de Dilma Rousseff, conforme dito anteriormente.

reconhecida pela doutrina mais abalizada²². Nessa lógica, é característica e imperiosa “a irradiação das normas e valores constitucionais, sobretudo os relacionados aos direitos fundamentais, para todos os ramos do ordenamento” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2017, p. 201).

Verifica-se, todavia, que a Suprema Corte tradicionalmente tem evitado se manifestar até mesmo com relação a questões que envolvam a observância de garantias processuais constitucionais. Diversas ações mandamentais e recursos interpostos junto ao STF no decorrer dos processos de impedimento aqui analisados, objetivando sanar potenciais irregularidades relacionadas, por exemplo, ao cerceamento de defesa, não tiveram os seus méritos, ao menos, analisados²³. Nesses casos, o argumento de incompetência por ausência de expressa previsão constitucional para atuação em grau recursal face ao processo de *impeachment* tem sido também evocado pela Corte Constitucional como impeditivo à realização de controle dos aspectos processuais a serem observados, em virtude de o julgamento ser promovido por um tribunal político.

Tal posicionamento tem sido alvo de fortes críticas por parte da doutrina que, embora entenda que o julgamento do processo de impedimento pelo Senado Federal - em virtude de sua natureza político-administrativa - consiste em exercício de função de governo²⁴, não afasta a necessidade de que os atos praticados no decorrer do processo sejam suscetíveis a controle por parte do Poder Judiciário (FREIRE, 2007, p. 159). À vista disso, seria o STF competente para analisar tais impugnações, sobretudo no que concerne à efetivação das garantias

²² “O pós-positivismo se caracteriza por buscar a ligação entre o Direito e a Moral por meio da interpretação de princípios jurídicos muito abertos, aos quais é reconhecido pleno caráter normativo. Ele, porém, não recorre a valores metafísicos ou a doutrinas religiosas para a busca da justiça, mas sim a uma argumentação jurídica mais aberta, intersubjetiva, permeável à Moral, que não se esgota na lógica formal” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*, p. 201).

²³ Vide decisão do STF que negou seguimento à recurso extraordinário interposto por Fernando Collor de Mello, que sob o argumento de cerceamento de defesa, objetivava anular julgamento do Senado Federal que culminou na declaração de perda de cargo no âmbito do processo de *impeachment* contra ele insaturado (STF - RE: 406161 DF, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/07/2010, Data de Publicação: 09/08/2010). No mesmo sentido, decisão que, não conhecendo de recurso interposto pela defesa da ex-presidente Dilma Rousseff, dentre os fundamentos para a negativa aduziu que “A Constituição de 1988, como se sabe, reservou ao STF papel sui generis nesse processo, que apresenta simultaneamente um cunho jurídico e outro político. Não lhe atribui qualquer competência de natureza recursal em face de decisões tomadas pelo Parlamento, onde o julgamento começa, prossegue e termina”. Vide íntegra da decisão em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Doc186.pdf>>. Acesso em 09/09/2019.

²⁴ Para mais considerações acerca das funções de governo, vide: SOUSA, Paulino José Soares de (Visconde de Uruguai). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. V. I, p. 17; BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, p. 830-831.

processuais asseguradas constitucionalmente. Sobre a ascendência de princípios processuais ao *status* de garantia constitucional, a doutrina mais abalizada, no contexto da redemocratização pós-88, já declarava:

A elevação desses princípios à garantia constitucional é de grande importância, porque, com isso, evitar-se-á que sejam feitas ordinárias restritivas daqueles essenciais direitos, como ocorreu no governo ditatorial da Revolução de 1964, em que os tecnocratas, para desenvolver o mercado de capitais criaram procedimentos grandemente restritivos desses direitos (BARBI, 1991, p. 93).

Conforme as lições do autor florentino Mauro Bove (2002, p.482), um modelo de processo considerado constitucional só pode ser concebido se observados os direitos fundamentais, os quais são irrenunciáveis²⁵. Com efeito, Jorge Reis Novais (2006, p. 210) assevera que a garantia dos direitos fundamentais é um dos elementos essenciais à caracterização de um Estado Democrático de Direito. Na esteira da contribuição italiana, Antônio Cabral pondera que princípios processuais como o contraditório efetivo são derivados do princípio da dignidade da pessoa humana, não sendo possível conceber um modelo de processo sem sua observância²⁶.

7 CONCLUSÃO

O modelo do processo de *impeachment* brasileiro revela-se figura que sofreu profundas alterações desde sua primeira previsão em nosso ordenamento. As breves considerações aqui realizadas, entretanto, não se pretenderam suficientes ao detalhamento dos diversos fatores políticos, jurídicos, econômicos e sociais que permearam tal construção.

²⁵ A respeito da previsão das garantias constitucionais pelo legislador constitucional, Mauro Bove aduz que “(...) non è sembrato sufficiente garantire al singolo il fatto che avrà una tutela giurisdizionale, ma egli ha ritenuto anche di aggiungere la necessità che l’attività strumentale alla tutela si strutturi secondo canoni fondamentali ritenuti irrinunciabili” (BOVE, Mauro. *Art. III cost. e “giusto processo civile”*, p. 482).

²⁶ “Consacrato nelle costituzioni di innumerevoli paesi ed in diversi trattati internazionali, il principio del contraddittorio illumina tutta la sistematica processuale, essendo frequente l’affermazione secondo la quale non esiste processo senza contraddittorio. Il principio inoltre si trova nelle norme sui diritti dell’uomo e molti lo considerano derivato dal principio della dignità della persona umana, perché nel processo l’uomo non deve essere considerato un mero oggetto, ma assumere un ruolo attivo di soggetto processuale” (CABRAL, Antônio. *Il principio del contraddittorio come diritto d’influenza e dovere di dibattito*, p. 449). Sobre o princípio do Contraditório que, conforme prevê o texto constitucional, em seu art. 5º, LV, deve ser aplicado aos processos judiciais e administrativos, Alexandre Câmara esclarece que “ (...) deve ser compreendido como uma dupla garantia (sendo que os dois aspectos do contraditório se implicam mutuamente): a de participação com influência na formação do resultado e a de não surpresa” (CÂMARA, Alexandre. *O Novo Processo Civil Brasileiro*, p. 11).

Nada obstante, atendo-nos ao recorte teórico e metodológico proposto no presente estudo, pautado na perspectiva da constitucionalização do processo, percebemos a intensa insegurança jurídica associada à tramitação dos processos de impedimento do presidente da República. Tal constatação é evidenciada pela atuação dos órgãos estatais afetos ao processamento dos crimes de responsabilidade, os quais, em um cenário marcado por fortes pressões extrajurídicas sobre sua atividade e ante a ausência de prévia e suficiente normativa específica, tendem a delinear casuisticamente o procedimento a ser observado. A situação se agrava diante da inércia do Poder Judiciário, caracterizada pela negativa de análise de demandas que, aduzindo à inobservância de garantias constitucionais, buscam impugnar atos e decisões tomadas pelo Congresso Nacional nesse ínterim.

Há, desse modo, reais possibilidades de violação não apenas dos direitos fundamentais do ocupante do cargo de presidente da República submetido a tal procedimento, mas também do próprio princípio democrático. Isso porque, embora seja o *impeachment* considerado um instituto democrático, tendo em vista sua acepção enquanto ferramenta de controle recíproco entre os Poderes e de garantia da probidade e moralidade no âmbito da administração pública, seu processamento deve atentar-se aos princípios processuais constitucionais para que sua vocação seja efetivamente alcançada *in concreto*.

Destarte, impõe-se a um Estado que se pretenda Democrático de Direito assegurar que no processo que culmina com a aplicação desta sanção punitiva sejam resguardadas garantias constitucionais como o devido processo legal, o exercício do contraditório e da ampla defesa, bem como a possibilidade de impugnação de condutas que, de alguma maneira, possam inviabilizar seu exercício. Não se atentar a essa observância também nos processos externos à esfera judicial, mas diretamente relacionados à coisa pública, pode abrir brecha para que sua tramitação se dê sob um viés não republicano. No caso do processo de *impeachment*, as consequências são eventuais procedimentos que, travestidos de tal roupagem, sirvam como meios de viabilização de golpes de Estado, atentando contra a ordem democrática.

Embora a figura do golpe de Estado esteja historicamente presente na dinâmica política de diversos países, entendemos não se confundir com ferramentas de controle político legitimamente constituídas, como o *impeachment*, considerando-se a ausência de controle legal sobre tal mecanismo. Não buscamos, de modo algum, defender o cerceamento da atividade política, mas relembrar que mesmo a atuação político-administrativa tem como limite as balizas

legais e constitucionais. Por conseguinte, a discricionariedade política não se confunde com a arbitrariedade, a qual não tem espaço no Estado Democrático de Direito, não devendo o Judiciário se furtar do poder-dever de zelar para que a primeira não seja usurpada pela segunda.

A atuação do STF nos processos de *impeachment* contra o presidente da República, contudo, tem se restringido ao controle formal do procedimento a ser observado, revelando, data vênia, postura simplesmente formalista. A mera legalidade observada na aplicação das regras que constam da Lei 1.079/1950 e das normas procedimentais editadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em uma perspectiva regulamentadora do disposto nos arts. 52, I e II, e 85 da CRFB/1988, revela-se incapaz de garantir que o processamento dos crimes de responsabilidade esteja alinhado aos aspectos processuais constitucionais.

Ao que sustentamos uma atuação mais proativa por parte da Suprema Corte, enquanto guardião da Constituição da República, no controle e fiscalização dos processos dessa natureza. Sua competência nessa matéria decorre do princípio da inafastabilidade da jurisdição, com sede no artigo 5º, XXXV, do diploma constitucional de 1988. Isto posto, entendemos caber à Corte Constitucional o dever de zelar pela observância dos princípios processuais constitucionais também na esfera político-administrativa, buscando-se, inclusive, garantir um modelo constitucional do processo de *impeachment*, tendo em vista a importância de se tutelar eventuais lesões a direitos individuais e coletivos constitucionalmente assegurados.

REFERÊNCIAS

ARRUDA ALVIM. **Tratado de Direito Processual Civil** – arts. 1º ao 6º do CPC. 2. ED. São Paulo: RT, 1990.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

BARBI, Celso Agrícola. Garantias Constitucionais Processuais. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 33, 1991, p. 87-106.

BARROS, Sérgio Resende de. **Noções sobre impeachment**. Disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>. Acesso em: 23/08/2019.

BOVE, Mauro. Art. 111 cost. e “*giusto processo civile*”. **Rivista di Diritto Processuale**, v. LVII, 2002, p. 482.

BRASIL. Constituição (1988).

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus nº 69647. Relator: Celso de Mello. J. 30 de julho de 1992. P. DJ 05.08.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal.. Habeas Corpus nº 70055. Tribunal Pleno. Relator: Ilmar Galvão. J. 04 de março de 1993 P. DJ 16-04-1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21564. Tribunal Pleno. Relator: Min. Octavio Gallotti. 23 de setembro de 1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal.. Mandado de Segurança nº 21623. Tribunal Pleno. Relator: Carlos Velloso. 17 de dezembro de 1992. P. DJ 28-05-1993.

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

CÂMARA, Alexandre. **O Novo Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2018.

CABRAL, Antonio do Passo. Il Principio del Contraddittorio come diritto d’influenza e dovere di dibattito. **Rivista di Diritto Processuale**. Seconda Serie, Anno LX, N° 02. Padova: aprile-giugno 2005.

FAVER, Marcus. Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. **Revista de Direito Administrativo**. v. 271. Rio de Janeiro: FGV, 2016, p. 319-343.

_____. Considerações sobre a origem e natureza jurídica do *impeachment*. **Revista da EMERJ**. v. 8, nº 32, 2005, p. 49 – 65.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Saraiva, 17ª ed., 1989.

FREIRE, André. **Manutenção e retirada dos contratos administrativos inválidos**. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Direito do Estado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica. 2007.

FRONTINI, Paulo Salvador. Crime de Responsabilidade. **Justitia**. 1978. p. 100/137.

HOFFER, P. C.; HULL, N. E. H. Power and precedent in the creation of an American impeachment tradition: the eighteenth-century colonial record. **The William and Mary Quarterly**, Williamsburg, v. 36, n. 1, p. 51-77, 1979.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969**. 1970, vol. 3, p. 138.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito: do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

PEIXINHO, Manoel Messias. The impeachment process in Brazil and the democratic state of law. **Quaestio Iuris**. vol.10, nº. 03, Rio de Janeiro, 2017. p. 1943-1960.

PINTO FERREIRA. **Curso de Direito Constitucional**. 3ª ed. Saraiva, 1974.

PIVETTA, Saulo Lindorfer. **Legisladores juízes: impeachment na constituição de 1988**. 2017. Tese de Doutorado UFPA. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/53686/R%20-%20T%20-%20SAULO%20LINDORFER%20PIVETTA.pdf?sequence=1&isAllowed=y> . Acesso em: 27/06/2019.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: RT, v. 95, abr.-jun./2016, p.61-80.

PRADO KELLY, José Eduardo. Impeachment (verbete). *In Enciclopédia Saraiva do Direito*. R. Limongi França (coord.). vol. 42. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 246.

RATTINGER, Alexandra. The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States. **Inter-American Law Review**. v. 49, 2018, p. 140. Disponível em:

<https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2554&context=umialr>. Acesso em: 10/09/2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SIMPSON, Alex. **A Treatise on Federal Impeachment**, Philadelphia, 1916.

SOUSA, Paulino José Soares de. (Visconde de Uruguai). **Ensaio sobre o Direito Administrativo**. V. I. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.