



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

ANDRÉ LUIZ MARINHO CARVALHO  
11/0159721

**A NATUREZA DA PENALIDADE NO INSTITUTO DO IMPEACHMENT  
CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Brasília  
Dezembro, 2016

ANDRÉ LUIZ MARINHO CARVALHO

11/0159721

**A NATUREZA DA PENALIDADE NO INSTITUTO DO IMPEACHMENT  
CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Ana Cláudia Farranha Santana

Brasília  
Dezembro, 2016

ANDRÉ LUIZ MARINHO CARVALHO

**A NATUREZA DA PENALIDADE NO INSTITUTO DO IMPEACHMENT  
CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília à banca examinadora composta por:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Ana Cláudia Farranha Santana  
Orientadora

---

Prof<sup>a</sup>. Me<sup>a</sup>. Juliana Gomes Miranda  
Membro

---

Prof. Danilo Moraes dos Santos  
Membro

---

Prof. Dr. Guilherme Scotti Rodrigues  
Suplente

Brasília, 09 de dezembro de 2016.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho é mais que uma peça derradeira que finaliza uma graduação em Direito, encerra juntamente todo um ciclo de vida. Foram muitos anos de dedicação, indagação, conquistas e amadurecimento.

Primeiramente, agradeço a Deus por todas as oportunidades e conquistas alcançadas, sem Ele nada é possível, com Ele nada é impossível.

À minha mãe Eneida pelo eterno amor, carinho e dedicação que sempre teve. Agradeço, também, pelo apoio incondicional que sempre me deu e por todo o esforço que fez para que tudo fosse realizado.

Aos meus avós, e segundos pais, Alcides e Juracema, por todo o amor e infalível suporte, imprescindíveis na minha formação pessoal e profissional.

À tia Eliete, minha madrinha, por seu carinho, por sua alegria e por sua generosidade, sempre nos socorrendo independente da circunstância.

Aos meus tios, tias e irmãos, pessoas importantíssimas na minha vida, e que igualmente sempre e deram apoio.

À Ana Carolina, minha namorada, pelo amor, carinho e paciência que sempre teve, sempre me dando apoio e conselhos. Esteve comigo todos esses anos, mesmo que distante, ainda assim juntos.

Aos meus amigos, que sempre estiveram do meu lado dando suporte, mesmo nas horas mais difíceis.

À Prof.<sup>a</sup> Ana Cláudia Farranha Santana, por compartilhar seu vasto conhecimento e por sua presteza rara. Um exemplo de Docente. Muito obrigado!

Por fim, agradeço a Universidade de Brasília por todo o conhecimento a mim ofertado. Foi um privilégio conviver com docentes de tamanha excelência acadêmica e que tanto me ensinaram durante esses anos.

*“É preciso pensar, meditar, trabalhar seriamente para melhorarmos as nossas instituições e o Estado”*

Visconde do Uruguai

## RESUMO

A monografia discorre sobre a natureza do *impeachment*, analisado a doutrina brasileira e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema, com ênfase na ADPF 378. Primeiramente esboça-se o histórico instituto do *impeachment* desde a Inglaterra até sua adoção pelo Brasil, ainda na época imperial. Analisa-se o *impeachment* na Constituição da República de 1988, com atenção aos crimes de responsabilidade e aos aspectos processuais e de julgamento pela Câmara dos Deputados e Pelo Senado Federal. Conclui-se apresentando o que se entende na atualidade o instituto do *impeachment*, destacando sua natureza política-jurídica, com proeminência da característica política.

**Palavras-chave:** Direito Constitucional; Crimes de responsabilidade; Responsabilidade política; Impeachment; Competência legislativa.

## **ABSTRACT**

The monograph dissertates on the nature of impeachment, analyzed the Brazilian Doctrine and the jurisprudence of the Supreme Court about the subject-matter mentioned, with emphasis on the ADPF 378. Foremost it describes the historic institute of the impeachment from the England until its adoption in Brazil, still in imperial time. Impeachment is analyzed in the Constitution of the Republic of 1988, regarding the crimes of responsibility and the procedural aspects and the judgment by the Chamber of Deputies and by the Federal Senate. It concludes by discoursing about what is understood in nowadays about the institute of the impeachment, emphasizing its political and legal nature, with a prominence of the political characteristic.

**Keywords:** Constitutional Right; Responsibility Crimes; Political Responsibility; Impeachment; Legislative authority.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>1. O surgimento do Instituto do impeachment</b>	<b>10</b>
1.1 O impeachment nos Estados Unidos	13
1.2 O surgimento do impeachment no Brasil	16
1.2.1 O impeachment no Brasil Império .....	17
1.2.2 O impeachment na Constituição Republicana de 1891.....	18
1.2.3 O impeachment nas Constituições de 1934 e 1937 .....	21
1.2.4 O impeachment nas Constituições de 1946 e 1967 .....	23
<b>2. O impeachment na Constituição de 1988</b>	<b>24</b>
2.1 Os crimes de responsabilidade	26
2.2 Do processo e julgamento do Presidente da República	31
<b>3. Da natureza do impeachment</b>	<b>40</b>
<b>4. CONCLUSÃO</b>	<b>54</b>
<b>5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>58</b>



## INTRODUÇÃO

Em meio ao cenário politicamente conturbado que o Brasil vive atualmente, principalmente pela ocorrência do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, os debates acerca desse instituto votaram à cena.

A presente monografia visa discorrer sobre uma das grandes questões desse tema que é a natureza do *impeachment*. Será analisado a doutrina brasileira e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre esse tema, com ênfase na ADPF 378, que decidiu sobre o rito adotado no caso que destituiu a Presidente da República em 2016, contudo sem adentrar em aspectos práticos desse instituto.

Para que seja possível a análise, e com o intuito de estabelecer os parâmetros e comparações necessárias para o desenvolvimento do trabalho, será esboçado brevemente o histórico instituto do *impeachment* desde a Inglaterra até sua adoção pelo Brasil, ainda na época imperial.

Será exposto como estava positivado o instituto em questão em todas as constituições brasileiras, e suas sucessivas alterações no que concerne ao *impeachment*.

Posteriormente, a análise se voltará para o *impeachment* na Constituição da República de 1988, a qual trouxe grande mudança para o ordenamento jurídico e político sobre essa questão, com ênfase nos crimes de responsabilidade e no processo e julgamento do *impeachment* perante a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Com base nessas descrições, procura-se analisar a natureza do *impeachment*, definindo se é puramente política, jurídica ou política-jurídica.

Nessa análise, em revisão da doutrina e da jurisprudência do STF, o objetivo é identificar que, na atualidade, a visão predominante sobre esse instituto é no sentido de possuir uma natureza política-jurídica.

Portanto, esse trabalho monográfico traduz de forma inequívoca o entendimento preponderante sobre a natureza jurídica do *impeachment*, contribuindo para uma pacificação de entendimento, que, por consequência, gera maior segurança jurídica ao instituto, além de uma importante conceituação para futuros trabalhos sobre o tema.

## 1. O surgimento do Instituto do *impeachment*

Os institutos de punição de indivíduos que praticam atos contra à ordem pública, estabelecida por uma determinada comunidade ou sociedade, advém de tempos remotos. E, desses arcaicos institutos é que se encontra a base do instituto do *impeachment*.<sup>1</sup>

A palavra *impeachment* como Kildare Golçalves Carvalho leciona é uma palavra “de procedência inglesa, que significa “acusação por alta traição”, embora etimologicamente (deriva do latim *impedimentum*) queira dizer “a proibição de entrada”.<sup>2</sup>

Mas esse instituto de controle institucional do Estado, como existe hoje, predominantemente em países presidencialistas, adveio da Inglaterra parlamentarista do século XIII. O *impeachment* inglês já contou com vários modelos, por isso é difícil se precisar todas as alterações que esse instituto já possuiu.<sup>3</sup>

No seu início, no século XIII, o *impeachment* possuía caráter penal, e objetivava punir súditos do reino, altas autoridades ou cidadãos em geral, ou seja, todos poderiam sofrer o *impeachment*, com exceção do Rei.

Segundo a teoria do direito divino, o Rei não poderia agir mal (the king can do not wrong), nessas bases se construiu a teoria da irresponsabilidade, na qual o Rei não era responsável por seus atos.<sup>4</sup>

Porém, o instituto do *impeachment* tomou uma forma com maior procedimentalidade a partir do julgamento do Lorde Latimer, em 1376. Esse processo trouxe um caráter político, que os anteriores não tiveram. Foi nesse caso que a Câmara do Comuns passou a ter a função acusadora e a Câmara

---

<sup>1</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?**. Barueri: Minha Editora, 2006. p.5.

<sup>2</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed., ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p.1102.

<sup>3</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. Porto Alegre: Globo, 1965. p.24.

<sup>4</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?**. Barueri: Minha Editora, 2006. p.7, BROSSARD, Paulo. **Impeachment: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. Porto Alegre: Globo, 1965. p.30.

dos Lordes função julgadora.<sup>5</sup> Assim, o *impeachment* assumiu caráter judicial, possuindo o acusado direito ao contraditório.

Após um hiato a partir de 1459, o *impeachment* foi se revigorou em 1620 quando a Câmara dos Comuns acusou Sir Giles Mompersson, por prática de monopólio, e o Chanceler Francis Bacon, por corrupção.<sup>6</sup>

Foi nessa última fase do instituto que se consolidaram as características que foram reproduzidas nos mais diversos países.

O *impeachment* inglês “atingia a autoridade e castigava o homem”, ou seja, mesmo que se buscasse a cassação do cargo do acusado também era possível se determinar várias penas, desde o pagamento de multas até a pena capital.<sup>7</sup>

O rito do *impeachment* na Inglaterra se iniciava obrigatoriamente com a acusação da Câmara dos Comuns, caso a acusação fosse aprovada, a Câmara dos Lordes, por maioria simples, julgaria as matérias de fato e de direito, imputando ao crime as penas que poderiam ir de uma simples multa à pena de morte.<sup>8</sup>

Esse processo, mesmo que não obrigatoriamente, eram observadas as regras referentes ao processo e às provas, ou seja, os Lordes, que julgavam com livre motivação não jurídica, poderiam ou não aplicar as regras procedimentais.<sup>9</sup>

Caso o acusado fosse condenado, o Rei ainda poderia lhe conceder indulto, e, assim, a pena não seria cumprida.<sup>10</sup>

Pela complexidade procedimental, o *impeachment* foi paulatinamente sendo abandonado, por instrumentos mais ágeis, como o *Bill of Attainder*<sup>11</sup>, que consistia em uma condenação decretada por lei. Portanto, atendia ao processo legislativo, podendo ser adotado por qualquer câmara e com a concordância do Rei.

---

<sup>5</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira:** instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006. p.8.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment:** Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.21.

<sup>8</sup> Ibidem p.22-23.

<sup>9</sup> Ibidem p.23-24.

<sup>10</sup> Ibidem. p.24. É importante observar que o rei, que nunca sofreria um processo de impeachment, pois era irresponsável, não poderia conceder o perdão ao acusado no decorrer do julgamento, porém como detentor do poder máximo poderia indulta-lo.

<sup>11</sup> Ibidem p.26.

Essa lei-sentença, não oferecia ao acusado qualquer direito de defesa e funcionava como uma “sentença assessória” à uma pena de morte ou por traição. Por seu caráter legislativo não era necessário que existisse uma tipificação penal anterior.<sup>12</sup>

Abolida a *Bill of Attainder* no século XIX, por seu caráter temerário, houve uma mudança do sistema de apuração e julgamento da responsabilidade governamental para o que viria a se tornar a moção de desconfiança.<sup>13</sup>

A questão da responsabilidade sempre foi um marco para os institutos de controle institucional do Estado, mas dentre todos os institutos a ótica sobre a responsabilidade sempre foi diversa.

Com o *impeachment* inglês havia a noção de responsabilidade criminal, o que acarretava um processo judicial, já com o *Bill of Attainder* a responsabilidade era vista de forma política, e isso gerava um processo exclusivamente legislativo de responsabilização.

Essa mudança de paradigma do controle de responsabilidade governamental advém de uma evolução dos institutos de controle, ou seja, a tendência de melhoramento desses é a mudança do aspecto estritamente jurídico e judicial para uma forma que atende à confiança política.

Desse modo entende Brossard, sobre a mudança paradigmática da questão da responsabilização:

Assim, num certo momento, o fluxo das instituições forçou caminho distinto do que até então vinha sendo trilhado. O “impeachment” se encaminhava para o museu das antiguidades constitucionais, à medida em que novo estilo surgia nas relações entre os poderes, e para cujo advento ele fora instrumento poderoso; relegada a ideia de sanção criminal como solução ordinária de governo, o jogo da responsabilidade deixou de ser apurado através das delongas de um processo judicial, passando a operar-se em termos de confiança política [...]

---

<sup>12</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006. p. 10.

<sup>13</sup> A transição do impeachment para a *Bill of Attainder*, e dessa para a moção de desconfiança, não é deixada clara pelos autores, mesmo porque não houve uma divisão real. O instituto do impeachment não foi revogado, mas sim entrou em desuso, o que deu espaço para a aplicação do *Bill of Attainder*, de sorte que houve a coexistência de ambos os institutos pelo tempo. Já a *Bill of Attainder* foi categoricamente abolida, ou seja, deixou de existir no plano jurídico, e, por isso, a moção de desconfiança é um instituto que possui maior afinidade com o impeachment do que com a lei-sentença.

Foi esse modelo de *impeachment*, em decadência e que seria substituído pela moção de desconfiança, que foi utilizado pelos constitucionalistas norte-americanos como paradigma para a inclusão nos Estados Unidos do instituto de responsabilização governamental.

### 1.1 O *impeachment* nos Estados Unidos

A Constituição dos Estados Unidos de 1787, prevê a possibilidade do processo de *impeachment* contra o Presidente da República, Vice-Presidente da República, juízes federais e os funcionários da União, com exceção dos militares e congressistas, conforme o artigo 2º, seção 4, que define as hipóteses:

O Presidente, o Vice-presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados do cargo mediante impeachment, nos casos de traição, suborno e outros crimes graves e má conduta<sup>14</sup>

O instituto do *impeachment* no âmbito norte-americano é bem diverso do instituto inglês, principalmente pela queda do caráter criminal desse instrumento. Nos Estados Unidos, o *impeachment* possui apenas caráter político, assim, a consequência desse processo é apenas a destituição da autoridade do cargo que exercia, conforme o artigo 1º, seção 3, § 7º, da Constituição norte-americana. Os demais aspectos da responsabilização, como o aspecto criminal, são decididos pela justiça comum, *in verbis*:

A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos. O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Tradução de Antônio Riccitelli: "The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors."

<sup>15</sup> Tradução de Antônio Riccitelli: "Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law."

A forma bicameral de julgamento, como já ocorria na Inglaterra, permaneceu inalterada, mas os requisitos formais de cada câmara foram alterados para se adequar à um modelo republicano. No artigo 1º, seção 2, § 5º, da Constituição norte-americana<sup>16</sup> estabelece que a Câmara dos Representantes possui o poder exclusivo de iniciar o processo de *impeachment*, com o indiciamento por crime de responsabilidade.

O artigo 1º, seção 3, § 6º, da referida Carta Magna estabelece que o Senado irá julgar o processo de *impeachment* pelo mínimo de dois terços dos votos, e tal seção será presidida pelo presidente da Suprema Corte.

Só o Senado poderá julgar os crimes de responsabilidade (*impeachment*). Reunidos para esse fim, os senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte. E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes<sup>17</sup>

Portanto, além da mudança de quórum que no *impeachment* inglês era simples, e no *impeachment* norte-americano era de no mínimo de dois terços do Senado, a Câmara alta não mais julgaria crimes, aplicaria apenas a sanção da perda do cargo.

A escolha do Senado, não constituiu uma mudança formal no instituto, pois continuou a ser da Câmara Alta a atribuição exclusiva de julgar, porém tal escolha não consiste em simples cópia do modelo inglês. Houve discussões acerca de quem teria as melhores condições para se realizar um julgamento de natureza política.

Em um governo inteiramente eletivo, não é menos difícil que importante organizar um tribunal a que deve ser atribuído o juízo em caso de *impeachment*; isto é, as malversações dos homens do poder, ou, por outras palavras, o abuso ou violação da confiança pública. Como todos estes delitos atacam diretamente a sociedade mesma, são, pela sua natureza, daqueles que com mais propriedade podem

---

<sup>16</sup> Tradução de Antônio Riccitelli: “*The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.*”

<sup>17</sup> Tradução de Antônio Riccitelli: “*The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.*”

ser chamados políticos; e, por esse motivo, as causas dessa ordem não podem deixar de agir as paixões da sociedade inteira e de dividi-la em partidos mais ou menos favoráveis ou mais ou menos inimigos do acusado. [...] <sup>18</sup>

Hamilton, Madison e Jay, atribuem ao Senado a instituição de maior qualificação para exercer tal atividade jurisdicional, pois é um órgão representativo da vontade popular e não possui o ônus acusatório da Câmara dos Representantes, que por isso já não poderia acumular as funções julgadoras e acusatória. É um órgão já constituído e independente, o que o torna menos influenciável pelos fatores externos, e isso afastaria a possibilidade de constituir um órgão apenas para julgar o *impeachment*, que além de gerar mais gastos, seria corruptível e influenciável, causando incertezas sobre a decisão. E, por fim, é um grande colegiado, e por isso geraria uma decisão mais segura, porém menos jurídica, ao contrário do que seria uma decisão colegiada proferida por um órgão do judiciário. <sup>19</sup>

A grande saída para que o processo de *impeachment* possuísse maior estabilidade foi juntar o Senado com a Suprema Corte, de forma que o presidente do tribunal presidisse as sessões.

Melhor que tudo seria (e todas as vantagens, sem os inconvenientes da proposta reunião, se obteriam dessa maneira) fazer presidir o Senado, constituído em tribunal para o caso de *impeachment*, pelo grão-juiz do Supremo tribunal de justiça. [...] <sup>20</sup>

Apesar da preocupação com um processo integro e bem sistematizado a Constituição dos Estados Unidos, conservou alguns aspectos do *impeachment* inglês, que reforçam seu caráter político. O primeiro é que no *impeachment* norte-americano as hipóteses de cabimento são exemplificativas, vez que o artigo 2º, seção 4, daquela Constituição, se encerra com “outros crimes e má conduta”, um conceito necessariamente aberto e que comporta inúmeras interpretações. O segundo é que a observância às regras referentes ao

---

<sup>18</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**/ Alexander Hamilton, James Madison, John Jay; tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p.394.

<sup>19</sup> Ibidem p.395-396.

<sup>20</sup> Ibidem p.397.

processo e às provas judiciais, pelos Senadores, não é vinculativa, ou seja, os Senadores podem não utilizarem ou utilizarem as regras que os convierem.<sup>21</sup>

Essa mistura de um poder senatorial que não se vinculam às regras procedimentais e um rol de cabimento de *impeachment* que não se esgota parece minimamente a fórmula para o insucesso de tal instituto. Mas a história mostrou o inverso, o impeachment foi bastante eficiente nos Estados Unidos.<sup>22</sup>

Um exemplo foi no ano 1797, com o indiciamento do Senador William Blount, do Tennessee, acusado de conspiração do confisco britânico da Louisiana e da Flórida, em que a acusação foi retirada, o que encerrou o processo de *impeachment*, mas foi expulso do Senado, ou seja, já na primeira utilização do instituto o Senado já realizou uma alteração procedimental.<sup>23</sup>

E o último processo de *impeachment* instaurado se deu contra o Presidente Bill Clinton, sob as acusações de perjúrio e obstrução da justiça, em 19 de dezembro de 1998, mas não houve o número de votos suficientes, de no mínimo dois terços, para condená-lo.<sup>24</sup>

## 1.2 O surgimento do *impeachment* no Brasil

Pode-se dizer que no Brasil existiram dois modelos de *impeachment* diversos, um no período imperial e outro no período republicano. Enquanto o primeiro havia inspiração no *impeachment* inglês, o segundo partiu do modelo norte-americano.

Desta forma é visível que o contexto político exerce uma grande influência nos instrumentos de controles institucionais, principalmente no *impeachment*, que possui como função precípua a destituição dos mais altos cargos do governo.

---

<sup>21</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965.p. 23.

<sup>22</sup> RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006.p. 86 – O autor possui o ponto de vista que o instituto do *impeachment* foi um “eficiente remédio constitucional de controle parlamentar”.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup>Disponível em:<<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/clinton/stories/impeach021399.htm>> Acesso em: 08/09/2016.



### 1.2.1 O *impeachment* no Brasil Império

A chegada do instituto do *impeachment* no Brasil se deu com sua positivação na Constituição Imperial de 1824, inspirado no instituto inglês. Na ocasião o Brasil vivenciava uma monarquia parlamentarista assim como a Inglaterra, porém a principal distinção entre tais formas de governo era o Poder Moderador do imperador brasileiro.<sup>25</sup>

Nessa época haviam, portanto, quatro esferas de poder no Brasil, o poder Judiciário, o poder Legislativo, o poder Executivo, e o Poder Moderador. Esse último seria a positivação da irresponsabilidade do imperador, constante do art. 99 da Constituição de 1824, *in verbis*: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma. ”

Portanto, no Brasil, a irresponsabilidade do imperador não era mais apenas constante dos costumes, ou explicado por conceitos transcendentais, com a primeira constituição brasileira, tal irresponsabilidade passou a ser positivada no mesmo documento que trouxe o instituto do *impeachment*.

Em contraposição à irresponsabilidade imperial os Ministros de Estados eram responsáveis, conforme o art. 133 daquela Carta Magna:

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

---

<sup>25</sup> “No Brasil, o Poder Moderador não foi tão claramente separado do Executivo. Disso resultou uma concentração de atribuições nas mãos do imperador. Pelos princípios constitucionais, a pessoa do imperador foi considerada inviolável e sagrada, não estando sujeita a responsabilidade alguma. Cabia a ele, entre outros pontos, a nomeação dos senadores, a faculdade de dissolver a Câmara e convocar eleições para renova-la e o direito de sancionar, isto -e, aprovar ou vetar, as decisões da Câmara e do Senado. ” Cf. FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p.152

Esse dispositivo trazia um rol exemplificativo de crimes que ensejavam a responsabilidade dos Ministros de Estado, mas o art. 134 dispunha que uma lei especificará a natureza dos delitos e o procedimento do impeachment.<sup>26</sup>

Em 15 de outubro de 1827, foi editada a lei prevista no art. 134 da Constituição de 1824, que dispunha da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselhos de Estado.

Nessa lei fica visível a inspiração do instituto do impeachment inglês, pois nela está disposto o caráter penal do impeachment, nesse processo de *impeachment* não apenas se atingia o cargo, como se penalizava o exercente desse cargo.<sup>27</sup> O processo também deveria partir da Câmara dos Deputados e o Senado tinha a competência de julgar.

Fica lúcido que o instituto do *impeachment* na Constituição de 1824 possuía natureza jurídica proeminente, em situação análoga ao que ocorria na Inglaterra, apesar do caráter político intrínseco a ele.

O *impeachment* foi bastante utilizado no Brasil Império<sup>28</sup>, porém com o passar do tempo, como ocorreu na própria Inglaterra, entrou em desuso, e surgiu, mesmo que informalmente, a questão da confiança parlamentar.<sup>29</sup>

### 1.2.2 O *impeachment* na Constituição Republicana de 1891

Com o fim do período imperial, a Constituição de 1824 foi revogada, portanto, extinguiu-se o Poder Moderador, nascendo no Brasil o modelo de um Estado Republicano.

Essa nova configuração estatal, com grande influência norte-americana, foi instituída sobre a premissa de que o governante não mais possui um poder absoluto e sagrado, de forma que o Presidente da República é responsável por seus atos.<sup>30</sup> Aliomar Baleeiro expõe o mesmo entendimento sobre as inspirações do instituto do *impeachment* no ordenamento jurídico norte-americano.

---

<sup>26</sup> Constituição de 1824, art. 134: “Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.”

<sup>27</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p. 39.

<sup>28</sup> Ibidem p.41.

<sup>29</sup> Ibidem p.43.

<sup>30</sup> Ibidem p.46.

O impeachment foi regulado à maneira da Constituição norte-americana. O Presidente seria processado e julgado pelo Senado, nos crimes de responsabilidade, depois de declarada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados.<sup>31</sup>

A similitude com o *impeachment* norte-americano é observada, principalmente, no caráter não criminal do processo de impedimento e com isso o instituto assume a partir da instituição da república brasileira um caráter de processo político, conforme leciona Paulo Brossard:

[...] é quase pacífico que as faltas pelas quais pode a autoridade sofrer “impeachment” não precisam ser puníveis, obrigatoriamente, segundo o direito comum. Em outras palavras, o “impeachment”, processo político, não é coextensivo ao “indictment”, processo criminal, porque não existe necessária correspondência entre infrações políticas e infrações penais. [...]<sup>32</sup>

Brossard aponta que apesar da similitude com o direito norte-americano, a grande diferença entre tais institutos são os seus cabimentos. Nos Estados Unidos, o *impeachment* tem cabimento nos casos de traição, corrupção e outros grandes crimes e faltas graves, já no Brasil o cabimento supõe a prática de crimes de responsabilidade, que a Constituição determina que seja definido em lei especial.

Na Constituição de 1891, o *impeachment* contra o Presidente da República estava positivado nos arts. 53 e 54, os quais trazem o rol de cabimento do processo e os legitimados para realizarem a acusação e o julgamento.

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

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

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

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;

---

<sup>31</sup> BALEEIRO, Aliomar. **A constituição de 1891**: constituições do Brasil. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987. p.23.

<sup>32</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.47 – 48.

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

É importante destacar que as leis especiais que definiriam o processo de *impeachment* e os crimes de responsabilidade deveriam ser feitas na primeira sessão legislativa, porém quando tal fato iria ser concretizado o, então, Presidente Marechal Deodoro, com receio de que a elaboração dessas leis fosse uma trama para derrubá-lo, dissolveu o Congresso em novembro de 1891<sup>33</sup>

Apenas em 08 de janeiro de 1892 foi promulgado o Decreto nº 30, que trouxe as definições dos crimes de responsabilidade, conforme o art. 54, § 1º, mas a parte processual do *impeachment* continuou em vigor a já instituída pela Lei de 15 de outubro de 1827.<sup>34</sup>

É interessante salientar que a mudança de paradigma desse instituto que passara de uma dominante natureza jurídica, para predominantemente política, foi positivado no referido decreto, in verbis:

Art. 2º Esses crimes serão punidos com a perda do cargo somente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado, sem prejuízo da ação da justiça ordinária, que julgará o delinquente segundo o direito processual e criminal comum.<sup>35</sup>

A conformação do processo de *impeachment* da Constituição de 1891 serviu de modelo para a instauração desse instituto nas constituições posteriores, *mutatis mutandis*, possuindo estas maior ou menor natureza jurídica.

---

<sup>33</sup> BALEEIRO, Aliomar. **A constituição de 1891**: constituições do Brasil. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987. p.23.

<sup>34</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.46.

<sup>35</sup> Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>>. Acesso em: 19/10/2016.

### 1.2.3 O *impeachment* nas Constituições de 1934 e 1937

Na Constituição de 1934 não houve mudanças quanto ao direito material, de forma que foi seguido a tendência histórica do instituto do *impeachment*, em indicar as classes de crimes e deixa a definição para a lei ordinária<sup>36</sup>, a qual não foi elaborada e o Decreto nº 30 de 1892 continuou em vigor.

Assim, dispunha o art. 57 da Constituição de 1934:

Art 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição e a forma de Governo federal;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;
- d) o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais;
- e) a segurança interna do País;
- f) a probidade da administração;
- g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos;
- h) as leis orçamentárias;
- i) o cumprimento das decisões judiciárias.

Porém no âmbito processual houve uma mudança significativa, pois houve um rompimento a questão processual histórica, de forma que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal deixaram de ser competentes para processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, e surgiu a figura do Tribunal Especial, que deteria ambas as competências, consoante o art. 58 da Carta Magna.

Art 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.

§ 1º - Far-se-á a escolha dos Juízes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo.

§ 2º - A denúncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um

---

<sup>36</sup> Pontes de Miranda entende que a indicação das classes dos crimes e a definição desses por lei é uma tendência histórica. Cf. MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. 6 v. p.134.

Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

§ 3º - A Junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos argüidos, e, ouvido o Presidente, enviara à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos.

§ 4º - Submetido o relatório da Junta Especial, com os documentos, à Câmara dos Deputados, esta, dentro de 30 dias, depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretará, ou não, a acusação e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento.

§ 5º - Não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação no prazo fixado no § 4º, o Presidente da Junta de Investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decrete, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia.

§ 6º - Decretada a acusação, o Presidente da República ficará, desde logo, afastado do exercício do cargo.

§ 7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.

A composição do Tribunal Especial era de nove juízes, sendo que, três seriam Ministros da Suprema Corte, três membros do Senado e três membros da Câmara dos Deputados, esse tribunal seria presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, o qual possuiria apenas o voto de qualidade.<sup>37</sup>

Pontes de Miranda entende que na Constituição de 1934 o processo de *impeachment* contra o Presidente da República teria três momentos: 1) investigação pela Junta Especial; 2) decretação procedência ou improcedência da denúncia, que poderia ser pela Câmara dos Deputados ou pelo próprio Tribunal Especial; e, por fim, 3) processo e julgamento.<sup>38</sup>

A ideia de um tribunal dessa natureza pode ser encontrada na obra “O Federalista”, e foi um dos pontos em debate na constituinte norte americana. Hamilton, Madison e Jay refutam tal hipótese por não ser a mais republicana das hipóteses e porque “o poder de restituir à honra ou de votar à infâmia os

---

<sup>37</sup> Pontes de Miranda pondera que a estruturação do processo por um Tribunal Especial é possivelmente eficaz, pois estariam representados o povo, através das câmaras legislativas, com voto do judiciário. Ver MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. 6 v. p.128.

<sup>38</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. 6 v. p.136.

homens mais conspícuos na nação e que gozavam de confiança pública – não se pode ser confiado a um pequeno número de juízes”.<sup>39</sup>

Já a Constituição de 1937 é considerada um retrocesso nesse assunto, pois devido às características da era Vargas, reduziu as possibilidades de responsabilização do Presidente da República, além de submeter o processo e julgamento do *impeachment* ao Conselho Federal, após a procedência da denúncia na Câmara dos Deputados.

O Conselho Federal, diferentemente do Tribunal Especial, era composto primeiramente por um representante de cada Estado, eleitos pela Assembleia Legislativa de cada Estado, e de dez membros nomeados pelo Presidente da República. Posteriormente, o Conselho Federal foi modificado para a composição de dois representantes de cada Estado e do Distrito Federal, eleitos por sufrágio direto.

É perceptível que a natureza política do *impeachment*, no período em questão, possui uma preponderância sobre o aspecto jurídico, pois além de ter sido revogada a competência do Congresso Nacional para processar e julgar o Presidente da República, houve a mitigação dos crimes de responsabilidade.

#### **1.2.4 O *impeachment* nas Constituições de 1946 e 1967**

Na Constituição de 1946 a Câmara dos Deputados volta com sua atribuição de acusar o Presidente da República, bem como o Senado retoma sua função de órgão julgador.<sup>40</sup>

Também, há o retorno do extenso rol de crimes de responsabilidade, os quais seriam definidos por lei especial. A lei especial que dispôs sobre os crimes de responsabilidade foi a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, que vigora até os dias de hoje.

Com a edição dessa lei, o ordenamento jurídico brasileiro passou a contar com o princípio da denunciabilidade popular, em que qualquer cidadão pode denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p.396.

<sup>40</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. 6 v. p.128.

Ademais, Pontes de Miranda indica que para haver responsabilidade política do Presidente da República devem existir três fatores básicos: a) ter o ato praticado no exercício do cargo; b) o crime de responsabilidade constar da lei especial; e c) o acusado ainda estar no cargo.

São pressupostos para a responsabilização política (processo por crime de responsabilidade): a) ter sido o ato praticado enquanto a pessoa é Presidente da República; b) constar da lei especial, prevista pela Constituição de 1946, art. 89, parágrafo único (Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, arts. 2º e 4º - 12); c) ainda estar no cargo o acusado (Lei n. 1.079, art. 15: “A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”).

A Constituição de 1967, também com a Emenda Constitucional nº 1º/1969, em comparação com a Constituição de 1946, não sofreu grandes mudanças, pois conservou a competência de processo e julgamento da Câmara dos Deputados e do Senado, e manteve o rol de crimes de responsabilidade, com a exceção do art. 88, VII.<sup>42</sup>

Portanto, em face de todas as constituições apresentadas é possível depreender que o instituto do *impeachment* se consolidou, primeiramente, como um instrumento de responsabilização de natureza jurídica, e isso se nota na chegada o instituto ao Brasil, com a Constituição do império.

As sucessivas constituições posteriores, em seus respectivos cenários históricos, demonstram, e até mesmo confirmam, que a tendência do instituto do *impeachment* é a assunção da natureza política, de forma proeminente. De sorte que com a Constituição de 1988 o *impeachment* apresentou com um forte caráter político.

## **2. O *impeachment* na Constituição de 1988**

A Constituição de 1988 fez uma significativa mudança no rito do processo de *impeachment* que descontinuou a tendência histórica do *impeachment*, em que a Câmara dos Deputados acusava e o Senado Federal apenas julgava o

---

<sup>41</sup> Ibidem p. 140.

<sup>42</sup> Constituição de 1946, art. 88, VII: “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos.”



Presidente da República, e trouxe o rol de crimes de responsabilidade, que definidos por lei especial.

O *impeachment* é tratado nos arts. 85 e 86 da Carta Magna, e os crimes de responsabilidade são definidos pela Lei 1.079/50, que, como será esboçado posteriormente, foi recepcionada apenas parcialmente pela atual constituição.<sup>43</sup>

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

O art. 85 traz o rol de crimes de responsabilidade, que possui a função de responsabilizar o Presidente da República, tanto como Chefe de Governo como Chefe de Estado.

---

<sup>43</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Leo Ferreira (Coord.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1286

Para Canotilho cada competência do Presidente da República gera poder, mas este poder gera deveres, que quando são descumpridos ou omissos, geram responsabilidades.

Cada uma das competências do Presidente da República (art. 84) gera um poder, mas também um dever, de forma que seu descumprimento, ou mesmo omissão, podem ensejar processo por crime de responsabilidade.<sup>44</sup>

Assim, os crimes de responsabilidade são o pilar do instituto do *impeachment*, e, como se verá a seguir devem ser observados para a instauração do processo, expondo a natureza jurídica do instituto.

## 2.1 Os crimes de responsabilidade

Os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas, regulamentados por lei especial<sup>45</sup>, qual seja, a Lei 1.079/50, que também estabelece as normas de processo e julgamento.

A designação “crime de responsabilidade” gera uma grande controvérsia, pois leva à interpretação de que se trata de um tipo penal, e como já apontado, os crimes de responsabilidade são infrações de cunho administrativo.

O Código Penal de 1940 exclui da tipificação penal os crimes de responsabilidade<sup>46</sup>, fato que contribui com a posição de que tais “crimes” não se constitui tipos penais.

Esta falha da Lei Básica, que reiteradamente se refere de modo equívoco a crimes de responsabilidade, ora com o sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional, tem ocorrido para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Leo Ferreira (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. p.1286.

<sup>45</sup> Ibidem.p.1286.

<sup>46</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.58.

<sup>47</sup> Embora Brossard se refira à Constituição de 1946 e aponte que essa falha de conceituação advém desde a Constituição de 1891, a Constituição de 1988 continuou com o mesmo vocábulo, permanecendo, portanto com a mesma falha conceitual. Cf.: BROSSARD,

Dessa forma, fica evidente que, nas palavras de Brossard, “[...] não é o nome que faz o conceito e nem sempre o *nomen iuris* corresponde ao conceito jurídico.”<sup>48</sup>

E, por isso, que não se pode atribuir aos crimes de responsabilidades caráter penal, de tal sorte que para a solução deste conflito apresentado, seria razoável a mudança da denominação para “infrações políticas”.<sup>49</sup>

O Ministro Luiz Fux, em seu voto na ADPF 378/DF, enfatiza o caráter não penal dos crimes de responsabilidade, defendendo até mesmo a utilização de maneira subsidiária do Código de Processo Civil ao invés do Código de Processo Penal.

Seria o caso de dizer mais, Senhor Presidente: não obstante, se aduza à expressão “*crime de responsabilidade*”, a rigor, não se pode aplicar analogicamente o Código de Processo Penal (CPP) a esse tipo de apuração político-jurídica. Esses crimes de responsabilidade só têm o nome (*nomen iuris*) de “crime” de responsabilidade, mas não têm nenhuma sanção penal (em sentido estrito), porque crimes, *ipso facto et iure*, não o são. Trata-se de infrações político-administrativas que ensejam grau qualificado de relevância institucional e constitucional pelo papel desempenhado pelas autoridades que se sujeitam a esse crivo de responsabilização.

Diante dessa singularidade, o Processo Civil pode ser legitimamente invocado para lides não penais – que é, precisamente, o caso específico *sub examine* [...].<sup>50</sup>

Portanto, a destituição dos crimes de responsabilidade da seara penal, permite expõe que, na atualidade, esses crimes majoram sua face política, redefinindo sua natureza, e conseqüentemente a função do *impeachment*.

Superada a discussão apresentada, é importante salientar os objetos que os crimes de responsabilidade protegem.

Inicialmente, há a busca de proteção da integridade nacional da Federação, dos poderes constitutivos do Estado e das instituições constitucionais, dispostos

---

Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.59.

<sup>48</sup> Ibidem p.63.

<sup>49</sup> Ibidem p.64.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p. 267

nos incisos I, II e VII, do art. 85 da Constituição Federal,<sup>51</sup> e definidos nos arts. 5º, 6º e 12 da Lei 1.079/50<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

<sup>52</sup> Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;

2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;

3 - cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade;

4 - revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação;

5 - auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República;

6 - celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;

7 - violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;

8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional.

9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;

10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;

11 - violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;

2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagí-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;

3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;

4 - permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;

5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;

6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;

7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;

8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

Art. 12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciárias:

1 - impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;

2 - Recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo;

3 - deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;

4 - Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

A defesa desses objetos visa a proteção da existência política da União, do livre exercício dos poderes legislativo, judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados, e do cumprimento das decisões judiciais, de forma que caso o Presidente da República pratique um ato que enseje conflito com outro Estado; abale integridade e a segurança do Estado brasileiro; impeça o exercício regular dos poderes constitucionais; ou descumpra decisões judiciais, estará praticando um crime de responsabilidade.

Também, protege os direitos fundamentais contra atos do Presidente da República, conforme o inciso III, do art. 85 da CF: “o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais”,<sup>53</sup> e art. 7º da Lei do *impeachment*.<sup>54</sup>

Nesse caso o crime de responsabilidade recai quando se pratica ato contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, ou seja, violar os princípios eleitorais, subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis, etc.

O inciso IV, do artigo supracitado, e o art. 8º da Lei 1.079/50<sup>55</sup> que protege “a segurança interna do País”, se relaciona ao papel do Presidente da República, quanto Chefe de Estado.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Leo Ferreira (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. p.1286

<sup>54</sup> Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

- 1- impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;
- 2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;
- 3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquinar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;
- 4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;
- 5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;
- 6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;
- 7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;
- 8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;
- 9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do [art. 141](#) e bem assim os direitos sociais assegurados no [artigo 157 da Constituição](#);
- 10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

<sup>55</sup> Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país:

- 1 - tentar mudar por violência a forma de governo da República;
- 2 - tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município;

Pois, prevê como crime de responsabilidade atos que atentem contra a forma de governo do país; contra a segurança nacional (Lei 7.170/83); ou mesmo a própria desídia no exercício do poder que gerem insegurança interna.

Por fim, os incisos V e VI, do art. 85 da CF, e os arts. 9º e 10, da referida lei<sup>57</sup>, tratam da proibidade na administração e sobre a responsabilidade sobre a lei orçamentária.<sup>58</sup>

3 - decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa;

4 - praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;

5 - não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes;

6 - ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional;

7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública;

8 - deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.

<sup>56</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Leo Ferreira (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. p.1286.

<sup>57</sup> Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a proibidade na administração:

1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagá-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;

3 - Realizar o estorno de verbas;

4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

Os crimes de responsabilidade possuem o intuito de proteger a ordem social, de atos arbitrários e em descompasso com os princípios da administração pública, de autoridades, em especial, do Presidente da República.

Mas possuem uma amplitude de cabimento muito extensa, causando uma discricionariedade política muito grande, de modo que caso o Presidente da República perca a maioria do Congresso Nacional estará sujeito à uma acusação, por seus adversários, de prática de crime de responsabilidade.<sup>59</sup>

## 2.2 Do processo e julgamento do Presidente da República

O processo de *impeachment* estabelecido pela Lei 1.079/50 possui duas fases, quais sejam, o juízo acusatório e o juízo de julgamento. Porém, ao contrário do ocorrido com a parte material da lei, conforme demonstrado supra, a parte processual sofreu mudanças significativas, principalmente pelo fato de que a Constituição da República de 1988 uniu o juízo de acusação e o juízo de julgamento em um só órgão, o Senado Federal, fato esse que altera a natureza desse instituto, conforme se verá a seguir.

A primeira experiência completa de *impeachment* do Brasil, o caso do Presidente Fernando Collor, trouxe várias discussões sobre a conformação desse processo perante o ordenamento jurídico sob a égide da Constituição de 1988.

---

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. [\(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000\)](#)

<sup>58</sup> | CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Leo Ferreira (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 1286.

<sup>59</sup> QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. *Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista*. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em: 15/10/2016.

Diante de tais questões o então Presidente da República impetrou o Mandado de Segurança nº 21.564, em face do Presidente da Câmara dos Deputados, no qual impugnou questões processuais do instituto do *impeachment*.

As questões em torno do processo do impeachment nascem em razão da compatibilidade da Lei 1.079/50 com a ordenamento constitucional de 1988, conforme aponta o Ministro Octavio Gallotti, em seu voto na referida ação.<sup>60</sup>

O STF entendeu de fora unânime que a Lei 1.079/50 foi recepcionada pela Carta de 1988, mesmo que parcialmente, consoante pronuncia o Ministro Ilmar Galvão:

A remissão não pode ser entendida senão como dirigida à citada Lei nº 1.079/50, não padecendo dúvida de que foi o referido diploma legal recepcionado pela ordem vigente, no que não incompatível com a nova carta.

Outra questão tratada no MS 21.564 foi se a denúncia deveria ser endereçada ao Senado, já que com a inovação da Constituição de 1988 essa casa teria a competência não apenas de julgar, mas também de processar.

Ficou da mesma forma unânime o entendimento dessa questão, pois pela redação do art. 14 da Lei 1.079/50, qualquer cidadão pode oferecer denúncia, por crime de responsabilidade, contra o Presidente da República perante a Câmara dos Deputados.<sup>61</sup>

Porém, apesar do rito de *impeachment* se iniciar na Câmara dos Deputados, como já ocorria antes da Carta de 1988, essa casa não mais

---

<sup>60</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993 p.187.

<sup>61</sup> O Ministro Relator Octavio Gallotti entendeu ser competente para receber a denúncia a Câmara dos Deputados pela recepção do art. 14 da Lei 1.079/50, de forma que o novo ordenamento constitucional não inovou nesse ponto, conforme expresso em seu voto: "Penso ser, nesse ponto, irrecusável, que a Câmara dos Deputados, onde se desenrola a fase do juízo prévio de admissibilidade da denúncia, é o órgão naturalmente indicado para originariamente acolhe-la. Só após receber a autorização, é que se desencadeia a competência do Senado Federal, como deixa claro, aliás, o seu Regimento Interno, no art. 380.

Se essa consideração vem poupar, na Lei 1.079/50, a validade do art. 14 (que permite a qualquer cidadão oferecer a denúncia, perante a Câmara), o mesmo não continua a suceder, na vigência da Constituição de 1988, com as normas daquela mesma lei, referentes ao exercício do direito de defesa". Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993 p. 187-188



formula a acusação ou faz o juízo de pronúncia, possui a competência apenas de receber a denúncia e autorizar o Senado Federal a dar início ao processo, decretando a acusação, e, posteriormente, julgando-a.<sup>62</sup>

No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para a defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações de fato e de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do dato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis.<sup>63</sup>

Outro debate ocorrido foi se a votação na Câmara dos Deputados acerca da admissibilidade da denúncia seria secreta, conforme determinava o Regimento Interno da casa, ou se seria aberto, conforme o art. 23 da Lei 1.079/50.

O STF declarou a constitucionalidade o mencionado artigo, e sua prevalência sobre aquele regimento interno, e por isso o voto deveria ser nominal, por força expressa da Lei. Ademais, conforme expôs o Ministro Sepúlveda Pertence o voto secreto é uma proteção dada ao eleitor comum, os mandatários populares possuem deve prestar contas de ser juízo político ao seu eleitorado, e, por isso, em regra não deve estar protegido pela votação secreta.<sup>64</sup>

Por fim, foi discutido no teor do MS 21.564 sobre o prazo que o denunciado teria para apresentar defesa perante à Câmara dos Deputados. Em analogia ao art. 217, § 1º, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que trata

---

<sup>62</sup> O Ministro Sepúlveda Pertence aduz em seu voto que apesar do papel da Câmara dos Deputados não ser mais de tribunal de pronúncia, também não reduziria à função de emitir mera licença para processar. Seu múnus passou a ser de, “pelo menos”, área correspondente, no processo penal, ao recebimento da denúncia. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993 p.279

<sup>63</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993 p.164

<sup>64</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993 p. 287

sobre o processo contra o Presidente da República por crimes comuns, entendeu-se ser correto o prazo de dez sessões para apresentar defesa perante a primeira casa.<sup>65</sup>

Tal decisão se deu com base na impossibilidade de aplicação dos arts. 21, segunda parte, 22, caput e § 1º, da Lei 1.079/50, pois com a mudança de competência das casas legislativas, não haveria defesa de mérito perante a Câmara dos Deputados, vez que a admissibilidade da denúncia se limitaria em verifica “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”.<sup>66</sup>

O processo de *impeachment* se inicia com a denúncia contra o Presidente da República, por crime de responsabilidade, realizada por qualquer cidadão perante a Câmara dos Deputados, conforme o disposto no art. 14 da Lei 1.079/50.

Essa denúncia possui dois requisitos de validade, o primeiro é o denunciado não ter deixado definitivamente o cargo<sup>67</sup>. O segundo requisito é que a petição inicial deve estar acompanhada com documentos que comprovem a ocorrência dos crimes de responsabilidade, ou a indicação de onde esses documentos possam ser encontrados, também, caso seja necessária prova testemunhal, apresentar o rol de testemunhas, em um número mínimo de cinco testemunhas.<sup>68</sup>

Protocolizada a petição inicial, a denúncia sofrerá um juízo de admissibilidade prévio pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que poderá rejeita-la, de plano, caso entenda ser inepta ou despossuída de justa causa.

---

<sup>65</sup> Ibidem p. 218

<sup>66</sup> O Ministro Carlos Velloso entendeu que não podendo ser aplicadas as regras da Lei 1.079/50, deve-se aplicar as regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pois esse possui aplicação subsidiária no processo de *impeachment*. Cf. Ibidem. p. 217

<sup>67</sup> Esse requisito é o constante o art. 15 da Lei 1.079/50: “A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.”

<sup>68</sup> O Ministro Edson Fachin entendeu que os documentos comprobatórios são requisitos de validade da petição inicial: “Como se vê, a peça acusatória deve observar diversos requisitos de natureza formal, bem como exibir os documentos que a comprovem.” Vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arquição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p. 77.

Esse ato do Presidente da Câmara dos Deputados, embora não possua previsão na Lei 1.079/50, é matéria *interna corporis* daquela casa, e, por isso, válida. Esse é o entendimento do Ministro Edson Fachin:

A lei *específica* silencia quanto à competência do recebimento da denúncia, mas esclarece que se trata de providência a ser tomada antes da formação da Comissão Especial. Nessa matéria, afeta de forma preponderante à auto-organização da Câmara dos Deputados, embora com efeitos processuais reflexos, é lícito que se socorra ao Regimento Interno, que atribui essa tarefa **ao Presidente da Câmara dos Deputados**.<sup>69</sup>

Recebida a denúncia, segundo o art. 19 da Lei do *impeachment*, será lida no expediente seguinte e despachada a uma Comissão Especial eleita, cujos participantes seguiriam a proporção dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares.

O artigo supracitado deve ser lido combinado com o art. 58, caput e § 1º, da Constituição Federal de 1988. Assim, os regimentos das casas podem ser aplicáveis na elaboração dessas comissões, e os blocos parlamentares poderão ser representados em sua proporção.<sup>70</sup>

Essa comissão reunirá em 48 horas, elegerá o Presidente e o Relator, que emitiria um parecer sobre a denúncia, no prazo de 10 dias, manifestando se essa deveria ou não ser objeto de deliberação.

Insta salientar que o trabalho dessa comissão é instrutório e opinativo, vez que a competência para discutir sobre a denúncia e autorizar a instauração do processo é do plenário da Câmara dos Deputados.

Aliás, o trabalho da comissão especial é essencialmente instrutório e opinativo, tendo em conta que as decisões políticas de deliberar sobre a denúncia e de autorizar a instauração do processo estão reservadas ao Plenário da Câmara dos Deputados, por força da Lei 1.079/50.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Ibidem. p.78

<sup>70</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p.88.

<sup>71</sup> Ibidem.

Em votação nominal do parecer, se a denúncia não for considerada objeto de deliberação será arquivada.

A redação original da Lei 1.079/50 dispõe que caso seja aprovado o parecer, seria remetida cópia ao denunciado, para a contestação, no prazo de 20 dias, e indicar os meios de provas para a defesa.

Também dispõe a letra legal, originalmente, que independentemente da apresentação da contestação, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados, determinaria as diligências requeridas, ou que julgasse conveniente, tomaria o depoimento das testemunhas, e ouvir o denunciante e o denunciado. No final das diligências, a comissão votaria pela procedência ou improcedência da denúncia.

No caso de procedência da denúncia, a Câmara dos Deputados decretaria a acusação do denunciado, que imediatamente seria suspenso das funções e receberia a metade do vencimento, até a sentença final, e seria eleita a comissão de acusação, composta de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.

Porém, o Supremo Tribunal Federal tanto no julgamento do MS 21.564 quanto na ADPF 378/DF entendeu que o art. 22, caput, segunda parte, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; o art. 23, §§ 1º, 4º e 5º; o art. 80, caput, primeira parte; e art. 81, todos da Lei 1.079/50, não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> O plenário do STF chegou ao exposto entendimento, conforme ementa: “[...] 2. para declarar não recepcionados pela CF/1988 os arts. 22, caput, 2ª parte (que se inicia com a expressão “No caso contrário...”), e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e uma segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal Casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação; 4. Item “i” (equivalente à cautelar “d”): denegação, por reconhecer que a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos parlamentares; 5. Item “j” (equivalente à cautelar “e”): concessão integral, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação; 6. Item “k” (equivalente à cautelar “f”): concessão integral, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória; 7. Item “l” (equivalente à cautelar “g”): concessão parcial para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/1988, o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros; 8. Item “m” (equivalente à cautelar “h”): concessão parcial para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950, os quais determinam o rito do processo de impeachment contra Ministros do STF e PGR ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo; 9. Item “n” (equivalente à

Por isso, o rito do impeachment tem aqui uma grande modificação. Nessa nova roupagem o Plenário da Câmara deve deliberar apenas uma vez, por maioria qualificada, mas podendo colher provas no seu âmbito de competência.

Será aplicável, também, ao acusado o prazo de dez sessões, de acordo o art. 218, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.<sup>73</sup>

Assim, após o juízo de admissibilidade prévio do Presidente da Câmara dos Deputados, será formada a Comissão Especial, que formulará o parecer defendendo a autorização da denúncia ou seu arquivamento.

O Presidente da República se manifestará no prazo de dez sessões, e, posteriormente será votado sem sessão plenária única.

Na sessão plenária única, nas palavras do Ministro Edson Fachin, “serve para cancelar ou não o juízo deliberatório realizado pelo Presidente da Casa no recebimento da denúncia popular”.<sup>74</sup>

Por conseguinte, havendo a aprovação 2/3 dos Deputados, estará autorizado a instauração do processo pelo Senado Federal.

Esse recebe resolução da Câmara dos Deputados, que autoriza a abertura do processo de *impeachment*, conforme o art. 86 c/c art. 51, I, todos da Constituição Federal.<sup>75</sup>

Após a leitura da denúncia e da autorização, será formada Comissão Especial, para opinar sobre a denúncia, a qual se reunirá no prazo de 48 (quarenta e oito) horas e elegerá o Presidente e o Relator.

---

cautelar ”i”): concessão integral, para declarar que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º (por arrastamento) e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/1988; [...]”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016 p. 8-9

<sup>73</sup> Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

§ 4º Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para se manifestar-se, querendo, no prazo de dez sessões.

<sup>74</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016 p. 94

<sup>75</sup> Em 1992 no curso do processo de *impeachment* do Presidente Collor o STF, em sessão administrativa, elaborou um roteiro sobre o rito a ser seguido pelo Senado Federal, e este o publicou no Diário Oficial em 08 de outubro de 1992.

Essa comissão elaborará parecer no prazo de 10 (dez) dias, versando sobre o conhecimento ou não da denúncia. Essa fase seria um juízo de admissibilidade intermediário, consoante o Ministro Luis Roberto Barroso:

No citado documento, já se previu todo o procedimento a ser seguido no âmbito do Senado Federal, do recebimento da denúncia até a decisão final condenatória, passando por uma fase intermediária de pronúncia.

Aprovado o parecer pela própria comissão, este será enviado para o Plenário do Senado, que será aprovado caso obtenha a maioria simples dos votos. Após a aprovação do parecer pelo plenário do Senado reputa-se passível de deliberação a denúncia.

Transmite-se, desde logo, a Presidência do Senado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal<sup>76</sup>, para fins estritos do julgamento.

Outro efeito da aprovação do parecer pelo plenário do Senado é o início formal do processo de *impeachment*, com o conseqüente afastamento do Presidente da República, nos moldes do art. 86, 1º, II, da Carta Magna de 1988.

Sobre o afastamento temporário do Presidente da República, o STF no roteiro sobre o processo de *impeachment* de 1992 se manifestou no seguinte sentido:

A suspensão compulsória e provisória do Presidente da República decorre da instauração do processo de impeachment pelo Senado (CF, art. 86, § 1º, II). Tem-se por instaurado esse processo quando da notificação formal ao presidente da República de que dispõe do prazo de 20 dias para responder à acusação popular, que foi considerada objeto de deliberação pelo Senado.

---

<sup>76</sup> O presidente do Supremo Tribunal Federal funciona como Presidente do Senado ao longo de todo o processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade. Exclusivamente para esse fim. Dessa indisponível condição jurídico-constitucional decorre a relevante circunstância de que ao Presidente do Supremo Tribunal Federal compete a resolução de todos os incidentes de ordem jurídica que se verificarem durante as sucessivas fases em que se desenvolve o procedimento. Desse modo, as deliberações emanadas da Comissão Especial de Senadores comportarão recurso, na esfera político-administrativa, para o presidente do Supremo Tribunal Federal. Cf. SENADO FEDERAL. Processo e julgamento do Presidente da República: Rito procedimental. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 out. 1992.

A partir desse momento a Comissão Especial passará por uma fase instrutória, em que colherá o depoimento do denunciado e as demais provas imprescindíveis para o convencimento.<sup>77</sup>E, elaborará um parecer, em dez dias, versando sobre a procedência ou improcedência da acusação.

Em votação nominal do parecer, pelo plenário do Senado Federal, sua aprovação, por maioria simples, considerar-se-á procedente a acusação.

Inicia-se a última fase do processo de *impeachment*, qual seja, a fase de julgamento.

Após intimação do denunciado sobre a procedência da denúncia, esse terá o prazo de 48 horas para oferecer contestação e o rol de testemunhas.

Serão encaminhados os autos ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, que designará a data de julgamento do denunciado, notificando os denunciantes e o denunciado.

A sessão de julgamento será presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e participarão todos os Senadores, como juízes.

Será lido os autos do processo, e, posteriormente, inquiridas as testemunhas, com a possibilidade de contradita, reinquirição e acareação destas.

Posteriormente, seguir-se-á os debates orais e a discussão sobre o objeto da acusação. Encerrada a discussão o Presidente do Supremo Tribunal Federal fará o relatório da denúncia, indicando as provas da acusação e da defesa.

Por fim, se realizará julgamento por votação nominal dos senadores.

No caso de absolvição o acusado retomará suas atividades normalmente e sua remuneração seria reestabelecida de imediato.

---

<sup>77</sup> O roteiro elaborado pelo STF define as práticas instrutórias que devem ser adotadas, principalmente nos seus itens 11 e 12 : 11. Interrogatório do denunciado, pela Comissão. Faculdade de não comparecer a esse ato processual ou de não responder às perguntas formuladas (arts. 38 e 73 da Lei nº 1.079/50, combinados com os arts. 185 a 196 do Código do Processo Penal, art. 5º, incisos LIV e LXIII, da CF).

12. Instrução probatória ampla perante a Comissão Especial (Código de Processo Penal, arts. 3º e 155, combinados com o Código de Processo Civil, art. 322; Lei nº 1.079/50, arts. 38 e 73). Observância do princípio do contraditório (CF, art. 5º, LV). Possibilidade de intervenção processual dos denunciantes e do denunciado (Lei nº 1.079/50, art. 52).

13. Possibilidades de oferecimento de alegações finais escritas pelos denunciantes e do denunciado. Prazo: quinze dias, sucessivamente (Lei nº 8.038/90, art. 11, caput). Cf. SENADO FEDERAL. Processo e julgamento o Presidente da República: Rito procedimental. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 out. 1992.

Caso o Presidente da República seja condenado, o Presidente da sessão lavrará a sentença, assinada por ele e por todos os Senadores presentes, transcrita em resolução do Senado e publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

Percebe-se de todo o processo exposto a natureza política do *impeachment*, pois são necessárias as várias decisões de cunho político, tanto das comissões quanto dos plenários, passando pelos quóruns de aprovação.

É de igual forma existente a natureza jurídica do processo, pela existência do contraditória e da ampla defesa, acareação das testemunhas, e até mesmo um tribunal formado pelos Senadores, mas que a presidência é exercida pelo Presidente do STF, como forma de aumentar a imparcialidade no trâmite do processo.

A percepção da natureza política-jurídica do *impeachment* é visível e declarada pela doutrina e pela jurisprudência, como, por exemplo, no próprio roteiro fixado pelo STF em 1992, deixou claro tal questão.

Com a nova Constituição, concentram-se na instância político-institucional do Senado Federal, no que concerne ao processo de responsabilização político-administrativa do Presidente da República, tanto o juízo de acusação quanto o julgamento (CF, art. 52, I).

A natureza do *impeachment* sempre foi tema de discussão sobre o assunto, pois é um dos pontos mais relevantes que esse instituto possui. Com o advento da Constituição Federal de 1988, que alterou significativamente o *impeachment*, surgiu com realce o debate sobre sua natureza, uma vez que a concentração de poderes no Senado Federal vai de encontro com sua perspectiva inicial.

Como fora apontado no capítulo 1, o *impeachment* norte-americano decidiu pela competência julgadora do Senado para justamente não haver o acúmulo das funções acusatórias e de julgamento em um mesmo órgão.

Assim, a Constituição Cidadã subverteu tal lógica primária, fato esse que, como se viu, alterou significativamente o processo, e também, por consequência, a natureza do *impeachment*.

### **3. Da natureza do *impeachment***



Sobre a natureza do *impeachment* há diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, por vezes se consideram possuir natureza apenas política, outras vezes apenas jurídica, e, ainda há quem entenda que o *impeachment* possua natureza jurídica-política, como se verá a seguir.

O fato do instituto em questão transformar as casas legislativas federais em um tribunal para julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, que como já visto decorrem da atividade política do Presidente da República, apontam de forma natural para o caráter político do *impeachment*.

Brossard aponta, entre outros fatores, que as reminiscências do processo criminal e a manutenção das formas e exterioridades do processo judicial, contribuem para o debate acerca da natureza do *impeachment*.

Em verdade, as deficiências na terminologia 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; reminiscências do instrumento que foi criminal, e que persistem, aqui e ali, a despeito da mudança substancial nele operada; a manutenção das formas e exterioridades de processo judicial; a existência de uma fase probatória, à qual se aplicam princípios relativos à prova produzida em juízo; a presença de fatos que são, a um tempo, políticos e criminais, enquanto outros são apenas políticos e sem significação na esfera penal, estes e aqueles constituindo motivos bastantes para a instauração do “*impeachment*”, tudo tem contribuído para dificultar a fixação da natureza do instituto ligado à apuração da responsabilidade do Presidente da República.<sup>78</sup>

Entende, ainda, que o instituto do *impeachment* possui natureza política, mas ele não ouvida de que também coexista a natureza jurídica, já que existe um processo de cunho jurídico.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup> BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.72

<sup>79</sup> Essa visão sobre a natureza política do *impeachment* de Brossard é inspirada principalmente na doutrina norte-americana, que possui entendimento congênere. Conforme o próprio Brossard explicita: “ Os mais autorizados constitucionalistas americanos tem doutrinado que o “*impeachment*” é instituto político, e não têm feito senão desdobrar o pensamento dos constituintes da Filadélfia, “*thr greatest public men of that day*”, aliás, sintetizado por Hamilton nas páginas de “O Federalista. Cf. BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p. 73

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, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, - julgamento que não exclui, entes supõe, é obvio, a adoção de critérios jurídicos.<sup>80</sup>

Outro importante doutrinador na história brasileira que possui a visão de que o *impeachment* possui natureza política é José Higino, que foi constituinte da Constituição de 1891, e, embasava seu entendimento pelo fato de que o Senado na sua função jurisdicional funciona como um tribunal político.

Também, ao contrário do *impeachment* em seus primórdios, o Senado não mais faz condenação penal, apenas destitui o governante de seu cargo, o que contribui para o caráter político do instituto.

O senado é um tribunal político e não um tribunal de justiça criminal. A sua missão não é conhecer dos crimes de responsabilidade do Presidente da República para puni-lo criminalmente, mas para decreta uma medida de governo, a qual é a destituição do presidente delinquente. ... Crime de responsabilidade é a violação de um dever do cargo, de um dever funcional. .... Releva ponderar que no antigo regime, o Senado, para o julgamento de tais crimes, se constituía em tribunal de justiça criminal, e podia aplicar não somente as penas de destituição e de inabilidade, como as de desterro, prisão e até a de morte. O ministro estava sujeito exclusivamente a uma justiça de exceção, e, entretanto, podia ser condenado por excessos e abusos de poder não especificados na lei.<sup>81</sup>

De mesma sorte, Epiácio Pessoa entende que o *impeachment* possui caráter político, que afasta do cargo o governante, não um processo de natureza criminal, já que não visa punir crimes.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Ibidem. p.71

<sup>81</sup> PEREIRA, José Higino Duarte. apud BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.75

<sup>82</sup> “Mas o ‘impeachment’ não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de reponsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo. São noções sabidíssimas, que dispensam o apelo às autoridades” Cf. BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965. p.77-78

Kildare também entende que a natureza do *impeachment* é política, mas salienta que essa qualificação é por ter perdido o caráter de um processo penal. Assim, para ele apenas somente após a república é que o referido instituto adquiriu essa única natureza.<sup>83</sup>

No Brasil, a partir da República, o *impeachment* parece ter caráter apenas político (não-penal). A Constituição de 1988, na linha das Constituições republicanas anteriores e seguindo o Direito norte-americano, visa, com o *impeachment*, ao afastamento do cargo da autoridade que praticou crime de responsabilidade, com inabilitação para o exercício de função pública, por oito anos. Se houver também ilícito penal na conduta do Presidente, ele será submetido a processo e julgamento pelo poder judiciário: a própria Constituição trata, pois, de distinguir as duas sanções, vale dizer, a política e a penal.<sup>84</sup>

Sampaio Dória, no mesmo sentido, compreende a natureza do *impeachment* como sendo política, e ressalta que a decisão da Câmara dos Deputados possui discricionariedade e caráter político, que pode inocentar o Presidente da República mesmo que esse seja culpado.

[...] não é o imperativo da lei que se decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade de deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação.<sup>85</sup>

Themístocles Cavalcanti ao se posicionar sobre a natureza política do *impeachment* faz o discernimento entre o conceito de crime político e o conceito de crime penal, em que os crimes políticos são dirigidos contra a organização e

---

<sup>83</sup> O Autor ressalta sua posição quando expressa seu entendimento que tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal manifestam se de forma política. Vide CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed., ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 1104

<sup>84</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed., ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p.1103.

<sup>85</sup> DÓRIA, Sampaio. *Comentários à Constituição de 1946*. São Paulo: Max Limonard, 1960. p. 388-389.

o funcionamento do Estado e os direitos dos cidadãos, e isso os diferencia dos delitos penais.<sup>86</sup>

Gilberto Bercovici igualmente leciona que no processo de apuração de responsabilidade política do Presidente da República deve observar rigorosamente as exigências do texto constitucional, o que evidencia o caráter político do *impeachment*.<sup>87</sup>

À contrário senso Pontes de Miranda entende que o *impeachment* possui natureza jurídica, pois não caberia, na ordem constitucional, a instauração de um processo político.

Chama-se *impeachment* a medida que tem por fito obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las. Em consequência disso não se instaura processo político, nem cabe prosseguir-se no processo já existente, se o acusado deixa *definitivamente* as funções que exercia e em virtude das quais tinha foro especial.<sup>88</sup>

Ainda, aduz diretamente o caráter jurídico do processo:

Não há julgamento político, *sensu stricto*, do Presidente da República. Há julgamento jurídico.<sup>89</sup>

Em virtude de ser um processo jurídico, Pontes de Miranda diferencia o processo de *impeachment* com a moção de desconfiança, pois enquanto o primeiro se necessitam atos de processo para a aplicação de regras jurídicas, concernente ao investido na função pública, na moção de desconfiança é o instituto de coincidência com a vontade da maioria.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> CAVALCANTI, T.B. apud RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006. p. 20-22

<sup>87</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Parecer sobre o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff**. 2015. p.2.

<sup>88</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. p. 351

<sup>89</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed., rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. 7 v.p.137

<sup>90</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. p. 356

Observa, também, que a responsabilização do Presidente da República é regida pelos princípios de Direito Constitucional e princípios de Direito Processual, fato que reforça sua natureza jurídica.

Já a jurisprudência mais recente do Supremo Tribunal Federal adota a natureza mista do *impeachment*. Para o STF o *impeachment* possui natureza política-jurídica.

Para transparecer o posicionamento da Suprema Corte Brasileira será analisado o Mandado de Segurança 21.564/DF, que foi um processo em que se pacificou vários pontos controvertidos no *impeachment* do Presidente Collor, e, também, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378, que estabeleceu o rito do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

No teor do MS 21.564/DF o Ministro Relator Octavio Gallotti entendeu que o juízo de autorização da Câmara dos Deputados possui natureza discricionária e política.

No presente caso, portanto, o que se põe fora do alcance de apreciação do Supremo Tribunal Federal, por tratar-se de matéria discricionária, de natureza política, é o poder, que cabe à Câmara dos Deputados, de autorizar, ou de não autorizar, a instalação de processo contra o Presidente da República.<sup>91</sup>

Porém, também entendeu que apesar de discricionário e político, aquele juízo de autorização igualmente possui conteúdo jurídico-processual, já que não foge de ser um exercício de um juízo de admissibilidade processual.

Trata-se, assim, de pronunciamento que, além da natureza discricionária de que se reveste, no que refere critérios políticos de oportunidade e conveniência, tem irrecusável conteúdo jurídico-processual, já que resultante do exercício de juízo de procedibilidade.<sup>92</sup>

O Ministro Sepúlveda Pertence, na mesma ação, também se posicionou quanto à natureza jurídica-política do processo de *impeachment*, e, para ele o aspecto jurídico advém de toda a tramitação processual, além da incidência de

---

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octávio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993. p 198.

<sup>92</sup> *Ibidem*. p. 203.

princípios do direito como o devido processo legal, e, por isso, o *impeachment* seria um processo “judicialiforme”.

[...] a própria linguagem da Constituição Federal não restringe o conceito de processo ao processo jurisdicional **stricto sensu**: no artigo 5º, inciso LV, as garantias do contraditório e da ampla defesa se aplicam expressamente ao **processo** judicial e ao **processo** administrativo; o mesmo está implícito no inciso LVI do artigo 5º, o *due process of law*, que, suponho, nenhum intérprete de tomo tentará reduzir à área do processo jurisdicional, sob pena de esvaziar as potencialidades da garantia. Isso sem lembrar as alusões ao **processo** legislativo e a **processo** eleitoral, obviamente com significado diverso ou pelo menos muito maior que o de processo judicial.

E não creio que essa utilização não unívoca do termo **processo**, na Constituição, seja mais uma das imprecisões técnicas da sua sistematização. Não é só na área da ciência política, a exemplo da obra de Luhmann, ou do Direito Constitucional, mas também na área, antes fechada, dos processualistas, que se pode observar a tendência crescente a temperar e minimizar a distinção, até há pouco, ciosamente mantida pelos especialistas do processo judicial, entre **processo** e **procedimento**, na qual a referência a **procedimento** – abrangente de tudo quanto não fosse o processo judicial – tinha tons quase pejorativos. O que se vê hoje é a tendência para alargar a compreensão do conceito de processo para compreender todo e qualquer mecanismo instrumental do exercício do poder mediante procedimentos normativamente regulados, que assegurem a participação, em contraditório, dos interessados na decisão. São significativos neste campo, no Brasil, os magníficos estudos do Professor Cândido Dinamarco na linha das especulações de Fazzalari e outros. Mas, o aprofundamento dessas reflexões nos levaria a desvios e digressões teóricas dispensáveis.

A verdade é que a disciplina constitucional do “*impeachment*” – particularmente a disciplina constitucional do “*impeachment*”, na tradição brasileira – não obstante o caráter político, essencialmente político, do juízo de mérito em que culmina, tende a assimilá-lo às regras do processo jurisdicional. Por isso já se falou, e creio ser expressão usada no bem posto parecer da Procuradoria-Geral, terminologia de sabor “ponteano”, de processo judicialiforme. Por isso preferimos nos manter no campo restrito do processo, enquanto instrumento da jurisdição, seja, embora, no caso, de uma excepcional jurisdição política, mas – vá lá o neologismo – “judicialiformemente” organizado e, como tal, objeto do direito processual.<sup>93</sup>

No mesmo sentido, o Ministro Moreira Alves entende que a natureza do processo de *impeachment* é jurídica-política. Ressalta-se que a competência autorizativa da Câmara dos Deputados só se explica por conveniência política, pois não caberia um julgamento jurídico, vez que não existe nessa fase uma ampla instrução. Não se olvidando de que se trata de um órgão político, que

---

<sup>93</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octávio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993 p.274-276

manifesta sua vontade em autorizar ou não a instauração do processo sem qualquer motivação.<sup>94</sup>

Mais de duas décadas após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor, o Supremo Tribunal Federal reiterou seu posicionamento quanto à natureza do *impeachment*, no teor da ADPF 378, em que instituiu o rito do processo contra a Presidente Dilma Rousseff.

Nesse processo, o Ministro Luis Roberto Barroso entendeu que o processo de *impeachment* é jurídico-político, porém deixa translúcido que tal instituto tende mais ao caráter político, principalmente depois do que se relevou com o caso Collor.<sup>95 96</sup>

A natureza jurídica também foi debatida no voto do Ministro Edson Fachin, que entende que apesar da natureza política do instituto, isso não retira do acusado suas prerrogativas formais que derivam do devido processo legal, assim as garantias constitucionais guardam íntima pertinência com a esfera jurídica do sujeito processual.<sup>97</sup>

Outro debate que exsurge sobre a natureza do *impeachment*, que reforçaria a tese de um caráter puramente político, é questão da parcialidade dos juízes, vez que o Senado Federal, com a Constituição de 1988, acumulou as funções de processar e julgar o acusado.

Porém, o STF entendeu que o processo político-jurídico em comparação com um processo judicial possui discrepâncias, mas estas não afetam o caráter jurídico do *impeachment*. O Ministro Fachin, em seu voto, se pronuncia sobre a questão da seguinte forma:

---

<sup>94</sup> Ibidem p. 370

<sup>95</sup> O Ministro Barroso observou que a agilidade do trâmite de processo de *impeachment* do Presidente Collor é uma indicação do caráter político do instituto: “Todo esse procedimento, porém, transcorrei de forma célere, tendo a duração de apenas dois dias. Porém, essa agilidade, decorrente do ambiente político da época [...]”. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p.167.

<sup>96</sup> “Note-se a propósito que a destituição do Chefe do Executivo por crime de responsabilidade é um processo de natureza político-administrativa pautado por regras constitucionais e legais, cuja observância é sindicável judicialmente.” Cf. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.207

<sup>97</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p.69-70

Primeiro, pelo fato de que, por opção constitucional, determinadas infrações sujeitam-se a processamento e a julgamento em território político, em que os atores ocupam seus postos com supedâneo em prévias agendas e escolhas dessa natureza. Sendo assim, soa natural que a maioria dos agentes políticos ou figuram como adversários do Presidente da República ou comungam de suas compreensões ideológico-políticas. Esses entraves de ordem política são da essência de um julgamento de jaez **jurídico-político**. Escolha que, repita-se, decorre da própria Constituição.

[...]

É preciso que se reconheça que, embora guardem algumas semelhanças, processos jurídicos e político-jurídicos resolvem-se em palcos distintos e seguem lógicas próprias.<sup>98</sup>

O Ministro segue analisando sobre a imparcialidade do juiz num processo de natureza jurídico-político.

Nesse cenário, o Juiz imparcial deve estar sujeito apenas à lei. Essa lógica, entretanto, não se transmite ao processo jurídico-político, na medida em que os julgadores, além de sujeitos à lei, também atendem a interesses externos, inclusive de seus representados. Vale dizer, a carga política da decisão decorre, em última análise, da função representativa dos parlamentares, inaplicável aos Juízes.<sup>99</sup>

Por isso, a conclusão que o Ministro chegou foi a de que exigir a aplicação das regras de julgamento judiciais significaria converter o julgamento jurídico-político em um julgamento exclusivamente jurídico, o qual não é a intenção do legislador constitucional.<sup>100</sup>

É importante comentar que o parecer da Comissão Especial deve conter a técnica jurídica de subsunção do fato à norma, que no caso é uma subsunção do fato ao tipo jurídico-político do crime de responsabilidade. Isso faz, também, com que o *impeachment* não possua apenas caráter político.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arquição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p.84.

<sup>99</sup> Ibidem. p.85.

<sup>100</sup> Ibidem. p.86.

<sup>101</sup> Fachin salienta que o fato do *impeachment* ser um processo jurídico-político o diferencia da moção de desconfiança, que é por excelência processo puramente político. “[...] o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista.” Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arquição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016 p.101



Esse amálgama entre o político e o jurídico, *mutatis mutandis*, não é exclusivo do instituto do *impeachment*, no ordenamento brasileiro existe o instituto do tribunal do júri, que possui discricionariedade para o seu julgamento.

Ponderou o Ministro Teori Zavascki que, analogamente ao tribunal do júri, a competência de processar e julgar o Presidente da República, dada pela Constituição da República de 1988 ao Poder Legislativo, relativizaria o caráter jurídico do processo.

Em primeiro lugar, o julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República é um julgamento que se faz no Congresso, e não no Poder Judiciário. Trata-se de um julgamento de um ato ilícito, mas que é feito excepcionalmente, não por um órgão do Poder Judiciário, mas pelo poder Legislativo. Isso tem algumas implicações. Eu não diria que se trata de um julgamento político, mas de um modo diferente de interpretar a Lei. Obviamente que a interpretação da Lei por um parlamentar é diferente do olhar que um juiz lança a determinadas circunstâncias. Assim também ocorre nos processos de competência do Júri. Enfim, a Constituição atribuiu ao Poder Legislativo o julgamento do Presidente da república por crimes de responsabilidade.<sup>102</sup>

A Ministra Rosa Weber ao exarar seu entendimento sobre a natureza do *impeachment* ponderou que a finalidade do instituto é proteger o próprio Estado, para que se mantenha a normalidade do governo e o funcionamento das instituições do Estado.

Por outro lado, voltando o **olhar para a natureza** do *impeachment*, a atribuição ao instituto, no direito pátrio, de feição de **instrumento constitucional político-administrativo para** afastar do cargo público o seu ocupante, por meio de instituições políticas (no caso, Câmara dos Deputados e Senado Federal), com o fim último de **proteger o próprio Estado conforta o entendimento exposto**. Não é objeto do processo de *impeachment* a **pessoa** da autoridade, mas sim, o **cargo** – independentemente de quem o ocupa –, porquanto se busca em tal processo manter ou retomar a normalidade do governo – a governabilidade –, o bom funcionamento da máquina pública e das instituições do Estado como um todo.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016 p.197

<sup>103</sup> Ibidem. p.254

Já o Ministro Luiz Fux estabelece os contornos dos caracteres político e jurídico do *impeachment*. Para ele a faticidade política e a normatividade jurídica devem ser ponderadas, pois, caso se sobressaia a primeira há o risco de o direito não representar qualquer limite à autoridade, caso vença o segundo aniquilaria a espontaneidade da vida pública.<sup>104</sup>

Para se chegar à um ponto de equilíbrio é necessário compreender que a finalidade do processo de *impeachment* é destituir o Presidente da República do cargo público que ocupa, o qual foi ocupado pela via democrática, e tal movimento é um ato político e não jurídico. Por isso, a preservação das garantias procedimentais se faz de tamanha relevância, o que revela o caráter jurídico do instituto do *impeachment*.

Não obstante, o papel garantista reconhecido às cortes não pode se convolar em salvo-conduto para um atropelo das instâncias democráticas. Para além das formas expressamente previstas na Constituição, cabe à legislação infraconstitucional o desenho do itinerário pelo qual o Congresso brasileiro exercerá, legitimamente, suas competências. Nenhum juiz ou Tribunal da República, por melhor que se considere, tem acesso privilegiado ao “justo”, ao “bom” e ao “ideal”. Nesse cenário, recomenda-se humildade e minimalismo judicial como postura interpretativa diante de situações delicadas como a do tema ora em debate.<sup>105</sup>

Citando Rui Barbosa, a Ministra Carmem Lúcia considera que o Congresso deve se ater à lei, pois funcionaria como Tribunal, na ocasião do julgamento do *impeachment*.

Resolver neste, ou naquele sentido, isso cabe à discricção do Congresso, de acordo com a lei. Com a Lei, com as conveniências, porque, no exercício dessa prerrogativa, o Congresso atua como um tribunal, não como uma entidade política. Mas seja qual for a solução que incumbe à sua consciência, o que ele não pode evitar é o exame do assunto. Aí, não tem arbítrio, aí, não pode ladear a necessidade, aí não lhe é lícito transigir. Há de vestir a toga da sua magistratura que a Constituição lhe entregou e proferir uma decisão, autorizando o Plenário e encerrando o processo na formação da culpa, condenando, ou absolvendo. Se se furtar a esse dever, é um Congresso abdicatário,

---

<sup>104</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p.265

<sup>105</sup> Ibidem. p.266

o resto do naufrágio de um regime, não um órgão de uma Constituição viva. Dificuldades, há, cuja evocação pode ser deplorável, mas que, uma vez evocadas, fossem medi-las com o olhar seguro da razão e destramá-las com a mão firme da Justiça.<sup>106</sup>

O *impeachment* é uma prerrogativa institucional do Poder Legislativo, e configura uma sanção de natureza político-administrativa, que possui como objetivo a destituição do Presidente da República.

O “impeachment” – enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo – **configura** sanção de índole político-administrativa **destinada a operar, de modo legítimo, a destituição constitucional** do Presidente da República, **além de inabilitá-lo, temporariamente, pelo período** de oito anos, para o exercício de qualquer função pública, eletiva **ou** de nomeação.<sup>107</sup>

[...] **Todos sabemos** – e não constitui demasia reafirmá-lo – **que os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do instituto do “impeachment”, bem assim o caráter político** de sua motivação e das próprias sanções que enseja, **não tornam dispensável a observância de formas jurídicas**, cujo desrespeito **pode legitimar** a própria invalidação do processamento e do ato punitivo dele emergente, conforme adverte a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal [...].<sup>108</sup>

Sobre esse tema, Thomás Bustamante possui posicionamento mais assertivo quanto à natureza do *impeachment*. O Autor sustenta sobre a dificuldade da doutrina e da jurisprudência em qualificar quais atos ou momentos no processo são jurídicos ou políticos.

Incisivamente Bustamante entende, ao contrário da jurisprudência do STF, que embora a fase inicial na Câmara dos Deputados possua caráter eminentemente político, deve-se ater à preceitos jurídicos.

Sem embargo, ainda que essa “autorização”, no âmbito da Câmara dos Deputados, tenha um forte conteúdo político, ela está subordinada à presença de certos requisitos jurídicos que devem – independentemente da previsão ou não de controle judicial sobre esses juízos – ser rigorosamente observados na decisão que conceda tal autorização.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016. p.298.

<sup>107</sup> Ibidem. 321.

<sup>108</sup> Ibidem 324.

<sup>109</sup> BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. **O Processo de Impeachment e as esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados: Limites e Possibilidades de Controle Judicial**.

Ainda o Autor possui o mesmo entendimento sobre a fase de processamento e julgamento que ocorre no Senado Federal.

O critério que deve presidir o julgamento do Senado, por sua vez, não pode ser classificado corretamente como “político”, ainda que a “conveniência e oportunidade” da instauração do processo seja também analisada no juízo de admissibilidade (realizado por esta Casa Legislativa após receber a “autorização” da Câmara dos Deputados) e ainda que a interpretação do direito realizada pelo Senado seja mais sensível ao contexto político e atribua um peso maior para os fatores extrajurídicos que se fazem presentes, em maior ou menor grau, em toda interpretação. [...] <sup>110</sup>

Marcelo Neves ensina que a natureza do *impeachment* é política-jurídica, e é jurídica pois deve-se observar a tipificação dos crimes de responsabilidade e o processo e julgamento, isso impede que o Chefe do Executivo se torne refém de maiorias eventuais e sofra uma destituição arbitrária. <sup>111</sup>

Pode-se dizer que são crimes político-jurídicos, tendo em vista que se trata de matéria de natureza política, com forte ingrediente político motivador da denúncia, e, ao mesmo tempo, exige uma forma jurídica, seja na sua previsão constitucional e tipificação em lei especial, quanto ao processo e ao julgamento. Os crimes de responsabilidade ficam em uma área de confluência entre direito político e direito penal; o respectivo processo encontra-se em uma área de intersecção entre processo parlamentar e processo penal. A definição jurídica dos crimes de responsabilidade e as correspondentes garantias jurídico-processuais são inarredáveis no presidencialismo brasileiro. <sup>112</sup>

Parece mais acertado o entendimento sobre o caráter político-jurídico do instituto do *impeachment*, pois é evidente a existência de um processo que se submete às garantias constitucionais como a do “devido processo legal”, do “contraditório” e “ampla defesa”, inadmissibilidade de provas obtidas por meios

---

2016. Disponível em <<http://emporiododireito.com.br/parecer-juridico-por-thomas-da-rosa-de-bustamante/>>. Acesso em: 10/09/2016

<sup>110</sup> Ibidem

<sup>111</sup> É interessante notar que Marcelo Neves, acertadamente, a qualifica o processo de *impeachment* como político-jurídico realizando a combinação da doutrina e jurisprudência que entende ser o *impeachment* apenas jurídico, com a compreensão de Pondes de Miranda que defende o caráter puramente jurídico do instituto.

<sup>112</sup> NEVES, Marcelo da Costa Pinto. **Parecer sobre o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff**. 2015. p.35-36

ilícitos e da presunção de inocência.<sup>113</sup> Um processo puramente político poderia desnaturar a finalidade do processo de *impeachment*.

Neste caso o *impeachment* se confundiria com a moção de desconfiança, típico do sistema parlamentar, que é um instituto político. Na moção de desconfiança o parlamento, por maioria, pode decidir pela destituição do governo, sem qualquer apuração de responsabilidade simplesmente pela perda da maioria do parlamento. Porém, o governo pode dissolver o parlamento e convocar novas eleições, com a finalidade de formar uma maioria favorável ao governo.

Deste modo, a moção de desconfiança possui em sua premissa a estabilização do governo pela instituição da maioria no parlamento, sendo que esse instituto possui uma contrapartida. Já o *impeachment* é o controle da governabilidade pela destituição da autoridade mediante um ato ilícito cometido e “tipificado” como crime de responsabilidade. Conforme Marcelo Neves aponta:

Ao contrário da moção de desconfiança no parlamento e do recall nos modelos de democracia semidireta, o *impeachment* exige a configuração e a comprovação de um crime de responsabilidade, implicando um processo de natureza jurídica e mesmo penal, apesar de ter por objeto matéria política e envolver motivações políticas.<sup>114</sup>

Analisando o posicionamento de Brossard, que entende pela natureza política do *impeachment*, Bustamante também leciona ser esse instituto diverso da moção de desconfiança.

Combinadas, essas conclusões de Brossard colocam em xeque, do ponto de vista prático, qualquer diferença entre o processo de *impeachment*, que cassa o mandato do, mj Presidente por motivo de crime de responsabilidade, e as moções de desconfiança, que, no parlamentarismo, revogam o mandato do Primeiro-Ministro por razões de conveniência e oportunidade. Se os critérios de julgamento são políticos e a decisão é, em toda e qualquer circunstância, final e irrecurável, ainda que possa estar entre “as mais chocantes”, então a justificativa jurídica apresentada para o *impeachment* se aproxima de

---

<sup>113</sup> NEVES, Marcelo da Costa Pinto. **Parecer sobre o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff**. 2015. p.34.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

um adorno, uma maquiagem para esconder o caráter verdadeiramente político do ato de cassação.<sup>115</sup>

Esse também é o entendimento do Ministro Edson Fachin:

**A indicação da tipicidade é pressuposto da autorização de processamento, na medida em que não haveria justa causa na tentativa de responsabilização do Presidente da República fora das hipóteses prévia e taxativamente estabelecidas.**

**Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista, cujas possibilidades de impedimento reclamam a prática de crime de responsabilidade previsto em lei específica. Inobservada a limitação da possibilidade de responsabilização às hipóteses legais, todo o devido processo cairia por terra.<sup>116</sup>**

Destarte, a natureza do *impeachment* pode ser entendida como puramente política, em que a discricionariedade, a conveniência e a oportunidade prevaleceriam no processo, acarretando um julgamento igualmente político; pode, também, ser entendida como exclusivamente jurídica, visto essa que leva em consideração a existência de um processo, que goza de garantias constitucionais, e que entende não ser compatível com o ordenamento um julgamento político.

A fusão desses dois entendimentos inaugurou o posicionamento da natureza mista do *impeachment*. Esse entendimento é o mais recente e o adotado pela doutrina e pela suprema corte brasileira.

#### 4. CONCLUSÃO

O *impeachment* é um instituto antigo, que tem por função a manutenção do governo e da governabilidade, atingindo, no caso em análise, o Presidente da

---

<sup>115</sup> BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. **O Processo de Impeachment e as esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados: Limites e Possibilidades de Controle Judicial**. 2016. Disponível em <<http://emporiododireito.com.br/parecer-juridico-por-thomas-da-rosa-de-bustamante/>>. Acesso em: 10/09/2016.

<sup>116</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016 p.101.

República que cometer algum dos crimes de responsabilidade “tipificados” na Lei 1.079/50.

Com a análise histórica desse instituto é possível observar as características de sua natureza. Com as sucessivas constituições que o Brasil já possuiu, nota-se que o *impeachment* também sofreu modificação, tanto no aspecto processual quanto nos crimes de responsabilidade.

Essas mudanças evidenciam que o caráter político do *impeachment* não se limita ao seu mérito ou às questões endoprocessuais. Todo o contexto político em que o instituto do *impeachment* é positivado no ordenamento jurídico influencia em sua aplicação. Desta forma, o caráter político do *impeachment* aflora desde a sua positivação.

Exemplo disso é o *impeachment* previsto na Constituição de 1937, que reduziu de nove crimes de responsabilidade para cinco hipóteses de incidência. Entre os crimes de responsabilidade que foram excluídos do ordenamento jurídico em 1937 estão: a) atos que atentarem contra a forma de Governo Federal; b) atos que atentarem contra o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais; c) atos que atentarem contra as leis orçamentária; etc.

A Carta de 1937 foi o marco do início do Estado Novo de Getúlio Vargas, implantado sob um regime autoritário, nessa época o Presidente da República possuía a maior concentração de poderes da história do Brasil, desde a independência.<sup>117</sup> Assim a positivação do *impeachment* se demonstra uma vinculação ao cenário político da época.

Outro evento semelhante acontece ao comparar o *impeachment* previsto na Constituição de 1946 com o contido na Constituição de 1967. Nessa última foi suprimida do rol de crimes de responsabilidades o ato contra “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos”. Na ocasião o Brasil vivenciava o período de ditadura militar, a qual ficou conhecida pelas grandes obras de engenharia, e que possuíam um alto custo aos cofres públicos.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995. p.366

<sup>118</sup> *Ibidem*. p.483-484

Por isso, é evidente que a remoção de crimes de responsabilidade do rol previsto sob égide de uma constituição anterior demonstra que desde a sua concepção o *impeachment* demonstra seu caráter político.

Em uma análise endoprocessual o *impeachment* se caracteriza por possuir duas facetas, uma política e outra jurídica. A face política se manifesta primeiramente quanto ao mérito do processo de *impeachment*, pois a análise prática do crime de responsabilidade passa por uma análise de conveniência e oportunidade, típica do Poder Legislativo.

A face jurídica, defendida por Pontes de Miranda, consiste na existência de um processo, em que vigora as garantias constitucionais. Além de se aproximar do direito penal quanto à necessidade de uma “tipificação” do crime de responsabilidade.

Pontes de Miranda resta isolado em seu entendimento sobre a natureza jurídica do processo de impeachment, porque além de estabelecer que um processo puramente político seria incompatível com o ordenamento jurídico, o que parece bem razoável, na própria dicção legal se demonstra algo diverso.

Quando a Constituição Federal estabelece a competência da Câmara dos Deputados em autorizar a instauração do processo de *impeachment* contra o Presidente da República, se faz nesse momento um juízo de admissibilidade da denúncia puramente político, e esse ato não só é válido como é chancelado pelo Supremo Tribunal Federal.

Posteriormente, quando o Senado Federal exerce sua competência de processar e julgar o Presidente da República, o faz também sob uma deliberação política.

Mas o que impede que todo o processo seja puramente político é justamente a necessidade de um processo em si e da incidência das garantias constitucionais.

Ademais, como última proteção contra a arbitrariedade das casas está o quórum de 2/3 tanto na Câmara dos Deputados, para a autorização do processo, quanto no Senado, para o julgamento.

Portanto, em observação aos ritos anteriormente previstos, o *impeachment* na Constituição Federal de 1988, possui natureza política-jurídica, porém fica claro a predominância do caráter político do *impeachment*, tanto, e principalmente, pela mudança da competência de processar e julgar o



Presidente da República, que se concentrou no Senado, quanto pelas questões extraprocessuais inerentes ao instituto.

A definição da natureza do *impeachment* como sendo política-jurídica implica em uma estabilização conceitual doutrinária, imprescindível para o estudo de suas outras características, e que refletem, por consequência, em uma conceituação geral desse instituto. Pois, os debates sobre o *impeachment* partem, ou permeiam, da discussão de sobre sua natureza, sendo relevante para toda sua conceituação.

Por exemplo, vários autores debatem sobre a recorribilidade ao judiciário no processo de *impeachment*, caso se considere esse instituto possuindo natureza política, se entenderá pela irrecorribilidade total, como aponta Brossard; caso se considere a natureza como puramente jurídica, se entenderá pela recorribilidade plena, conforme aduz Pontes de Miranda; e, caso se entenda pela natureza política-jurídica, se entenderá que é possível recursos ao judiciário apenas sobre questões processuais, sendo, portanto, irrecorríveis as decisões de mérito, como entende o STF.

Destarte, a demonstração de que a natureza do *impeachment* é política-jurídica importa em uma pacificação de conceito com reflexos doutrinários em todos os demais campos deste tema, que futuramente poderão ser desenvolvidos em pesquisas subsequentes, tomando-se como base tal conclusão.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALEEIRO, Aliomar. **A constituição de 1891**: constituições do Brasil. Brasília: Centro de Ensino à Distância, 1987.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Parecer sobre o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff**. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941. Relator: Ministro Aldir Passarinho. **Diário de Justiça**. Brasília, 31 ago. 1992.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octávio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Redação dada pela Ementa Constitucional nº 1. **Diário oficial da União**. Brasília, 17 out. 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de 15 de outubro de 1827. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 54.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 12 abr. 1950.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 30**. Rio de Janeiro. 08 jan. 1892.

BROSSARD, Paulo. **Impeachment**: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república. Porto Alegre: Globo, 1965.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. **O Processo de Impeachment e as esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados: Limites e Possibilidades de Controle Judicial**. 2016. Disponível em <<http://emporiododireito.com.br/parecer-juridico-por-thomas-da-rosa-de-bustamante/>>. Acesso em: 10/09/2016

CANOTILHO, J. J. Gomes; LEONCY, Leo Ferreira (Coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14. ed., ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

DÓRIA, Sampaio. **Comentários à Constituição de 1946**. São Paulo: Max Limonard, 1960.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1995.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. Tradução: Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. 3. ed., rev. e aum. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960. 7 v.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**: com a emenda n. 1, de 1969. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. 6 v.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto. **Parecer sobre o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff**. 2015.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em: 15/10/2016.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar?. Barueri: Minha Editora, 2006.

SENADO FEDERAL. Processo e julgamento o Presidente da República: Rito procedimental. **Diário Oficial da União**. Brasília, 8 out. 1992.