



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD

TALES ARAÚJO SILVA

**REGRAS PARA O *IMPEACHMENT* NO BRASIL:**  
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS JULGAMENTOS DOS EX-PRESIDENTES  
FERNANDO COLLOR (1992) E DILMA ROUSSEFF (2016).

TERESINA

2021

TALES ARAÚJO SILVA

**REGRAS PARA O *IMPEACHMENT* NO BRASIL:**  
ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS JULGAMENTOS DOS EX-PRESIDENTES  
FERNANDO COLLOR (1992) E DILMA ROUSSEFF (2016).

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí - UFPI, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Deborah Dettmam Matos

Área de concentração: Direito, democracia e mudanças institucionais

Linha de pesquisa: Mudanças institucionais, Constituição, democracia e justiça.

TERESINA

2021

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras  
Serviço de Processos Técnicos

S586r Silva, Tales Araújo.  
Regras para o *impeachment* no Brasil : estudo comparativo entre os julgamentos dos ex-presidentes Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016) / Tales Araújo Silva. -- 2021.  
136 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em Direito, Teresina, 2021.

“Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Deborah Dettmam Matos.”

1. *Impeachment* – Brasil. 2. Separação de poderes. 3. Mudanças institucionais. I. Matos, Deborah Dettmam. II. Título.

CDD 342.002 69

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

Tales Araújo Silva

Regras para o impeachment no Brasil: estudo comparativo entre os julgamentos dos ex-presidentes Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016).

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí - UFPI, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Deborah Dettmam Matos.

Área de concentração: Direito, democracia e mudanças institucionais.

Linha de pesquisa: Mudanças institucionais, Constituição, democracia e justiça.

A Banca Examinadora, composta pelos professores abaixo, sob a presidência da primeira, submeteu o candidato à defesa em nível de mestrado e a julgou nos seguintes termos:

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Deborah Dettmam Matos – Presidente / UFPI

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos – UFPI

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Cleber de Deus Pereira da Silva – UFPI

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Vera Karam de Chueiri – UFPR (externa à instituição)

Julgamento: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Marcelo Casseb Continentino – UFERSA (externo à instituição)

Julgamento: \_\_\_\_\_

MENÇÃO GERAL: \_\_\_\_\_

TERESINA, \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

*Para Aracelle, pelo amor e exemplo de vida.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Deborah Dettmam Matos pela orientação ao longo do curso, pela generosidade e confiança com que me apresentou a temática que se tornaria esta dissertação. Merecem agradecimentos todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPI, principalmente porque o aprendizado de cada disciplina cursada foi útil ao desenvolvimento da pesquisa em níveis que sequer consigo quantificar. Especialmente, agradeço ao professor Nelson Juliano Cardoso Matos, que esteve presente em praticamente todos os momentos de construção deste trabalho, desde a banca de seleção para ingresso no mestrado até a qualificação da dissertação, com comentários e sugestões que, sem dúvidas, ajudaram a pesquisa a seguir o caminho percorrido até aqui. Também ao professor Cleber de Deus Pereira da Silva, cujas indicações de leitura foram essenciais, tanto que até mesmo posso dizer que pelo menos metade das referências do trabalho inicialmente foram sugestões dele. Os últimos dois anos no mestrado mudaram a minha vida – sou muito grato por poder contar com o apoio de profissionais tão especiais para mim. Registro, por fim, que sem o amor, companheirismo e exemplo de vida de minha noiva, Aracelle, e da minha mãe, Helena, eu nem sequer teria iniciado o curso. Não teria conseguido superar aquelas dificuldades sem que elas estivessem sempre comigo, por isso sou grato e feliz. Muito obrigado!

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## RESUMO

Esta dissertação busca identificar e discutir as normas estabelecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro para o julgamento da prática de crime de responsabilidade pelo presidente da república, conforme arts. 52, inciso I, 85 e 86, da CRFB de 1988 – mecanismo conhecido, na cultura pátria, sob o nome *impeachment*. O ponto de partida para o trabalho é a constatação de que se adotaram algumas regras diferentes para os únicos dois casos verificados no Brasil após a redemocratização, notadamente dos ex-presidentes Fernando Collor, em 1992, e Dilma Rousseff, em 2016. E mais: essas distinções foram possíveis ainda que a mesma lei e constituição estivessem sendo observadas. Procurou-se, nesta pesquisa, sob uma perspectiva comparativista, identificar em que medida os processos foram semelhantes, investigando-se as causas, fundamentos e consequências processuais para a adoção de regras (des)iguais. Para tanto, empregaram-se técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com uma abordagem comparativa entre os dois casos, primeiro sob a forma de revisão de literatura; depois, em relação à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal; e, por fim, com análise dos documentos que compõem os autos processuais. Identificou-se que os dois processos não foram rigorosamente idênticos, sendo permitidas tanto perante a Câmara dos Deputados quanto perante o Senado regras distintas, entre elas a forma da eleição para escolha dos componentes da comissão especial na Câmara; a ordem de votação nominal seguida pelo plenário da Câmara; o momento processual em que foi realizado o interrogatório do acusado; e a interpretação das penas a serem impostas quanto à obrigatoriedade de aplicação de ambas, indissociavelmente – perda do cargo com inabilitação para exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos. Tais ocorrências, em parte, se deveram a alterações na legislação infraconstitucional, mas, em determinados pontos, à intervenção do poder judiciário e dos agentes com poder de decisão nas casas do legislativo. Identificou-se, ainda, que, para o *impeachment*, estão presentes regras de, pelo menos, quatro dimensões: (a) relacionadas à medida da separação de poderes no desenho institucional da constituição; (b) relacionadas, materialmente, ao mecanismo de *impeachment*; (c) relacionadas, processualmente, ao mecanismo de *impeachment*; e (d) relacionadas, administrativamente, ao mecanismo de *impeachment*. A definição sobre quais regras são obrigatórias e quais são facultativas continua a desafiar maiores reflexões, ainda que se possa afirmar que as regras administrativas são, definitivamente, facultativas; e que as regras relacionadas à separação de poderes são, definitivamente, obrigatórias.

**Palavras-chave:** *impeachment*, separação de poderes, mudanças institucionais.

## ABSTRACT

This dissertation seeks to identify and discuss the norms by the Brazilian legal system for the judgment of the crimes of responsibility by the president of the republic, according to arts. 52, item I, 85 and 86, of the CRFB of 1988 - known mechanism, in the national culture, under the name impeachment. The starting point for the work is the observation that some different rules were adopted for the only two cases verified in Brazil after the redemocratization, notably of the former presidents Fernando Collor, in 1992, and Dilma Rousseff, in 2016. And more: these distinctions occurred even though the same law and constitution were being observed. In this research, from a comparative perspective, we tried to identify to what extent the processes were equal, investigating the causes, foundations and procedural consequences for the adoption of (un)equal rules. Therefore, bibliographic and documentary research techniques were used, with a comparative approach between the two cases, first in the form of a literature review; then, in relation to the jurisprudence of the Federal Supreme Court; and, finally, with an analysis of the documents that make up the procedural records. It was identified that both before the Chamber of Deputies and before the Senate, different rules were applied, including the form of election to choose the components of the special commission in the Chamber; the order of roll-call voting followed by the plenary of the Chamber; the procedural when the interrogation of the moment was carried out; and the interpretation of the penalties to be imposed regarding the mandatory application of both, inseparably - loss of office with. Such occurrences were, in part, due to changes in infra-constitutional legislation, but, in certain points, to the intervention of the judiciary and agents with decision-making power in the legislative houses. It was also identified that, for impeachment, rules of at least four dimensions are present: (a) related to the measure of separation of powers in the institutional design of the constitution; (b) materially related to the impeachment mechanism; (c) procedurally related to the impediment mechanism; and (d) administratively related to the impeachment mechanism. The definition of which rules are mandatory and which are optional to continue to defy further reflection, even though it may be said that administrative rules are definitely optional; and that the rules relating to the separation of powers are definitely mandatory.

**Key words:** impeachment, separation of powers, institutional changes.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 O QUE É ISTO – O IMPEACHMENT?</b> .....	<b>16</b>
1.1. Supremacia do legislativo e governo moderado .....	17
1.2 <i>Impeachment versus</i> voto de desconfiança .....	21
1.3 Tipos de presidentes e de controles em regimes democráticos .....	25
1.4 O presidencialismo de acordo com seus fundadores .....	32
1.5 Uma questão de nomenclatura: <i>high crimes and misdemeanors versus</i> crimes de responsabilidade. ....	34
1.6 tipos de regras e o conceito de <i>impeachment</i> no Brasil .....	41
<b>2 O QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DESIGNOU IMPEACHMENT</b> .....	<b>43</b>
2.1 Critérios para seleção da jurisprudência .....	44
2.2 Regras para o <i>impeachment</i> presidencial na ordem constitucional anterior.....	46
2.3 Da possibilidade de intervenção pelo judiciário .....	48
2.4 STF e o procedimento na Câmara dos Deputados .....	52
2.5 STF e o procedimento no Senado Federal.....	57
<b>3 O QUE SE PRATICOU COMO IMPEACHMENT</b> .....	<b>63</b>
3.1 Precauções adotadas para o levantamento e análise dos documentos.....	63
3.1.1 Descrição dos documentos .....	64
3.1.2 O contexto e os autores.....	66
3.1.3 A autenticidade, a confiabilidade do texto, a natureza, os conceitos-chave e a lógica interna do texto .....	67
3.2 Pesquisa documental: comparação dos processos movidos contra os ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff .....	67
3.2.1 Procedimento na Câmara dos Deputados.....	68
3.2.1.1 <i>Oferecimento da denúncia</i> .....	68
3.2.1.2 <i>Recebimento da denúncia pelo presidente da Câmara dos Deputados</i> . 75	
3.2.1.3 <i>Constituição de comissão especial</i> .....	81
3.2.1.4 <i>Apresentação de defesa</i> .....	84
3.2.1.5 <i>Relatório pela comissão especial e sua votação no plenário da Câmara dos Deputados</i> .....	89
3.2.2 Procedimento no Senado .....	95
3.2.2.1 <i>Início do processo no Senado e eleição da comissão especial</i> .....	96
3.2.2.2 <i>O verdadeiro recebimento: nova análise dos requisitos formais pela comissão especial e elaboração do parecer quanto à denúncia</i> .....	100
3.2.2.3 <i>Consequências do início do processo, citação e defesa</i> .....	106
3.2.2.4 <i>Apreciação dos pedidos de prova</i> .....	109
3.2.2.5 <i>Oitiva de testemunhas</i> .....	114

3.2.2.6 Da pronúncia ao julgamento final .....	117
<b>4 UMA PROPOSTA DE CATÁLOGO PARA AS REGRAS.....</b>	<b>123</b>
4.1 Regras relacionadas à medida da separação de poderes .....	123
4.2 Regras materialmente relacionadas ao mecanismo de <i>impeachment</i> .....	124
4.3 Regras processual e administrativamente relacionadas .....	126
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>134</b>

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação investiga a engenharia institucional do mecanismo de *impeachment* do presidente da república estabelecido pela constituição brasileira de 1988 em seus arts. 52, inciso I, 85 e 86. Especificamente, busca identificar as regras que orientam a atuação de seus sujeitos (o presidente, o denunciante, os parlamentares e o presidente do Supremo Tribunal Federal) na tramitação do processo. O ponto de partida para o trabalho é a constatação de que foram aplicadas algumas regras de procedimento distintas para os dois casos de julgamento consumados após a redemocratização brasileira, notadamente dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello, em 1992, e Dilma Vanna Rousseff, em 2016. E mais: essas distinções foram possíveis ainda que a mesma constituição e a mesma lei<sup>1</sup>, em ambos os casos, estivessem vigentes e comandassem o processo. Um dos exemplos disso é o modo como a aplicação das penas foi conduzida, distintamente, nos dois casos concretos verificados<sup>2</sup>. No primeiro julgamento, apesar de o chefe do executivo ter renunciado ao cargo durante a instrução do processo, realizou-se, no Senado, uma única votação para decidir se ele deveria ou não ser condenado e, conseqüentemente, se deveriam lhe ser impostas as punições previstas de perda do cargo com inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos. Na ocasião, apesar de se entender as penalidades como autônomas, no sentido de fixar que não é um impeditivo para aplicação de uma medida a impossibilidade de efetivar a outra (como o fato de não ser possível retirar do cargo um presidente que já havia renunciado), ambas foram tidas como decorrência lógica obrigatória da condenação. Mais de vinte anos depois, no segundo caso, optou-se por um caminho diferente, e um tanto controverso, ao serem realizadas duas votações, uma para cada pena. O resultado culminou com a aplicação isolada de apenas uma das sanções, levando à situação na qual a presidenta foi destituída do cargo, mas ainda permaneceu apta a ocupar funções públicas, tanto que até mesmo chegou a concorrer para o mandato de senadora nas

---

<sup>1</sup>Em 1992, no julgamento do mandado de segurança de nº 21.564, o Supremo Tribunal Federal procedeu à filtragem constitucional da lei de nº 1.079, de 1950, declarando quais os dispositivos que foram recepcionados pela Constituição de 1988.

<sup>2</sup>O ministro Ricardo Lewandowsky, na condição de presidente do processo de *impeachment*, chamou o episódio de “fatiamento” das punições. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/debate-sobre-fatiamento-do-quesito-julgado-dominou-sessao-final-do-impeachment> Acesso em: 1º de fevereiro de 2021.

eleições seguintes, em 2018.<sup>3</sup> Esta dissertação, portanto, estuda como se conduziram esses processos, buscando identificar as semelhanças e diferenças de procedimento existentes, suas causas e consequências, e os fundamentos empregados para tanto.

Discorrendo acerca das consequências da (des) conformidade procedimental indicada, esta dissertação também procura contrastar o seguinte enunciado: o fato de se permitir a aplicação de algumas regras distintas para dois casos de *impeachment* de presidentes movidos sob a vigência da mesma constituição e lei implica na validade da afirmação de que existem regras no procedimento de *impeachment* que são facultativas. Desenvolvendo essa hipótese, o trabalho ainda se propõe a abordar, mesmo que de forma não conclusiva, outra afirmativa: existem regras de cumprimento obrigatório. Essa questão, se as regras são obrigatórias ou facultativas (e quais o são), tem relevância uma vez que possui a capacidade de dar maior segurança à instituição *impeachment* e ao seu resultado. Há mais de dois séculos já se anunciou que esse tipo de processo tem a tendência de comover grupos de pessoas que lhe sejam favoráveis ou contrárias<sup>4</sup>, não sendo raras, portanto, as ocasiões em que tem sua legalidade e/ou legitimidade questionadas. Durante o processamento da denúncia oferecida contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, foi comum ouvir quem chamasse o processo de golpe<sup>5</sup>. Entre essas manifestações, muitas tinham fundamento na controvérsia a respeito das regras de procedimento, principalmente as decisões proferidas pelo à época presidente da Câmara dos Deputados, e supostamente inimigo da presidenta, Eduardo Cunha. Responder a essas perguntas, afirma-se, pode significar dar um passo em direção ao caminho de aperfeiçoamento da instituição.

A constituição brasileira dispôs que a prática de crime de responsabilidade pelo presidente o sujeitaria às sanções de perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de funções públicas<sup>6</sup>. Para além disso, apenas disse que o Senado seria o responsável por seu julgamento, após admissão da acusação pela

---

<sup>3</sup>Informação conforme o divulgado pelo Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-confirma-candidatura-de-dilma-rousseff-ao-senado-federal-por-minas-gerais> Acesso em: 1º de fevereiro de 2021.

<sup>4</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigos de nº 65 ao 68, pp. 422 442

<sup>5</sup>Nesse sentido, destaca-se a publicação “Por que gritamos golpe?”, em 2016, assinada por mais de 30 autores e publicada pela editora Boi Tempo.

<sup>6</sup>Parágrafo único do art. 52 da constituição brasileira vigente.

Câmara dos Deputados. A definição dos crimes e das regras para o processamento foi colocada sob a autoridade do poder legislativo, que permanece omissa em editar uma lei nesse sentido até os dias de hoje<sup>7</sup>. Essa inércia do legislativo, inclusive, deslocou a determinação dessas regras para o judiciário quando apenas cinco anos depois de promulgada a constituição surgiu a necessidade de se julgar um crime de responsabilidade praticado pelo então presidente da república. Nesse ponto, o Supremo Tribunal Federal, após provocação por parte do próprio acusado, procedeu a uma filtragem da lei de nº 1.079, de 1950, editada sob a vigência da constituição de 1946, estabelecendo, concretamente, como deveria ser processado aquele crime. No caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, a matéria das regras para o processo também foi judicializada e, mais uma vez, o STF teve que deliberar sobre o procedimento, promovendo alterações naquele que antes, por sua própria interpretação, era tido como o correto.

Nada impede que se legisle statuindo um novo procedimento em substituição a esse. Não se pode impedir, ainda, que, no futuro, um presidente que esteja sendo acusado da prática de crime de responsabilidade bata às portas do judiciário para revisão do procedimento e ele seja modificado. Assim, sendo as regras atuais fruto do posicionamento jurisprudencial do STF, não se pode presumir que elas possuam a estabilidade que se esperaria no caso de serem fixadas por lei, até mesmo porque para que se altere a jurisprudência nesse sentido apenas basta que seis dos ministros assim se posicionem, diferentemente do que ocorreria para uma lei em sentido estrito, que demandaria o trabalho de um número maior de agentes. Com isso, imagine-se, fica até mesmo difícil dizer qual procedimento será aplicado no caso de o atual (ou o seguinte) presidente ser julgado pela prática de crime de responsabilidade, já que o processo para o *impeachment*, hoje, está submetido a incertezas recorrentes.

Ainda é possível verificar, concretamente, outro desdobramento dessa instabilidade procedimental: o caso do início do rito pela Câmara dos Deputados. Antes da filtragem constitucional da lei de nº 1.079, de 1950, o processo

---

<sup>7</sup>Em novembro de 2020, a Câmara dos Deputados criou uma comissão de juristas para “avaliar a sistematização das normas de processo constitucional”. No documento, apenas são citadas como passíveis de regulamentação por esse futuro código as ações de controle abstrato de constitucionalidade, reclamações constitucionais, mandado de segurança, habeas data, mandado de injunção, e recursos extraordinários. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/710651-camara-cria-comissao-de-juristas-para-avaliar-legislacao-sobre-processo-constitucional/>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2021.

propriamente dito se iniciava naquela casa legislativa, tanto é que já nessa fase o texto da norma revelava que o objetivo da votação no plenário era “decretar a acusação”<sup>8</sup>. Aqui, já se suspendia o exercício das funções do presidente, além de serem escolhidos representantes da Câmara que funcionariam, no Senado, como verdadeiros órgãos de acusação. Como a constituição cidadã excluiu do instituto a função de decretar a acusação, passando a prever em seu lugar exclusivamente um juízo de admissibilidade, o Supremo Tribunal Federal declarou como inconstitucionais os dispositivos daquela lei incluídos nessa seção, de modo a fixar que o procedimento seguido pela Câmara, em boa parte, tem fundamento em seu regimento interno. Uma das consequências disso, frisa-se, é que se encontra à discricionariedade do presidente da Câmara dos Deputados a deflagração ou não do procedimento, pois é ele quem possui atribuição para incluir eventual denúncia oferecida contra o presidente da república na pauta das sessões de trabalho. Não há regulamentação específica sobre esse ponto, não sendo certo que existe um prazo processual para que tal leitura seja realizada e nem mesmo uma consequência para o caso de assim não ser procedido<sup>9</sup>. Nesse caso, uma das questões possíveis de imaginar é se instalar uma situação na qual a ausência de regras coloque entraves na efetivação do *impeachment* de um presidente da república que possui o apoio do presidente da Câmara dos Deputados, mesmo que ele, de fato, tenha praticado algum crime de responsabilidade.

Para alcançar seus objetivos, organizou-se este estudo em quatro capítulos. No primeiro, “O que é isto – o impeachment?”, considerando o caráter controverso do tema, procura-se esclarecer os principais conceitos necessários à compreensão e desenvolvimento da problemática. Este é um ponto que deve ser definido para que se possa continuar a dissertação porque o tema é disputável em seu âmago, chegando os autores a divergir em tópicos relevantes, muitas vezes de forma polarizada. Um exemplo disso pode ser extraído inclusive do recente caso de julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff, no qual até mesmo o debate sobre a natureza dos crimes de responsabilidade, que parecia estar superado, voltou a ser

---

<sup>8</sup>Art. 23, §1º, da lei de nº 1.079, de 1950.

<sup>9</sup>A título exemplificativo, em fevereiro de 2021 existiam 68 pedidos de *impeachment* do atual presidente Jair Bolsonaro pendentes de apreciação pelo presidente da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/02/veja-quais-sao-os-68-pedidos-de-impeachment-contra-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 1º de fevereiro de 2021.

centro de discussões teóricas<sup>10</sup>. Aqui, enquanto uns afirmaram, com certo apego às nomenclaturas, que essas infrações possuíam caráter criminal, outros imputaram o político como seu cerne. Quando os primeiros enxergaram a semelhança com o procedimento do tribunal do júri motivo suficiente para espelhá-lo, os demais escreveram que a instituição é um modelo autônomo que conversa com a figura encontrada no ordenamento jurídico norte-americano. As consequências da adoção de um ou outro posicionamento são relevantes se o objetivo é escrever um texto sobre esse instituto. Por essa razão faz-se necessário declarar o caminho que será percorrido, do começo ao fim. E é por aí que se inicia. No capítulo, adota-se a estratégia de conceituar o que é *impeachment* a partir da diferenciação daquilo que ele não é. Nesse caso, investigando-se os sistemas de governo, serão confrontados mecanismos para dissolução de mandato aplicáveis entre executivos e legislativos. O objetivo é evidenciar em quais contextos, quando houver um presidente, não é possível se falar em *impeachment*. Discorre-se, também, sobre as semelhanças e diferenças entre os institutos brasileiro e americano, ainda mais porque, como se registrou, o nome *impeachment* é fruto do costume e cultura do país, não sendo esse termo adotado na constituição brasileira de 1988.

No segundo capítulo, realiza-se um estudo da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com foco nos julgados em que o órgão deliberou e definiu regras para processamento e julgamento de *impeachment* do presidente. Já nesse ponto são comparados os casos dos ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, restringindo-se, especificamente, à matéria judicializada no âmbito de cada um dos processos. Os capítulos três e quatro, complementares entre si, referem-se à pesquisa documental da prática do *impeachment* nos dois casos indicados. No três, realiza-se a discriminação de todas as etapas e atos praticados nos dois procedimentos com o objetivo de apontar e individualizar as diferenças existentes entre as regras e suas causas. No quatro, discutem-se esses dados, dessa vez com foco nos fundamentos e nas eventuais consequências de tais escolhas, propondo—

---

<sup>10</sup>Sobre o caráter controverso da temática, é descrita por Rafael Mafei, escrevendo a respeito dos crimes de responsabilidade, uma situação bem representativa: “o principal estudo monográfico sobre o impeachment publicado no contexto da acusação contra a Presidente Rousseff sustentou, em sua primeira edição, a natureza política dos crimes de responsabilidade, mas mudou de posição apenas quatro meses depois, quando uma segunda edição foi lançada, passando a sustentar o caráter estritamente criminal do instituto. Esta reviravolta, em tão curto tempo, é indicativa de como a matéria está a merecer contínuas reflexões”. QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no Direito brasileiro, p. 224.

se uma classificação quanto às regras envolvidas no impeachment que auxilie na avaliação quanto à obrigatoriedade ou não da aplicação de determinadas regras.

## 1 O QUE É ISTO – O *IMPEACHMENT*?

O objeto de estudo desta dissertação é um mecanismo de controle sobre o executivo<sup>11</sup>. Sabendo disso, torna-se possível presumir que ele se verifica quando, no exercício daquele poder, algo não está correndo como deveria de tal modo que se faz necessária uma intervenção corretiva. Seria o caso, imagine-se, de o ser humano que ocupa essa função estar agindo contra a finalidade para a qual foi inicialmente posto ali. É uma ferramenta utilizada por uma causa, e essa razão estará relacionada à função pública exercida dentro do poder executivo. Não se trata, adverte-se, de qualquer tipo de atitude. Reage apenas àqueles atos qualificados, de maior gravidade. No caso dos Estados Unidos da América aplica-se aos *high crimes and misdemeanors*; no Brasil, aos crimes de responsabilidade. Essas ofensas geralmente estão associadas a valores constitucionais, como é o caso brasileiro, em que se fixa que equivalem a “atos do presidente que atentem contra a Constituição”<sup>12</sup>.

Não se trata também de qualquer tipo de controle. Isso porque o objetivo é dissolver o executivo através da substituição de seu chefe<sup>13</sup>. No caso brasileiro, para além disso, se prevê junto à perda do cargo a inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos<sup>14</sup>. Nos EUA, são estabelecidas penalidades equivalentes<sup>15</sup>. Trata-se de meio para a mais drástica consequência<sup>16</sup>, tendo em vista que, se aprovado, não há para o condenado uma chance de permanecer no posto, ainda que ele tenha recebido milhões de votos.

Definir o que o *impeachment* (não) é, portanto, torna-se intimamente ligado à investigação da interação entre os poderes estatais em cada desenho institucional.

---

<sup>11</sup>BROSSARD, Paulo. *O impeachment*, p. 3-9.

<sup>12</sup>Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal (constituição brasileira de 1988).

<sup>13</sup>BROSSARD, Paulo. *O impeachment*, p. 3-9.

<sup>14</sup>Art. 52, parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (constituição brasileira de 1988).

<sup>15</sup>Artigo 1º, seção 3, da Constituição Americana: “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>16</sup>Katya Kozicki e Vera Karam de Chueiri, citando Dworkin, até mesmo se referem ao mecanismo de *impeachment* como uma “arma nuclear constitucional”, tamanha é a grandeza de seus efeitos para a estrutura democrático-constitucional. KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*, pp. 157-176.

Se o agente que sofre o *impeachment* é o chefe do poder executivo, nada mais adequado que apenas uma autoridade hierarquicamente superior ou equivalente possa impor a ele esse resultado. Essa autoridade estará necessariamente no topo de um dos outros dois ramos da atividade estatal ou diretamente no povo. Partindo-se desse pressuposto, neste capítulo, busca-se situar a ferramenta dentro do debate sobre a doutrina da separação de poderes, de modo a evidenciar quais condições são necessárias para que seja possível a instalação de um mecanismo de *impeachment* presidencial. Esta dissertação nomeia esses requisitos como “regras relacionadas à medida da separação de poderes”, já que são elementos de engenharia constitucional sem os quais se mostra inviável adotar um mecanismo de *impeachment*.

### **1.1. Supremacia do legislativo e governo moderado**

Escrevendo a respeito da separação de poderes, Nelson Matos<sup>17</sup> esclarece que existem duas principais doutrinas sobre o assunto: uma racionalista e outra republicana. Segundo esse autor, na declaração francesa dos direitos do homem e do cidadão, quando se dispôs que não há constituição sem separação de poderes, em verdade, se estava a expressar a doutrina racionalista, que se refere à separação rígida. A concepção concorrente, republicana, na qual se vincula como forma tradicional a doutrina de Montesquieu, recepciona como fundamentos as doutrinas do governo misto, do governo moderado e do governo das leis. Na compreensão dessas categorias, pode-se afirmar que o mecanismo de *impeachment* aqui trabalhado é possível em apenas um desses dois cenários, mesmo que se considere como impraticável, na atualidade, um governo com separação absoluta de poderes.

Isso ocorre porque ao se estabelecer que apenas um dos ramos pode legislar, como acontece com a separação total, inevitavelmente, instala-se uma subordinação dos demais poderes àquele. Explica-se: a consequência direta da aplicação da primeira doutrina, como alertado por Matos<sup>18</sup>, acaba por conduzir a situação na qual

---

<sup>17</sup>MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Revisitando o debate sobre a doutrina da separação de poderes, p. 4646.

<sup>18</sup>MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Revisitando o debate sobre a doutrina da separação de poderes, p. 4647.

o administrador e o juiz não podem criar o direito, restando-lhes apenas cumprir ordens em cuja elaboração sequer tiveram a chance de contribuir – trata-se de um modelo de supremacia legislativa em sentido estrito. Essa forma, registra-se, tem razão de ser a partir de uma má interpretação dos escritos de Montesquieu:

A doutrina racionalista da separação de poderes se originou de uma interpretação (pelo menos) equivocada da obra de Montesquieu. No capítulo Da Constituição da Inglaterra, Montesquieu abordou vários assuntos, todos ligados por um fio bastante tênue: o objetivo de descrever como os ingleses protegiam a liberdade individual. A doutrina racionalista da separação de poderes se apegou a apenas algumas passagens, a alguns detalhes, do referido trabalho, dando-lhes uma dimensão não pretendida pelo autor. Assim, a passagem secundária em que Montesquieu afirmou que aquele que cria as leis não pode ser o mesmo a aplicá-las, serve para, superdimensionada, dar fundamento à doutrina que prescreve uma rígida separação entre os poderes e que destaca como característica mais marcante a natureza não criativa do poder judiciário, ou seja, nas palavras de Montesquieu, o judiciário como “a boca da lei”<sup>19</sup>.

A leitura de John Locke<sup>20</sup> ilumina o porquê de o poder de legislar estar em um patamar superior em termos de hierarquia. Essa afirmação passa pela ideia da imposição e submissão de todos (incluindo os próprios legisladores) às leis. Um fato importante é que, dentro desse cenário, os demais ramos devem a sua própria posição ao legislativo, sendo ele a fonte, também, de sua autoridade. Ressalta-se, como escreve Deborah Dettmam<sup>21</sup>, que ainda que a legislatura se encontre exclusivamente em determinadas mãos, elas não teriam a capacidade de executar suas próprias leis. Quanto a isso, Locke fixa que “todo poder confiado como um instrumento para se atingir um fim é limitado a esse fim”<sup>22</sup>. Com esse raciocínio, mesmo na hipótese de se ter o poder legislativo como supremo, não significaria dizer que ele está livre para agir da forma que bem entender, já que os seus poderes não lhes são próprios, mas sim conferidos pela comunidade, a qual “permanece perpetuamente investida no poder supremo de se salvaguardar contra as tentativas e as intenções de quem quer que seja, mesmo aquelas de seus próprios legisladores”<sup>23</sup>. Essa mesma máxima, apesar de se aplicar igualmente ao poder executivo, nesse último caso, assume algumas peculiaridades que também são dissecadas por Locke. Em uma situação de separação absoluta de poderes, aquele

<sup>19</sup>MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Revisitando o debate sobre a doutrina da separação de poderes, p. 4647.

<sup>20</sup>LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos, p. 173-180.

<sup>21</sup>DETTMAM, Deborah. Concentração, divisão e controle do poder legislativo, p. 28-29.

<sup>22</sup>LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos, p. 173

<sup>23</sup>LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos, p. 173

papel de controle é exercido diretamente pelo legislativo. Como diz Locke “mesmo que o poder legislativo deposite em outras mãos a execução das leis por ele feitas, ainda mantém o poder de retomá-lo em caso de necessidade e de punir uma administração ilegal”<sup>24</sup>.

Para esta dissertação, afirma-se, interessa a razão para a origem e sobrevivência do poder executivo, que, no caso de separação rígida, tem fundamento no legislativo, o qual, por sua vez, é fiduciário da coletividade. A instalação de um mecanismo de *impeachment* não comporta essa submissão. Sendo, portanto, seguro afirmar que na doutrina racionalista, entendida como separação rígida de poderes, não há solo fértil para o desenvolvimento de um mecanismo de *impeachment* do chefe do executivo. Em decorrência disso, o contrário também se torna verdade: o modelo republicano de separação de poderes mostra-se compatível com tal instituição.

Com o objetivo de “controlar o poder institucionalmente”<sup>25</sup>, a doutrina moderna da separação de poderes na qual se faz possível pensar o *impeachment* é verificada na Inglaterra antiga e aperfeiçoada com o constitucionalismo americano, quando se trabalhou o conceito de freios e contrapesos. O termo “moderado”, adotado como premissa, diferente de prever uma cisão, é incorporado à teoria de Montesquieu com o significado de conter as “potências” entre si, fazendo com que a soberania seja exercida por essas forças, em conjunto, assegurando-se a cada uma delas, se não a capacidade de legislar diretamente, pelo menos “o poder de impedir a aprovação de leis”.<sup>26</sup>

Em “Espírito das Leis”, Montesquieu enxerga na constituição da Inglaterra um modelo ideal capaz de garantir a liberdade. Para ele, esse objetivo só é alcançado quando o governo exercido faz com que nenhum “cidadão possa temer outro cidadão”.<sup>27</sup> Seguindo essa afirmativa, quando uma mesma pessoa ou grupo acumulam o poder legislativo e o executivo, não se pode haver liberdade porque se pode temer que estes “estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente”<sup>28</sup>. Esse executivo, ressalva-se, inclui tanto a capacidade de administrar quanto de

---

<sup>24</sup>LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos, p. 175.

<sup>25</sup>MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Revisitando o debate sobre a doutrina da separação de poderes, p. 4619.

<sup>26</sup>MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Revisitando o debate sobre a doutrina da separação de poderes, p. 4620.

<sup>27</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, p. 217.

<sup>28</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, p. 218.

julgar. Veja-se que, na obra, ele se refere a dois executivos: o das coisas que dependem do direito das gentes, e o das coisas que dependem do direito civil. Admite, portanto, a união de dois poderes (legislativo e executivo), desde que o último recaia sobre outro domínio. Uma prova disso é que o próprio Montesquieu, em relação às monarquias, reconhece a possibilidade de os poderes administrativos e legislativos repousarem nas mãos de um único homem ou grupo de homens:

Na maior parte dos reinos da Europa, o governo é moderado, porque o príncipe, que tem os dois primeiros poderes, deixa a seus súditos o exercício do terceiro. Entre os turcos, onde esses três poderes estão reunidos na pessoa do sultão, reina um despotismo horroroso. Nas repúblicas da Itália, onde esses três poderes estão reunidos, há menos liberdade do que em nossas monarquias. Por isso, o governo necessita, para manter-se, de meios tão violentos quanto dos turcos.<sup>29</sup>

Um outro momento no texto de Montesquieu<sup>30</sup> em que a separação de poderes narrada não é rígida é visto quando, descrevendo a realidade inglesa, mostra-se o legislativo na condição de órgão julgador. A regra é que o poder de julgar não esteja ligado a esse ramo, porém, o autor verificou três exceções fundadas no “interesse” de quem estaria sob avaliação. No primeiro caso, a despeito da irresponsabilidade do rei, admite que ele, no exercício de suas funções, pode ser “mal aconselhado”, o que, como não poderia deixar de ser, traria prejuízos. Assim, os ministros que o fizessem, nessa hipótese, poderiam ser alcançados e punidos. No entanto, como poderosos, para usar as palavras empregadas por Montesquieu, eles “estão sempre expostos à inveja”, de modo que submetê-los a juízes de classes menos favorecidas privaria esses nobres de serem julgados por seus pares, além de colocá-los sob a espada de quem nutriria esses maus sentimentos em relação a eles. A segunda situação na qual se admite essa postura por parte do legislativo é verificada na hipótese de uma lei ser muito rigorosa. Como os juízes, naquele contexto, eram meras “bocas da lei”, faltava-lhes a capacidade para “moderar a força e o rigor”<sup>31</sup> da norma. Nesse caso, apenas o legislativo, que detém a atividade de criação do direito, poderia, então, fazê-lo, amenizando eventuais consequências mais drásticas. Por fim, Montesquieu ainda revela a existência dessa possibilidade para o caso de os homens nos negócios públicos violarem direitos do povo ou praticarem crimes que só lhes é possível em virtude da posição que ocupam.

---

<sup>29</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, p. 217.

<sup>30</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, p. 233.

<sup>31</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, p. 224.

Raciocinando sobre a forma desse último julgamento, ele escreve que, sendo o trabalho de juiz uma profissão atribuída às pessoas do povo, esta seria uma parte interessada, portanto não podendo decidir. A questão era saber diante de quem, então, essa acusação seria apresentada. A solução explicitada por Montesquieu é que “a parte legislativa do povo faça suas acusações diante da parte legislativa dos nobres, a qual não possui nem os mesmos interesses que ele, nem as mesmas paixões”<sup>32</sup>.

Infere-se, concluindo-se, que somente em uma doutrina republicana de separação de poderes, em que se é possível falar de controle mútuo, há compatibilidade para instalação de um mecanismo de *impeachment*. Inclusive, ao criar o seu próprio modelo nos EUA, os federalistas<sup>33</sup> expressamente fazem referência à terceira exceção indicada por Montesquieu, revelando que aquele tipo de julgamento, na Inglaterra, era também denominado *impeachment*. No Brasil, da mesma forma, Paulo Brossard<sup>34</sup> afirma que essas são as origens mais remotas da instituição, que, por óbvio, se adequa a cada ordenamento, mas, como se verá, apenas se desenvolve em certos tipos de desenho institucional.

## **1.2 *Impeachment versus voto de desconfiança***

Ainda que o modelo de separação de poderes seja republicano, não são todos nessa classificação que acolhem a instalação de um mecanismo de *impeachment*. Constitui a premissa deste capítulo a afirmação de que a medida da separação de poderes é que definirá qual ferramenta será empregada para substituição do presidente no caso de ele praticar um crime de responsabilidade – com esse termo esta dissertação se refere às ações que, diferindo dos crimes comuns, geralmente são tidas como passíveis de impedimento pelas constituições. É relevante saber quais poderes são concedidos a cada ramo da atividade estatal, investigando-se, portanto, os sistemas de governo, responsáveis por organizar a relação entre executivo e legislativo institucionalmente.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, pp. 224-225.

<sup>33</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. The Federalist Papers, p. 322.

<sup>34</sup>BROSSARD, Paulo. O *impeachment*, pp. 21-25.

<sup>35</sup>LACERDA, Alan Daniel Freire de. Sistemas de governo, versão Kindle, posição 169.

Considerando que este é um trabalho sobre *impeachment* presidencial, fica claro que o regime que aqui importa é o presidencialista. No entanto, antes de estudá-lo, faz-se necessário esclarecer o porquê de o parlamentarismo não ser um objeto de estudo da dissertação, ou melhor, o motivo de o *impeachment* não estar presente nele<sup>36</sup>.

A razão é simples, o chefe do poder executivo, normalmente chamado de primeiro-ministro, diferente do presidente da república, está sob a confiança do legislativo. Mais especificamente, da maioria desse parlamento. Além disso, o modo como ele é escolhido se distancia do sufrágio, sendo também comum que se distingam as pessoas dos chefes de governo e de Estado, estes últimos muitas vezes monarcas hereditários ou presidentes eleitos indiretamente. Registram-se ainda casos de países em que as duas figuras se reúnem em apenas uma pessoa, de qualquer forma vinculada à assembleia.

Por confiança, como conceituam Shughart e Carey<sup>37</sup>, este trabalho se refere à possibilidade de o presidente (não) ser removido do cargo pela simples vontade da maioria dos componentes daquele outro ramo do poder do Estado. O *impeachment* pressupõe a prática de ato ou crime grave pelo presidente, exige-se uma causa e esta deve ser qualificada. Valer-se da ferramenta fora desse contexto pode até mesmo significar uma descaracterização da medida como tal<sup>38</sup>, ressaltando-se, de já, que esse tipo de desvio não é um objeto direto de análise desta dissertação.

Nos sistemas parlamentaristas, o chefe do executivo deve sua posição e sua permanência no governo ao legislativo, isso por que o princípio da confiança é característica central. Não é preciso, portanto, que chegue a praticar crime (ou qualquer outro ato de gravidade reconhecida) para ser substituído. Nesse regime apenas basta que não possua a seu favor a maioria das cabeças do congresso, a qualquer momento podendo essa confiança ser testada, até mesmo sem um motivo aparente ou por questões meramente políticas. Nesse sentido, lembre-se caso do ano de 2009, na República Tcheca:

---

<sup>36</sup>Vale registrar, nesse ponto, que Aníbal Pérez-Liñán escreveu sobre fenômeno chamado parlamentarização do *impeachment*. Utilizou-se dessa expressão, no entanto, para se referir a casos em que a figura foi empregada com desvirtuamento de sua função original. PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*, 2007.

<sup>37</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. *Presidents and Assemblies*, p. 29-33

<sup>38</sup>KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam. *Impeachment: a arma nuclear constitucional*, p. 157-176.

Em março de 2009 o governo do primeiro-ministro Mirek Topolánek, do Partido Democrático Cívico, na República Tcheca, perdeu em definitivo o apoio de quatro deputados de sua antiga base de apoio. Os quatro, que se declaravam independentes, aliaram-se à oposição social-democrata em meio a discordâncias sobre a política econômica. O Parlamento tcheco conta com 200 parlamentares, e naquele momento os oposicionistas somavam 97 deputados. Com a mencionada adesão, a oposição passou a ter maioria absoluta, 101 membros (50% + 1). Pelo princípio da confiança parlamentar, tornou-se plenamente possível destituir o governo de Topolánek com a adesão dos quatro deputados independentes. Foi o que aconteceu logo em seguida.<sup>39</sup>

Se o simples fato de a oposição se tornar a maioria na assembleia abre a possibilidade de demissão do primeiro-ministro, com mais razão, havendo um motivo justo, incluindo a prática de crime de responsabilidade, assim se poderá proceder. Nesse caso, ainda que a constituição previsse um mecanismo de *impeachment*, não parece incorreto pensar que ele talvez nunca fosse empregado, tornando-se obsoleto frente à facilidade de se lançar mão a um voto de desconfiança que resolveria qualquer impasse. Em um exercício de imaginação, poder-se-ia aplicar essa hipótese ao caso brasileiro recente. O processo de *impeachment* movido contra a ex-presidenta Dilma Rousseff durou um total de 273 dias<sup>40</sup>. Apenas no âmbito da comissão especial do Senado foram colhidos depoimentos de 44 testemunhas e realizadas um total de 14 reuniões, que computaram aproximadamente 100 horas de oitivas<sup>41</sup>. Isso sem contar todo o processamento na Câmara dos Deputados e as sessões de votação no Senado. No fim das contas, 61 senadores votaram “sim” ao *impeachment*, e apenas 20 optaram pelo “não”<sup>42</sup>. Exigindo-se dois terços dos votos, quórum que, registre-se, é até mesmo superior ao exigido para aprovação de uma emenda à constituição no Brasil, esse resultado foi mais do que suficiente.

Existindo previsão de ambas as figuras, *impeachment* e voto de desconfiança, fica fácil apontar para o caminho que seria seguido mais vezes, se não todas. Frise-se que, nesse último cenário, inexistem países que exigem maioria qualificada para

---

<sup>39</sup>LACERDA, Alan Daniel Freire de. Sistemas de governo, versão Kindle, posição 274-275.

<sup>40</sup>De 2 de dezembro de 2015 a 31 de agosto de 2016. Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

<sup>41</sup>SENADO. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 28 dez. 2020.

<sup>42</sup>Refere-se, no caso, à votação para a perda do cargo de presidente. Esse “placar” está disponível na página do Senado na Internet. Em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>. Acesso em 20 jan. 2021.

a moção de desconfiança, e, quando se registrou tal previsão, como no caso da África do Sul, a literatura sequer permaneceu a classificar o regime como parlamentar, acusando-o de deixar a sobrevivência do executivo quase à independência do legislativo<sup>43</sup>.

A respeito dessa característica do parlamentarismo, Ives Gandra<sup>44</sup> escreve que a razão de ser de tal subordinação está no fato de a assembleia ser a única eleita pelo povo, sendo o chefe do executivo escolhido pelos representantes já constituídos. O autor também reforça o caráter de vigilância que, na prática, o legislativo mantém para com o primeiro-ministro, destacando que em relação ao *premier*, no sistema parlamentar, “o povo não é o soberano de um dia – o dia da eleição – mas, verdadeiramente o senhor dos seus destinos”<sup>45</sup>.

Nesse mesmo sentido, verifica-se que nem mesmo uma longa trajetória bem-sucedida no cargo, no parlamentarismo, significa redução das chances de demissão. Margareth Thatcher, por exemplo, permaneceu no governo inglês pelo período de onze anos seguidos, muito mais do que poderia um presidente brasileiro, sendo substituída, por voto de desconfiança, quando pretendeu aumentar a quantidade de tributos incidentes sobre determinados bens<sup>46</sup>. Gandra até registra que, durante a guerra das Malvinas, ela era obrigada a “comparecer diariamente ao Parlamento para prestar contas”, estando sua permanência no cargo a depender de como se sairia guiando o conflito: “se perdesse a guerra seria derrubada e substituída por outro ministro”<sup>47</sup>.

Situação semelhante é descrita por Fábio Konder Comparato ao escrever sobre a reconstitucionalização do Brasil em 1946<sup>48</sup>. O autor lembra que as assembleias legislativas de alguns Estados, incluindo o do Piauí, tiveram que remodelar a sua estrutura de governo para fins de adequação ao sistema parlamentarista. No caso, a constituição piauiense previu “ser da competência da Assembléia Legislativa manifestar, quatro meses após as nomeações dos Secretários de Estado, um voto de desconfiança, o qual acarretaria a demissão

---

<sup>43</sup>LACERDA, Alan Daniel Freire de. Sistemas de governo, versão Kindle, posição 299.

<sup>44</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Parlamentarismo ou Presidencialismo?

<sup>45</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Parlamentarismo ou Presidencialismo? p. 98.

<sup>46</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Parlamentarismo ou Presidencialismo? p. 99

<sup>47</sup>MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. Parlamentarismo ou Presidencialismo? p. 99-100

<sup>48</sup>COMPARATO, Fábio Konder. O plebiscito do art. 2º das ADCT, p. 810.

destes<sup>49</sup>. Sendo o modelo parlamentarista aplicado a uma federação, até mesmo os Estados membros precisaram reorganizar a distribuição do poder popular, ficando a escolha dos secretários de Estado submetidas à aprovação pelo legislativo, lógica que se repetiria, infere-se, em âmbito nacional. Fixa-se, com isso, que se torna impensável a inclusão de um mecanismo de *impeachment* em um sistema parlamentarista, por sua desnecessidade. É no presidencialismo que a figura tem lugar.

### 1.3 Tipos de presidentes e de controles em regimes democráticos

O presidencialismo foi inaugurado há mais de duzentos anos em virtude da convenção da Filadélfia, nos Estados Unidos da América, em 1787<sup>50</sup>. Ali, sendo inexistente e indesejada a figura do monarca, viram-se os federalistas diante do desafio de criar um novo executivo nacional. A inovação veio no modo como esse poder se constituiria e em como se daria a sua sobrevivência: tanto o presidente quanto o parlamento seriam eleitos, não estando o executivo submetido à confiança do legislativo.<sup>51</sup> No Brasil, como apontam Evaristo Filho e Gilberto Freyre, desde 1891 esse sistema foi incorporado ao ordenamento pátrio já fazendo referência àquele adotado pelos americanos:

Com a República, como é notório, passou-se a imitar o modelo norte-americano, adotando-se o regime presidencialista. Foi tamanha a imitação, na doutrina e na prática, que, por dispositivo legal, as decisões da Suprema Corte americana serviriam de norma ao novo regime, enquanto o Supremo Tribunal brasileiro não firmasse jurisprudência a respeito da interpretação do texto constitucional.<sup>52</sup>

Apesar disso, seis constituições mais tarde, o modelo brasileiro evoluiu para dar maiores poderes ao presidente, distanciando-se um pouco daquele último. Clèmerson Merlin Clève, por exemplo, escreve que o chefe do executivo, no Brasil, acumula competências “que o estadunidense está longe de possuir”<sup>53</sup>. Dentre essas, o autor destaca:

<sup>49</sup>COMPARATO, Fábio Konder. O plebiscito do art. 2º das ADCT, p. 810.

<sup>50</sup> SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20.

<sup>51</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers* ( artigo nº 68), p. 334-337.

<sup>52</sup>MORAES FILHO, Evaristo de; FREYRE, Gilberto. Parlamentarismo ou presidencialismo, p. 401.

<sup>53</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. Temas de direito constitucional, p. 320.

Tem iniciativa de lei e de emenda à Constituição, algumas leis sendo inclusive de sua iniciativa exclusiva, pode editar medidas provisórias e leis delegadas, pode nomear livremente os seus ministros (nos Estados Unidos há necessidade de aprovação pelo Senado), aliás em número exagerado, dispõe de milhares de cargos em comissão, pode contingenciar o orçamento que, no Brasil, ao contrário de outros países, não é vinculante, inclusive as dotações derivadas de emendas parlamentares, dispondo, ainda, de verbas que distribui aos Estados e Municípios em função de critérios políticos e, portanto, pouco racionais ou transparentes (transferências voluntárias).<sup>54</sup>

Ainda que os sistemas sejam diferentes quanto a aspectos como os poderes concedidos ao presidente, a compatibilidade (ou não) do *impeachment* liga-se, acima de tudo, ao modo como se desenvolve a relação entre executivo e legislativo no desenho institucional. Como se frisou no início, tratam-se das regras para o *impeachment* relacionadas à medida da separação de poderes. Aqui, esta dissertação se filia ao conceito de presidencialismo trabalhado por Shugart e Carey<sup>55</sup>. Para esses autores, o presidencialismo “puro” é um sistema que apresenta as seguintes características<sup>56</sup>: (1) há eleição popular do chefe do executivo; (2) os mandatos do chefe do executivo e da assembleia são fixos e não são contingentes na confiança mútua; (3) o executivo eleito nomeia e dirige a composição do governo; e (4) o presidente tem autoridade legislativa concedida constitucionalmente. Esse, afirma-se, é o cenário ideal para instalação de um mecanismo de *impeachment*. Isso porque a definição contempla a essência do requisito “origem e sobrevivência independente do legislativo”, além de especificar que o presidente deve ser eleito diretamente, ou por um colégio eleitoral escolhido para esse fim. O último critério, como alertam os autores<sup>57</sup>, não diz respeito à formação e manutenção de poderes, mas se os presidentes não tiverem poder legislativo (como um veto), então, afirmam Shugart e Carey, “eles são chefes do executivo apenas da forma mais literal: apenas executam leis cuja criação não tem como influenciar”<sup>58</sup>. Já que o presidente, no lugar do legislativo, nomeia o gabinete, esse critério implica que todo o executivo é de domínio do presidente, e é responsável perante ele. Como afirmam Shugart e Carey, essa é uma característica definidora necessária do presidencialismo, pois garante a

<sup>54</sup>CLÈVE, Clémerson Merlin. Temas de direito constitucional, p. 320.

<sup>55</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20.

<sup>56</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20-25.

<sup>57</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 27-30.

<sup>58</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 32.

coerência com o princípio que afirma que a “origem e sobrevivência” do executivo devem estar separadas da influência do legislativo<sup>59</sup>.

Os três primeiros critérios identificados apresentam uma descrição completa da aplicação desse princípio. Aqueles autores afirmam, no entanto, que eles não fornecem uma definição completa de governo presidencial. Como sugerem Shugart e Carey, a justificativa para separar a origem e sobrevivência dos poderes executivo e legislativo é “garantir a viabilidade de verificações mútuas”.<sup>60</sup> Nesse sentido, um executivo independente sem nenhum poder de criação do direito não representaria qualquer obstáculo para que o governo se tornasse apenas parlamentar. Portanto, na definição do presidencialismo, deve-se adicionar o critério segundo o qual o executivo eleito deve ter alguma autoridade legislativa. Os autores não oferecem uma descrição mais específica dessa “autoridade legislativa” porque, como esclarecem, as autoridades do executivo variam amplamente entre os sistemas, e “não há um único poder legislativo comum a todos os executivos com presidentes”<sup>61</sup>. Esta dissertação prefere a definição de presidencialismo dada por Shugart e Carey porque esclarece o ponto principal que distingue o presidencialismo de outros tipos de regime que apresentam presidentes eleitos pelo povo, também a partir do parlamentarismo: a separação da origem e da sobrevivência. Além disso, esclarece quem é o responsável pelo executivo: o presidente.

Para além desse conceito, esses autores ainda catalogam outras duas principais formas de sistemas com presidentes eleitos: o *premier*-presidencialismo e o presidente-parlamentarismo. Para essa classificação, valem-se dos seguintes parâmetros, analisados em conjunto: (1) grau da separação de poderes; e (2) natureza do gabinete.

O primeiro critério está ligado aos poderes que são atribuídos constitucionalmente ao presidente. Os autores pressupõem que, como já dito, para caracterizar-se enquanto presidencialista, o sistema deve conceder alguma quantidade de poderes legislativos a ele, independente da intensidade. Do contrário, como ressaltam, existindo uma separação absoluta, caberia àquele chefe apenas seguir o plano elaborado pelo legislativo, transformando-se em um mero cumpridor de seus mandos. Se não for assim, exigem que pelo menos se dê ao presidente a

---

<sup>59</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 32-33.

<sup>60</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 34

<sup>61</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 34-35

capacidade de dissolver a assembleia e convocar novas eleições. No caso de inexistir uma ou outra previsão, os autores chegam ao ponto de descaracterizar o regime enquanto presidencialista<sup>62</sup>.

Já no que se refere ao segundo critério, os autores prezam pela influência que cada um dos poderes, executivo e legislativo, terá na constituição do governo. É possível, como se verá, que o presidente em si não esteja submetido à confiança parlamentar, mas sim o seu “gabinete”, aqui entendido como ministérios. Em nenhum desses regimes o presidente está sob a confiança do legislativo, e é principalmente por isso que se caracterizam enquanto presidencialistas. Desse modo, se é possível afirmar que um parlamentarismo puro é incompatível com a instituição do *impeachment*, parece ser correto afirmar também que o seu oposto, o presidencialismo puro, sempre acolherá aquele mecanismo.

No Brasil, pela leitura dos arts. 14, VI, “a”, §5º, 48, 60, II, 61, §1º, 62, 77, e 84, I, II, V, e VI, da vigente constituição da república, é possível afirmar que também se estabelece um presidencialismo do tipo puro na nomenclatura de Shugart e Carey, já que, aqui, há eleição direta para o cargo de presidente e ele possui consideráveis poderes legislativos. De igual modo, não está sujeito à demissão por moção de desconfiança, mas há previsão de sua remoção em caso da prática de crime de responsabilidade, em conformidade com o teor dos arts. 85 e 52, I, da constituição de 1988.

O presidencialismo puro será investigado ainda neste capítulo. Antes disso, como etapa necessária para a construção desse resultado, inicia-se a análise pelas modalidades híbridas *premier*-presidencialismo e presidente-parlamentarismo, notadamente quanto à possibilidade de instalação constitucional de um mecanismo de *impeachment* do presidente.

No regime *premier*-presidencialista, coexistem um primeiro ministro, figura própria do sistema parlamentar, e um presidente eleito pela população. Esse regime, aqui definido por Shugart e Carey<sup>63</sup>, foi primeiro estudado e nomeado de outra forma por Maurice Durverger<sup>64</sup>, em uma análise da natureza e desempenho da Quinta República Francesa. Esse autor, em sua classificação, estabelece três condições para se encaixar um sistema como semipresidencial. São elas: (1) o presidente da

---

<sup>62</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20-40.

<sup>63</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20-40.

<sup>64</sup>DURVERGER, Maurice. A new political system model, p. 166.

república é eleito por sufrágio universal, (2) ele possui poderes consideráveis; (3) também existe um primeiro-ministro e gabinete, sujeitos à confiança do legislativo, que desempenham funções executivas.

Como esclarecem Shugart e Carey<sup>65</sup>, a diferença entre essa classificação e a destes últimos autores é que Durverger não enxerga o regime semipresidencial como um híbrido entre as duas modalidades mais conhecidas. Em sentido contrário, ele afirma que, em um sistema como esse, há uma constante alternância institucional, de modo que ora o sistema é presidencialista, ora parlamentarista. Outro problema apontado por Shugart e Carey é indicar que a nomenclatura semipresidencial é enganosa quando dá a entender que o sistema está localizado a meio caminho entre parlamentarismo e presidencialismo, não sendo exatamente assim na prática.<sup>66</sup> Para eles, apesar disso, esses critérios são coerentes e úteis. Sob o *premier*-presidencialismo, o presidente não é necessariamente o "chefe" do executivo, mas deve coexistir com um *premier*, que é o chefe do governo. Como apontam esses autores, o status relativo de cada cargo dentro do executivo pode variar a depender do regime. Também é necessário que o presidente tenha alguns poderes, frise-se, políticos. A distinção com o presidencialismo "puro" aqui é que no sistema presidencial-*premier* os poderes presidenciais não são necessariamente legislativos.<sup>67</sup> Shugart e Carey, por exemplo, admitem que "podem ser autoridades, como a apresentação de um projeto de lei ao eleitorado em vez de à assembleia ou legislação referente à revisão judicial"<sup>68</sup>. A presença de outros poderes legislativos, como veto ou decreto unilateral, são, no entender daqueles autores, um erro dentro desse sistema, porque podem conduzir o presidente a um conflito com o resto do próprio executivo, que depende da confiança da assembleia. Esses poderes, ressaltam, "existiram e existem em alguns regimes presidencialistas".<sup>69</sup> O tipo de autoridade mais característico do regime são poderes ligados à composição do governo, como nomeações para pastas ministeriais, além do poder de indicação do *premier*. Normalmente, afirmam, presidentes em regimes presidencialistas de primeiro ministro têm o poder de dissolver a assembleia. O ponto importante aqui, ressaltam, é que o primeiro-presidencialismo não garante uma verificação legislativa

---

<sup>65</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 35-40.

<sup>66</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20-30.

<sup>67</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 20-30.

<sup>68</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 37-38.

<sup>69</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 38.

pelo presidente no gabinete ou na assembleia. Há, também, um outro poder presidencial que move um regime para fora da categoria de premier-presidencialismo: a capacidade de demitir ministros unilateralmente. Tal prerrogativa contradiria o terceiro critério da definição, ou seja, a dependência do gabinete para com o legislativo.<sup>70</sup>

As disposições descritas até aqui, como alertam Shugart e Carey, definem dois tipos ideais de regimes democráticos com presidentes popularmente eleitos. Em sentido contrário, os “regimes do mundo real” vêm em incontadas variações desses tipos. Como afirmam aqueles autores, torna-se inútil identificar vários tipos de sistemas na tentativa de abranger todas as variações imagináveis em relação aos critérios de separação de poderes e autoridades presidenciais, isso porque “existem casos significativos que claramente não atendem aos critérios”<sup>71</sup> de qualquer dessas definições apresentadas. Entre esses, registram:

O tipo mais comum é aquele em que tanto o presidente quanto o parlamento têm autoridade sobre a composição de gabinetes. Se o presidente nomeia e destitui os ministros do gabinete, e se os ministros estão sujeitos à confiança parlamentar, nós estaremos diante de outro tipo distinto de regime. Os designamos, e existem vários, como presidente-parlamentar.<sup>72</sup>

Os nomes “presidencialismo” e “parlamentarismo” identificam onde está a autoridade e quem decide sobre a composição do governo. Do mesmo modo o termo “*premier-presidencialismo*” expressa a prevalência do primeiro-ministro sobre um presidente com poderes significativos. Por sua vez, a nomenclatura “presidente-parlamentarismo” captura uma característica significativa do regime: uma maior autoridade do presidente, mas a dependência de seu gabinete para com o parlamento. Esse regime é definido da seguinte forma por Shugart e Carey: (1) há eleição popular do presidente; (2) o presidente nomeia e destitui ministros de gabinete; (3) os ministros estão sujeitos à confiança parlamentar; (4) o presidente tem o poder de dissolver o parlamento ou os poderes legislativos, ou ambos<sup>73</sup>.

Os regimes presidente-parlamentar fornecem a ambos, executivo e legislativo, a mesma capacidade de demitir membros do gabinete, ao contrário dos

---

<sup>70</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 39-40.

<sup>71</sup> SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 40.

<sup>72</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 40.

<sup>73</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 40-41.

outros tipos. Para melhor visualizar as performances de cada sistema, elaborou-se o quadro abaixo, levando-se em conta a classificação de Shugart e Carey<sup>74</sup>:

**Quadro 1** - Relação entre legislativos e executivos em regimes presidencialistas

<b>Características</b>	<b>Presidencialismo puro</b>	<b>Primeiro-presidencialismo</b>	<b>Presidente-parlamentarismo</b>
<b>Há eleição direta para escolha do presidente</b>	Sim	Sim	Sim
<b>O presidente está sob a confiança parlamentar</b>	Não	Não	Não
<b>O presidente possui poderes legislativos ou a capacidade de dissolver a assembleia, ou ambos</b>	Sim (apenas poderes legislativos)	Sim (não necessariamente legislativos)	Sim (qualquer deles ou ambos)
<b>Coexistem um presidente e um primeiro-ministro</b>	Não	Sim	Não
<b>O gabinete, incluindo o primeiro-ministro, se houver, estão sob a confiança parlamentar</b>	Não	Sim	Sim
<b>O legislativo interfere na nomeação e direção do gabinete</b>	Não	Sim	Não

Fonte: elaboração própria, segundo conceitos de Shugart e Carey, 2021

Assim, infere-se que o mecanismo de *impeachment* não se mostra compatível com o sistema *premier-presidencial* por desnecessidade, já que o presidente não é chefe de governo, o podendo ser em relação ao regime presidente-parlamentar; e sendo sempre nos regimes presidenciais puros, como definidos por Shugart e Carey. Essa é a essência das “regras relacionadas à medida da separação de poderes” para o *impeachment* do presidente da república.

<sup>74</sup>SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. Presidents and Assemblies, p. 40-41

## 1.4 O presidencialismo de acordo com seus fundadores

Essas características do sistema presidencialista puro remontam à época de sua criação. Madison, por exemplo, escreveu acerca da necessidade de cada poder contar com uma vontade própria,<sup>75</sup> constituindo-se de tal maneira que os membros de cada um tivessem a menor influência possível na escolha dos membros dos demais. Com isso, todas as nomeações deveriam ser provenientes da fonte comum de autoridade, que é o povo<sup>76</sup>. O presidencialismo, portanto, coloca legislativo e executivo em pé de igualdade. Para tanto, se exigiu entregar “a quem exerce cada um dos poderes os meios adequados para resistir à usurpação”<sup>77</sup>. É como diz a frase que se tornou famosa: “a ambição deve ser usada para contrapesar outra ambição”<sup>78</sup>. Para Madison, fazer com que o Estado dependesse do povo era o principal mecanismo de controle disponível. Nesse sentido:

A oposição de interesses rivais pode ser observada em todo universo de assuntos humanos, tanto públicos como privados. Vemos sua utilização particularmente intensa em toda distribuição de poderes subordinados, onde sempre se busca dividir e organizar os distintos cargos de tal maneira que cada um exerça controle sobre o outro, fazendo com que o interesse privado de cada indivíduo se converta em sentinela dos direitos públicos. E essas prudências não podem faltar na distribuição dos poderes supremos do Estado.<sup>79</sup>

Os federalistas argumentaram que, no governo republicano, a autoridade do poder legislativo necessariamente predominaria frente aos demais poderes. Para combater isso, optou-se por dividi-lo em duas partes distintas, enfraquecendo-o. Por outro lado, como afirma Madison, “a debilidade do poder executivo exige fortificá-lo”<sup>80</sup>. Registre-se que, para isso, o autor não via o veto por si só como uma defesa

---

<sup>75</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p 341-345.

<sup>76</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 341-345.

<sup>77</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 342.

<sup>78</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 342.

<sup>79</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 342-343.

<sup>80</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 343.

boa o suficiente. Seria necessário, para além disso, estabelecer “um vínculo limitado entre o poder mais fraco e a parte mais fraca do poder mais forte”<sup>81</sup>. E continua:

Na república unitária, todo o poder cedido pelo povo é remetido à administração do Estado, e as usurpações se evitam dividindo esse Estado em diferentes poderes. Na república composta que é os Estados Unidos, o poder cedido pelo povo é primeiro dividido entre duas estruturas soberanas distintas e logo subdividido dentro de cada uma em distintos poderes. Isso produz uma proteção dobrada para os direitos do povo. Essas distintas estruturas soberanas controlam-se entre si ao mesmo tempo em que cada uma controla a si mesma.<sup>82</sup>

No mesmo sentido, para Hamilton, o executivo forte é uma característica essencial para que se tenha um bom governo. Ele escreveu que os “ingredientes” para esse tipo de executivo são: unidade, duração, recursos adequados e poderes suficientes<sup>83</sup>. O governo republicano estabelece a dependência do executivo diretamente para com o povo, e, por consequência, sua responsabilidade perante ele.

Os políticos e estadistas mais celebrados pela solidez de seus princípios e pela justiça de seus pontos de vista têm sido aqueles que defendem um executivo único e um legislativo numeroso. Consideraram, justificadamente, a energia como qualidade mais importante do primeiro, e viram que ela se realiza melhor quando esse poder se concentra em um só ponto. Ao mesmo tempo, com igual justificação, consideraram o poder legislativo como mais apto para a deliberação e prudência, e mais adequado para ganhar a confiança do povo e assegurar suas prerrogativas e interesses.<sup>84</sup>

Pensar um executivo único torna mais fácil a responsabilização necessária. Sendo uma eleição direta, o povo sabe a quem cobrar e saberá, com mais transparência, qual agente fez ou deixou de fazer o quê. O mecanismo de controle do executivo pensado pelos federalistas atua com essa lembrança, dando à casa legislativa que representa o povo o papel de prosseguir com uma acusação perante a parte do legislativo que representa a nação. Para decidir qual entidade seria o melhor tribunal de *impeachment*, escolhendo o Senado, consideraram que o julgador deveria ser numeroso, afinal de contas a decisão possui impacto social e político

<sup>81</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 343.

<sup>82</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 51, p. 343.

<sup>83</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 70, p. 450-458.

<sup>84</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 70, p. 451.

relevante. Não seria razoável, portanto, confiá-la a poucas pessoas, como ocorreria se essa atribuição fosse dada ao poder judiciário. Raciocinando que essas faltas cometidas pelo presidente possivelmente representariam, também, motivo para responsabilização na esfera criminal, fixaram que o poder judiciário não deveria ser o juiz porque lhe caberia, originariamente, a decisão no caso dos crimes comuns. Sendo-lhe confiado o julgamento também da falta política, se incorreria, inevitavelmente, em uma situação na qual o mesmo tribunal julgaria duas vezes o mesmo fato, o que, para eles, desrespeitaria as garantias que são devidas ao acusado<sup>85</sup>. No Brasil, assim como em “praticamente todas as Constituições da região”<sup>86</sup> que adotaram o sistema bicameral para o legislativo, a dinâmica do *impeachment* é a mesma, cabendo à casa que representa o povo, a Câmara dos Deputados, avaliar a acusação, que será processada e julgada na outra casa, que representa os Estados, o Senado.

### **1.5 Uma questão de nomenclatura: *high crimes and misdemeanors* versus crimes de responsabilidade.**

A revolução americana se opunha contra a monarquia também em razão do sistema de privilégios que lhe era próprio. Nesse contexto, construir um executivo nacional forte e independente, eleito pelo povo, significava substituir a figura de um rei irresponsável por um presidente cuja fonte de autoridade residisse nos próprios cidadãos<sup>87</sup>. Com isso, o poder que antes pertencia ao monarca, por vocação hereditária de origem divina, agora seria depositado nas mãos de representante das pessoas que compunham a nação. Aqui, frisa-se o teor do artigo I, seção 9, da constituição americana: “Nenhum título de nobreza será conferido pelos Estados Unidos.”.

---

<sup>85</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigos de nº 65 ao 68, p. 422-442

<sup>86</sup>ROA ROA, Jorge Ernesto *et al.* 2018. *Amicus curiae* sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou *impeachment* apresentada perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, p. 227.

<sup>87</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 70, p. 451

É nesse cenário que surge a ferramenta de *impeachment* no estilo dos EUA. Não diferente de todas as outras instituições, o seu papel era resolver um problema do mundo real: “Como se livrar de um presidente se ele estragar tudo, ou pior?”.<sup>88</sup>

De fato, Madison até cita uma prática inglesa, no federalista de nº 65, também denominada *impeachment*<sup>89</sup>. O *impeachment* inglês, no entanto, para além do nome, não contém muitas semelhanças com seu correspondente americano. Veja-se que Montesquieu, escrevendo sobre a constituição da Inglaterra, esclarece que os homens nos serviços públicos estavam sujeitos à responsabilização por meio de *impeachment*<sup>90</sup>. As consequências, porém, não se limitavam ao cargo, atravessando-o para atingir, também, o homem por trás dele. Não se aplicava, portanto, uma sanção de perda do cargo público e/ou inabilitação para o exercício de funções públicas no futuro, mas sim uma verdadeira pena, no sentido criminal, a ser suportada pessoalmente pelo indivíduo que cometeu a falta. Nesse sentido, a descrição da sociedade inglesa apresentada por Montesquieu é esclarecedora:

Entretanto, qualquer que seja esse exame, o corpo legislativo não deve ter o direito de julgar a pessoa e, por conseguinte, a conduta de quem executa. Sua pessoa deve ser sagrada porque, desde o momento em que for acusada ou julgada, a liberdade desapareceria.

Em tais casos, o Estado não seria uma monarquia mas uma república não livre. Mas, como quem executa não pode executar mal sem ter maus conselheiros, que, como ministros, odeiam as leis, apesar de favorecê-las como homens, estes últimos podem ser perseguidos e punidos. E esta é a vantagem de tal governo, sobre o de Gnido, em que a lei não permite levar a julgamento os amimonas, não podendo o povo, mesmo após a sua administração, obter reparação pelas injustiças cometidas contra si.<sup>91</sup>

Paulo Brossard informa que entre as penalidades existentes na Inglaterra, atribuídas ao *impeachment*, estavam aquelas relacionadas à perda da liberdade individual e, em alguns casos, à morte<sup>92</sup>. Para além de considerar as oposições existentes entre república e monarquia, e, conseqüentemente, quanto à possibilidade de responsabilização do rei ou presidente, vê-se que não há uma clara distinção entre o julgamento político, que alcança a função e não o homem; e o criminal, que incide pessoalmente contra o agente. Ambos, na Inglaterra, eram tidos como um só.

<sup>88</sup>SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen's guide*, p. 4.

<sup>89</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 65, p. 325-329.

<sup>90</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*, pp. 224-225.

<sup>91</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *O Espírito das Leis*, pp. 224-225.

<sup>92</sup>BROSSARD, Paulo. *O impeachment*, p. 28.

O que não é o caso do *impeachment* americano, que separa as duas esferas de responsabilização, inclusive atribuindo a competência para processar e julgar cada uma das faltas a ramos distintos do poder estatal<sup>93</sup>.

No contexto, até mesmo os objetivos das duas figuras apontam para caminhos distintos, ainda que próximos. Enquanto na Inglaterra se procurava “reparação por injustiças”<sup>94</sup>, nos EUA a intenção é remover o agente para impedir a continuidade do mau uso dos poderes administrativos. Como se extrai da descrição de Montesquieu, o caráter retributivo está intimamente associado ao primeiro modelo como finalidade máxima, estando presente no segundo, mas longe de ser o principal objetivo. Isso é uma decorrência dos arranjos institucionais distintos proporcionados pela monarquia e república. Veja-se que, no primeiro cenário, busca-se punir o mau conselheiro, não estando certo que aquele será obrigatoriamente substituído por outro. Com a remoção, não se conclui que uma nova postura será adotada pelo executivo, até mesmo porque ele permanece inalterado, sendo vetada apenas uma de suas fontes de “conselho”. No caso americano, por outro lado, a aprovação de um *impeachment* leva a uma verdadeira mudança nos rumos da administração. Assim, sendo distintos os objetivos e consequências, bem como o desenho institucional em que estão inseridas as duas ferramentas, torna-se seguro afirmar que, juridicamente, são dois mecanismos diferentes, ainda que se verifiquem semelhanças entre eles. Essa distinção, registra-se, é frisada por Madison expressamente<sup>95</sup>.

Na criação do modelo norteamericano, foi referenciada uma prática anterior de outro país, cujo nome era idêntico. Não significou, no entanto, que se tratava da mesma instituição, até em decorrência das contradições existentes entre monarquia e república. Do mesmo modo, ainda que seja certo que o ordenamento jurídico dos EUA serviu de modelo para o constitucionalismo brasileiro, não se tem como decorrência lógica a interpretação de que o mecanismo aqui previsto é idêntico àquele. A constituição brasileira, inclusive, diferente da americana e inglesa, sequer falou em *impeachment*, mas sim em “crime de responsabilidade”.

A despeito disso, como se sabe, é do costume brasileiro chamar a destituição do presidente da república, em razão da prática de crime de responsabilidade, de

---

<sup>93</sup>BROSSARD, Paulo. O *impeachment*, pp. 22-24.

<sup>94</sup>MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O Espírito das Leis, p. 224.

<sup>95</sup>MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 65, pp.325-329.

*impeachment* – algo incluído na cultura não só jurídica do país. Veja-se que, nos dois casos verificados após a vigência da constituição de 1988, a ampla cobertura midiática realizada sempre mencionou o nome *impeachment*. As denúncias oferecidas, nos dois casos registrados, também mencionaram o nome *impeachment* com frequência. Até mesmo a capa do processo movido em 1992 registrou que se tratava de um “processo de *impeachment*”, como mostra a figura 1 abaixo:

**Figura 1** – capa dos autos do processo de impeachment de 1992



Fonte: autos de impeachment, 1992

Nos autos de 1992, a própria denúncia traz a afirmação de que “o impeachment não é uma pena ordinária contra criminosos comuns”<sup>96</sup>. Sendo possível concluir que, para aqueles denunciantes, o *impeachment* não é o processo, mas sim o seu resultado, a própria destituição do cargo, ou, melhor, a pena a ser aplicada. No caso da denúncia de 2016, também se fala reiteradamente em “processo de impeachment”, o que também leva à ideia de resultado. Ali, mais de uma vez se referem os denunciantes à vontade do povo, afirmando-se que a população “quer o *impeachment*” de Dilma Rousseff, associando-se a figura, por consequência, à penalidade a ser imposta. Naquele documento, abre-se, inclusive, um tópico inteiro para falar sobre a “natureza jurídica do processo de *impeachment*”.<sup>97</sup>

Essa nomenclatura não está adstrita apenas à mídia, à população e aos denunciantes; os próprios senadores-juízes referem-se a “processo de impeachment” repetidamente em seus discursos. A comissão especial formada no âmbito do Senado foi oficialmente nomeada como “comissão do *impeachment*”. Em 2016, até mesmo na sentença, proferida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal Ricardo Lewandowski, se escreveu: “Tal decisão encerra formalmente o

<sup>96</sup>Página 2 da denúncia oferecida contra o ex-presidente Fernando Collor de Mello em 1992.

<sup>97</sup>Denúncia por crime de responsabilidade nº 1/2015, oferecida contra a ex-presidenta Dilma Rousseff.

processo de *impeachment* instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal no dia 12 de maio de 2016”.<sup>98</sup>

Na jurisprudência do STF, igualmente, o processo para apuração da prática de crime de responsabilidade é também nomeado como “processo de *impeachment*”. Destaca-se, por exemplo, trecho da ementa do julgamento da ADPF 378 MC-DF, que disciplinou parte das regras aplicáveis ao processo movido contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, grifo nosso:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCRUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. **PROCESSO DE IMPEACHMENT**. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/190. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO.

(...)

A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade **do rito de impeachment de Presidente da República** previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988 (...)

É também por causa disso que se insere no título desta dissertação a expressão “*impeachment*” – a cultura brasileira deu esse nome ao instituto, de tal modo que não será coisa simples desfazer essa ligação. No entanto, faz-se uma ressalva: o *impeachment* praticado no Brasil não é o mesmo presente nos EUA. E é em razão disso que se afirma que há um *impeachment* americano, mas também há o brasileiro. É o que se passa a expor a seguir.

Ao analisar o mecanismo de *impeachment* americano, Cass R. Sunstein se opõe a duas frases ditas por autoridades dos EUA<sup>99</sup>. A primeira delas, proferida pelo ex-presidente americano Gerald Ford, afirma que um *impeachment* “é tudo o que a maioria da Câmara acredita que seja em um determinado momento da história”<sup>100</sup>. A segunda, declarada por Nancy Pelosi, ex-presidente da Câmara, afirma que, no *impeachment*, “um presidente não pode ser cassado a menos que infrija a lei”<sup>101</sup>.

Segundo Sunstein, o primeiro posicionamento está equivocado porque a caracterização de um *impeachment*, no estilo americano, não está vinculada à vontade da Câmara, mas sim à prática de ato grave definido na constituição – nos EUA, diferente do que ocorre no Brasil, *impeachment* é sinônimo de acusação, e

<sup>98</sup>Autos do impeachment, de 2016. Sentença.

<sup>99</sup>SUNSTEIN, Cass R. Impeachment: a citizen guide, p. 3.

<sup>100</sup>SUNSTEIN, Cass R. Impeachment: a citizen guide, p. 3.

<sup>101</sup>SUNSTEIN, Cass R. Impeachment: a citizen guide, p. 3.

quem detém esse poder, conforme a constituição americana, é a Câmara dos representantes<sup>102</sup>. Isso porque os representantes apenas estão autorizados a usar seus “poderes de *impeachment*”, leia-se, acusar o presidente da república, caso ele incida em uma das hipóteses previstas no artigo II, seção 4, da constituição americana: traição (*treason*), suborno (*bribery*) ou outros crimes graves e contravenções (*high crimes and misdemeanors*).

Essas situações, como afirma Sunstein, são propositadamente abrangentes. Em uma exposição das anotações de Madison por ocasião das reuniões para a convenção da Filadélfia, Sunstein esclarece que os federalistas estavam num impasse quanto a qual o melhor termo a ser utilizado para se definir as ofensas passíveis de *impeachment*<sup>103</sup>. A expressão inicialmente escolhida, narra Sunstein, era “má administração”. Contudo, alguns dos membros estavam receiosos em votar a favor de um item com esse termo porque o consideravam muito vago. É o caso do senhor Gerry que falou para Madison: “um termo tão vago será equivalente a um mandato sob a confiança do Senado”<sup>104</sup>. Além disso, afirma Sunstein, alguns federalistas entendiam que uma “má administração” poderia ser resolvida com a eleição periódica já prevista naqueles trabalhos, e o *impeachment* necessariamente apenas tinha lugar como último recurso. Foi, então, que o coronel Mason riscou “má administração” e incluiu “outros crimes graves e contravenções”<sup>105</sup>, o que, surpreendentemente, funcionou e foi aprovado em uma votação de 8 a 3, registrando-se o que o termo significava: “abusos de poder social (consistente com o entendimento americano de *impeachment* à época, já que o conceito evolui ao longo do tempo)”<sup>106</sup>. Nesse ponto, Sunstein esclarece que, se por um lado a constituição americana atribui poder de *impeachment* em virtude de um termo abrangente, por outro, esse peso é contrabalanceado ao se exigir a participação dos outros dois ramos do poder estatal, e dois terços dos votos para condenação no Senado.

Por sua vez, como escreve Sunstein, a segunda afirmação, de Nancy Pelosi, está equivocada exatamente porque nos EUA não estão as “*impeacheable offenses*” rigidamente tipificadas em lei. Além disso, é possível que um presidente esteja contrariando uma disposição legal, mas, ainda assim, não seja aquela ofensa

<sup>102</sup>Constituição americana, artigo II, seção 4.

<sup>103</sup>SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen guide*, pp. 46-48.

<sup>104</sup>SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen guide*, p.47.

<sup>105</sup>SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen guide*, p.47.

<sup>106</sup>SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen guide*, p. 48.

geradora de um *impeachment*, isso porque a ferramenta apenas é empregada quando nenhuma outra for suficiente para resolver o caso concreto. Sunstein afirma que existem situações em que, mesmo que o presidente tenha praticado um crime, não deve ele sofrer um *impeachment* (acusação) e ser julgado pelo Senado em relação à penalidade de ser retirado do cargo<sup>107</sup>, principalmente porque, em determinados contextos, mesmo que o público queira, mesmo que os representantes acusem o presidente e que o Senado o aprove, o *impeachment* obviamente se mostraria ilegítimo.

Assim, o caso brasileiro se distingue do americano, em um primeiro momento, em relação a quem detém a legitimidade para acusar o presidente da república. Nos EUA, como visto, apenas a Câmara de representantes é que detém esse poder. No Brasil, por outro lado, a regra do art. 14, da lei nº 1079/1950, permite que qualquer cidadão o faça. Uma segunda diferença reside no fato de a constituição brasileira ter especificado que os crimes de responsabilidade seriam definidos em lei especial. Nos EUA, as *impeachable offenses* se resumem a três situações, previstas no próprio texto constitucional, e de aplicabilidade geral, o que significa dizer que existem inúmeros fatos que podem se encaixar naqueles conceitos abertos, sem necessidade de se prever, taxativamente, um crime específico. Verifica-se, também, que enquanto nos EUA *impeachment* é sinônimo de acusação, no Brasil, diferentemente, ele é interpretado como punição, conforme registrado acima.

Como escreve Rafael Mafei, há semelhanças consideráveis entre as duas figuras. Tanto o mecanismo americano quanto o brasileiro baseiam-se em uma ação reprovável do presidente da república. Mas não qualquer ação reprovável, assim como Sunstein, Mafei esclarece que o *impeachment* apenas deve ser utilizado como último recurso<sup>108</sup>. Essa condição, aliás, é colocada pelo autor como elemento integrante do conceito de crime de responsabilidade: “uma conduta gravemente atentatória às instituições, enquadrável na lei nº 1079/1950, e que não pode ser contida de outra maneira que não através do remédio amargo do afastamento prematuro”<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup>SUNSTEIN, Cass R. *Impeachment: a citizen guide*, p. 117-118.

<sup>108</sup>MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente*, p. 292.

<sup>109</sup>MAFEI, Rafael. *Como remover um presidente*, p. 292.

## 1.6 tipos de regras e o conceito de *impeachment* no Brasil

Se por um lado a constituição traz regras relacionadas à medida da separação de poderes sem as quais não é viável a adoção de um mecanismo de *impeachment*, por outro lado ela também entrega regras materialmente associadas àquela instituição, na ausência das quais igualmente se torna inviável seguir esse caminho.

Diz-se regras materialmente associadas porque estão contidas no conceito de *impeachment*, confundindo-se com a sua própria existência. É por isso que esta dissertação discorda da posição cultural de que o *impeachment* é a punição. Para este trabalho, entende-se o conceito de *impeachment* como sendo mais amplo, necessariamente contendo as regras relacionadas à medida da separação de poderes já explicitadas no início do capítulo, adicionando-se a elas as que se passa a expor.

A primeira dessas regras é que não é possível um *impeachment* sem que o presidente tenha praticado um crime de responsabilidade. Esse requisito está presente no art. 85 da constituição brasileira de 1988, registrando-se que são condutas graves que “atentem contra a Constituição Federal”. Tal disposição está em conformidade com as regras relacionadas ao sistema presidencialista. Nesse cenário, se um presidente da república for denunciado por uma situação que escancaradamente não é considerada um crime de responsabilidade, ainda que a maioria qualificada do congresso decidisse por condená-lo e, conseqüentemente, retirá-lo do cargo, é de se concordar que não seria um *impeachment* legítimo. Afinal de contas, se o presidente pudesse ser removido apenas pela vontade dos membros do legislativo, independente da prática de crime de responsabilidade, estar-se-ia a submetê-lo à confiança daquele outro ramo do poder estatal.

A previsão da existência de um crime de responsabilidade torna necessária a adoção de métodos que levarão à apuração dessa prática. Veja-se que às comissões tanto da Câmara quanto do Senado são outorgados poderes para realização de diligências, com amplitude que varia de acordo com o objetivo principal de cada comissão. Decorre disso, portanto, que os senadores-juízes devem, de fato, verificar se existiu um crime de responsabilidade. Eles devem votar favoravelmente ou contrário à condenação se entenderem, a partir de toda a instrução processual, que o crime está configurado. Frise-se que o fato de a

constituição não prever que senadores-juizes devem fundamentar a sua decisão quanto ao *impeachment* não leva à constatação de que devem condenar o presidente independente da prática de crime de responsabilidade, já que é claro que a constituição exige a sua ocorrência para a remoção do presidente.

Também é disposto na constituição pelo §4º, do art. 86, que os crimes necessariamente devem estar associados ao exercício de suas funções. É por isso também que há a distinção entre os crimes comuns e os de responsabilidade, sendo estes últimos aqueles intimamente associados à função de presidente da república (é aqui, também, onde se sustenta o caráter político da infração). Qualquer crime perpetrado fora desse contexto não pode ser considerado um crime de responsabilidade, existindo-se regramento próprio para o seu processo e julgamento como crime comum.

A segunda regra está associada às consequências a serem suportadas pelo presidente da república caso pratique um crime de responsabilidade. Essas consequências são o objetivo último da instituição: retirar o agente do cargo e inabilitá-lo para exercício de outras funções públicas pelo prazo de oito anos (art. 52, parágrafo único, da CRFB/88).

Assim, respondendo ao questionamento inicial “O que é isto – o *impeachment*?”, afirma-se que é um mecanismo de controle do executivo cujo conceito necessariamente é composto pelas seguintes regras: 1) relacionadas materialmente – a prática de um crime de responsabilidade pelo presidente da república tem como consequência a aplicação das penas de perda do cargo com inabilitação para exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos; e 2) relacionadas à medida da separação de poderes – a ocorrência ou não de crime de responsabilidade é julgada pelo Senado, onde se exige um quórum de 2/3, após autorização por 2/3 da Câmara dos Deputados, em um contexto onde executivo e legislativo não são dependentes de confiança mútua, funcionando o legislativo, no caso, como órgão julgador.

Todas as demais regras, que são expostas nos capítulos seguintes, estão processual ou administrativamente associadas ao *impeachment* presidencial, não se constituindo como parte de seu conceito ou finalidade, mas apenas como meio para a sua realização. Ao final do trabalho, expõe-se, no capítulo 4, uma proposta para catálogo dessas regras.

## 2 O QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DESIGNOU *IMPEACHMENT*

Sendo o *impeachment* do presidente uma instituição aperfeiçoada no direito norte-americano, no Brasil, em relação a esse mecanismo, atribuíram-se ao judiciário e ao legislativo papéis semelhantes aos desempenhados naquele país<sup>110</sup>. Assim, por razões que remontam aos debates realizados por ocasião da aprovação da convenção, em detrimento da jurisdição já exercida pelos juízes, o Senado foi escolhido como tribunal para o processo e julgamento daquele tipo de falta política<sup>111</sup>.

Aqui, em decorrência de vontade expressa no parágrafo único do art. 85 da constituição de 1988, a definição das regras procedimentais a serem aplicadas ao *impeachment* presidencial ficou condicionada à instituição por lei. A despeito disso, apenas quatro anos após a vigência da nova ordem constitucional, em 1992, surgiu a necessidade de se processar e julgar, pela prática de crime de responsabilidade, o ex-presidente Fernando Collor de Mello<sup>112</sup>. Como ainda não havia sido editada a lei a que se referiu a constituição, o Supremo Tribunal Federal, depois de provocação inclusive por parte do próprio acusado, procedeu a juízo de recepção da lei de nº 1079, de 1950, o que culminou com a aplicação daquele dispositivo legal ao processo à época em curso.<sup>113</sup>

Mais de vinte e quatro anos depois, em 2016, um novo processo de *impeachment* presidencial foi instaurado – contra a ex-presidente Dilma Vanna Rousseff<sup>114</sup> – e mais uma vez não havia sido editada pelo Congresso Nacional a lei destinada a definir as normas de processamento e julgamento daquela acusação de prática de crime de responsabilidade. Por consequência, uma nova intervenção do

---

<sup>110</sup>BROSSARD, Paulo Brossard de Souza Pinto. O Impeachment, p. 5-14.

<sup>111</sup>HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist papers, p. 320-325.

<sup>112</sup>Denúncia por crime de responsabilidade (DCR) de nº 01/1992, publicada no diário oficial do Congresso Nacional (seção II, ano XLVII - nº 1), em 1º de outubro de 1992, nas páginas 9/29. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>>. Acesso em 15 de agosto de 2020.

<sup>113</sup>Nesse sentido, o mandado de segurança de nº 21.564-DF, julgado pelo Supremo Tribunal Federal em 23 de setembro de 1992. Publicação: DJ. 27/08/1993, página 17019. Ementário nº 1714-2: Revista de Jurisprudência, volume 169, Tomo 1, 1999, página 80.

<sup>114</sup>Denúncia por crime de responsabilidade (DCR) de nº 01/2015, publicada no diário oficial da Câmara dos Deputados (ano LXXI – supl. Ao nº 35. Tomo I/VI), em 18 de março de 2016. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160318S00350000.PDF#page=>>>. Acesso em 15 de agosto de 2020.

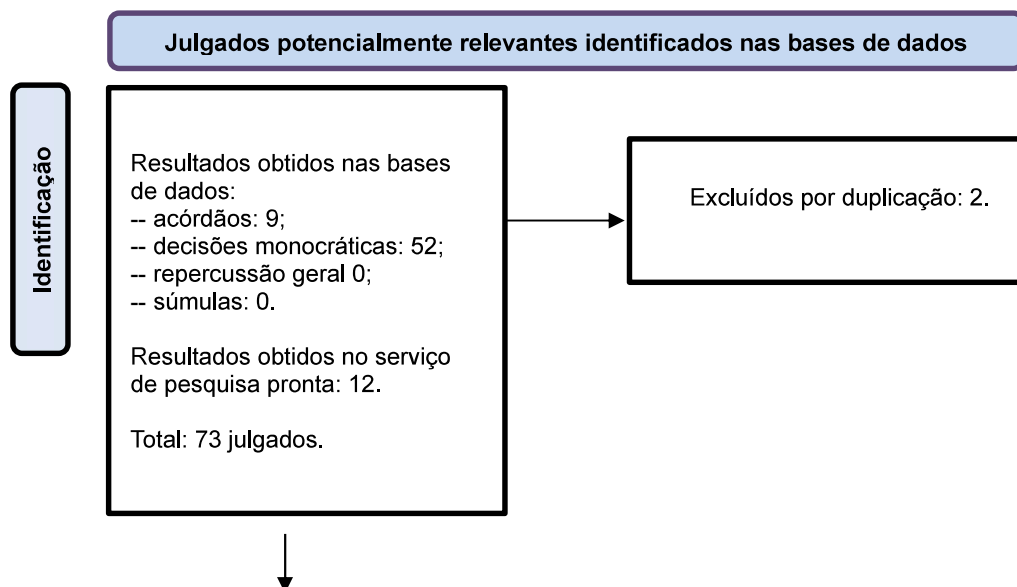
judiciário na adequação do procedimento foi realizada, incluindo nova interpretação de regras definidas na lei antes já analisada por aquela mesma corte de justiça.<sup>115</sup>

Diante desse cenário, este capítulo investiga a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relacionada ao *impeachment* do presidente da república. Objetiva-se, especificamente, investigar como essa instituição moldou as regras aplicáveis para os diferentes processos de impedimento levados a efeito no país já sob a vigência da constituição de 1988, designando, portanto, o que é *impeachment*. Para isso, realizou-se um estudo documental comparado, com a análise da jurisprudência em oito julgados do STF.

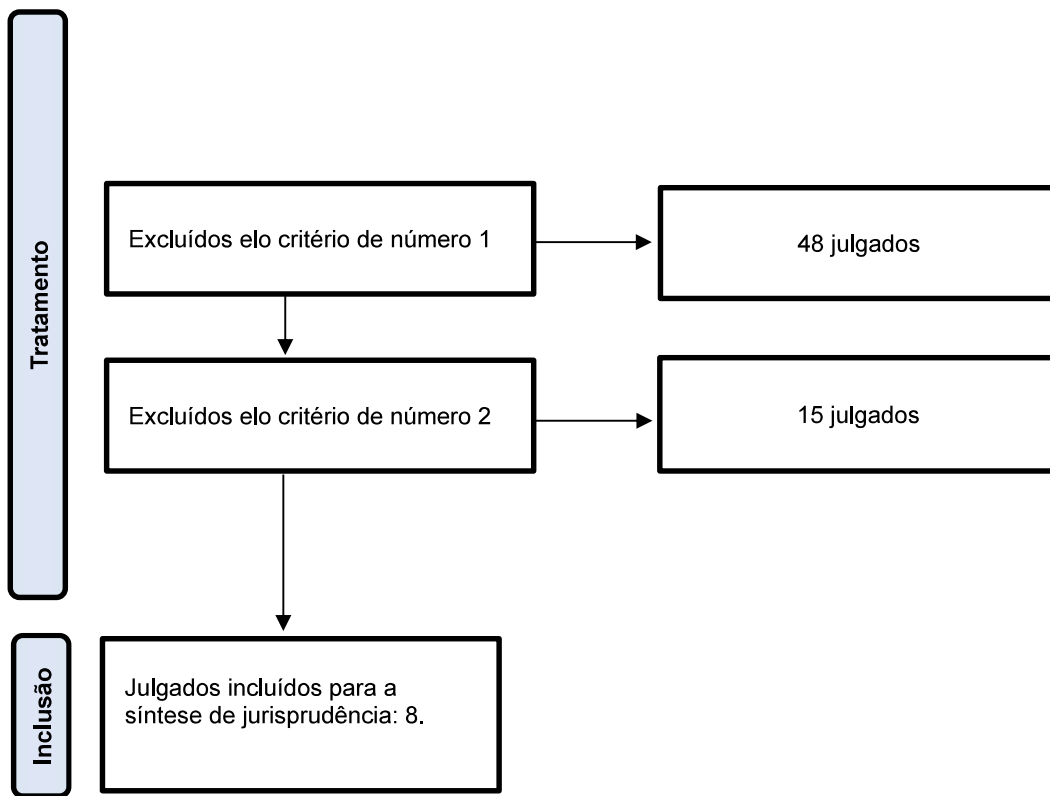
## 2.1 Critérios para seleção da jurisprudência

Procurando dar maior robustez metodológica à pesquisa, para mapear a atuação do Supremo Tribunal Federal na definição das regras procedimentais para o *impeachment* do presidente da república no Brasil, procedeu-se à busca sistematizada da jurisprudência daquela corte de justiça, de modo a ser possível discriminar onde, como, e com qual frequência, ocorreram as intervenções. As etapas para filtragem dos resultados, até mesmo para possibilitar a reprodução do estudo, são representadas na figura 2 abaixo.

**Figura 2** – Procedimentos para a busca sistematizada de jurisprudência.



<sup>115</sup>Nesse sentido, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 378-DF, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 17 de dezembro de 2015. Publicação: DJ. 174, de 18/08/2016.



Elaboração própria - dados coletados nos dias 28 e 29 de julho de 2020

Verificou-se, disponível no sítio do Supremo Tribunal na internet (<https://jurisprudencia.stf.jus.br/>), a existência de cinco bases de dados distintas para busca por jurisprudência, sendo elas: acórdãos, decisões monocráticas, informativos, repercussão geral e súmulas. Como o objeto desta pesquisa incide contra o procedimento de *impeachment* e as declarações de (in) constitucionalidade externalizadas pelo STF a seu respeito, foram selecionadas como palavras-chave as seguintes, com o operador booleano “e”, alternadamente: “*impeachment*”, “procedimento”, “constitucionalidade” e “crime de responsabilidade”. Não foram utilizados quaisquer critérios limitadores de datas, incluindo de julgamento e publicação. Aplicou-se, portanto, o *string* de busca a cada uma dessas bases de dados, à exceção da pasta informativos, por não se tratar esse documento de um ato decisório formal. Incluíram-se as opções de pesquisa sinônimos e plural. Com o objetivo de alcançar o maior número de julgados pertinentes ao tema, foi utilizado também, de modo a complementar a pesquisa, o serviço de pesquisa pronta da coordenação de análise de jurisprudência, unidade da secretaria de documentação do Supremo Tribunal Federal, no qual é permitido acesso à jurisprudência já consolidada do tribunal. Em adição, procedeu-se à utilização desse serviço com aplicação do descritor *impeachment*, tendo como resultado duas pastas de informação já organizadas assim denominadas: processo de *impeachment* (1992) e processo de *impeachment* (2016).

Na primeira, foram recuperados um total de dez acórdãos, enquanto na segunda apenas dois, totalizando-se doze novos documentos. Antes de proceder à leitura dos textos, no entanto, fez-se necessário sua comparação para fins de eliminação de eventuais duplicidades. Nessa etapa, apenas dois julgados duplos foram verificados, pelo que permaneceram um total de 71 resultados. Aqui, para refinamento da pesquisa, esses documentos passaram por mais algumas etapas de tratamento, a saber: (1) procedeu-se à leitura das ementas, dispositivos, e identificação das partes, com o objetivo de selecionar os resultados que versavam acerca do *impeachment* do presidente da República, sendo descartados, por sua vez, processos que envolvessem quaisquer outros sujeitos e cargos, que não este último, submetidos à aplicabilidade do procedimento. A esse critério deu-se a numeração 1; (2) depois disso, com os documentos restantes, verificou-se quais tratavam de discussão acerca das regras procedimentais para o rito de *impeachment* presidencial, descartando-se, nesta etapa, aqueles que não possuíam tal conteúdo. A esse critério foi atribuída a numeração 2. O resultado final após o cumprimento dessas etapas é apresentado na figura 1, acima.

Após essas etapas de tratamento de dados, constatou-se que discussões significativas quanto ao rito do julgamento político pelo Congresso Nacional foram tomadas no âmbito dos seguintes processos: MS 34193; MS 34403 MC/DF; ADPF 378-MC; MS 21689/DF; MS 21623/DF; MS 21.564/DF; MS 21.564 MC-QO/DF; e ADI 5498 MC/DF, os quais, portanto, tornaram-se o objeto de investigação deste trabalho. Registra-se, também, que com a expressão declarações de (in) constitucionalidade o capítulo se refere a toda atividade do judiciário de discussão da compatibilidade de dispositivos legais ou atos de autoridades estatais com a constituição, seja a título de controle de constitucionalidade, concentrado ou abstrato, seja a título de análise da recepção de lei editada sob a vigência de ordem constitucional anterior.

## **2.2 Regras para o *impeachment* presidencial na ordem constitucional anterior**

Na ordem constitucional anterior, o papel de definição do procedimento foi creditado à lei de nº 1079, de 1950, concebida sob a vigência da constituição de

1946. Naquela norma, seguindo a lógica da natureza política do julgamento<sup>116</sup>, o Senado atua como tribunal de *impeachment*, enquanto ao poder judiciário, representado pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, cabe a condução do procedimento e o zelo por sua regularidade<sup>117</sup>.

Esse texto legal atribuiu à Câmara dos Deputados, na hipótese de a votação naquela casa legislativa ser pela procedência da denúncia, o papel de decretar a acusação (art. 23, §1º), inclusive tendo que eleger comissão de três membros para acompanhar o julgamento no Senado (art. 23, §4º), onde funcionaria como órgão acusador.

Como consequência imediata, o presidente já é afastado de suas funções, com redução do salário pela metade até a ultimação do processo (art. 23, §5º). Aqui, são estabelecidas as seguintes fases procedimentais<sup>118</sup>: (1) primeiro, qualquer do povo apresenta denúncia à Câmara dos Deputados; (2) ela só poderá ser recebida se o presidente ainda estiver ocupando o cargo; (3) na sessão seguinte, faz-se a leitura do documento, encaminhando-o a uma comissão especial eleita, a qual deverá ser integrada por representantes de todos os partidos; (4) em quarenta e oito horas essa comissão deverá se reunir e também eleger seu presidente e relator, dispondo do prazo de dez dias para emitir parecer sobre a denúncia, no qual deverá opinar se deve ou não a acusação ser objeto de deliberação; (5) discutido o parecer, este é submetido a votação nominal entre os membros da comissão, pelo que, não sendo considerada a denúncia objeto de deliberação, procede-se ao arquivamento desta e dos documentos que a instruírem; (6) por outro lado, caso a comissão entenda que deve a denúncia ser apreciada pelo plenário da Câmara, remete-se cópia ao acusado, que terá prazo de vinte dias para apresentar contestação e indicar as provas que pretenda produzir; (7) decorrido esse prazo, a comissão determinará a realização das diligências convenientes, e promoverá as sessões necessárias, inclusive para oitiva de testemunhas, do denunciante e do denunciado; (8) depois, se aguardam mais dez dias para elaboração de novo parecer pela comissão especial, dessa vez a respeito da procedência ou não da denúncia,

---

<sup>116</sup>Nesse sentido, são os textos de: ARGUEDAS, Adolfo Felipe Constenla. El juicio político o impeachment em el derecho constitucional comparado latinoamericano, pp. 221-231; CHAFETZ, Josh. *Impeachment and Assassination*, pp. 347-423; HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist papers, pp. 320-325; e PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Presidential impeachment and the new political instability in Latin America, 2007.

<sup>117</sup>BROSSARD, Paulo Brossard de Souza Pinto. O Impeachment, pp. 10-13.

<sup>118</sup>Lei de nº 1.079, de 1950. Capítulo II - Da acusação, artigos 19 a 23.

submetendo-o, em seguida, à discussão no plenário; (9) findas as discussões, realizar-se-á votação nominal, em consequência da qual, se aprovado parecer pela procedência da denúncia, considera-se decretada a acusação pela Câmara dos Deputados, devendo a denúncia e os documentos que a instruírem, serem encaminhados à casa julgadora.

No Senado, por sua vez, da leitura do texto legal, infere-se que todos os atos serão realizados em um único momento processual: a sessão de julgamento. Nessa ocasião, presentes o acusado, seus advogados, e a comissão acusadora; será procedida a leitura do libelo acusatório e das peças de defesa, além de serem inquiridas, publicamente, as testemunhas. Em seguida, as seguintes etapas deverão ser cumpridas<sup>119</sup>: (1) debate oral entre as partes, cuja duração não deverá exceder as duas horas; (2) encerrados os debates, procede-se à retirada das partes e inicia-se discussão sobre o mérito; (3) O presidente do Supremo Tribunal Federal elabora relatório sintético dos autos e submete o julgamento à votação nominal dos Senadores; (4) se resultar em absolvição, desde logo seus efeitos serão aplicados; (5) se condenação, o Senado fixará o prazo de inabilitação para exercício de função pública a que será submetido o culpado; (6) no caso da conduta se configurar, também, crime comum, será decidido se esta deverá ser submetida à apreciação do poder judiciário; (7) profere-se a sentença e, instantaneamente, estará o presidente destituído do cargo.

### **2.3 Da possibilidade de intervenção pelo judiciário**

Como se sabe, esse mecanismo de controle foi inaugurado no Brasil já na constituição de 1824, aperfeiçoando-se com a república, sob influência do modelo vigente nos Estados Unidos da América.<sup>120</sup> Por consequência, o papel atribuído a cada função estatal no processo seguiu as tendências contempladas por aquele país, as quais se discutiram nos debates para aprovação da convenção da Filadélfia, em 1787<sup>121</sup>. Nesse sentido, no artigo federalista de nº 65, observa-se que a principal dificuldade enfrentada na configuração desse instrumento se referia à definição do tribunal adequado ao julgamento. Naquela carta constitucional, o Senado assumiu

---

<sup>119</sup>Lei de nº 1.079, de 1950. Capítulo III - Do julgamento, artigos 24 a 38.

<sup>120</sup>BROSSARD, Paulo Brossard de Souza Pinto. O Impeachment, pp. 15-16, 25-27, e 45-48.

<sup>121</sup>HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist papers, pp. 320-325.

esse papel, sendo elencados naquele *paper* os motivos jurídicos e racionais para essa conclusão.

Assim, como da ação perpetrada pelo presidente poder-se-ia caracterizar, além da falta política, também um crime comum, se o judiciário fosse o responsável pelo julgamento do *impeachment* presidencial, estaria esse poder incumbido de processar o chefe do executivo duas vezes pelo mesmo fato. Frisa, inclusive, que no caso de erro no primeiro julgamento, esse mesmo erro tenderia a ser repetido no segundo, tamanha a problemática envolvida na concessão da dupla jurisdição indicada. Considerou, também, que é de extrema importância que se tenha uma quantidade considerável de juízes, o que, já previsto para o Senado, seria até mesmo contra econômico implementar no judiciário<sup>122</sup>. Pode se concluir, portanto, que para aqueles fundadores, o *impeachment* possuía natureza principalmente política, deixando de admitir-se intervenção das outras funções estatais. Para além do debate quanto à natureza do mecanismo no Brasil, observa-se que, tal como descrito no federalista de nº 65, o judiciário já ocupa lugar junto ao procedimento quando o chefe daquela corte de justiça exerce a presidência do processo após o recebimento da denúncia pelo Senado<sup>123</sup>. Essa, no entanto, não é a atuação que interessa a este trabalho. Aqui, a intervenção referida incide nas declarações de (in) constitucionalidade de leis e atos de autoridades pelo tribunal no curso de um caso real e específico, como, de fato, ocorreu nos processos dessa natureza levados a efeito no país.

Veja-se que, apesar de se aceitar com certa normalidade a consolidada atuação do judiciário para intervir no controle das regras para o julgamento político do chefe do executivo que incorrer em crime de responsabilidade, tendo em vista que, na origem, o caráter político impedia esse tipo de atuação<sup>124</sup>, a questão já foi objeto de algumas discussões pela jurisprudência nacional ao longo dos anos, assumindo caráter de tema verdadeiramente controvertido durante algum tempo.<sup>125</sup>

Nesse sentido, a partir da análise do inteiro teor do julgamento do mandado de segurança de nº 21. 564, de 10 de setembro de 1992, impetrado pelo então presidente da república Fernando Collor de Mello, constatou-se que a controvérsia

---

<sup>122</sup>HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist papers, pp. 325-329.

<sup>123</sup>Lei de nº 1.079, de 1950 - Capítulo III Do julgamento, artigos 24, parágrafo único, 27 e 31, *caput*.

<sup>124</sup>HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. The Federalist papers, pp. 325-329.

<sup>125</sup>Nesse sentido, são os acórdãos de nº 104, de 1895; nº 343, de 1899; nº 1476, de 1901; HC de nº 308, de 1911; HC de nº 26.544, de 1937; e MS de nº 20. 941, de 1990, do Supremo Tribunal Federal.

foi resolvida quando, pela segunda vez na história, o ministro Paulo Brossard suscitou preliminar acerca da falta de jurisdição do Supremo Tribunal Federal para conhecer de ação que versasse sobre o processo de *impeachment* presidencial. À época, como fundamento, sustentou que a natureza política daquele mecanismo de controle da representação política, refletida expressamente na constituição, desautorizaria o judiciário a intervir no processo, ainda que fora do mérito. Para ele, ao afirmar que o Congresso Nacional possui competência privativa para o processamento e o julgamento do *impeachment* presidencial, a constituição estaria fixando, em consequência, que o Supremo Tribunal Federal não possui jurisdição para esses assuntos, tanto é que não há previsão de recurso ao judiciário de qualquer decisão proferida no curso daquele procedimento político. Relembrou, também, que no julgamento de mandado de segurança anterior, de nº 20. 941, de 20 de fevereiro de 1990, impetrado por José Sarney enquanto presidente da república, enfrentou-se, pela primeira vez após a redemocratização, esse antagonismo, sendo decidido na época, por maioria, que o Supremo poderia sim intervir no processo de *impeachment* presidencial. Porém, afirmou que não é o único precedente da Corte a esse respeito, existindo outros, em sentido contrário, que merecem a mesma, ou até superior, atenção. Citou, nesse sentido, acórdãos de nº 104, de 1895, nº 343, de 1899, nº 1476, de 1901, HC de nº 308, de 1911, e o acórdão unânime do HC de nº 26.544, de 1937.

Arrematou afirmando que a tradição da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, desde a introdução do instituto do *impeachment* no país, não importando a constituição vigente à época, entendeu, majoritariamente, pela não detenção de jurisdição para intervenção no processo de *impeachment* do presidente da república, sob pena de até mesmo descaracterizar-se aquele mecanismo. Apesar das argumentações, foi esse ministro vencido por maioria, a partir do que se consolidou junto àquela corte de justiça o entendimento acerca da possibilidade de interferência no processo de impedimento, desde que essa intervenção, longe de versar sobre o mérito, se refira à regularidade do andamento do *impeachment*, e aos direitos e garantias fundamentais assegurados na constituição atualmente em vigência.

Nesse sentido, o Ministro Octávio Galloti, relator do aludido MS de nº 21. 564, votou pelo conhecimento daquela ação mandamental, baseando-se exatamente no precedente promovido pelo julgamento do MS de nº 20. 941, anteriormente mencionado. Posicionou-se, assim, afirmando que o mérito do *impeachment*

presidencial é insuscetível de controle jurisdicional, mas que a regularidade do processo, sempre que em sua tramitação se alegar por quaisquer das partes violação ou ameaça a direito, deve ser submetida à apreciação do judiciário. O ministro Carlos Veloso, cujo voto também se registrou favorável à intervenção, fundamentou que o dispositivo contido no artigo 5º, XXXV, da constituição brasileira, concebendo o princípio da inafastabilidade da jurisdição, seria aplicável, inclusive, ao processo de *impeachment*. Reconheceu que embora a lei não possa excluir da apreciação do poder judiciário lesão ou ameaça a direito, a constituição poderia fazê-lo, mas apenas se de forma expressa, o que, em sua interpretação, não é verificado nesta ordem constitucional.

O ministro Sepúlveda Pertence, seguindo essa linha de raciocínio, apoiou seu voto em precedentes externalizados quando da análise de conformação do *due process* a afastamentos de deputados federais. Lembrou que de forma idêntica ao que acontece com o *impeachment* presidencial, naqueles casos, a jurisdição havia sido atribuída ao poder legislativo em detrimento do judiciário, mas que, ainda assim, a corte atuou quando a Câmara ultrapassou os limites de sua jurisdição, com negativa da possibilidade de se apresentar defesa no caso do MS nº 20.992, de 12 de dezembro de 1990; ou em razão de não conceder à parte acusada o direito de fazer-se representar por advogado, como no caso do MS nº 21. 136. Sustentou como significativa a menção ao caso norte-americano *Powell vs. Mcc Cormirk*, de 1969, no qual a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu pela anulação de decisão que cassou o mandato de deputado em razão de uma acusação de mau comportamento. Concluiu, por fim, que o STF deve atuar, no *impeachment*, quando as casas legislativas acabarem por abusar da jurisdição a elas constitucionalmente atribuída.

No mesmo sentido foram os votos dos Ministros Néri da Silveira, Moreira Alves, Sidney Sanches e Ilmar Galvão, os quais, afirmando ser o Supremo Tribunal Federal o guardião da constituição, concluíram que não poderia ele, em caso de violação daquela no desenvolvimento do processo de *impeachment*, ter sua atuação impossibilitada. Aqui, é relevante frisar o exemplo empregado naquela discussão: na hipótese de o Senado aplicar ao presidente punição não admitida pela ordem constitucional, como no caso daquelas descritas no artigo 5º, XLVII, da CF/88, não sendo admitido qualquer recurso da sentença pelo condenado, seria impensável não admitir a intervenção do STF para promover a anulação da decisão e, em

consequência, garantir o respeito à constituição. Não estaria, nessa hipótese, julgando o mérito do *impeachment*, mas apenas salvaguardando os ditames da constituição, com a repressão de um abuso de jurisdição por parte do legislativo. Em sua visão, se a pena pudesse assim ser revista, com mais razão poderiam ser também as regras aplicáveis, se se verificasse violação a direitos e garantias fundamentais. O conhecimento dessa afirmação torna-se importante para compreender os contornos próprios assumidos pelo instituto do *impeachment* no Brasil, dissociando-se da figura existente nos Estados Unidos.

#### **2.4 STF e o procedimento na Câmara dos Deputados**

No caso do ex-presidente Fernando Collor de Mello, a discussão jurisprudencial relativa ao procedimento a ser seguido na Câmara dos Deputados incidiu exclusivamente em duas questões: (1) no prazo para apresentação de defesa pelo denunciado; e (2) na forma de votação a ser seguida pelo plenário, se secreta ou nominal.

Tais discussões ocorreram no âmbito do mandado de segurança de nº 21.564-DF, impetrado pelo próprio acusado em face de ato, por ele considerado ilegal e abusivo, praticado pelo então presidente daquela casa legislativa, deputado Ibsen Pinheiro. Especificamente, insurgia-se contra o despacho que determinou a leitura da denúncia no plenário da Câmara<sup>126</sup>. Em razão do ineditismo da matéria, no Supremo, o relator Octávio Gallotti resolveu submeter até mesmo o pedido liminar à apreciação do plenário.

Assim, naquela ocasião, por maioria, sendo vencido apenas o ministro Paulo Brossard, decidiu-se pela concessão da liminar, de modo a estabelecer que o prazo para apresentação de defesa nesta fase é de dez sessões, adotando-se analogicamente o prazo contido no art. 217, §1º, I, do regimento interno da Câmara, referente ao processamento de crime comum praticado pelo presidente da República. Para o *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff, esse prazo

---

<sup>126</sup> A petição inicial do mandado de segurança foi juntada às folhas 423/436 dos autos do processo de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello (Volume 1). Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>> . Acesso em 15 de agosto de 2020.

também foi respeitado<sup>127</sup>, entendendo-se, de igual forma, no julgamento da ADPF 378-DF, a natureza do papel a ser desempenhado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

Em 1992, considerou-se, conseqüentemente, como não recepcionado pela constituição o prazo de vinte sessões antes estabelecido no art. 19 da lei de nº 1079, de 1950, tendo em vista que a ordem constitucional vigente alterou, substancialmente, o papel desempenhado pela Câmara dos Deputados, que, agora, em vez de decidir sobre a procedência da denúncia, funcionando como verdadeiro órgão de acusação no julgamento pelo Senado, teve sua atuação reduzida, com votação apenas para autorizar ou não, como se emitisse uma espécie de licença, para o processo e julgamento pela outra casa do Legislativo.

No mérito, o impetrante pugnava pela declaração da não recepção do art. 23 da lei de nº 1079, de 1950, o qual determinava que a votação pelo plenário da Câmara seguiria o processo ostensivo de chamada nominal dos deputados. Alegava o interessado que, ao contrário, deveria se optar pela votação secreta, como estabelecia o regimento interno da Câmara para algumas situações, já que o fato de ter que pronunciar o voto abertamente perante todos possibilitaria eventual coação por parte de partidos políticos e até mesmo de colegas parlamentares, prejudicando a imparcialidade e o livre exercício deste pelos deputados atuantes.

Aqui, também por maioria, vencidos apenas os ministros Paulo Brossard e Moreira Alves, denegou-se a segurança postulada, tomando-se como fundamento principal a prevalência da Lei de nº 1079, de 1950, sobre o que dispunha o regimento interno da Câmara, norma secundária que previa votação secreta, de modo que se fixou que a votação deveria realizar-se de forma aberta, pelo processo de chamada nominal dos deputados. No caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, a votação também se realizou de forma aberta, diferindo, no entanto, que a ordem adotada não seguiu rigorosamente o mesmo método do impedimento anterior<sup>128</sup>, o que também foi objeto de questionamento no Supremo, conforme se vê adiante.

---

<sup>127</sup>A decisão do presidente da Câmara que concedeu o prazo de dez sessões para apresentação de resposta pela ex-Presidente Dilma, em 17 de março de 2016, foi acostada às folhas 5.293/5.294 do processo. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160318S00350000.PDF#page=>>Acesso em 15 de agosto de 2020.

<sup>128</sup>Registro na ata da sessão extraordinária nº 091, de 17 de abril de 2016, destinada à votação, pelo plenário da Câmara, do parecer elaborado pela comissão especial de *impeachment*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/PARECER%20->

No *impeachment* de 2016, por sua vez, as seguintes questões quanto ao procedimento a ser seguido pela Câmara foram levantadas: (1) ordem da votação nominal no plenário; (2) tipo de votação para escolha da comissão especial, se secreta ou aberta; (3) tipo de candidatura para compor a comissão especial, se indicação pelo líder ou candidatura avulsa; (4) cabimento de hipóteses de impedimento e suspeição do presidente da Câmara e demais deputados; (5) possibilidade de defesa prévia ao ato do presidente da Câmara que inicia o rito naquela casa; (6) exigência de proporcionalidade na formação da comissão especial.

A questão referente à ordem de votação foi discutida nos autos da ADI de nº 5.498, proposta pelo partido comunista do Brasil. Afirmava a inconstitucionalidade da interpretação dada pela Câmara aos arts. 218, §8º, e 187, §4º, de seu regimento interno, os quais foram adicionados ao texto após o *impeachment* de Collor. A letra da lei<sup>129</sup> determinava votação nominal pela chamada dos Deputados, alternadamente, do norte para o sul e vice-versa. A interpretação dada naquele momento era a de que essa alternância se dava por regiões do país, apenas sendo colhidos os votos da região seguinte quando esgotada a chamada dos parlamentares da região anterior.

Para os requerentes, essa ordem poderia gerar um efeito cascata na votação, comprometendo-se a imparcialidade desta se considerado que o teor dos votos dos deputados que primeiro o fizessem poderia gerar influência nos seguintes. Sustentou, também, violação ao princípio federativo ao condenar a adoção do critério geográfico para a ordem de votação, diante da quantidade diversa de representantes para cada Estado da federação.

Nesse caso, o Supremo, entendendo que a constituição não estabeleceu qualquer ordem de votação a ser seguida, por maioria, indeferiu o pedido elaborado. O relator, ministro Marco Aurélio, cujo voto foi vencido, posicionou-se pelo deferimento por acreditar que não seria admissível qualquer ordem de votação que pudesse influenciar, ainda que minimamente, no resultado do processo, além de concordar com a eventual violação ao princípio federativo, não podendo haver discriminação entre os Estados apenas por sua localização geográfica. Também

---

[%20DA%20COMISS%C3%83O%20ESPECIAL%20DCR%201-2015.pdf](#) . Acesso em 15 de agosto de 2020.

<sup>129</sup>Artigos 218, §8º, e artigo 187, §4º, do Regimento interno da Câmara, antes de sofrer as modificações que se operaram nos anos de 2016, na Resolução de nº 17, publicada no diário oficial.

restaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Roberto Barroso. Em 1992, tais disposições não chegaram a ser discutidas pelo Judiciário, sendo resolvidas e definidas, internamente, no âmbito do Congresso Nacional. Em relação à ordem de votação, no caso Collor, seguiu-se o método alfabético de chamada nominal, independente do partido ou outras possíveis divisões, incluindo o critério geográfico.<sup>130</sup>

O restante das questões foi tratada no âmbito da ADPF de nº 378-DF, também de autoria do partido comunista do Brasil. Esse julgamento funcionou como verdadeira regulamentação do procedimento, dispondo o STF minuciosamente sobre os passos a serem seguidos em ambas as casas do Congresso Nacional.

Para a formação da comissão especial no âmbito da Câmara, entendeu que, em virtude do que dispõe o regimento interno daquele órgão, a hipótese não é de eleição em plenário, mas sim de indicação dos parlamentares pelos líderes. Nesse caso, então, foi definido pelo Supremo que até poderia existir votação, mas que esta deveria se limitar à ratificação das indicações realizadas pelos partidos políticos ou blocos, sem possibilidade de abertura de candidaturas avulsas. Além disso, definiu que essa votação, assim como qualquer outra no processo de *impeachment*, deve ser aberta, em compatibilidade com o princípio da publicidade. Essas decisões foram tomadas por maioria.

No caso Collor, apesar de se afirmar que houve eleição de membros para integrarem a comissão especial destinada a dar parecer sobre a denúncia, naquela situação, os deputados apenas deixaram de se opor à lista apresentada por indicação dos líderes partidários (eleição simbólica). A esse respeito, na sessão destinada para tal fim, o presidente da Câmara, deputado Ibsen Ribeiro, depois da leitura da chapa única apresentada, apenas disse: Os Srs. Deputados que aprovam permaneçam como se encontram.<sup>131</sup>. Registrou-se, não havendo movimentação espontânea por parte de qualquer pessoa presente, que a lista havia sido aprovada por unanimidade. Já em 2016, efetivamente se realizou uma eleição, ainda que também limitada à existência de chapa única. Os deputados votaram por meio

---

<sup>130</sup>Relatório da sessão acostado às folhas 693/696 do processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943> . Acesso em 15 de agosto de 2020.

<sup>131</sup>Ata da eleição simbólica acostada às folhas 425/426 dos autos do processo de impeachment do ex-Presidente Fernando Collor de Mello. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943> . Acesso em 15 de agosto de 2020.

eletrônico, com exibição aberta dos votos, o que resultou em 433 votos sim e 1 voto não.<sup>132</sup>

Em relação ao *impeachment* da ex-presidenta Dilma, decisão unânime do Supremo se referiu à fixação da impossibilidade de aplicação das hipóteses de impedimento e suspeição aos parlamentares, sob o fundamento de que por transparecerem a vontade dos representados podem esses agentes guiar sua atuação, até mesmo no âmbito do *impeachment* presidencial, nas convicções político-partidárias existentes. Na hipótese, pretendia-se o afastamento do presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, afirmando ser este inimigo da ex-presidenta, pelo que foi requerido, inclusive, a anulação do ato de recebimento e leitura da denúncia na Câmara dos Deputados. Questão relacionada também havia sido discutida, com o mesmo resultado, no MS de nº 34.193-DF, impetrado pela própria presidenta da república, alegando que aquele deputado havia determinado o início da tramitação da denúncia, na Câmara, com desvio de poder. Em 1992, não houve qualquer tentativa de afastamento de deputados alegando-se hipóteses de impedimento e suspeição.

Também foi unânime, em 2016, a construção do entendimento de que não há direito à apresentação de defesa prévia ao ato de início do rito na Câmara dos Deputados, por ausência de previsão constitucional ou legal. Discutia-se tal fato na ADPF 378 porque tendo sido a denúncia apresentada no dia 02 de dezembro de 2015, foi ela, no mesmo dia, recebida pelo presidente da casa legislativa, que determinou a leitura na sessão plenária seguinte, mesmo sem que antes fosse oportunizada manifestação por parte da denunciada. Na ocasião, o Supremo não vislumbrou qualquer desrespeito aos princípios do contraditório e ampla defesa, considerando as demais oportunidades de manifestação da acusada no curso do procedimento. Para o *impeachment* de Collor, apesar de não haver discussão acerca da constitucionalidade desse aspecto, também não foi a ele oportunizada apresentação de defesa escrita nesse momento, procedendo-se como no caso

---

<sup>132</sup>Registro da votação acostado às folhas 5.295/5.306 dos autos do processo de impeachment da ex-Presidente Dilma Roussef. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020160318S00350000.PDF#page=>> Acesso em 15 de agosto de 2020.

Dilma, com notificação do denunciado para defesa apenas após a leitura da denúncia no plenário.<sup>133</sup>

Fixou-se, outrossim, por unanimidade, que a proporcionalidade para a composição da comissão especial, como se exige no art. 19 da lei de nº 1079, de 1950, foi superada pela constituição de 1988, com estabelecimento de aferição desta a partir dos blocos parlamentares. Não há registro de que tal questão tenha sido discutida no âmbito do poder judiciário no ano de 1992, porém, os líderes dos partidos, como em 2016, garantiram a indicação de seus representantes. No primeiro *impeachment*, sendo a comissão formada por 49 deputados, a seguinte proporção foi registrada: bloco PRS e PRP (doze); PMDB e PC do B (dez); PSD (quatro); PDT e PV (quatro); PSDB (quatro), PT e PPS (quatro); PTB e PSD (três); PDC (dois); PL (dois); PTR (dois); PSB (um); e PST (um). No segundo, quando a comissão foi composta por 65 deputados, foi assim garantida: PMDB (oito); PP (quatro); PTB (três); DEM (dois); PRB (dois); SD (dois); PSC (dois); PHS (um); PTN (um); PMN (um); PEN (um); PT (oito); PSD (quatro); PR (quatro); PROS (dois); PC do B (um); PSDB (seis); PSB (quatro); PPS (um); PV (um); PDT (dois); PSOL (um); PTC (um); PT do B (um); PMB (um); e REDE (um).<sup>134</sup>

## 2.5 STF e o procedimento no Senado Federal

No caso Collor, o procedimento a ser seguido no âmbito do Senado Federal foi definido pelo Supremo em sessão administrativa. Aquelas disposições, então, foram encaminhadas ao Senado, que acatou as regras sugeridas, inclusive publicando-as no diário oficial do Congresso Nacional de 8 de outubro de 1992, páginas 793 a 801.

Naquele documento<sup>135</sup>, considerando que a constituição de 1988 alterou as funções exercidas pelas casas do Congresso Nacional no julgamento do *impeachment*, dispondo, agora, que todo o processo e julgamento deve se dar no

<sup>133</sup>A notificação para a apresentação de defesa encontra-se acostada à folha 419 do referido processo, sendo datada de 8 de setembro de 1992.

<sup>134</sup>O registro da proporção referente à composição da comissão especial, encontra-se acostado às folhas 425/426 dos autos do processo de *impeachment* desenvolvido em 1992; e às folhas 3.898/3.900 do processo de 2016.

<sup>135</sup>Publicação disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MandadodeSegurananO21623de1992PartelApensoll2.pdf> . Acesso em 15 de agosto de 2020.

Senado, ocupando a Câmara apenas o papel de dar autorização para a sua instauração – verdadeiro requisito para procedibilidade da denúncia – entendeu-se que os arts. da lei de nº 1079, de 1950, que diziam respeito a essa fase do processo (tramitação no Senado), não foram recepcionados pela nova ordem constitucional. A solução encontrada foi a aplicação do procedimento definido naquela lei para o processo e julgamento do *impeachment* dos ministros do Supremo Tribunal Federal e do procurador-geral da república, para os quais também é atribuição do Senado o processo e julgamento<sup>136</sup>. No caso Dilma, optou-se pelo mesmo proceder, conforme teor do julgamento da ADPF 378-DF.

Em 1992, no plenário, quando do julgamento do mandado de segurança de nº 21.623, a única questão eminentemente procedimental discutida se referia à possibilidade de se arguir o impedimento e a suspeição de Senadores. Naquela casa legislativa, o impetrante pretendeu a suspeição de 28 parlamentares, pleito que foi indeferido no próprio legislativo, sob a fundamentação de que tal medida reduziria a composição do Senado a menos de 2/3, impossibilitando qualquer decisão contrária ao denunciado. Impetrou, portanto, o referido mandado de segurança, no qual foi decidido, por maioria dos votos, vencidos os ministros Moreira Alves e Ilmar Galvão, pela não concessão da segurança.

Como fundamento, considerou-se, na ocasião, que as regras aplicáveis aos julgamentos realizados no âmbito do poder judiciário não são inteiramente correspondentes ao julgamento do *impeachment*, em decorrência de sua natureza política. Assim, as hipóteses de impedimento e suspeição contidas no código de processo penal não lhes são aplicáveis. Para o Supremo, a única hipótese aceita é aquela contida no art. 36 da lei de nº 1079, de 1950, que incide contra o Senador que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos (alínea a) e que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria (alínea b).

No caso Dilma, essa possibilidade também foi questionada, no entanto, não no Supremo, mas apenas no Senado, quando se pretendeu o afastamento do Senador Antônio Anastasia (PSDB – MG) da relatoria do processo sob a alegativa de que este sempre expressou posições contrárias à presidente, inclusive, quando

---

<sup>136</sup>Lei de nº 1.079, de 1950 - Parte terceira, títulos I e II, artigos 39 a 73.

da eleição, peticionando solicitação de auditoria das urnas. Aqui, o entendimento de que as únicas hipóteses de suspeição e impedimento de parlamentares encontram-se vinculadas ao art. 36 da lei de nº 1.079, de 1950, prevaleceu, tal como no julgamento de 1992.<sup>137</sup>

No *impeachment* de 2016, no âmbito do julgamento da ADPF de nº 378-DF, as demais questões procedimentais enfrentadas se referiram a: (1) direito de a defesa se manifestar depois da acusação; (2) possibilidade de aplicação subsidiária das normas dos regimentos internos da Câmara e do Senado; (3) necessidade de os Senadores se apartarem da função acusatória; (4) momento processual em que deve ser realizado o interrogatório do réu.

Nessa ação constitucional, decidiu-se, por maioria, que o acusado tem o direito de se manifestar, de um modo geral, após a acusação, em conformidade com o *due process law*. No caso Collor, não há registro de que tal ordem de manifestação – para apresentação de petição escrita e oitiva de testemunhas, como era o caso discutido no processo –, tenha deixado de ser respeitada. Deveu-se tal disposição à possibilidade de se aplicarem, subsidiariamente, ao processo de *impeachment*, as regras do código de processo penal, no qual, também, dispõe-se que o acusado fala por último.

O Supremo também entendeu, rejeitando o pedido do autor, que as normas dos regimentos internos das casas legislativas são aplicáveis, subsidiariamente, ao processo de *impeachment* do presidente da república. Para o *impeachment* de Collor, apesar de não ter existido discussão no judiciário sobre o assunto, não há registro de que essas normas tenham deixado, em sua completude, de serem aplicadas na ausência de disposição legal.<sup>138</sup>

Nas argumentações do autor da ADPF, afirmava-se, também, que já que os senadores ocupavam o papel de juízes do *impeachment*, deveriam eles assumir a

---

<sup>137</sup>Rejeitados pedidos de afastamento de Anastasia da relatoria da Comissão Especial. Supremo Tribunal Federal, em 7 de junho de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=318278>> . Acesso em 15 de agosto de 2020.

<sup>138</sup>Nesse sentido, no julgamento da ADPF de nº 378-DF, o ministro Luís Roberto Barroso afirmou em seu voto: Corroborando esse entendimento, no processo de impedimento do Presidente Collor, a Câmara dos Deputados aplicou diversas normas regimentais para orientar o andamento dos trabalhos dentro da Comissão Especial referida pelo art. 19 da Lei nº 1.079/1950, como foi o caso das atribuições do Presidente da comissão para dirigir as reuniões (art. 41), da possibilidade de pedido de vista regimental por membros da comissão, pelo prazo de duas sessões (art. 41, XI c/c art. 57, XVI) e da permissão aos integrantes da Comissão de apresentação de questões de ordem ao Presidente (art. 57, XXI). - item 97, página 191.

postura da imparcialidade, a qual ficaria prejudicada se passassem a atuar, também, na produção de provas. Por unanimidade, em sentido contrário, o Supremo fixou o entendimento de que os senadores não precisam se apartar da função acusatória, afirmando-se que eles podem adotar as medidas necessárias para o esclarecimento do crime, inclusive a produção de provas, que pode ser efetuada de forma livre e independente. Isso decorre do fato de que o processo de *impeachment* não é judicial, e sim judicialiforme. Essa hipótese, também, está em alinhamento ao entendimento jurisprudencial quanto às modificações das tarefas a serem desenvolvidas pela Câmara e pelo Senado após a constituição de 1988. No caso Collor, registrou-se, igualmente, a produção de provas por parte dos senadores.<sup>139</sup>

Fixou-se, por fim, naquele julgamento, que o interrogatório do réu deve ser o último ato da instrução processual, o que foi respeitado no caso da ex-presidenta Dilma. Em 1992, no entanto, de modo diverso, o interrogatório do presidente acusado foi o primeiro ato da instrução na tramitação perante o Senado, conforme dispunha o roteiro procedimental elaborado na sessão administrativa em seu item de nº 11 (em razão das normas de processo penal à época vigentes).

Em 1992, na sessão de julgamento pelo Senado Federal, logo no início dos trabalhos, Collor renunciou ao mandato de presidente da república. Essa comunicação foi realizada por meio de carta entregue àquele tribunal por seu advogado<sup>140</sup>. Após deliberação naquela casa legislativa, decidiu-se que a renúncia não se consubstanciava em motivo para a extinção do processo. Deu-se seguimento, portanto, à sessão de julgamento, resultando no voto de 2/3 dos Senadores a favor da condenação. Como não era possível, na prática, aplicar a sanção de perda do cargo, já que o condenado não mais o ocupava, aplicou-se, unicamente, a pena de inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos.<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup>No julgamento da ADPF de nº 378, o ministro Luís Roberto Barroso também afirma: Tal procedimento – que foi indicado por esta Corte e estabelecido pelo Senado na ocasião do impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello – está adequado ao ordenamento constitucional vigente no que concerne às garantias do processo acusatório judicialiforme. - item 92, página 189.

<sup>140</sup>Registro na ata da 2ª sessão conjunta do Senado, em 29 de dezembro de 1992. Publicação no diário oficial do Congresso Nacional em 30 de dezembro de 1992, nº 70. Disponível em: <[http://imagem.camara.gov.br/dc\\_20.asp?selCodColecaoCsv=J&txPagina=4811&Datain=30/12/1992](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&txPagina=4811&Datain=30/12/1992)>. Acesso em 15 de agosto de 2020.

<sup>141</sup>Imposição da pena, conforme Resolução de nº 101, de 1992, do Senado Federal. Publicação em 31 de dezembro de 1992. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1992/resolucao-101-30-dezembro-1992-480215->

Inconformado com esse ato, Collor impetrou, no STF, o mandado de segurança de nº 21.689-DF, pretendendo a anulação de sua condenação à inabilitação para o exercício de funções públicas, sustentando que esta é pena acessória à de perda do cargo, sendo que, não se aplicando a primeira, não se poderia, de igual modo, aplicar a última. Por maioria, vencidos os ministros Octávio Gallotti, Ilmar Galvão, Celso de Mello e Moreira Alves, denegou-se a segurança, fixando-se a tese de que, nos termos do artigo 15 da lei de nº 1.079, a renúncia ao cargo apenas impediria a tramitação do processo se realizada antes do recebimento da denúncia, o que não era a hipótese do caso em apreciação, já que o acusado renunciou no curso da sessão de julgamento.

Além disso, o voto do relator, acompanhado pela maioria dos ministros, expôs a tese de que, embora a condenação no processo de *impeachment* conduza, necessariamente, à aplicação das duas penas, uma não se torna acessória da outra. O que ocorre é que, sendo o julgamento por 2/3 do Senado pela condenação, as duas penas obrigatoriamente devem ser aplicadas, não deixando de se configurar, ambas, como autônomas.

Já no caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, diferentemente, foram realizadas duas votações, uma para a pena de perda do cargo e outra para a de inabilitação para funções públicas, de modo que aquela acusada apenas foi condenada à sanção de perda do cargo, onde se conseguiu alcançar o percentual de 2/3 da casa legislativa<sup>142</sup>. Na segunda votação, o quórum para condenação não foi atingido, pelo que não se pôde aplicar essa outra punição (essa questão é discutida no MS 34.403 MC/DF).

Assim, enquanto em 1992 considerou-se que o percentual de 2/3 do Senado era necessário para considerar o presidente como culpado ou não em relação à prática do crime de responsabilidade, sendo a aplicação das duas punições, obrigatoriamente, uma consequência lógica disso; em 2016, realizou-se um verdadeiro fatiamento desta, com efetivação de duas votações, nas quais, isoladamente, se pretendeu obter 2/3 do Senado.

---

[publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20san%C3%A7%C3%B5es%20no%20Processo,Art>. Acesso em 15 de agosto de 2020.](#)

<sup>142</sup>Resolução de nº 35/2016, do Senado Federal, em 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/562339/publicacao/15634840>> Acesso em 15 de agosto de 2020.

A inércia do Congresso Nacional em editar a lei para definir os crimes de responsabilidade cuja prática submetem o presidente da república ao mecanismo do *impeachment*, bem como as regras para seu processamento e julgamento, autorizou o Supremo Tribunal Federal, por meio de filtragem constitucional da Lei de nº 1.079, de 1950, a efetivamente fazê-lo nos dois casos de impedimento registrados no país após a promulgação da Constituição brasileira de 1988. Tal prática se iniciou com o julgamento do mandado de segurança de nº 21. 564, em 1992, concretizando-se em 2016, com a ADPF de nº 378.

Comparando-se o caminho procedimental percorrido no âmbito dos processos de *impeachment* dos ex-presidentes do Brasil Fernando Collor de Mello e Dilma Vanna Rousseff, no entanto, verificando-se, a partir da jurisprudência do STF, que se deixou de aplicar a ambos rigorosamente as mesmas regras processuais, evidenciando-se algumas diferenças tanto no procedimento perante a Câmara dos Deputados quanto no procedimento perante o Senado Federal. Entre elas: (1) forma da eleição para escolha dos componentes da comissão especial na Câmara; (2) ordem da votação nominal seguida pelo plenário da Câmara; (3) momento processual em que foi realizado o interrogatório do acusado; (4) interpretação das penas a serem impostas quanto à obrigatoriedade de aplicação de ambas, indissociavelmente – perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos.

Notou-se, ainda, que os dois processos de *impeachment* foram marcados por intensa judicialização perante o Supremo, e que esses questionamentos se referiam, em grande parte, às regras procedimentais a serem aplicadas. A motivação para tanto, claro, residiu na ausência de regulamentação específica por lei. Aqui, ainda que o judiciário tenha dado a resposta esperada, resolvendo as controvérsias existentes e iluminando o rito procedimental a ser seguido, deve-se atentar para as consequências resultantes de tal posicionamento, até porque, sendo as regras atuais fruto da interpretação por juízes, não há como dar a elas o caráter de permanência que se espera da lei, de modo que fica incerta até mesmo quais são obrigatórias, quais são discricionárias e, ainda, quais, no futuro, serão aplicadas no caso de se realizar um novo *impeachment* de presidente da república no Brasil.

### 3 O QUE SE PRATICOU COMO *IMPEACHMENT*

#### 3.1 Precauções adotadas para o levantamento e análise dos documentos

André Cellard afirma que, sob a perspectiva metodológica, a análise documental apresenta vantagens significativas<sup>143</sup>. Isso porque elimina, ainda que não totalmente, a influência que o pesquisador tem sobre o objeto de estudo, e, conseqüentemente, sobre “o conjunto de interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito”<sup>144</sup>. Veja-se que um documento pode falar muito ao pesquisador sobre os fatos nele registrados, porém, sendo essa uma via de mão única, inexistente a possibilidade de o pesquisador respondê-lo e ser ouvido. Como arremata Cellard: “embora tagarela, o documento permanece surdo, e o pesquisador não pode exigir precisões suplementares”<sup>145</sup>.

Contudo, essa isenção não pode ser considerada certa e automática. Michel Foucault<sup>146</sup>, por exemplo, em relação à categoria “documento” no contexto da pesquisa científica, escreve que algumas precauções devem ser adotadas pelo pesquisador que se dedica a esse tipo de estudo. O autor identifica que a interpretação do conteúdo da fonte documental é, de fato, a finalidade última do método, mas esclarece que deve existir um momento prévio de desconstrução e reconstrução dos dados, sendo esse proceder indispensável para que se alcance um resultado minimamente confiável<sup>147</sup>. E mais:

Ora, por uma mutação que não data de hoje, mas que, sem dúvida, ainda não se concluiu, a história mudou sua posição acerca do documento: ela considera como sua tarefa primordial, não interpretá-lo, não determinar se diz a verdade nem qual é seu valor expressivo, mas sim trabalhá-lo no interior e elaborá-lo: ela o organiza, recorta, distribui, ordena e reparte em níveis, estabelece séries, distingue o que é pertinente do que não é, identifica elementos, define unidades, descreve relações. O documento, pois, não é mais, para a história, essa matéria inerte através da qual ela tenta reconstituir o que os homens fizeram ou disseram, o que é passado e o que deixa apenas rastros: ela procura definir, no próprio tecido documental, unidades, conjuntos, séries, relações.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 295.

<sup>144</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 295.

<sup>145</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 296.

<sup>146</sup> FOCAULT, Michel. A arqueologia do saber, 2008.

<sup>147</sup> FOCAULT, Michel. A arqueologia do saber, 2008.

<sup>148</sup> FOCAULT, Michel. A arqueologia do saber, p. 7.

Cellard, com essa lembrança, até mesmo pontua como a própria validade de uma pesquisa é fruto das “precauções de ordem crítica tomadas pelo pesquisador”<sup>149</sup>. Sendo essa máxima inteiramente aplicável às análises de documentos, são descritas cinco dimensões constitutivas do que ele denominou como “análise preliminar”, procedimento antecedente necessário da análise do documento escrito, sendo elas: (1) o contexto; (2) o autor ou os autores; (3) a autenticidade e a confiabilidade do texto; (4) a natureza do texto; e (5) os conceitos-chave e a lógica interna do texto<sup>150</sup>.

Para este trabalho, portanto, por uma opção de cunho metodológico, procura-se inicialmente demonstrar a adoção de todas essas precauções, para, só então, partir para a análise dos documentos em si.

### 3.1.1 Descrição dos documentos

Cellard associa a definição de documento à fonte de informação que é explorada - e não criada - no curso do procedimento de pesquisa<sup>151</sup>. O autor esclarece que, de fato, para as ciências sociais, o conceito de documento adquiriu uma abordagem geral até que se referisse a “tudo o que é vestígio do passado”<sup>152</sup>. Com isso, seriam considerados como documentos textos escritos, mas também outros de “natureza iconográfica e cinematográfica, incluindo testemunhos, objetos do cotidiano e elementos folclóricos”<sup>153</sup>.

No caso da presente pesquisa, como o objeto está nas regras para o processamento de uma acusação da prática de crime de responsabilidade pelo presidente da república, nos termos dos arts. 85 e 86 da constituição brasileira de 1988, buscou-se analisar a integralidade dos autos dos dois únicos casos registrados desde a vigência daquele texto constitucional, atendo-se, portanto, apenas a documentos escritos.

---

<sup>149</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 305.

<sup>150</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 299.

<sup>151</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 297.

<sup>152</sup> CELLARD, A. A análise documental, p. 296.

<sup>153</sup> CELLARD, A. A análise documental, pp. 296—297.

Assim, três foram os documentos destacados: (1) autos do processo de *impeachment* movido contra o ex-presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, doravante denominado como documento de nº 1; (2) autos do processo de *impeachment* movido contra a ex-presidenta Dilma Vanna Rousseff, em 2016, com tramitação na Câmara dos Deputados, ao qual se atribuiu o nº 2; e (3) autos do processo de *impeachment* movido contra a ex-presidenta Dilma Vanna Rousseff, em 2016, com tramitação no Senado, ao qual se atribuiu o nº 3.

O documento de nº 1, com um total de 3.474 páginas, está inteiramente disponível de forma pública nos arquivos eletrônicos do Senado federal brasileiro<sup>154</sup>. Isso porque toda a tramitação processual, à época, foi concomitantemente publicada no diário oficial do congresso nacional. No site do Senado, esses autos são organizados em 4 volumes. O primeiro possui um total de 872 páginas; o segundo apresenta 904; o terceiro volume contém 810 páginas; e o quarto (e último) volume 888 páginas, sendo considerada a capa nessa contabilização.

O primeiro volume se inicia com o diário oficial do congresso nacional do dia 1º de outubro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 1, seção II); seguindo-se do diário oficial de 8 de outubro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 2, seção II); do dia 10 de outubro de 1992 (sábado, ano XLVII, nº 3, seção II); e, por fim, do dia 15 de outubro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 4, seção II). O segundo volume contém os diários dos dias 27 de outubro de 1992 (terça-feira, ano XLVII, nº 5); 28 de outubro de 1992 (quarta-feira, ano XLVII, nº 6); 29 de outubro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 7); 30 de outubro de 1992 (sexta-feira, ano XLVII, nº 8); 31 de outubro de 1992 (sábado, ano XLVII, nº 9); 4 de novembro de 1992 (terça-feira, ano XLVII, nº 10); 5 de novembro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 11); e 6 de novembro de 1992 (sexta-feira, ano XLVII, nº 12). Por sua vez, o volume três é composto pelos seguintes diários de 7 de novembro de 1992 (sábado, ano XLVII, nº 13); 10 de novembro de 1992 (terça-feira, ano XLVII, nº 14); 11 de novembro de 1992 (quarta-feira, ano XLVII, nº 15); 12 de novembro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 16); 13 de novembro de 1992 (sexta-feira, ano XLVII, nº 17); 26 de novembro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 18); 27 de novembro de 1992 (sexta-feira, ano XLVII, nº 19); e 28 de novembro de 1992 (sábado, ano XLVII, nº 20). Por fim, em relação ao processo movido contra o ex-presidente Fernando Collor, comporam o volume 4 as

---

<sup>154</sup> Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/518943>. Último acesso em 17/11/2021.

seguintes publicações: 1º de dezembro de 1992 (terça-feira, ano XLVII, nº 21); 2 de dezembro de 1992 (quarta-feira, ano XLVII, nº 22) 3 de dezembro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 23); 4 de dezembro de 1992 (sexta-feira, ano XLVII, nº 24); 8 de dezembro de 1992 (terça-feira, ano XLVII, nº 25); 9 de dezembro de 1992 (quarta-feira, ano XLVII, nº 26); 10 de dezembro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 27); 17 de dezembro de 1992 (quinta-feira, ano XLVII, nº 28); 19 de dezembro de 1992 (sábado, ano XLVII, nº 29); 23 de dezembro de 1992 (quarta-feira, ano XLVII, nº 30); 28 de dezembro de 1992 (segunda-feira, ano XLVII, nº 30-A); 29 de dezembro de 1992 (terça-feira, ano XLVII, nº 31); 30 de dezembro de 1992 (quarta-feira, ano XLVII, nº 32); e 10 de fevereiro de 1993 (quarta-feira, ano XLVIII, nº 1).

Já para o processo movido contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, são destacados dois documentos, sendo um para o procedimento perante a Câmara dos Deputados e outro relativo ao procedimento no Senado. Como todos os atos já se encontravam cronologicamente organizados no site da Câmara dos Deputados, optou-se por se utilizar daquela compilação oficial, em ambos os casos. Assim, o documento de nº 2 consiste na compilação de todos os atos realizados perante a Câmara dos Deputados, conforme disponibilização em seu site institucional<sup>155</sup>. Naquela página, os atos estão organizados pela ordem cronológica, desde a apresentação da denúncia, em 02/02/2015 até o julgamento da autorização pelo plenário, em 17/04/2016. O documento de nº 3, por sua vez, é referente à tramitação do processo no Senado, constituindo-se da compilação de todos os atos praticados, conforme disponibilizado em seu site institucional<sup>156</sup>, desde a sessão inicial para leitura da denúncia e autorização dada pela Câmara, em 19/04/2016 até o julgamento final pelo plenário, em 25/08/2016.

### 3.1.2 O contexto e os autores

---

<sup>155</sup>Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma> . Último acesso em 02/12/2021.

<sup>156</sup> Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma/o-processo-de-impeachment-no-senado-federal> . Último acesso em 02/12/2021.

Tratando-se de uma análise exclusivamente quanto aos atos e regras processuais (formais), fez-se necessário investigar quais normas estavam vigentes à época da tramitação de ambos os processos, o que, em relação à literatura, à legislação e à jurisprudência, foi construído, também, no âmbito dos capítulos 1 e 2. Em relação aos autores do documento, são na integralidade os agentes envolvidos nos dois processos destacados, incluindo-se os denunciantes, os denunciados e os julgadores. Nos atos de sessões e reuniões, quando se transcreveu falas inicialmente emitidas oralmente sempre foi expressamente indicada a autoria da manifestação com o nome de quem a fez. Nesse cenário, sempre foi possível identificar a autoria de cada um dos documentos e de seu conteúdo.

### 3.1.3 A autenticidade, a confiabilidade do texto, a natureza, os conceitos-chave e a lógica interna do texto

Os documentos analisados encontram-se disponíveis nos sites oficiais da Câmara e do Senado, além de serem fruto de publicação nos diários oficiais respectivos, razão pela qual se presume estarem a sua autenticidade e confiabilidade preservada. Quanto à natureza, todos os textos são documentos públicos. Apenas em casos nos quais foi preciso transcrever informações pessoais é que os autores do documento limitaram a publicidade, incluindo uma tarja. A lógica interna do texto e os conceitos-chave seguem o teor do que já foi levantado nos capítulos 1 e 2 desta dissertação.

## **3.2 Pesquisa documental: comparação dos processos movidos contra os ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff**

Passa-se à análise documental em relação aos dois processos de *impeachment* já realizados no Brasil, notadamente contra os ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vanna Rousseff. Divide-se a exposição em dois subtópicos, o primeiro relativo ao procedimento na Câmara dos Deputados e o segundo ao procedimento seguido no Senado, o objetivo é comparar os ritos aplicados a cada um dos casos, evidenciando-se as suas diferenças e semelhanças existentes.

### 3.2.1 Procedimento na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados, após a vigência da constituição de 1988, passou por uma relevante mudança de papel no processo de *impeachment*. Se na ordem constitucional anterior possuía a atribuição de decretar a acusação, seguindo o processo, inclusive, como parte acusadora caso chegasse à tramitação pelo Senado; agora, sua atuação se limita a conceder uma autorização para que o Senado processe e julgue o presidente da república. Tanto para o caso de 1992, quanto para o caso de 2016, registrou-se rito procedimental muito semelhante, ainda que tenham sido verificadas algumas distinções, principalmente em decorrência da ação de sujeitos específicos do processo, como é o caso da intervenção realizada pelo presidente da Câmara no impeachment contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, que chegou a estabelecer atos que não haviam sido praticados quando da acusação de 1992, o que levou, também, à judicialização da matéria, como se verá.

#### 3.2.1.1 Oferecimento da denúncia

A lei de nº 1.079/1950 estabelece, em seu art. 14, que é permitido a qualquer cidadão denunciar o presidente da república, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados<sup>157</sup>. Essa disposição está presente também na resolução de nº 17, de 1989, que aprovou o regimento interno daquela casa legislativa (art. 218, *caput*)<sup>158</sup>. A constituição brasileira de 1988, por sua vez, nada dispõe sobre quem pode oferecer essa denúncia. Limita-se a remeter para a legislação especial, conforme arts. 85 e 86, a tipificação dos crimes e a definição das normas para processo e julgamento (inclusive, infere-se, a definição sobre quem detém legitimidade para apresentar uma denúncia por crime de responsabilidade).

---

<sup>157</sup> Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados (lei nº 1079/1950).

<sup>158</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 (lei nº 1079/1950).

Assim, sendo todos os cidadãos brasileiros potenciais subscritores de denúncias, essa regra não deixa de contribuir para que a quantidade de pedidos de *impeachment* seja maior, ainda que eventualmente se descubra que alguns deles não têm fundamento fático-jurídico. Explica-se: nessa ordem de coisas, quanto maior for o número de possíveis acusadores, maior será a quantidade virtual de pedidos a serem recebidos. Trata-se, portanto, de uma regra que tem claro objetivo de ampliar as vias para acusação do presidente. Se a intenção fosse outra, por exemplo, poder-se-ia limitar a deputados e senadores da república essa faculdade. Com isso, não parece equivocado imaginar que, em quatro anos, quase 150 milhões de pessoas<sup>159</sup>, em tese, conseguem elaborar mais pedidos de *impeachment* que pouco mais de 600 daqueles representantes. Não se está a afirmar, alerta-se, que esse é o único fator a ser considerado para determinação do número de denúncias. De igual modo, não se está a falar que essa ação independe da prática de crime de responsabilidade. É de se considerar que a prática (ou não) de crimes de responsabilidade por parte do presidente da república também possui relação com a quantidade de pedidos de *impeachment* a serem ofertados. Mesmo assim, não é possível afirmar, com cem por cento de certeza, que um presidente que não pratique qualquer crime de responsabilidade deixará de ser denunciado, ainda que uma única vez. A reflexão, aqui, é que a regra da legitimidade para propositura da denúncia é abrangente o suficiente para facilitar o oferecimento de acusações contra o presidente da república. Nesse cenário, há possibilidade, inclusive, de existirem múltiplas denúncias sobre o mesmo fato, tendo em vista que não necessariamente há comunicabilidade entre os diferentes denunciante; que as denúncias já oferecidas – e ainda não despachadas pelo presidente da Câmara – não estão disponíveis publicamente para conhecimento por parte do povo; e que não é expressamente proibido denunciante diferentes oferecerem denúncias igualmente distintas pelo mesmo fato.

No caso do processo movido contra o ex-presidente Fernando Collor, os responsáveis pela denúncia foram Alexandre José Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo

---

<sup>159</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Censo da democracia: Brasil tem 147,9 milhões de eleitores aptos a votar nas Eleições 2020. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/brasil-tem-147-9-milhoes-de-eleitores-aptos-a-votar-nas-eleicoes-2020>. Último acesso em 2 de dezembro de 2021.

Lavenère Machado<sup>160</sup>. Para comprovação do *status* de cidadão, ambos juntaram certidão de quitação expedida pela justiça eleitoral respectiva<sup>161</sup>. Para a ex-presidenta Dilma Rousseff, a denúncia foi oferecida por Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior, e Janaina Conceição Paschoal, os quais, igualmente, juntaram certidão de quitação eleitoral<sup>162</sup>. Junto dos denunciante, assinaram a peça o advogado Flávio Henrique Costa Pereira e representantes dos movimentos “Brasil Livre”, “Vem Pra Rua”, e “43 Movimentos Contra a Corrupção”<sup>163</sup>.

O art. 16 da lei de nº 1079/1950 fixa que a denúncia deve ser assinada pelo denunciante, com firma reconhecida, e estar acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los. O mesmo texto é reproduzido no §1º, do art. 218, do regimento interno da Câmara dos Deputados.

No caso da denúncia oferecida contra o ex-presidente Fernando Collor, acostou-se a integralidade do relatório dos trabalhos de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) realizada em momento anterior, na qual foram apuradas as faltas que ali são apontadas como crime de responsabilidade<sup>164</sup>. A acusação apresentada possui um total de vinte páginas, sendo endereçada ao presidente da Câmara dos Deputados, incluindo a qualificação dos denunciante e do presidente da república. Demonstrou-se a condição de cidadão possuída por cada um dos acusadores com a menção ao número de seus títulos de eleitores; e indicou-se a tipificação de cada um dos crimes de responsabilidade pelos quais se acusava o presidente da república. No caso, os crimes previstos nos arts. 85, IV (segurança interna do país) e V (a probidade na administração), da constituição brasileira de 1988, e 8º, 7 (permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública), e 9º, 7 (proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo), da lei de nº 1.079/1950.

No primeiro tópico, os denunciante escreveram acerca de seu ponto de vista quanto à natureza do processo de *impeachment*. Deixou-se exposta a opinião de oposição entre o julgamento de um crime comum e o de um crime de responsabilidade, o qual, em sua visão, se revestia de caráter eminentemente

---

<sup>160</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 9.

<sup>161</sup> Documento nº 1. Volume 1, anexos da denúncia, pp. 30 e 31.

<sup>162</sup> Documento nº 2. Anexos da denúncia, pp. 70, 71 e 72.

<sup>163</sup> Documento nº 2. Denúncia, p. 68.

<sup>164</sup> Documento nº 1. Volume 1, anexos da denúncia, pp. 47 e seguintes.

político, sendo a “sanção extrema contra o abuso e a perversão do poder político”<sup>165</sup>. Além disso, frisaram que o processo de *impeachment* leva a cabo a ideia de que “o povo é o grande juiz dos governantes”<sup>166</sup>, razão pela qual os representantes eleitos deviam funcionar como julgadores levando em consideração essa vontade dos eleitores. Nesse ponto, foram mencionadas, inclusive, manifestações populares a favor do afastamento de Fernando Collor da presidência. Por fim, como em sua argumentação o crime de responsabilidade “escarnece e vilipendia a soberania popular”<sup>167</sup>, afirmaram que devia o fato ser “julgado com base nos sólidos e largos princípios da moralidade política”<sup>168</sup>. É por isso, também, que fizeram forte referência ao decoro político e ao comportamento assumido pelo presidente da república diante das acusações.

A partir do tópico seguinte, iniciou-se a exposição dos fatos considerados criminosos, dividindo-os em quatro seções distintas. A primeira referente a supostas “vantagens indevidas” auferidas pelo ex-presidente; a segunda quanto ao “tráfico de influência” por ele alegadamente praticado; a terceira relativa à “mentira” no exercício da função pública; e a última quanto a “grave omissão” registrada em relação ao comportamento ilegal de subordinados (e amigos) do ex-presidente.

Em síntese, narrou-se que desde o dia 15 de março de 1990, Fernando Collor e seus familiares, incluindo a esposa, a ex-esposa e a mãe, receberam indevidamente expressivas quantias em dinheiro, além de outros bens sem indicação da origem lícita das vantagens. E mais:

Essas transferências de dinheiro e de bens eram feitas reiteradamente, seja mediante depósitos em conta bancária da secretária particular do denunciado e de seus familiares, seja mediante pagamentos diretos a empresas que venderam alfaias para guarnecer a residência particular do Presidente, ou que prestaram serviços de empreitada neste ou em outro imóvel de seu uso ou propriedade, além daquela que lhe vendeu um veículo Fiat Elba (A relação dessas transferências e pagamentos consta do relatório da CPI).<sup>169</sup>

Afirmou-se ter sido descoberto que todas essas vantagens partilhadas com o ex-presidente eram provenientes de organização criminosa, com atividades

<sup>165</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 10.

<sup>166</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 10.

<sup>167</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 10.

<sup>168</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 11.

<sup>169</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 14.

centradas na exploração de prestígio e tráfico de influência, comandada pela pessoa de Paulo César Cavalcante Farias. A denúncia se baseou em relatório de CPI anterior, que foi assim transcrito:

Paulo César Cavalcante Farias teria dito que mantinha sociedade informal com o Presidente da República a quem transferia 70% dos lucros. Este detalhe é relevante. Primeiro, porque se a sociedade existe, investigar a atividade de Paulo César implica investigar a atividade do sócio, para cujo efeito esta CPI não dispõe de poderes; segundo, porque as investigações posteriores, mesmo que o Presidente fosse investigado, encontraram evidências sobre essa relação, verificando-se efetivamente que Paulo César financiava, inclusive através de contas fantasmas, despesas pessoais do Presidente da República.<sup>170</sup>

Os denunciantes argumentaram que essa relação de sociedade mantida pelo presidente da república com a pessoa de Paulo César Cavalcante Farias era utilizada por este último, a título de exploração de prestígio, para que a atividade conseguisse ainda mais recursos, indevidamente. O agravante era que tal situação fazia parte do conhecimento do próprio presidente da república, que, mesmo sabendo disso, em nada intervinha, até mesmo porque, como afirmado na denúncia, algum lucro chegava às suas mãos. Para tanto, citam caso de contrato firmado entre a empresa VASP, ligada àquele empresário, e a Petrobras que sofreu a interferência direta desse agente:

É singular o caso da VASP com a Petrobrás. Suficiente citar, como registra o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, as pressões exercidas pelo empresário Paulo César Farias junto ao presidente daquela empresa estatal, Luiz Octávio da Motta Veiga, visando que a mesma contratasse, em favor da VASP, o lesivo mútuo de U\$ 40,000,000 (quarenta milhões de dólares), para pagamento em dez anos, apenas com a correção cambial.

Conforme depoimento de Motta Veiga na CPI, além da interferência de Paulo César Farias – que lhe disse que o poder que exercia provinha diretamente do Presidente da República –, também o cunhado do denunciado, Embaixador Marcos Antonio de Salvo Coimbra, Secretário Geral da Presidência da República, fez-lhe o mesmo pedido de empréstimo, que fora considerado prejudicial à Petrobras pelos pareceres de seus órgãos técnicos.<sup>171</sup>

É também destacado pronunciamento oficial realizado pelo presidente após a publicação de entrevista com seu motorista particular pela revista “Isto É”.

<sup>170</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, pp. 20-21.

<sup>171</sup> Documento nº 1. Volume 1, denúncia, p. 17.

Segundo a denúncia, as falas do presidente afirmavam que todas as suas despesas pessoais eram pagas com recursos próprios, negando, por conseguinte, que tenha recebido depósitos em dinheiro de empresas ligadas a Paulo César Cavalcante Farias. Sendo comprovado pela CPI que tais depósitos ocorreram, os denunciantes afirmam que é indecorosa a conduta do presidente da república de, em pronunciamento oficial, mentir à população brasileira, ainda mais porque, com essa finalidade, ele apresentou documentação cujo teor havia sido alterado para fazer crer que nenhuma dessas faltas tinham sido cometidas.

Ao final, os denunciantes requerem a juntada do relatório final da CPI, bem como de recortes de jornais com pronunciamento oficial de Fernando Collor sobre as acusações. Um rol de 6 testemunhas foi indicado. Aqui, registra-se que tanto a lei de nº 1.079/1950, em seu art. 16, quanto o regimento interno da Câmara dos Deputados, no §1º do art. 218<sup>172</sup>, apenas estabelecem número mínimo de 5 testemunhas, deixando de fixar quantidade máxima. Também é estabelecido que a prova testemunhal não é obrigatória, devendo ser empregada apenas nos casos compatíveis com a sua produção.

Já para o *impeachment* contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, as acusações centraram-se em aspectos técnicos ligados à administração e às contas públicas. Apesar de, formalmente, a denúncia ter se apresentado de modo semelhante àquela oferecida contra Fernando Collor, incluindo endereçamento ao presidente da Câmara dos Deputados, e a qualificação dos denunciantes e da denunciada; em seu conteúdo, ela diferiu perceptivelmente da anterior. Não foi atribuída à denunciada, por exemplo, qualquer prática de beneficiamento pessoal, como a aquisição de vantagens ilícitas. Tanto que os anexos da denúncia se constituíram em relatórios detalhados, e complexos, sobre despesas e receitas da União, empregando-se termos e conceitos como “déficit”, “superavit”, “metas financeiras”, regramentos próprios das leis de responsabilidade fiscal e diretrizes orçamentárias. Os crimes de responsabilidade, naquele documento, foram divididos em três subtópicos igualmente técnicos: “Dos Decretos Ilegais. Crime do art. 10, itens 4 e 6 da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950”; “Das Práticas Ilegais de

---

<sup>172</sup> § 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo (art. 218, do regimento interno).

Desinformações Contábeis e Fiscais - As chamadas pedaladas fiscais” e “Do não Registro de Valores no Rol de Passivos da Dívida Líquida do Setor Público- Crime de Responsabilidade capitulado no artigo 9º. da Lei 1.079/50”.<sup>173</sup> Em uma comparação entre o teor das denúncias oferecidas contra Collor e Dilma, Rafael Mafei escreve que enquanto o enredo do *impeachment* de 1992 era de fácil compreensão popular, as imputações de 2016 eram “tecnicamente complicadas”, o que culminou com a dificuldade de assimilar a situação por grande parte da população brasileira: “em junho de 2016, já sob a presidência (ainda interina) de Michel Temer, apenas um terço dos brasileiros sabia que Dilma havia sido afastada pelas tais pedaladas fiscais”.<sup>174</sup>

É de se registrar, ainda, que os crimes de responsabilidade imputados à ex-presidenta Dilma Rousseff se referiram tanto ao mandato à época em curso quanto ao anterior – o que não ocorreu no caso Collor. Aliás, as destacadas “pedaladas fiscais” ocorreram em sua maioria no primeiro (e antigo) mandato da ex-presidenta. Nos anos de 2013 e 2014, conforme aponta a denúncia, essas manobras foram realizadas em relação a valores de dinheiro mais significativos e com a frequência muito mais elevada que em mandatos de presidentes anteriores, o que sugeria que não se tratavam de ocorrências episódicas e sim de uma prática reiteradamente intencional (destaque-se estudo realizado pelos jornalistas Sérgio Spagnuolo e Tai Nalon, apontando que Dilma “pedalou” 35 vezes mais que Lula e Fernando Henrique Cardoso juntos).<sup>175</sup>

Também em razão disso é que, na denúncia, foi aberto tópico para destacar a possibilidade de a presidenta ser responsabilizada por crime de responsabilidade cometido nessas circunstâncias, isso porque, na doutrina, ventilou-se a tese de que a reeleição “passava uma borracha” nas faltas pretéritas. Nessa situação hipotética, ainda que o presidente tivesse cometido tais delitos, o próprio povo teria novamente eleito aquele mesmo chefe do executivo, pelo que se questionaria: como os representantes, logo em seguida, teriam a legitimidade para retirá-lo do posto? Vencer essa discussão mostrou-se importante para a acusação porque as

---

<sup>173</sup> Documento nº 2. Denúncia, pp. 4-68.

<sup>174</sup> MAFEI, Rafael. Como remover um presidente, 2021, p. 198.

<sup>175</sup> SPAGNUOLO, Sérgio; NALON, Tai. Dilma ‘pedalou’ 35 vezes mais que Lula e FHC juntos. Disponível em: <https://www.aosfatos.org/noticias/dilma-pedalou-35-vezes-mais-que-lula-e-fhc-juntos/>. Último acesso em: 2 de dezembro de 2021.

“pedaladas” fiscais praticadas pelo governo no ano de 2015 estavam equiparadas, em forma e quantidade, àquelas também realizadas por outros presidentes no passado. Apenas os registros dos anos de 2013 e 2014 é que representavam alguma anormalidade, como destacado pela denúncia. Cita-se:

### 3.3 - Possibilidade de responder por crime praticado em mandato anterior

(...)

Decorre destas razões de decidir que a rejeição à comunicação entre as ilegalidades praticadas em um mandato e a responsabilidade no mandato ulterior do reeleito vai de encontro ao princípio republicano, o que se aplica para quaisquer dos poderes constituídos, pois nenhum deles está alheio à noção de fiscalização e de responsabilidade. Como diz o Ministro Relator, "nenhum membro de qualquer instituição da República está acima da Constituição".

A verdade é que a tese defendida e amplamente divulgada pelos defensores da denunciada não possui qualquer embasamento jurídico. Não há como admitir que teses infundadas se tornem efetivas apenas por serem repetidas.<sup>176</sup>

Nos pedidos, além da autorização ao Senado para processar e julgar o *impeachment*, foram requeridas diligências consistentes na notificação do Tribunal Superior Eleitoral, do STF, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região e da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba-PR, “para que enviem a íntegra dos procedimentos referentes, respectivamente, às contas de campanha da denunciada e à Operação Lava Jato”<sup>177</sup>; na expedição de ofício ao Tribunal de Contas da União para encaminhamento de “cópia de processos, procedimentos, pareceres, estudos, auditorias ou qualquer outra informação em que constem elementos que digam respeito a investigações, constatações ou qualquer outra prova referente à prática de irregularidades pelo Governo federal , no ano de 2015”<sup>178</sup>; além de terem sido indicadas 5 testemunhas.<sup>179</sup>

#### 3.2.1.2 Recebimento da denúncia pelo presidente da Câmara dos Deputados

<sup>176</sup> Documento nº 2. Denúncia, pp.58-59.

<sup>177</sup> Documento nº 2. Denúncia, pp.66-67.

<sup>178</sup> Documento nº 2. Denúncia, p. 67.

<sup>179</sup> Documento nº 2. Denúncia, p. 67.

Tanto a lei nº 1079/1950<sup>180</sup> quanto o regimento interno da Câmara dos Deputados<sup>181</sup> estabelecem que, recebida a denúncia pelo presidente daquela casa legislativa, deve ser o documento lido na sessão seguinte e despachado à comissão especial eleita, composta por representantes de todos os partidos, para que opine quanto ao teor da acusação.

O art. 218 do regimento interno da Câmara, em seu §2º, acrescenta, para além das disposições da lei nº 1079/1950, que o presidente da Câmara dos Deputados deverá verificar o preenchimento pela denúncia dos requisitos dispostos no §1º do art. 218, relativos aos aspectos formais da acusação (incluindo-se a assinatura dos denunciantes, firma reconhecida, a juntada de documentos a título de prova, e a indicação de testemunhas). O §3º do mesmo artigo ainda estabelece que caberá recurso ao plenário do despacho que indeferir o recebimento da denúncia.

Embora a legislação se utilize da expressão “recebimento da denúncia”, o que acontece, em verdade, é a determinação de sua tramitação, sendo a acusação impedida de prosseguir enquanto o presidente da Câmara não proceder ao que dispõe o §2º, do art. 218, do regimento interno daquela casa legislativa. Isso porque o aquele agente não fará qualquer análise quanto ao conteúdo da denúncia oferecida. Como estabelecem a lei nº 1079/1950 e o regimento interno da Câmara dos Deputados, esse “recebimento da denúncia” se resume à determinação da leitura de seu texto na sessão seguinte. Os requisitos mínimos a serem verificados, atribuição acrescida exclusivamente pelo regimento interno, são objetivos e se limitam a aspectos formais. Em nenhum momento, segundo a legislação, o presidente da Câmara se detém ao mérito da acusação já nessa fase.

O despacho que deu prosseguimento à denúncia, para o caso do ex-presidente Fernando Collor, foi construído exatamente nesse sentido, com a atribuição do presidente da Câmara se resumindo a verificar as condições de tramitação. Especificamente, detendo-se aos requisitos do art. 218 do regimento interno da Câmara dos Deputados, em uma análise exclusivamente formal. Isso

---

<sup>180</sup> Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma (lei nº 1079/1950).

<sup>181</sup> Art. 218, § 2º. Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos (regimento interno).

porque o mérito necessariamente seria discutido de forma colegiada, no âmbito da comissão especial a ser eleita.

No caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, por outro lado, esse “recebimento” foi procedido de forma diversa, através de uma decisão com 23 páginas, na qual o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, discorreu longamente sobre os fatos. Em certo ponto, aquele agente até mesmo citou atribuição que não encontra amparo em qualquer norma do direito brasileiro: a de averiguar se estão presentes indícios mínimos de materialidade e autoria. Transcreve-se, grifo nosso:

É indubitosa, portanto, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados para determinar se as denúncias pela prática de crime de responsabilidade cumprem os requisitos legais, **aí incluída a imputação de conduta tipificada pela Lei dos Crimes de Responsabilidade e a existência de indícios mínimos de autoria e materialidade.**<sup>182</sup>

Em outro momento, é possível verificar que ele avalia, inclusive, o mérito das acusações, chegando a afirmar que algumas delas estão fundamentadas apenas em “ilações e suposições”, conforme se transcreve:

Não há dúvida de que todas as acusações formuladas pelos DENUNCIANTES são gravíssimas, mas, por outro lado, é igualmente certo também que muitas delas estão embasadas praticamente em ilações e suposições, especialmente quando os DENUNCIANTES falam da corrupção na PETROBRAS, dos empréstimos do BNDES e do suposto lobby do ex-Presidente da República LUÍS INACIO LULA DA SILVA.<sup>183</sup>

Em referência a mais uma atribuição que até então não estava prevista, o presidente da Câmara, para o caso da ex-presidenta Dilma, afirmou ser possível “receber” a denúncia apenas em relação a parte das imputações. Naquele ato, ele decidiu que não poderia a denúncia ser recebida em relação aos crimes supostamente praticados em mandato anterior, citando como fundamento o art. 86, §4º, da constituição brasileira de 1988; o podendo ser em relação àqueles praticados no mandato à época vigente, em um verdadeiro “recebimento parcial” da denúncia, grifo nosso:

Além disso, os fatos e atos supostamente praticados pela DENUNCIADA em relação a essa questão **são anteriores ao atual mandato.** Assim, com todo respeito às muitas opiniões em sentido contrário, considero inafastável a aplicação do **§ 4º do art. 86 da Constituição Federal**, o qual estabelece

<sup>182</sup> Documento nº 2. Ata da sessão 378.1.55.O, realizada em 3/12/15, p. 130.

<sup>183</sup> Documento nº 2. Ata da sessão 378.1.55.O, realizada em 3/12/15, p. 131.

**não ser possível a responsabilização da Presidente da República por atos anteriores ao mandato vigente.**

Deixei claro em decisões anteriores que não ignoro a existência de entendimento contrário, especialmente em razão de o dispositivo citado ser anterior à emenda constitucional que permitiu a reeleição para os cargos do Poder Executivo. Porém, não se pode simplesmente ignorar que o constituinte reformador teve a oportunidade de revogar ou alterar o § 4º do art. 86 e não o fez, restando mantida, portanto, a sua vigência.

12. Sob outra perspectiva, contudo, a denúncia merece admissão. Como anteriormente consignado, além dos requisitos formais estabelecidos na legislação, devidamente preenchidos na espécie, **cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados, nessa fase de admissibilidade ou deliberação da denúncia, verificar a presença dos requisitos materiais para o seu recebimento.**<sup>184</sup>

Outro ponto importante associado a essa fase do procedimento é que não há, como se verifica, qualquer prazo expressamente estipulado para que o presidente da Câmara o faça. É por isso que, em uma leitura inicial, pode se interpretar que está no âmbito da discricionariedade daquele agente o início do processo de *impeachment* presidencial. Essa posição, contudo, merece ser discutida com mais atenção, sob pena de ser esvaziada a própria lógica de um sistema de *impeachment* em que qualquer cidadão é parte legítima para denunciar o presidente da república.

Tânia Oliveira chega a se referir a essa atribuição do presidente da Câmara como um “superpoder”, afirmando que o “vazio jurídico” existente em relação a essa fase do procedimento leva a interpretações equivocadas que sugerem estar, de fato, a critério daquele agente o início do processo<sup>185</sup>. Nesse mesmo sentido, Rafael Mafei escreve que se tornou prática constante o “engavetamento” de pedidos de *impeachment* (referindo-se à atuação de Eduardo Cunha, presidente da Câmara por ocasião do processo movido contra a ex-presidenta Dilma Rousseff em 2016):

A decisão de engavetar a denúncia, como fizera com 41 acusações anteriores, ou dar prosseguimento a ela cabia a Cunha. Segundo as regras formais e convenções políticas da Câmara, esse é um dos poderes praticamente absolutos do presidente da casa: enquanto ele não toma alguma decisão, seja pelo encaminhamento ou pelo arquivamento, instaura-se um limbo jurídico para o qual não há modo eficaz de reação.<sup>186</sup>

<sup>184</sup> Documento nº 2. Ata da sessão 378.1.55.O, realizada em 3/12/15, pp. 132-133.

<sup>185</sup> OLIVEIRA, Tânia M.S. Crimes do Presidente da República e o superpoder do Presidente da Câmara, 2021.

<sup>186</sup> MAFEI, Rafael. Como remover um presidente, 2021, p. 243.

Em uma análise da situação, não há como deixar de frisar a forma como se relacionam essa norma e a regra que atribui a qualquer cidadão brasileiro a legitimidade para oferecimento da denúncia. Isso porque dizer que não há qualquer prazo para que o faça significa colocar as duas disposições como incompatíveis. Explica-se: nesse cenário, enquanto a primeira regra traria uma ideia de generalidade, de maiores oportunidades para oferecimento de uma acusação; a outra representaria uma limitação a esse exercício, até mesmo porque de nada adianta poder oferecer uma denúncia se ela nunca chegar até a comissão especial que a apreciará. Com uma população numerosa, não é irrazoável imaginar que a quantidade de possíveis pedidos a serem apresentados nos quatro anos de mandato de um presidente pode ser expressiva. Isso é demonstrado em levantamento realizado pela Agência Pública<sup>23</sup>, no qual se lista um total de 141 denúncias oferecidas contra o atual presidente Jair Bolsonaro só até novembro de 2021 (3º ano de mandato). O ex-presidente Michel Temer, segundo a mesma pesquisa, recebeu 31 denúncias em apenas pouco mais de 2 anos de mandato (31 de agosto de 2016 a 31 de dezembro de 2018). Contra a ex-presidenta Dilma Rousseff foram protocoladas 68 denúncias; contra o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, 37; e contra o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, 24 pedidos, conforme o mesmo levantamento.

A partir disso, pode se verificar que coexistem dois prazos diferentes incidentes contra essa faculdade: um material e outro processual. No art. 15 da lei de nº 1079/1950 se estabelece que a denúncia só pode ser recebida enquanto o presidente da república “não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Necessariamente, portanto, não se pode oferecer uma denúncia por crime de responsabilidade contra um presidente cujo mandato já se encerrou. O mesmo ocorre nos casos em que a denúncia tenha sido apresentada na vigência do mandato, mas o presidente da república, antes da apreciação da acusação, deixou definitivamente aquela função, de modo que não pode o presidente da Câmara recebê-la, e mandar proceder à sua leitura em plenário. Assim, embora não tenha sido expressamente estabelecido um prazo processual para que o presidente da Câmara receba a denúncia, há esse prazo (material) de quatro anos (ou até o término) do mandato incidindo contra tal disposição, sob pena de se perder o objeto da denúncia. Veja-se que se o regimento interno da Câmara e a Lei nº 1079/1950

preveem a todo cidadão brasileiro o direito de denunciar o presidente da república por crime de responsabilidade (quando ele o tiver cometido, claro), pode-se inferir que tem o direito de ter a sua denúncia apreciada, até mesmo porque, presume-se tratar-se de acusação que merece o mínimo de credibilidade a ponto de, pelo menos, ter o seu conteúdo analisado.

Poder-se-ia, portanto, afirmar que a legislação ainda não prevê prazo processual, mas que o prazo material para que o presidente da Câmara receba a denúncia é o fim do mandato presidencial, até mesmo porque não poderá fazê-lo depois disso. Se uma denúncia é apresentada logo no início do mandato, por certo ainda poderá fazê-lo pelos próximos 4 anos. Por outro lado, se a denúncia é apresentada no último ano de mandato, terá que recebê-la nos meses restantes. Como se admitir que existam denúncias contra o presidente da república, pela prática de crime de responsabilidade, que nunca serão despachadas? Uma coisa é dizer que não há um prazo processual fixo estabelecido expressamente pela constituição e legislação extravagante – o que não significa que inexistente prazo material para tanto.

Veja-se que a lei de nº 1079/1950 e o regimento interno da Câmara dos Deputados afirmam que a denúncia só poderá ser recebida “enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Na ausência de uma determinação expressa, deve ser esse prazo respeitado. Tomar o outro caminho significa fixar que é o presidente da Câmara, sozinho, quem decide se uma denúncia de *impeachment* é apreciada ou não. Como a lei não estabelece qualquer dever de análise do mérito da denúncia, apenas a verificação quanto às condições de tramitação, tal condição levaria à instalação de situação na qual por mais horrorosos que fossem os crimes de responsabilidade cometidos pelo presidente da república, poderia o presidente da Câmara ignorar tais fatos, por livre vontade.

Ressalte-se, por fim, que a existência de um prazo material não necessariamente implica na desnecessidade de um prazo processual. No caso, essa condição é melhor verificada ao se permitir fazer uma analogia com os prazos material e processual existentes no processo penal comum. Nas ações penais públicas, por exemplo, o prazo para oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, nos termos do art. 46 do CPP, é de 15 dias em se tratando de réu solto (prazo processual). Isso, no entanto, não significa que o órgão ministerial não possa

oferecê-la depois de esgotado esse tempo. Como dispõe o art. 29, também do CPP, a consequência processual é que fica autorizado o ajuizamento de ação penal privada pelo ofendido. A situação seria diferente, frisa-se, se um prazo material fosse perdido, como é o caso do instituto da prescrição.

O art. 109 do CP fixa os prazos a partir dos quais se verifica a prescrição, sendo esse um prazo material. Assim, se o limite designado é ultrapassado, não há outra medida a ser adotada senão a declaração de extinção da punibilidade. No caso do *impeachment* presidencial, a partir de tal analogia, verifica-se que não há qualquer prazo processual vigente para recebimento da denúncia pelo presidente da Câmara, mas que há um prazo material previsto pela lei nº 1079/1950, qual seja: o fim do mandato do presidente da república.

### 3.2.1.3 *Constituição de comissão especial*

A lei nº 1079/1950, no art. 19, determina que a comissão especial na Câmara, respeitada a proporção, será eleita e composta de representantes de todos os partidos políticos. A mesma disposição está contida no art. 218, §2º, do regimento interno da Câmara dos Deputados.

Inexistindo maiores detalhes quanto à forma dessa eleição, no processo movido contra o ex-presidente Fernando Collor, o modo como se realizaria a escolha foi definido a partir de discussão e consenso entre o presidente da Câmara e os líderes dos blocos parlamentares respectivos<sup>187</sup>. Em relação ao processamento pela Câmara dos Deputados, nesse caso, as atas de sessões e reuniões apresentaram-se bastante resumidas. Assim, apesar de se registrar a existência de uma discussão, não foi possível ter acesso ao inteiro teor das falas e argumentos expostos, descreve-se, apenas, que foi convocada reunião com os líderes de blocos parlamentares “com o objetivo de estabelecer os critérios da constituição da Comissão Especial criada com base no artigo 17, inciso I, alínea m, do Regimento Interno da Câmara”.<sup>188</sup>

<sup>187</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 417.

<sup>188</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 417-418.

O citado dispositivo do regimento interno, que não se refere especificamente ao *impeachment*, mas sim a todo o processo legislativo, estabelece que é atribuição do presidente da Câmara dos Deputados, quanto às sessões, “nomear Comissão Especial, ouvido o Colégio de Líderes”<sup>189</sup>. Veja-se que, nesse cenário, não está disposto que a comissão especial será eleita, e sim que é atribuição do presidente da Câmara a nomear, após consulta ao colégio de líderes. Não há como deixar de notar, portanto, que as duas regras possuem alcances distintos. A lei nº 1079/1950 determina, expressamente, a eleição da comissão especial que opinará sobre a denúncia por crime de responsabilidade. À época, optou-se por escolher dispositivo diverso, do regimento interno, que, por outro lado, dispõe sobre a atribuição do presidente da Câmara de nomear comissão especial após ouvir o colégio de líderes. O que se deve questionar, portanto, é se essa nomeação pelo presidente da Câmara pode ser considerada uma eleição nos termos do art. 19 da lei nº 1079/1950. Isso porque, na redação do art. 17 do regimento interno, que estabelece as atribuições do presidente da Câmara em geral, a decisão final quanto à constituição da comissão especial está a cargo daquele agente. Nesse sentido, embora se preveja que o colégio de líderes será ouvido, não há como se afirmar, a partir daquele dispositivo, que a nomeação está necessariamente vinculada à opinião do colégio de líderes. Veja-se que se trata de nomeação de atribuição do presidente da Câmara, apenas. O mesmo não aconteceria se uma eleição fosse levada a efeito. E é aí que melhor se visualiza a diferença entre uma eleição e uma nomeação a partir de um único indivíduo.

Na ata da sessão para constituição da comissão de *impeachment* de 1992, essa situação se concretizou. No documento, registrou-se que a proposta do partido dos trabalhadores foi “acolhida por unanimidade”, da seguinte forma:

(...) no sentido da constituição de Comissão a ser composta por quarenta e nove titulares e igual número de suplentes, cujas vagas seriam distribuídas pelas bancadas partidárias da seguinte forma: Bloco Parlamentar: 10 (dez); Partido do Movimento Democrático Brasileiro: 9 (nove); Partido Democrático Social: 4 (quatro); Partido Democrático Trabalhista: 3 (três); Partido da Social Democracia Brasileira: 4 (quatro); Partido dos Trabalhadores: 3 (três); Partido Trabalhista Brasileiro: 2 (dois); Partido Democrata Cristão: 2 (dois); Partido Liberal: 2 (dois); Partido Trabalhista Renovador: 2 (dois); Partido Socialista Brasileiro: 1 (hum); Partido Social Trabalhista: 1 (hum); Partido Comunista do Brasil: 1 (hum); Partido das Reformas Sociais: 1 (hum);

<sup>189</sup> Art. 17, inciso I, alínea m, do regimento interno.

Partido Popular Socialista: 1 (hum); Partido Verde: 1 (hum); Partido Republicano Progressista: 1 (hum); e Partido Social Democrático: 1 (hum). Ficou acordado que as lideranças partidárias fariam as indicações dos Deputados objetivando o preenchimento das respectivas vagas até o meio-dia da próxima terça-feira, dia 8 de setembro.<sup>190</sup>

Veja-se que mesmo tendo o presidente da Câmara acatado a posição “da unanimidade” do colégio de líderes, o processo de escolha ainda se mostra distante de uma eleição. Tanto que, após decidir sobre as respectivas proporções, estabeleceu-se que as lideranças partidárias é que farão a indicação dos deputados para preencher as respectivas vagas.

O termo eleição remete a votos múltiplos, sendo essas opiniões individuais somadas para que, ao final, se chegue à decisão sobre quem foi eleito. O termo “nomeação pelo presidente”, por outro lado, coloca nas mãos daquele a decisão final. Ainda que seja mencionada que essa escolha será feita depois de “ouvir o colégio de líderes”, o que se tem é que uma eleição com o voto de uma única pessoa não passa de uma escolha individual. Afinal de contas, o que o impediria de contrariar a opinião dos líderes de blocos parlamentares? Em relação à presidência e vice-presidência da comissão, assim como à ocupação da função de relator, ata de reunião realizada em 8 de setembro de 1992 revelou que sua constituição foi uma escolha da unanimidade dos membros da comissão especial, após proposta encaminhada pelo colégio de líderes<sup>191</sup>.

Já para o caso do processo movido contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, inicialmente, seguiu-se uma sistemática diferente, onde puderam concorrer duas chapas, uma composta por deputados indicados pelos líderes dos blocos partidários, e outra por candidaturas avulsas, seguindo-se a proporção necessária:

(...) comunico ao Plenário a seguinte decisão:

a) a eleição será realizada por chapas fechadas, considerando-se a Chapa 1 aquela cujos integrantes foram indicados pelos senhores Líderes, e a Chapa 2 - "Unindo o Brasil" aquela composta por indicações individuais dos parlamentares que expressamente manifestaram sua vontade de integrá-la, resguardando-se, assim, a participação democrática de todos os Deputados no pleito, respeitados a proporcionalidade partidária e o direito de participação das bancadas minoritárias, conforme o art. 8º, caput, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados;<sup>192</sup>

<sup>190</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 417.

<sup>191</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 426.

<sup>192</sup> Documento nº 2. Decisão do presidente da Câmara dos Deputados, p. 3971.

Após a judicialização da matéria, como relatado no capítulo 2, foi realizada nova eleição, dessa vez sob chapa única, mediante votação nominal aberta; seguindo-se a eleição de seu presidente e relator<sup>193</sup>. É de se registrar, também, que, ainda nessa fase, foi atravessada uma petição pelos denunciante requerendo a juntada de delação premiada realizada pelo senador Delcídio do Amaral no âmbito de processo judicial; tal juntada foi deferida ainda pelo presidente da Câmara, que notificou a denunciada para manifestação<sup>194</sup>.

Ao iniciar suas atividades, a comissão especial procedeu a três reuniões para definição do roteiro de trabalho a ser seguido<sup>195</sup>. Após a última das sessões, um dos deputados membros requereu a realização de diligência consistente na oitiva de quatro convidados, sendo dois deles os denunciante Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal<sup>196</sup>. Na reunião, cada um dos denunciante dispuseram de 30 minutos como tempo de fala. Tal medida, semelhante ao que se propôs (mas não ocorreu) no processo contra o ex-presidente Fernando Collor, justificou-se como inclusa no âmbito das “diligências necessárias ao esclarecimento da denúncia”, a que se refere o art. 20 da lei nº 1079/1950<sup>197</sup>.

### *3.2.1.4 Apresentação de defesa*

O §4º do art. 218 do regimento interno da Câmara fixa que o presidente da república será notificado para, querendo, apresentar manifestação quando à denúncia no prazo de dez sessões. Esse procedimento, claro, se a denúncia preencher os requisitos legais autorizadores de sua tramitação. A lei de nº 1079/1950 não trata desse direito de defesa já no início do andamento pela Câmara.

No caso do processo movido contra o ex-presidente Fernando Collor, apesar de ele ter que apresentar defesa apenas perante a comissão especial, já que é esse o órgão que opinará sobre a denúncia e a defesa, nos termos do art. 218 do regimento interno, foi o presidente da Câmara, depois da leitura da denúncia e

<sup>193</sup> Documento nº 2. Ata da sessão nº 043.2.55.O, p. 43.

<sup>194</sup> Documento nº 2. Ata da reunião da comissão especial nº 0150/16, p. 15.

<sup>195</sup> Documento nº 2. Reuniões nº 0150/16, 0152/16 e 0168/16.

<sup>196</sup> Documento nº 2. Ata da reunião da comissão especial nº 0169/16, p. 26.

<sup>197</sup> Documento nº 2. Ata da reunião da comissão especial nº 0187/16, p. 3.

constituição daquela comissão, que determinou a notificação do denunciado para esse fim.

Observa-se que o prazo concedido foi inicialmente de cinco sessões. É por isso que, como se viu no capítulo 2, foi tal ato objeto de questionamento judicial, até mesmo porque o próprio regimento interno da Câmara previa um prazo maior, de dez sessões, para a apresentação de defesa. Após a decisão do STF, foi aditada a notificação para que se acrescentassem mais cinco sessões na contagem do prazo, totalizando-se os dez previstos em lei.

Depois disso, Fernando Collor apresentou a defesa no último dia do prazo, em 22 de setembro de 1992, denominando-a “alegações preliminares de defesa”. A peça apresentou estrutura bipartida com uma primeira página de interposição endereçada ao presidente da comissão especial da Câmara; e argumentos, em separado, endereçados à própria comissão<sup>198</sup>. Em seu conteúdo, a defesa trouxe questionamentos quanto ao procedimento para o *impeachment* presidencial, os quais serão expostos a seguir, ignorando-se, por não compor o objetivo do trabalho, aqueles relacionados ao mérito da acusação.

No primeiro tópico, o ex-presidente afirmou que deveriam ser respeitados os seus “direitos de acusado”, razão pela qual, em sua visão, já na fase de tramitação perante a Câmara, deveriam ser deferidos os requerimentos de produção de provas. Nesse ponto, toda a argumentação foi dirigida a acentuar a necessidade de serem respeitados direitos e garantias processuais já conferidos aos réus no processo penal. E continua:

Ficará bem demonstrado nestas alegações que as provas indicadas e as diligências requeridas são absolutamente indispensáveis ao exercício do direito de defesa e, por isso, não poderão ser negadas, mesmo que a dilação probatória venha a contrariar as poderosas forças oposicionistas, os interesses eleitoreiros de alguns e as desmedidas ambições de poder de muitos.<sup>199</sup>

Nesse mesmo sentido, também foi levantada uma preliminar de inépcia da denúncia. Quanto a isso, o denunciado afirma que, assim como no processo penal, para o crime de responsabilidade, também deve a conduta típica ser descrita

---

<sup>198</sup> Documento nº 1. Volume 1, defesa preliminar, p. 459.

<sup>199</sup> Documento nº 1. Volume 1, defesa preliminar, pp. 463-464.

minuciosamente, de modo a se deixar claro como os fatos se amoldam ao tipo penal indicado. O ex-presidente ressaltou que na denúncia recebida contra ele não existia uma acusação, apenas argumentos políticos:

Em vez de descrever condutas típicas e demonstrar seu enquadramento nos dispositivos legais invocados, os denunciante produziram algo como um manifesto político ou uma conclamação de correligionários, de que não resultou uma acusação séria e idônea por eventuais crimes de responsabilidade, mas uma passeata de militantes políticos em direção ao Congresso Nacional, onde os recebeu o ilustre Presidente da Câmara dos Deputados com um caloroso discurso sob o mote “aquilo que o povo quer, esta Casa acaba sempre querendo”.<sup>25</sup>

Uma segunda preliminar foi levantada sob o título “nullum crimen nulla poena sine lege”, afirmando-se que não há como o ex-presidente ter praticado um crime de responsabilidade porque a lei nº 1079/1950 é anterior à constituição de 1988 e não existe uma lei nova, elaborada já sob a vigência daquela, que tenha estabelecido quais são os crimes de responsabilidade<sup>200</sup>. Nesse caso, como a constituição expressamente determinou que tais crimes seriam listados pela legislação infra-constitucional, qualquer ato que o presidente praticasse não poderia ser assim classificado.

Também foi afirmado, no tópico seguinte, que careciam os denunciante de legitimidade ativa para oferecer a denúncia. Isso porque entendeu o denunciado que a ação penal movida para apurar a prática de crime de responsabilidade é pública, e quem detém a legitimidade para fazê-la, segundo a constituição, é o Ministério Público. Para isso, citou o art. 129 do texto constitucional no qual se prevê que compete ao Ministério Público, privativamente, promover a ação penal pública.<sup>201</sup> Nesse raciocínio, embora a lei de nº 1079/1950 previsse que todo cidadão tem o direito de denunciar o presidente pela prática de crime de responsabilidade, a nova ordem constitucional teria mudado essa faculdade ao conceder ao Ministério Público a legitimidade ativa privativa para mover ações penais públicas.

Por fim, o ex-presidente argumentou que a denúncia se encontrava acometida por vício formal tendo em vista que foi endereçada ao presidente da Câmara dos Deputados quando deveria ter sido ao presidente do Senado. Essa

---

<sup>200</sup> Documento nº 1. Volume 1, defesa preliminar, p. 469.

<sup>201</sup> Documento nº 1. Volume 1, defesa preliminar, p. 476.

constatação partiu do fato de que, segundo a constituição, é o Senado quem detém a competência para processar e julgar uma acusação de *impeachment* contra o presidente da república. Com a nova sistemática introduzida pela constituição de 1988, o papel da Câmara dos Deputados estava agora limitado a autorizar a acusação, o que significa que o processo só se inicia no Senado, sendo este o verdadeiro tribunal constituído para esse tal. Ao final, além de pugnar pela não autorização para início do processo pelo Senado, o denunciado arrolou um total de 20 testemunhas.<sup>202</sup>

No *impeachment* de 2016, também foi concedido o prazo de dez sessões para apresentação de defesa<sup>203</sup>. Logo nas primeiras reuniões da comissão especial foi levantada questão de ordem consistente na possibilidade de a presidenta o fazer por meio da Advocacia Geral da União (AGU)<sup>204</sup>. Na mesma questão de ordem, inclusive, propôs-se que fosse designado advogado dativo à denunciada na pessoa de algum dos deputados membros da comissão. Após os devidos debates, foi o assunto resolvido com a seguinte decisão:

Pelo entendimento publicado pela AGU em seu sítio oficial, a representação judicial e extrajudicial da União pela AGU está prevista no art. 131 da Constituição Federal. Já a representação judicial de agentes públicos pela Advocacia-Geral está fundamentada, de fato, no artigo 22 da Lei nº 9.028/95, norma que define as atribuições institucionais da AGU.

Ainda afirma a AGU que, segundo o dispositivo, não só os presidentes e ex-presidentes da República, mas também titulares e ex-titulares dos três poderes e servidores públicos podem ser defendidos judicial ou extrajudicialmente pela AGU, quando algum ato deles, no exercício dos cargos, for questionado. Os critérios que autorizam a atuação da advocacia pública nesses processos estão disciplinados pela Portaria 408/2009 da AGU.

É de prerrogativa da denunciada” — repito: é de prerrogativa da denunciada — “indicar sua representação junto a esta Comissão na apresentação de sua manifestação. Não cabe, portanto, a esta Presidência impedir que a denunciada se pronuncie através de quem, por bem entender, deva fazê-lo.

Quanto ao pedido de indicação de parlamentar como advogado dativo da Presidente, também não nos cabe impor a ela aquele que deverá representá-la. É um direito da denunciada tal decisão. Assim, indefiro a questão de ordem pelos limites desta comissão, que não pode interferir na prerrogativa da defesa de indicar sua própria representação.<sup>205</sup>

<sup>202</sup> Documento nº 1. Volume 1, defesa preliminar, p. 475.

<sup>203</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0150/16 da comissão especial, p. 4.

<sup>204</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 33.

<sup>205</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 34.

Mesmo que tenha se recorrido de tal decisão, essa foi a versão que prevaleceu. No caso, a ex-presidenta Dilma Rousseff apresentou defesa por meio da AGU, documento escrito em mais de 200 páginas. No ato de entrega da petição, compareceu pessoalmente à presença da comissão especial o ministro José Eduardo Cardozo, advogado-geral da União, prestando manifestação oral sobre a defesa protocolada<sup>206</sup>.

Tanto na peça escrita quanto na arguição oral, foram levantadas preliminares que dizem respeito ao procedimento. A defesa afirmou que o reconhecimento de tais irregularidades, conforme os pedidos, levaria à nulidade do processo<sup>207</sup>. Foram quatro ao total. A primeira delas dizia respeito a suposto “desvio de poder” praticado pelo presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha na condução do feito.<sup>208</sup> Isso porque, em tese, a tramitação da denúncia não teria sido determinada em razão de o documento preencher os requisitos legais autorizadores, mas sim como uma espécie de “vingança” promovida por ele contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, que não o teria apoiado em processo movido perante a comissão de ética. Assim, teria o agente guiado-se por motivos pessoais para proferir a decisão, em uma verdadeira perversão dos motivos daquele ato. A segunda preliminar referiu-se à juntada aos autos da delação do senador Delcídio do Amaral após o recebimento da denúncia.<sup>209</sup> Argumentou-se que, no ato de recebimento, o presidente da Câmara foi claro ao estabelecer limite temporal sobre os fatos a serem analisados, dizendo expressamente que não seriam objeto de deliberação as acusações referentes a crimes supostamente praticados no mandato anterior. Como a defesa entendeu que a delação em nada se relacionava às acusações que estavam sendo objeto de apuração, a permanência da documentação no processo maculava-o de forma inaceitável. Aqui, teceu-se até mesmo a argumentação de que, no processo de *impeachment*, assim como em qualquer processo criminal, as diligências e atos devem ser realizados visando a esclarecer apenas os crimes que são imputados, e não outras alegações que não estão a eles relacionados, sob pena de nulidade. A terceira preliminar insurgiu-se contra o comparecimento dos denunciante para

---

<sup>206</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 80.

<sup>207</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 81.

<sup>208</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 93.

<sup>209</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 97.

esclarecer fatos da denúncia em uma das sessões iniciais da comissão especial.<sup>210</sup> Isso porque, como mencionado no tópico anterior, dois dos denunciantes foram convidados a falar por trinta minutos em reunião da comissão especial, oportunidade em que se propuseram a esclarecer os termos da denúncia. No caso, argumentou a defesa que a comissão não poderia ter convidado tais partes à reunião que havia sido designada justamente para definição do procedimento, ainda mais se a própria defesa também não o foi. A denúncia, registrou a defesa, deve descrever suficientemente o fato criminoso, de modo que, se foi necessário qualquer esclarecimento, poderia ela, inclusive, ser considerada inepta. Por fim, a última preliminar requereu a nulidade do processo porque não foi a defesa da presidente intimada para comparecer a quaisquer desses atos, incluindo-se a sessão convocada para resolver questão de ordem quanto à possibilidade de a AGU apresentar a defesa da presidenta denunciada<sup>211</sup>.

### *3.2.1.5 Relatório pela comissão especial e sua votação no plenário da Câmara dos Deputados*

O relator da comissão especial, para o caso do ex-presidente Fernando Collor, elaborou parecer opinando sobre a denúncia e a defesa apresentadas. Inclusive, naquele documento, discutiu sobre os argumentos e preliminares levantadas pelo denunciado<sup>212</sup>.

Em relação ao primeiro pedido, que versava sobre a produção de provas, o relator opinou por sua não apreciação pela comissão<sup>213</sup>. Isso porque entendeu que o papel da Câmara dos Deputados, no *impeachment* presidencial, se resume à autorização para início do processo no Senado. Não havia espaço para produção de quaisquer provas, sendo esse campo atribuição exclusiva da outra casa legislativa. É por isso também que, na opinião do relator, não havia que se falar em garantias processuais do denunciado. O relator esclareceu, ainda, que o juízo procedido pela Câmara se pautava em duas esferas: uma jurídica e a outra política<sup>214</sup>. A análise

---

<sup>210</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 100.

<sup>211</sup> Documento nº 2. Ata da reunião 0196/16 da comissão especial, p. 101.

<sup>212</sup> Documento nº 1. Volume 1, parecer do relator, p. 662.

<sup>213</sup> Documento nº 1. Volume 1, parecer do relator, p. 670.

<sup>214</sup> Documento nº 1. Volume 1, parecer do relator, p. 666.

jurídica se inicia quando o presidente da Câmara decide sobre o recebimento da denúncia, apenas se verificando a presença dos requisitos legais quanto à forma da acusação. Depois disso, a comissão especial eleita procede a mais uma análise jurídica centrada apenas na acusação e em como ela foi apresentada. Ainda que se faça uma avaliação dos fatos e de sua adequação ao conceito de crime de responsabilidade, essa análise não se aprofunda na produção de provas e esclarecimentos suplementares para além do que contém a denúncia, os documentos que a acompanham, e a defesa do presidente da república. A apreciação sob o perspectiva política, por sua vez, se dá no momento da submissão da denúncia, da defesa e do relatório produzido pela comissão especial ao plenário da Câmara dos Deputados. No caso concreto, para indeferir a preliminar de inépcia da denúncia, disse o relator que aquele documento, de fato, apresenta uma descrição das condutas apontadas como criminosas<sup>215</sup>. Em relação à legitimidade para propor a denúncia, ressaltou que a lei nº 1079/1950 é clara ao estabelecer esse direito a cada um dos cidadãos brasileiros, estando tal disposição contida também no regimento interno da Câmara dos Deputados<sup>216</sup>. Portanto, não há que se falar em legitimidade privativa do Ministério Público para oferecimento da denúncia, afirmou. Por fim, quando à vigência e aplicabilidade da lei de nº 1079/1950 remeteu-se à decisão do STF quanto à recepção daquelas disposições pela constituição brasileira de 1988<sup>217</sup>.

Após a elaboração desse relatório, o documento foi submetido à discussão pelos membros da comissão especial. Nos autos do processo de *impeachment* de 1992, esses debates são registrados de forma simplificada, inexistindo a descrição das falas dos membros e de suas argumentações. Apenas foi possível ter acesso aos votos que foram acostados após a sessão, em separado. O mesmo aconteceu com a aprovação do relatório pelos membros da comissão especial e com as discussões no plenário e a subsequente votação, que ficou assim registrada:

O parecer aprovado pela Comissão Especial acima citada foi lido em Plenário no dia 25 de setembro de 1992, e, nos dias 28 e 29 de setembro de 1992, foi amplamente debatido. Importante frisar que o Excelentíssimo Senhor Presidente da República não compareceu à sessão de debates,

---

<sup>215</sup> Documento nº 1. Volume 1, parecer do relator, p. 663-664.

<sup>216</sup> Documento nº 1. Volume 1, parecer do relator, p. 666.

<sup>217</sup> Documento nº 1. Volume 1, parecer do relator, p. 667.

nem enviou procurador que, em seu nome, falasse – o que lhe fora facultado pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

Encerrados os debates, passou-se à votação, tendo esta Casa decidido, por 441 (quatrocentos e quarenta e um) votos favoráveis, 38 (trinta e oito) contrários, 1 (uma) abstenção e 23 (vinte e três) ausências, conceder AUTORIZAÇÃO PARA QUE O SENADO FEDERAL PROCESSE E JULGUE O EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA REPÚBLICA FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO PELA PRÁTICA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE (arts. 51, I; 52, I; e 86 da Constituição Federal).<sup>218</sup>

Como se vê, portanto, após os debates internos da comissão especial, há uma votação dentro da própria comissão, sendo, em seguida, submetido o relatório aos debates pelo plenário, onde se faculta a participação das partes, incluindo o presidente denunciado. A votação é o passo seguinte, ocorrendo por meio do processo nominal de chamada de deputados (art. 218, §8º do regimento interno), considerando-se autorizado o processamento e julgamento pelo senado, conforme arts. 218, §9º, do regimento interno da Câmara dos Deputados e 86 da constituição brasileira de 1988, se atingido o *quórum* de 2/3 de votos favoráveis.

No caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, o procedimento foi idêntico. Seguiu-se, portanto, ao parecer do relator, que foi submetido à comissão especial. Sendo ele aprovado, foi submetido à votação pelo plenário da Câmara dos Deputados, sendo exigido para esta última o *quórum* de 2/3<sup>219</sup>.

O relator da comissão, ao analisar a denúncia, fixou que são cinco os critérios de avaliação nessa fase do processo, estando eles todos presentes da acusação apreciada<sup>220</sup>: (1) “Legitimidade ativa do denunciante, que deve ser cidadão brasileiro, por força do art. 14 da Lei n.º 1.079/50”; (2) “Permanência do denunciado no mandato presidencial, de acordo com o art. 15 da Lei n.º 1.079/50”; (3) “Correção formal da denúncia, que, entre outros aspectos, deve estar devidamente assinada e com firma reconhecida de seus autores, conter a exposição dos fatos tidos como delituosos e tipificar os crimes de responsabilidade supostamente praticados”; (4) “Exame da justa causa - lastro probatório mínimo - que evidencie que o processo tem justa causa e apresenta indícios de conduta pessoal do Presidente da República que se enquadre, ao menos em tese, em crime de responsabilidade previsto na Lei

<sup>218</sup> Documento nº 1. Volume 1, relatório de votação, p. 693.

<sup>219</sup> Documento nº 2. Reuniões nº 0222/16, 0247/16 e 0249/16 da comissão especial.

<sup>220</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 50.

nº 1.079/50”; e (5) “Conveniência e oportunidade política, assim entendido como “juízo político” na destituição do Presidente da República, a fim de se decidir se a sua permanência contribuirá para a superação da crise política ou se a sua deposição é valiosa aos interesses nacionais.”. Como se vê, tais critérios mostraram-se idênticos àqueles empregados quando da análise do *impeachment* de 1992.

Manifestou-se o relator, também, sobre dois pontos controvertidos no recebimento da denúncia realizado pelo presidente da Câmara: o recebimento parcial e a possibilidade de responsabilização por crimes de mandatos anteriores. O relator escreveu que entende ser o juízo promovido pelo presidente da Câmara “precário, sumário e não vinculante”.<sup>221</sup> Isso significa dizer que não há um recebimento parcial, até mesmo porque a atribuição do presidente da Câmara se restringe a dar tramitação à denúncia, sendo o papel da comissão especial e, posteriormente, do plenário, avaliá-la em seu conteúdo e, inclusive, se está o Senado autorizado a instaurar processo em face de uma ou de todas as acusações presentes. O mesmo se aplicaria à decisão do presidente da Câmara quanto à impossibilidade de serem apreciados os crimes cometidos em mandatos anteriores. Não sendo aquela decisão vinculativa, poderia a comissão e, conseqüentemente, o plenário fazê-lo em todos os seus termos. Assim, quanto ao tempo em que se praticaram as infrações, opinou o relator:

Dessa forma, há que se considerar que a Constituição deve ser interpretada de maneira evolutiva, levando-se em conta as mudanças de seu texto e as transformações sociais. Inicialmente, o constituinte originário, ao criar o § 4º do art. 86, não previa o instituto da reeleição. Dessa forma, o Presidente da República exercia suas funções pelo período de quatro anos apenas. Contudo, após a inserção do instituto da reeleição no texto magno pela Emenda Constitucional nº 16/1997, o Presidente da República passou a exercer suas funções pelo período de oito anos, caso reeleito, ainda que cada mandato seja de quatro anos.

Logo, em nosso entendimento, a interpretação mais fiel à vontade constitucional deve ser no sentido de possibilitar a responsabilização do Chefe do Poder Executivo por atos cometidos em qualquer um dos dois mandatos consecutivos, desde que ainda esteja no exercício das funções presidenciais.<sup>222</sup>

O parecer também apreciou as preliminares levantadas pela defesa, rejeitando todas elas. Ao responder à primeira preliminar, que trata de desvio de finalidade pelo presidente da Câmara, remeteu-se o relator ao julgamento da ADPF

---

<sup>221</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 50.

<sup>222</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 57.

378-DF pelo STF, na qual restou decidido que não se aplicam ao *impeachment* presidencial as disposições oriundas do processo penal quanto ao impedimento e suspeição de deputados e senadores<sup>223</sup>. Lembrou, também, que o juízo procedido pelo presidente da Câmara no ato do recebimento inicial da denúncia é precário e não vinculativo e se limita aos aspectos formais da acusação, sendo o verdadeiro juiz o plenário, e, portanto, o único a, de fato, decidir sobre o mérito em si, autorizando ou não a abertura do processo. Quanto à segunda preliminar, em relação à juntada aos autos de delação premiada, ressaltou, mais uma vez, que o recebimento parcial procedido pelo presidente da Câmara não vincula a comissão especial ou o plenário<sup>224</sup>. Assim, ainda que tenha dito que se limitavam os crimes àqueles cometidos apenas no mandato em curso, a comissão e o plenário podem analisar toda a denúncia, sem essas limitações, o que rejeita os argumentos apresentados pela defesa para impugnar tal juntada. Para a terceira preliminar, mais uma vez se referindo ao julgamento da ADPF 374-DF, o relator frisa que a comissão especial detém atribuição e autorização legal, conforme art. 20 da lei nº 1079/1950 – declarado pelo STF como recepcionado pela constituição de 1988 – para proceder às diligências necessárias ao esclarecimento da denúncia, o que inclui a oitiva dos denunciantes conforme realizado<sup>225</sup>. Para a última preliminar, destacou que não restaram quaisquer prejuízos à denunciada a partir da não intimação para comparecimento à reunião em que os denunciantes prestaram esclarecimento<sup>226</sup>. Frisou, também, que naquele ato não se produziu qualquer prova, apenas se procedeu ao que dispõe o art. 20 da lei nº 1079/1990 quando se autoriza a comissão especial a promover as diligências que entender necessárias ao esclarecimento da denúncia, sendo esse também o entendimento atual do STF conforme a ADPF 374-DF<sup>227</sup>. Por fim, analisando o mérito da acusação, concluiu o relator pela necessidade de se autorizar o processamento e julgamento da denúncia pelo Senado, ressaltando-se que ela preenche todos os requisitos formais e materiais exigidos pela constituição brasileira de 1988 e pela lei nº 1079/1990<sup>228</sup>.

---

<sup>223</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, pp. 60-61.

<sup>224</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 63.

<sup>225</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 66.

<sup>226</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, pp. 68-69.

<sup>227</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 70-71.

<sup>228</sup> Documento nº 2. Parecer do relator, p. 142-143.

O parecer foi, em sequência, submetido ao debate pelos membros da comissão, tendo direito à fala, alternadamente, aqueles a favor e contra a matéria<sup>229</sup>. Para a votação, foi adotado o procedimento ostensivo e simbólico, sendo facultada a apresentação de declaração de voto pelo processo nominal posteriormente, para tanto fundamentou-se no art. 186, inciso II, do regimento interno. A votação se seguiu devendo os membros da comissão votarem “sim” ou “não”, em seguida, proclamando-se o resultado: “Votaram —sim, 38; votaram —não, 27; abstenção, nenhuma. O parecer está aprovado.”<sup>230</sup>

Antes de ser discutido o parecer no plenário, o presidente da Câmara decidiu acerca de como se daria a votação, retificando decisão anterior acerca da ordem de votação. Em um primeiro momento, aquele agente teria decidido por realizar a votação iniciando-se pelos Estados do sul do Brasil até os dos Estados do norte<sup>231</sup>. Agora, afirmou que “a regra é clara no sentido de que a alternância se dá na própria votação, iniciando-se a chamada pelo Norte ao Sul, alternadamente e vice-versa”<sup>232</sup>. Desse modo, esta foi a configuração final da ordem de votação:

(a) o disposto no § 4º do art. 187 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados será aplicado para a votação do parecer da Comissão Especial que analisou a denúncia por crime de responsabilidade oferecida contra a Presidente da República (art. 218, § 8º, do RICD);

(b) exatamente como prevê o dispositivo regimental, a chamada terá início por um Estado da Região Norte e, em alternância, será chamado um Estado da Região Sul. Em seguida, em razão do “vice-versa”, será chamado um Estado da Região Sul e, depois, um Estado da Região Norte, e assim sucessivamente, passando pelas demais Regiões;

(c) a ordem dos Estados seguirá a tradição da Casa, a disposição constante no painel de votação e, por analogia, a ordem geográfica das capitais prevista no art. 3º, §3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e será da seguinte forma: 1 — Roraima; 2 — Rio Grande do Sul; 3 — Santa Catarina; 4 — Amapá; 5 — Pará; 6 — Paraná; 7 — Mato Grosso do Sul; 8 — Amazonas; 9 — Rondônia; 10 — Goiás; 11 — Distrito Federal; 12 — Acre; 13 — Tocantins; 14 — Mato Grosso; 15 — São Paulo; 16 — Maranhão; 17 — Ceará; 18 — Rio de Janeiro; 19 — Espírito Santo; 20 — Piauí; 21 — Rio Grande do Norte; 22 — Minas Gerais; 23 — Paraíba; 24 — Pernambuco; 25 — Bahia; 26 — Sergipe; 27 — Alagoas;

(d) a chamada nominal dos Deputados, dentro do mesmo Estado, ocorrerá por ordem alfabética.<sup>233</sup>

<sup>229</sup> Documento nº 2. Reunião nº 0222/16 da comissão especial, p. 2.

<sup>230</sup> Documento nº 2. Reunião nº 0249/16 da comissão especial, p. 244.

<sup>231</sup> Documento nº 2. Sessão nº 081.2.55.O do plenário, p. 106-107.

<sup>232</sup> Documento nº 2. Sessão nº 081.2.55.O do plenário, p. 108.

<sup>233</sup> Documento nº 2. Sessão nº 081.2.55.O do plenário, p. 109-110.

A discussão do parecer se deu em turno único. Assim como a votação, que se realizou por chamada nominal ostensiva e voto aberto. Foram chamados deputados da região norte e, em alternância, da região sul, e vice-versa. A chamada nominal dos deputados, dentro de cada Estado, respeitou a ordem alfabética<sup>234</sup>. A presidência seguiu à chamada dos deputados que responderiam “sim”, “não” ou “abstenção”. Também puderam ser apresentadas declarações escritas de voto, em conformidade com o art. 182 do regimento interno. O trâmite da votação, que durou aproximadamente 4 horas, teve o seguinte resultado: “SIM: 367; NÃO: 137; ABSTENÇÕES: 7; AUSENTES: 2; Total: 511.”. Como se exige 2/3 dos votos, foi considerada autorizada a instauração do processo pelo Senado<sup>235</sup>.

### 3.2.2 Procedimento no Senado

No caso do ex-presidente Fernando Collor, para o processo e julgamento pelo Senado, o presidente do STF, também presidente do processo de *impeachment*, elaborou, previamente ao recebimento dos autos com a autorização dada pela Câmara dos Deputados, um roteiro com o rito a ser seguido por aquela casa legislativa<sup>236</sup>. O informativo respeitou as diretrizes definidas quando da judicialização do caso nos mandados de segurança interpostos por Fernando Collor junto ao STF, conforme explicitado no capítulo 2.

Essas instruções foram fielmente seguidas, o que não significou que inexistiram momentos de dúvidas quanto ao procedimento, até mesmo porque, no curso da ação, depararam-se os julgadores com algumas surpresas, dentre elas a renúncia ao cargo de presidente da república pelo acusado.

Para o *impeachment* contra a ex-presidente Dilma Rousseff, o procedimento no Senado também respeitou a decisão proferida nos autos da ADPF 378-DF, julgada pelo STF, conforme apresentado no capítulo 2. Nesse caso, embora existisse o caso Collor como parâmetro, e apesar das diretrizes fixadas naquele processo de controle de constitucionalidade, a prática do último ato acabou por tornar-se polêmica quando se procedeu ao conhecido “fatiamento das punições”.

---

<sup>234</sup> Documento nº 2. Sessão nº 082.2.55.O do plenário.

<sup>235</sup> Documento nº 2. Sessão nº 091.2.55.O do plenário, p. 324.

<sup>236</sup> Documento nº 1. Roteiro do procedimento a ser cumprido no Senado, p. 792.

### 3.2.2.1 Início do processo no Senado e eleição da comissão especial

O primeiro passo se dá com o recebimento dos autos e da autorização dada pela Câmara dos Deputados. Já na sessão seguinte, a leitura da denúncia, e da autorização para processo e julgamento, é incluída no expediente. Nessa mesma reunião deve ser eleita a comissão especial que processará a acusação. Essa determinação está presente no art. 44 da lei nº 1079/1950, dispositivo contido no título referente ao *impeachment* contra ministros do Supremo Tribunal Federal; e no art. 380, incisos I e II, do regimento interno do Senado.

No caso do processo movido contra o ex-presidente Fernando Collor, esses prazos foram respeitados. Quanto à eleição dos membros da comissão, verifica-se que se deu por meio da apresentação de chapa única indicada pelas lideranças partidárias com assento no Senado, obedecendo-se a proporcionalidade, de modo a participarem todos os partidos políticos<sup>237</sup>. No total, foram 21 os senadores a comporem a comissão especial.

Nos debates dessa sessão, o senador Odacir Soares, eleito membro da comissão especial, levantou questionamento quanto às regras pelas quais se guiariam os trabalhos dali por diante, revelando que a necessidade de se julgar uma denúncia por crime de responsabilidade apenas quatro anos depois de promulgada a nova constituição transformou-se em um desafio para o qual as instituições ainda não estavam suficientemente preparadas. Nesse sentido, destaca-se o trecho abaixo, grifo nosso:

O SR. ODACIR SOARES -  
(...)

Não quero ser impertinente, nem desejaria que V. Ex<sup>a</sup> recebesse essas colocações como forma de estabelecer um contraditório - o momento não é adequado. Mas, sinceramente, **sinto-me em dúvida quando vejo V. Ex<sup>a</sup> declarar que a Comissão**, além de utilizar-se plenamente da Constituição, que deferiu ao Senado a competência de processar e julgar, **terá, como fundamento para suas decisões ora o Regimento, ora a Lei nº 1.079.**

Não desejo - repito - ser impertinente: desejo apenas ter o mais amplo e mais pleno conhecimento das normas legais aplicáveis à espécie, aplicáveis à minha tarefa de Senador. Confesso a V. Ex<sup>a</sup>. nesse momento, que tenho fundadas dúvidas, porquanto não encontrei, em lugar algum, interpretações

<sup>237</sup> Documento nº 2. Volume 1. Constituição da comissão no Senado, p. 720.

quanto ao tema, sobre quais artigos da Lei nº 1.079 são considerados em pleno vigor pela mesa.<sup>238</sup>

Em relação a tal indagação, a resposta do presidente do Senado, Mauro Benevides, deixa claro que o caminho para os trabalhos da comissão seria examinar quais artigos da lei nº 1079/1950 e do regimento interno se mostravam compatíveis com a nova ordem constitucional. Essa fala, para além de remeter ao roteiro já preparado pelo presidente do STF, esclarece que os senadores ainda precisariam por si mesmos estabelecer algumas normas. Cita-se, grifo nosso:

Reportei-me ao fato de que **deveríamos examinar os artigos da Lei nº 1.079 que não tivessem sido revogados**. Sabe V. Ex<sup>a</sup> que, por conflitar com dispositivos constitucionais, muitos dos artigos e incisos da Lei nº 1.079 estão claramente derogados.

Em relação ao Regimento Interno do Senado Federal, também **a interpretação de dispositivos que disciplinam essa matéria estariam sem condições de vigorar**, em razão de confronto claro com o Texto Constitucional em vigor.

(...)

**Sobre a ritualística procedimental que deveremos adotar a partir da eleição dos membros da Comissão**, naturalmente a Casa tomará conhecimento para que todos os Srs. Senadores, **orientados pelo que se vai estabelecer**, possam se posicionar em relação a essa importante matéria.

Pode ficar absolutamente tranquilo, nobre Senador, de que a Mesa **fará chegar ao seu conhecimento**, e ao dos demais membros desta Casa, **todas as normas que forem estabelecidas** para orientar o trabalho desta Comissão Especial.<sup>239</sup>

Ainda na mesma discussão, posicionamento do senador José Fogaça revela dúvidas, inclusive, quanto ao momento em que poderia o processo de *impeachment* ser considerado como iniciado. Nesse sentido, grifo nosso:

O SR. JOSÉ FOGAÇA (PMDB – RS. Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador) – Sr. Presidente:

(...)

A indagação que gostaria de fazer é a respeito do art. 381 do Regimento Interno. Trata-se da instauração do processo.

Indago de V. Ex<sup>a</sup> **se a eleição dessa Comissão configura a instauração efetiva do processo ou se ainda se faz necessária uma preliminar** que

<sup>238</sup> Documento nº 2. Volume 1. Constituição da comissão no Senado, p. 701.

<sup>239</sup> Documento nº 2. Volume 1. Constituição da comissão no Senado, Pp. 702-703.

significaria, por parte dessa Comissão especial, o acolhimento da denúncia originária da Câmara dos Deputados.<sup>240</sup>

O presidente do Senado, em resposta, informa que o entendimento partilhado pela presidência é o de que o processo, de fato, só se inicia com a citação do denunciado após a aprovação (no plenário) do relatório a ser elaborado pela comissão especial do Senado. Inclusive, registra que será também nesse momento que o presidente do Senado passará ao presidente do Supremo Tribunal Federal a presidência do processo de *impeachment*<sup>241</sup>.

No caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, após a leitura do expediente encaminhado pela Câmara dos Deputados, em sessão do plenário, o presidente do Senado solicitou que as lideranças partidárias encaminhassem a lista dos senadores indicados para a comissão especial a ser constituída, respeitando-se a proporcionalidade. Como no *impeachment* anterior, essa comissão contaria com 21 membros, com a distinção de que as vagas foram divididas por blocos partidários e não por partidos políticos, da seguinte forma:

Eu ouvirei a todos, pela ordem. Antes, porém, eu vou anunciar os cálculos da proporcionalidade dos blocos partidários, conforme decisão tomada hoje pelo Presidente do Senado Federal em reunião com os Líderes partidários.

PMDB – 5 vagas.

Bloco Parlamentar da Oposição – 4 vagas.

Bloco Parlamentar de Apoio ao Governo – 4 vagas.

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia (PSB, PPS, PCdoB e Rede) – 2 vagas.

Bloco Moderador (PR, PTB, PSC, PRB, PTC) – 2 vagas.

Bloco Parlamentar Democracia Progressista (PP, PSD) – 2 vagas.

Os três últimos compartilharão duas vagas mais, porque os cálculos até aqui montam 19 vagas, mas a Comissão será composta por 21 Senadores e Senadoras titulares e suplentes também – o mesmo número de suplentes.<sup>242</sup>

Após ser levantada uma questão de ordem, o presidente do Senado esclareceu que estava atribuindo aos líderes partidários um prazo de 48 horas para que apresentassem a lista de indicados para composição da comissão especial. Caso não o fizessem no prazo estabelecido, seria o próprio presidente do Senado quem o faria<sup>243</sup>. Tal fala se deu em razão de alguns líderes partidários terem

<sup>240</sup> Documento nº 1. Volume 1. Constituição da comissão no Senado, p. 702.

<sup>241</sup> Documento nº 1. Volume 1. Constituição da comissão no Senado, p. 702.

<sup>242</sup> Documento nº 3. Ata da 54ª sessão deliberativa extraordinária, p. 30.

<sup>243</sup> Documento nº 3. Ata da 54ª sessão deliberativa extraordinária, p. 36-37.

informado que não indicariam membros para a comissão. Para tanto, aquele agente até mesmo informou quando à hierarquia de normas a ser respeitada pela casa:

Hoje, na reunião de Líderes, eu disse que nós seguiríamos a hierarquia das leis e das regras. Pela ordem, nós seguiremos a Constituição Federal, que está aqui sobre a mesa; em segundo lugar, nós seguiremos o acórdão do Supremo Tribunal Federal – esta é a hierarquia –; em terceiro lugar, seguiremos a lei específica, Lei nº 1.079; em quarto lugar, nós seguiremos o Regimento Interno do Senado Federal; e, em quinto lugar, o rito precedente adotado em 1992.

(...)

O ideal é que nós façamos a eleição hoje. Como os Líderes de manhã – e o Senador Ricardo Ferraço é testemunha – já indicaram que não vão indicar, eu me permiti atribuir o prazo, em função do fato consumado de que alguns líderes não indicariam, de 48 horas, porque, se não indicarem nesse prazo que o Regimento estabelece no item 80, o Presidente do Senado vai indicar, mas eu não posso passar para a história como alguém que está atropelando um prazo de 48 horas para os Líderes indicarem os representantes de sua bancada. Eu não vou me prestar a esse papel, nem para um lado, nem para o outro. Eu vou manter a imparcialidade que tenho tido até aqui.<sup>244</sup>

Nesse contexto, uma nova questão de ordem foi levantada pelo Senador Cássio Cunha Lima, afirmando-se que é do costume do Senado que o colégio de líderes possa, em acordo por unanimidade, flexibilizar algumas regras do regimento interno. Porém, no caso, tratando-se de norma legal, a qual determina a instalação da comissão especial na mesma sessão (art. 44, da Lei nº 1079/1950), não estaria ao alcance essa faculdade, razão pela qual não deveriam ser aguardadas as 48 horas para que a indicação, a despeito de movimentação dos líderes de bloco, fosse feita pelo próprio presidente do Senado<sup>245</sup>. A questão de ordem foi indeferida pelo presidente, mantendo-se a concessão do prazo, sob o fundamento de que a decisão do STF nos autos da ADPF 378-DF determinou que a eleição para membros da comissão especial deve ser composta de chapa única a partir de indicação pelos líderes do bloco partidário, proibindo-se, portanto, a existência de chapas avulsas. No caso, por uma opção interpretativa, o presidente do Senado decidiu que apenas procederia à indicação desses membros caso não fizessem os líderes de bloco no prazo concedido de 48 horas<sup>246</sup>.

No prazo concedido, as lideranças partidárias indicaram os nomes dos senadores para composição da comissão. Como não há previsão para discussão

<sup>244</sup> Documento nº 3. Ata da 54ª sessão deliberativa extraordinária, p. 36.

<sup>245</sup> Documento nº 3. Ata da 54ª sessão deliberativa extraordinária, p. 35.

<sup>246</sup> Documento nº 3. Ata da 54ª sessão deliberativa extraordinária, p. 38.

quanto aos indicados<sup>247</sup>, procedeu-se, em seguida, à eleição simbólica, elegendo-se a chapa indicada sem posições contrárias<sup>248</sup>.

### *3.2.2.2 O verdadeiro recebimento: nova análise dos requisitos formais pela comissão especial e elaboração do parecer quanto à denúncia*

Segundo o art. 45 da lei nº 1079/1950, a comissão especial eleita se reunirá em até 48 horas para eleger seu presidente e relator; elaborando, em seguida, parecer sobre a denúncia no prazo de 10 dias. O regimento interno do Senado não traz disposições quanto a esses prazos, apenas estabelecendo que o encerramento dos trabalhos da comissão se dará com a apresentação do “libelo acusatório”, que possibilitará a remessa dos autos ao presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para se realizar o julgamento.

No caso do ex-presidente Fernando Collor, procedeu-se à votação nominal por todos os membros da comissão, sendo o resultado da apuração assim disposto: “Para Presidente, Elcio Alvares, 18 votos; para Relator, Antônio Mariz, 18 votos; para Presidente, Nelson Carneiro, 1 voto; Cid Sabóia Carvalho, 1 voto e um voto em branco para relator”<sup>249</sup>.

No curso da sessão destinada para esse fim, em relação ao processo do ex-presidente Fernando Collor, ainda se questionou se havia necessidade de ser eleito um vice-presidente. Esclarecendo esse ponto, o presidente do Senado informou que, como a lei nº 1079/1950 não trata de vice-presidente, apenas falando em presidente e relator, não ocorreria uma eleição para essa função, ocupando o posto de vice-presidente, necessariamente, o senador mais antigo<sup>250</sup>. Um outro questionamento, também em relação à função de presidente da comissão, foi elaborado:

O SR. CHAGAS RODRIGUES:

(...)

O nosso regimento, no art. 377, diz que compete privativamente ao Senado Federal processar e julgar o Presidente da República, inciso I. O parágrafo

---

<sup>247</sup> Documento nº 3. Ata da 55ª sessão deliberativa extraordinária, p. 43.

<sup>248</sup> Documento nº 3. Ata da 55ª sessão deliberativa extraordinária, p. 43.

<sup>249</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 728.

<sup>250</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 72.

único diz que nos casos previstos neste artigo o Senado funcionará sob a presidência do Presidente do Supremo.

Nós estamos elegendo o presidente da comissão. Quem vai presidir o processo? Esta Comissão, basicamente, vai conduzir o processo e o Plenário vai julgar.

Indago, apenas para que fiquemos conscientes se cabe ao Presidente do Supremo presidir o processo e o julgamento, vamos eleger um presidente ou vamos eleger um presidente que funcionará como presidente desde que o Presidente do Supremo não esteja aqui para presidir, terá direito ou não?

Se o presidente não quiser vir é outra coisa, mas que ninguém diga amanhã que a Constituição e o Regimento assegurarão ao Presidente do Supremo presidir o processo e o julgamento, e esta Comissão iria conduzir o processo à revelia do Presidente do Supremo.<sup>251</sup>

Por sua vez, nesse ponto, o presidente do Senado esclarece que a comissão especial precisa de seu próprio presidente eleito que funcione durante os trabalhos. Por outro lado, o presidente do Supremo Tribunal Federal é o presidente do processo; e sua participação, embora possa ocorrer até mesmo nos momentos iniciais, não está prevista para todos os atos, sobretudo os iniciais, que ainda se relacionam à análise da presença dos requisitos formais na denúncia, e quando o denunciado sequer foi citado<sup>252</sup>.

É importante destacar também que, nesse momento, o parecer a ser emitido sobre a denúncia, conforme disposição do art. 45 da Lei nº 1079/1950, se restringe a analisar se ela deve ou não ser considerada como objeto de deliberação pelo Senado. Não se trata, portanto, de juízo quanto ao mérito da acusação, constituindo-se em uma análise quanto aos requisitos formais, apenas. Nesse sentido, destaca-se fala do relator da comissão especial constituída em 1992:

O SR. ANTONIO MARIZ (Relator):  
(...)

A opinião que me parece predominante é a de que, no Senado, processo se iniciaria com base na segunda parte do art. 22 da Lei n. 1.079 - é o que estamos tentando fazer. Por outro lado, e este é um ponto que me parece importante acentuar, hoje não estamos aqui instaurando processo. Parece-me que a instauração do processo é um ato do Presidente do Senado.

Eu proporia que nos limitássemos, nessa primeira reunião, a analisar as formalidades essenciais: verificar se a denúncia e relatório estão conforme a lei, conforme a Constituição, e que déssemos um parecer sucinto sobre isso, estabelecendo, afirmativamente ou não, que a Câmara dos Deputados

---

<sup>251</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 727.

<sup>252</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 727.

cumpriu as formalidades; que a denúncia está conforme a legislação processual; que o relatório se inscreve nos mandamentos constitucionais e regimentais; e que esse parecer, uma vez aprovado nesta Comissão, fosse remetido imediatamente ao Presidente do Senado, que, com base nele, decretaria a instauração do processo.<sup>253</sup>

Veja-se, outrossim, que a própria lei nº 1079/1950, no mesmo art. 45, apesar de limitar a análise aos aspectos formais, dá à comissão especial a faculdade de promover as diligências que julgar necessárias, no prazo de dez dias concedido para finalização dos trabalhos preliminares. Não resta claro, pelo teor do dispositivo legal, se essas “diligências necessárias” podem estar relacionadas à produção de provas. Contudo, sendo a análise apenas quanto a presença dos requisitos formais, é certo que não se discute o mérito nessa fase. Assim, a interpretação adotada no processo contra o ex-presidente Fernando Collor foi a de que essas diligências pela comissão se resumiriam ao que for necessário ao seu trabalho de análise formal, exclusivamente. Durante a primeira reunião da comissão, por exemplo, com essa finalidade, foi proposta audiência do denunciante, como forma de ratificação dos termos da denúncia. Apesar de o ato não ter se realizado por discordância quanto a sua necessidade pelos membros da comissão, merece atenção o fundamento empregado para a sua propositura. Cita-se:

O SR. PRESIDENTE (Elcio Alvares):

(...)

Apenas, dentro do que dispõe o art. 45, a Mesa está sugerindo uma diligência, que é da mais alta importância, que é a audiência, conforme falou o Senador Cid Sabóia de Carvalho.

(...)

O SR. PRESIDENTE (Elcio Alvares): - Perdoe-me o que vou dizer Senador Odacir, mas quero deixar muito claro: temos o direito de realizar a audiência do Dr. Marcelo Lavenere, e é exatamente pelas dúvidas que estão sendo suscitadas em razão da decisão do Supremo Tribunal Federal, que diz que será aplicada a Lei nº 1.079, desde que não haja conflito com os textos vigentes, é que estou tendo a iniciativa, como Presidente desta Comissão.<sup>254</sup>

O parecer do relator foi aprovado com apenas um voto contrário, sendo remetido ao presidente do Senado, que o submeteu a nova discussão e a uma única votação, agora pelo plenário, exigindo-se, para aprovação, maioria simples (art. 47

<sup>253</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 738.

<sup>254</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 735.

da lei 1079/1950). Só com essa aprovação é que o presidente do Senado instaurou, formalmente, o processo de *impeachment* contra o presidente da república<sup>255</sup>.

Para a acusação contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, na primeira reunião da comissão especial, foi procedida à eleição do presidente e relator, sendo escolhidos os senadores Raimundo Lira e Antonio Anastasia para as funções, respectivamente<sup>256</sup>. Depois dessa sessão, foram realizadas mais cinco reuniões para debates quanto à denúncia, incluindo-se, entre elas, o comparecimento dos denunciantes para esclarecimentos, cada um dos dois convidados dispondo do prazo de 30 minutos para manifestação<sup>257</sup>. Logo após, foi facultado ao relator e, em seguida, aos membros presentes fazer complementação e perguntas.

Observa-se, no entanto, que alguns dos questionamentos incidiram acerca da necessidade de serem descritos com exatidão quais crimes de responsabilidade haviam sido praticados, fundamentando-os. Chegou-se, inclusive, a pedir esclarecimentos sobre como os decretos expedidos pelo governo classificavam-se como crimes de responsabilidade, sua tipificação, o que, apesar de estar relacionado aos aspectos formais (no sentido de a denúncia conter a exposição de um fato criminoso passível de *impeachment*), não deixa de tocar o mérito da acusação, que é em saber se os fatos imputados à presidenta podem ser considerados (ou não) crimes de responsabilidade – decisão que, no caso do processo movido contra Fernando Collor, não fez parte dessa etapa inicial do processo. Em um desses momentos, um Senador membro da comissão, Randolfe Rodrigues, até mesmo questiona à denunciante Janaína Paschoal da seguinte maneira:

Dr<sup>a</sup> Janaina, quero relatar aqui, para corroborar com a denúncia subscrita por V. S<sup>a</sup>, pelos doutores Miguel Reale e Hélio Bicudo, a tipificação da situação. A Presidente da República assinou, entre novembro de 2014 e julho de 2015, sete decretos que abriram crédito suplementar de R\$10.807 bilhões, e isso destaca-se em um cenário de crise econômica e queda da arrecadação. Esses decretos, quando foram assinados, em 2015, o Governo – é bom que se destaque isso – não havia enviado ao Congresso Nacional o projeto que reduzia a meta fiscal daquele ano. Os quatro decretos, que também não foram numerados, como V. S<sup>a</sup> já assinalou, foram publicados antes de 22 de julho, quando o Governo propôs alteração da meta, que só seria alterada posteriormente.

---

<sup>255</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 481.

<sup>256</sup> Documento nº 3. Ata da 1ª reunião da comissão especial do Senado, p. 50.

<sup>257</sup> Documento nº 3. Ata da 1ª reunião da comissão especial do Senado.

Eu pergunto a V. S<sup>a</sup>, para inclusive esclarecer a todos que ainda a esta hora nos assistem e para ficar claro, neste caso aqui, no caso, nesta situação, quais os crimes estão aqui em curso? Quais os crimes e por que isso remete ao pedido de impeachment?<sup>258</sup>

Após uma longa resposta, com igualmente extensa fundamentação em suposta proibição expressa pela constituição no art. 167, e citação de dispositivo da lei nº 1079/1990 (art. 10), no qual se prevê: “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.”; o senador respondeu: “Obrigado, agradeço imensamente V. S<sup>a</sup> pela descrição. V. S<sup>a</sup> acaba de expor as razões por que também será necessário pedir o *impeachment* do Vice-Presidente Michel Temer. O que eu descrevi, agora há pouco, foram atos cometidos pelo Vice-Presidente Michel Temer.”<sup>259</sup>.

A partir desse momento questionou-se se atos não praticados diretamente pela presidenta poderiam ser a ela imputados, ou, melhor, se é necessário que a presidenta tenha pessoalmente praticado o ato para que seu *impeachment* se mostre legítimo. Veja-se que é possível ao chefe usar seus subordinados para cometer ilícitos, sem que ele mesmo, pessoal e diretamente, precise assinar quaisquer documentos. Foi nesse sentido o questionamento realizado.

O parecer apresentado pelo relator declarou que o objetivo dessa primeira deliberação pela comissão é verificar se estão presentes os requisitos legais para a admissibilidade da denúncia e “definir se a peça acusatória deve ou não ser objeto de deliberação no âmbito do Senado Federal, conforme o art. 49 da Lei nº 1.079, de 1950”<sup>260</sup>, frisando-se que essa análise é formal. Contudo, ainda que opine sobre as preliminares levantadas na defesa, sobre a legitimidade do rito adotado pela Câmara, e sobre o não cabimento das hipóteses de impedimento e suspeição contra deputados e senadores, o próprio relator adentra ao mérito da acusação já nesse primeiro momento, reconhecendo, como conclusão, que estão presentes “indícios suficientes de autoria e materialidade”<sup>261</sup>. A despeito disso, a questão de ordem sobre a necessidade de a acusação versar sobre ato praticado pelo próprio presidente não é abordada pelo relator, inexistindo, também, discussão quanto aos

---

<sup>258</sup> Documento nº 3. Ata da 1<sup>a</sup> reunião da comissão especial do Senado, p. 158.

<sup>259</sup> Documento nº 3. Ata da 1<sup>a</sup> reunião da comissão especial do Senado, p.159.

<sup>260</sup> Documento nº 3. Ata da 7<sup>a</sup> reunião da comissão especial do Senado, p. 28.

<sup>261</sup> Documento nº 3. Ata da 7<sup>a</sup> reunião da comissão especial do Senado, p. 86.

delitos supostamente praticados no primeiro mandato. Inclusive, registra-se, desde esse parecer o relator emprega o termo “continuidade” para se referir às “pedaladas fiscais” que se iniciaram em 2013 e adentraram ao mandato de 2015.

Após a elaboração do parecer do relator, o advogado-geral da união teve a oportunidade de se manifestar quanto ao seu teor, para defesa da presidenta denunciada<sup>262</sup>. Em um primeiro momento, nessa manifestação, a defesa sustenta que os autos de *impeachment* foram encaminhados ao Senado, contendo a autorização dada pela Câmara, por meio de um simples ofício, quando o deveria ter sido por meio de resolução<sup>263</sup>. Essa forma, argumentou-se, leva a vício formal que não pode ser ignorado, razão pela qual requereu a suspensão do processo de *impeachment* enquanto tal falha não fosse suprida.

Também nessa manifestação, mais uma vez se levanta a dúvida quanto a apontar qual ato criminoso foi praticado pela presidente, ou seja, a necessidade de se apontar qual a conduta praticada vinculando-a à agente supostamente criminosa. Cita-se:

Nós invocamos a inépcia da denúncia no que diz respeito aos delitos ou ao delito do atraso de pagamentos relativamente ao Plano Safra. Nós dissemos que os autores não diziam qual era o ato que a Presidente da República tinha praticado. Não disseram, não disseram.

Eles chegam inclusive a fazer uma situação que reputo curiosa: eles jogaram duplo. Eu lembro que na loteria esportiva se jogava triplo. Eles jogaram duplo. Eles diziam: "Olha, é um ato comissivo", quer dizer, um ato. Que ato a Presidenta praticou no caso das chamadas pedaladas fiscais? Ela conversava com o secretário do Tesouro, e junto a uma matéria de jornal, que conversava com o secretário do Tesouro.

Então, aí, este é o ato dela: conversar com o secretário do Tesouro. E o secretário do Tesouro, então, fazia as pedaladas

Mas, segundo dizem os autores, se não fizessem isso, então seria um ato omissivo, porque, como ela tem pelo art. 81 a responsabilidade de gestão sobre a Administração, então, ela se omitiu. Jogou duplo, porque não existe no Direito Penal, com a devida vênia. Ninguém joga duplo. Ou é ou não é. Ou é aquilo ou é aquilo. Eu não posso dizer: "Olha, condena por isso, mas, se não condenar por isso, pega aquilo". Não existe isso. Com a devida vênia, não existe.<sup>264</sup>

O parecer do relator remete a resolução dessas questões à apreciação futura pela comissão. Encaminhando-se à votação, o resultado: “Resultado oficial:

---

<sup>262</sup> Documento nº 3. Ata da 8ª reunião da comissão especial do Senado.

<sup>263</sup> Documento nº 3. Ata da 8ª reunião da comissão especial do Senado, p. 5.

<sup>264</sup> Documento nº 3. Ata da 8ª reunião da comissão especial do Senado, p. 9.

SIM: 15; NÃO: 5.”<sup>265</sup>. Considerou-se, portanto, aprovado o parecer do relator, de modo a ser submetido ao plenário do Senado, que, por 55 a 22 votos, decidiu por instaurar o processo de *impeachment* contra a ex-presidente Dilma Rousseff<sup>266</sup>.

### 3.2.2.3 Consequências do início do processo, citação e defesa

O art. 86, §1º, II, da constituição brasileira de 1988, determina que a consequência imediata da instauração do processo de *impeachment* é a suspensão das funções do presidente da república. No caso do ex-presidente Fernando Collor, aplicou-se, junto a isso, o entendimento contido no art. 57, alínea a, da lei nº 1079/1950, que estabelece que a decisão de recebimento apenas produza efeitos a partir da data de citação do denunciado. Essa informação constou, inclusive, expressamente no mandado de citação: “Fazem saber, ainda, que, a partir do recebimento desta citação, está instaurado o processo, ficando Vossa Excelência, nos termos do estabelecido no art. 86, §1º, II, da Constituição Federal, suspenso das funções de Presidente da República”<sup>267</sup>.

Na mesma data, para o *impeachment* de 1992, foi também expedida comunicação ao vice-presidente da república para que assumisse a presidência imediatamente, nos termos do art. 79 da constituição de 1988<sup>268</sup>. O que se tem é que o denunciado permanece suspenso de suas funções até o julgamento do *impeachment*; podendo retornar de forma antecipada, caso decorra o prazo de cento e oitenta dias sem que o processo tenha chegado ao fim. Nesse último caso, ainda que o acusado retorne à função de presidente da república, a tramitação do *impeachment*, e a sua conclusão, não restarão prejudicadas, seguindo-se o rito conforme previsto inicialmente<sup>269</sup>.

No caso do ex-presidente Fernando Collor, a citação designou um prazo de vinte dias para apresentação de defesa perante a comissão especial e para indicação das provas que pretendesse produzir na instrução processual<sup>270</sup>. Esse

---

<sup>265</sup> Documento nº 3. Ata da 9ª reunião da comissão especial do Senado, p. 43.

<sup>266</sup> Documento nº 3. Ata da sessão 71ª do plenário.

<sup>267</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 787.

<sup>268</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 787.

<sup>269</sup> Art. 86, §1º, II, da CRFB/88.

<sup>270</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 788.

prazo não é estabelecido pela constituição, pelo regimento interno do Senado ou pela lei nº 1079/1950. Trata-se, portanto, de uma deliberação do órgão julgador, justificada, no roteiro elaborado pelo presidente do STF em 1992, com a seguinte anotação: “prazo duplicado para que não seja inferior ao das alegações finais”.<sup>271</sup> Isso porque a lei de nº 1079/1950, em seu art. 49, fixa um prazo de dez dias para defesa perante a comissão especial do Senado. Essa lei, inclusive, assim como o regimento interno do Senado, também não traz a possibilidade de apresentação de alegações finais escritas. No roteiro preparado pelo presidente do STF, no tópico destinado a essa etapa do procedimento, é utilizado o art. 11, *caput*, da lei nº 8038/1990, que trata do processamento de ações penais originárias dos tribunais superiores. Lá, sim, há previsão do prazo estabelecido em vinte dias.

A defesa apresentada pelo denunciado foi endereçada ao presidente do processo de *impeachment* (presidente do STF). Mais uma vez, o acusado argumenta quanto à necessidade de serem respeitadas as garantias processuais que lhe são asseguradas pela constituição, afirmando-se: “alimenta o Defendente a certeza de que, perante o augusto Senado Federal, não será submetido a processo que viole a garantia constitucional do *due process of law*.”<sup>272</sup>.

Relacionada a isso, uma preliminar de inépcia da denúncia é levantada ao se insistir que os fatos imputados como crime de responsabilidade devem ser minuciosamente descritos e vinculados ao tipo penal, sob pena de ser prejudicado até mesmo o contraditório. No mérito, nessa mesma linha de raciocínio, é argumentado o caráter criminal do processo de *impeachment*, utilizando-se, inclusive, da estratégia de diferenciar o mecanismo brasileiro do americano:

Será lícito, entre nós, defender a doutrina que veio a prevalecer em países cuja matriz do direito positivo é a *common law*, vale dizer, o costume e os precedentes judiciais; em países em que, no caso do *impeachment*, a punição pode resultar da infração de uma norma ambígua, que alude à “*misdemeanors*”, ou seja, “desvios de conduta”?

No Brasil, todas as Constituições, desde a de 1824, exigem que uma LEI ESPECIAL DEFINA os CRIMES DE RESPONSABILIDADE. A Constituição imperial falava em “lei particular” (art. 134). Exatamente por essa razão, Pontes de Miranda advertia que “é sem qualquer pertinência invocar-se o direito inglês ou o direito dos Estados Unidos da América para se

<sup>271</sup> Documento nº 1. Volume 1, p. 794.

<sup>272</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 5.

resolverem questões sobre responsabilidade" (Comentários à Constituição de 1967, p. 350).<sup>273</sup>

Para o denunciado, admitir acusações abrangentes para o *impeachment* presidencial, como "crimes que atentem contra a constituição" ou "violação da moralidade política" é o mesmo que submeter o presidente da república à confiança do legislativo - situação que não é compatível com o sistema presidencialista brasileiro. Nesse sentido, destaca-se:

Esta teoria é a única compatível com a natureza do regime presidencial, que não pode tolerar fique o Chefe do Estado e do governo exposto à remoção do cargo por haver perdido a maioria no Congresso. Aceitar-se que o Presidente possa ser destituído sob a invocação de uma fórmula vaga e imprecisa, como a que se inscreveu no art. 2º, Sec. 4ª, da Constituição americana, importa em admitir que ele possa ser afastado por uma simples moção de desconfiança, absolutamente inadequada ao sistema presidencial de governo.<sup>274</sup>

(...)

Qual, com efeito, a necessidade de lei especial para definir os crimes de responsabilidade, se bastassem à sua caracterização as fórmulas vagas do próprio texto constitucional como "proibidade da administração" ou "que atentem contra a Constituição". O parágrafo único do art. 85 seria inteiramente supérfluo, se pudesse prevalecer o entendimento que aqui se censura.<sup>275</sup>

Nos pedidos, são indicadas 11 testemunhas a serem ouvidas perante a comissão especial; além de ser elaborado requerimento para realização de perícia: "Pede o Defendente, por fim, que se faça através de perícia, a avaliação dos custos das obras realizadas na Casa da Dinda, caso esta Eg. Comissão Especial considere insuficientes os esclarecimentos técnicos ministrados pelos inclusos Defendente."<sup>276</sup>

Em 2016, a consequência imediata da abertura do processo, como não poderia deixar de ser, também foi o afastamento da denunciada do cargo. O texto do mandato de intimação apresentou-se semelhante ao do *impeachment* anterior, inclusive quanto ao fato de surtirem os efeitos apenas a partir da intimação<sup>277</sup>. O presidente do STF, nesse momento, também toma posse como presidente do processo, o que representa mais um símbolo de sua efetiva instauração.

<sup>273</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 22.

<sup>274</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 25.

<sup>275</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 27.

<sup>276</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 98.

<sup>277</sup> Documento nº 3. Ata da 71ª sessão deliberativa extraordinária do plenário, p. 167.

Nota-se, ainda, que o mandato de citação expedido à presidenta, apesar de indicar que o prazo para apresentação de defesa considerar-se-ia aberto a partir daquele momento, deixou de mencionar a sua quantidade, em dias ou sessões, para que o fizesse – o que, não fosse a definição do procedimento nas reuniões promovidas pela comissão especial, poderia gerar dúvidas quanto à sua quantidade. O que se sabe, contudo, é que foi adotado o mesmo prazo concedido no processo de 1992, qual seja, vinte dias.

A contrafé acostada aos autos revela que a denunciada recebeu a citação em 12 de maio de 2016, enquanto a petição com resposta à acusação foi apresentada apenas em 1º de junho de 2016. Em sua resposta, a denunciada insiste na tese de que o objeto do processo precisava ser delimitado apenas aos fatos contidos na denúncia referentes ao ano de 2015, no mandato vigente; e que, ainda assim, não são as condutas criminosas suficientemente especificadas naquele documento. Argumentou, também, sobre o desvio de poder havido na Câmara dos Deputados em razão da atuação do deputado Eduardo Cunha<sup>278</sup>.

#### 3.2.2.4 Apreciação dos pedidos de prova

Depois da apresentação de defesa, o presidente do STF (e do processo de *impeachment*), no caso Collor, encaminhou-a à presidência do Senado para exame do pedido de provas<sup>279</sup>. Aqui, foi conferido um prazo de 48 horas ao relator da comissão especial para apresentação de parecer quanto aos requerimentos contidos na denúncia e na defesa. Registra-se, ainda, que embora o parecer seja apresentado pelo relator, a decisão quanto ao deferimento ou não das diligências dá-se de forma coletiva, como ressaltado na reunião da comissão especial:

O SR. PRESIDENTE (Eleio Alvares) - Não. É o parecer sobre o pedido de provas que nós vamos debater em conjunto. A Presidência deixou claro na primeira reunião que, **apesar da decisão ser una, ela seria tomada em regime de colegiado**. Então, toda a Comissão participa e o Senador Antonio Mariz vai ter oportunidade, neste momento, de falar sobre o pedido da defesa de provas.<sup>280</sup>

---

<sup>278</sup> Documento nº 3. Atas das sessões 10ª a 15ª da comissão especial.

<sup>279</sup> Documento 1. Volume 2, p. 450.

<sup>280</sup> Documento 1. Volume 2, p. 450.

Na comissão, o primeiro passo foi estabelecer quando se realizaria o interrogatório do denunciado. Em conformidade com as regras processuais penais vigentes à época, esse ato seria o primeiro da instrução criminal. Verifica-se, também, que a comissão dispôs de ampla liberdade para organizar a oitiva de testemunhas de acordo com a agenda de seus trabalhos, sendo possível, no caso, até mesmo dividir a oitiva das testemunhas em mais de uma ocasião, cita-se, grifo nosso:

E aqui vem a primeira proposta do parecer - cumpre desde logo fixar a data de 28 do corrente mês, às 18h, para proceder à tomada do depoimento. Esta é uma proposta do Relator, ou seja, de fixar para o dia 28, às 18h, a tomada de depoimento do Presidente da República. (...)

Oitiva das pessoas arroladas na denúncia, fixando-se, de plano, as datas - trata-se também de proposta do Relator - de 3 de novembro de 1992, que seria a próxima terça-feira, às 10 h, para a oitiva de Francisco Eriberto Freire França, e, às 16h, para a de Sandra Fernandes Oliveira. Quanto aos demais, serão as datas oportunamente fixadas. Quero, aqui, fazer uma pausa na leitura do parecer para explicar por que a sugestão de que sejam ouvidas inicialmente duas testemunhas. **No primeiro momento, a Comissão terá que fixar a forma do interrogatório, da audiência das testemunhas – se isso se fará ao molde adotado na CPI do PC Farias ou se tenderá à aplicação das normas próprias do Código de Processo Penal.** Em suma, não temos uma avaliação ainda do tempo que será consumido na audiência ligada a cada testemunha. Então, por isso é que é prudentemente, o Relator sugere, no primeiro dia, apenas a notificação de duas testemunhas, para evitar, com isso, que se faça a convocação de uma dezena de testemunhas e que as mesmas sejam obrigadas a permanecer em Brasília um, dois ou três dias, já que não temos um padrão de comportamento da Comissão para avaliar.<sup>281</sup>

Quanto ao número de testemunhas, inclinou-se o relator pelo deferimento da oitiva de todas as 11 arroladas pela defesa. Isso porque, conforme se registrou, a lei nº 1079/1950 não dispõe sobre essa quantidade. Tal posicionamento, no entanto, foi objeto de discussão, conforme se transcreve:

Ouvi quando o Relator falou em onze testemunhas. Fui verificar o Relatório; na verdade, há onze, mas há o protesto quanto a outras testemunhas. Penso que devemos limitar o número de testemunhas, porque o pedido final da defesa do Presidente diz: "Protesta, o defendente, pela indicação de outras testemunhas referidas na instrução." Então, não pode haver um número qualquer, esse número tem de ter uma similitude ou do Código Penal, ao máximo de 8, ou da Lei nº 1.079; não estou com a lei aqui, por isso não sei qual é o limite estabelecido, mas queria que definíssemos, hoje, qual o número de testemunhas. Esse é um detalhe.<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> Documento 1. Volume 2, p. 455.

<sup>282</sup> Documento 1. Volume 2, p. 458.

A resposta do presidente a tal questionamento sugere que é aplicável, ao caso, a disposição do código de processo penal quanto ao número de testemunhas estar associado à quantidade de crimes imputados, nesse sentido:

O SR. PRESIDENTE (Elcio Alvares) - Quanto ao número de testemunhas, respondo a V. Ex<sup>a</sup> de acordo com o art. 398: "Na instrução do processo serão inquiridas no máximo oito testemunhas de acusação e até oito de defesa." Ocorre que o Presidente da República está sendo processado por 4 crimes, tendo então direito a 32 testemunhas, 8 por cada fato que está sendo capitulado na denúncia.<sup>283</sup>

Reagindo a essa fala, o senador Cid Sabóia de Carvalho até afirma: "Ele não está sendo processado por 4 crimes; ele está sendo processado por crime de responsabilidade, é apenas um crime."<sup>284</sup> É iniciado, então, o seguinte diálogo:

OSR. PRESIDENTE (Eleco Alvares) - Mas com 4 eventos inteiramente caracterizados-na denúncia.

O SR. CID SABÓIA DE CARVALHO - Não, o crime é só um, ele responde por crime de responsabilidade; ele não responde por 4 crimes. Sr. Presidente, quero argüir de logo esta Comissão para um grave perigo. A defesa está fazendo um jogo...

O SR. PRESIDENTE (Elcio Alvares) - Senador Cid Sabóia de Carvalho, a Presidência está respondendo a questão de ordem. Depois V.Ex<sup>a</sup> pode recorrer da decisão. Eu solicitaria a V.Ex<sup>a</sup> a leitura da peça inicial. Apenas estamos entendendo, e me parece que o parecer do Senador Antonio Mariz deixou claro, num momento em que há a mais ampla defesa, que conceder audiência de 11 testemunhas é perfeitamente normal, correto e justo. Estou respondendo a questão de ordem de V.Ex<sup>a</sup> baseado no Código de Processo Penal. Logicamente, da decisão da Mesa compete recurso ao Ministro Sidney Sanches e aos membros da Comissão. Não estamos discutindo, neste momento, o parecer do Senador Antonio Mariz. E, em preliminar, respondendo a questão de ordem de V. Ex<sup>a</sup>, remeto, com o máximo respeito, para o art. 398 do Código de Processo Penal, que a Presidência passa a adotar a partir deste instante para elucidar qualquer dúvida a respeito do número de testemunhas. Está resolvida a questão de ordem.

O SR. CID SABOIA DE CARVALHO - Então serão 8 testemunhas pelo crime de responsabilidade?

O SR. PRESIDENTE (Elcio Alvares) - Dos crimes que estão capitulados na inicial. Se V.Ex<sup>a</sup> tiver oportunidade de os ler... A Presidência entendeu que estão capitulados 4 crimes; o relatório entende que existem 2 crimes definidos. De qualquer maneira, a defesa teria direito a 16 testemunhas. Como requereu até 11 testemunhas, está resolvida a questão de ordem.<sup>285</sup>

Como se vê, o caminho adotado pela comissão foi o de considerar que, conforme o código de processo penal, o denunciado tem o direito de arrolar 8

<sup>283</sup> Documento 1. Volume 2, p. 460.

<sup>284</sup> Documento 1. Volume 2, p. 460.

<sup>285</sup> Documento 1. Volume 2, p. 460.

testemunhas em relação a cada fato que lhe é imputado. Para o primeiro ato da instrução, o interrogatório do acusado, ainda se ponderou que deveria existir uma intimação com pelo menos 48 horas de antecedência. Esse prazo, conforme se extrai dos autos, foi designado a partir de deliberação da comissão, quando se registra que: “A questão das 48h não está citada no Código de Processo Penal, mas a consideramos válida, inclusive para que os Srs. Senadores se preparem no caso da vinda do Presidente e ele próprio junte as suas razões para prestar o interrogatório.”<sup>286</sup>.

Passando-se, portanto, à discussão, verifica-se que foi acolhida proposta do relator no sentido de apenas ser apreciado o pedido de realização de perícia depois de ouvidas as testemunhas, caso, ainda assim, se visualizasse a necessidade de tal diligência. De se ressaltar, também, o registro feito pelo relator quanto à manutenção das diligências pela comissão:

Ao mesmo tempo - e agora estou encerrando, Sr. Presidente - quero que todos tenhamos consciência de que esse deferimento inicial de provas que estamos discutindo é um deferimento prima facie - peço que prestem atenção - é um deferimento prima facie; nada nos obriga a mantê-lo. Se as circunstâncias de desenvolvimento processual mostrarem que certas testemunhas não precisam ser ouvidas e que certas diligências não precisam ser feitas, voltaremos atrás nesse deferimento; para isso existe juiz, juiz processante, para essas questões interlocutórias místicas que são relativamente decisórias.<sup>287</sup>

Questionou-se, também, no momento da discussão, acerca do interrogatório do denunciado, e de seu caráter personalíssimo:

Findo esse prazo - que é posterior à emissão do parecer pela Câmara dos Deputados, que tinha na Lei nº 1.079 a função jurisdicional de juízo processante - "findo esse prazo e com ou sem contestação, a Comissão Especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada de depoimento das testemunhas de ambas as partes" - creio que é exatamente a fase do processo em que ora nos encontramos - "podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a todas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas."

O que indago de V. Ex<sup>a</sup> é se este ato processual do interrogatório é um ato personalíssimo, ou seja, ao qual somente o comparecimento do denunciado, do Presidente da República, configura o ato processual ou ele

---

<sup>286</sup> Documento 1. Volume 2, p. 464.

<sup>287</sup> Documento 1. Volume 2, p. 470.

pode fazer-se representar pelo seu procurador, como prevê o art. 22. Essa é a primeira indagação que faço a V. Ex<sup>a</sup>.<sup>288</sup>

Em resposta, o presidente da comissão esclareceu que o interrogatório do denunciado está sujeito à sua vontade quanto ao comparecimento, não advindo de sua eventual ausência qualquer prejuízo processual:

Essa primeira indagação de V. Ex<sup>a</sup> a Mesa responde da seguinte maneira: o Supremo Tribunal Federal recepcionou alguns artigos da Lei nº 1.079, e não foi contemplado o art. 22, razão pela qual no roteiro já aprovado por esta Comissão e elaborado pelo Ministro Sydney Sanches está mencionado expressamente referência ao Código de Processo Penal. E o esclarecimento que a Presidência faz a V. Ex<sup>a</sup> é que não foi recepcionado pelo Supremo Tribunal Federal, em discussão já havida em torno do mandado de segurança, o art. 22. Então, foi adotado no roteiro que está em mãos dos Srs. Senadores o que está disposto no Código de Processo Penal.

O SR. JOSE FOGAÇA - Parece que isto fica claro, ou seja; o não comparecimento do interrogado ...

O SR. PRESIDENTE (Elcio Alvares) - Não importará em revelia. É um ato que fica ao alvedrio dele de comparecer<sup>289</sup>.

O desfecho do interrogatório, aliás, foi este: peticionou o denunciado informando que não iria comparecer<sup>290</sup>. Ficou autorizada a comissão, portanto, a seguir com a instrução processual, partindo para a oitiva das testemunhas em audiência. No caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, o direito de o interrogatório ser o último ato da instrução foi garantido pelo STF no julgamento da ADPF 378-DF, conforme capítulo 2, em razão da mudança na sistemática processual penal ocorrida no cenário brasileiro, onde, até 2008, o primeiro ato da instrução era o interrogatório.

No *impeachment* de 2016, junto à resposta à acusação, foi também peticionada uma exceção de suspeição em face do relator da comissão especial, senador Antonio Anastasia<sup>291</sup>. Os denunciantes, por sua vez, apresentaram pedidos de diligência tanto na denúncia quanto posteriormente em petição avulsa endereçada à comissão especial<sup>292</sup>. A denunciada, por outro lado, apenas o fez na resposta à acusação. Também foram registrados diversos pedidos de diligências elaborados por senadores. Em sua análise desses requerimentos, o relator afirmou

<sup>288</sup> Documento 1. Volume 2, p. 471.

<sup>289</sup> Documento 1. Volume 2, p. 471.

<sup>290</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 509.

<sup>291</sup> Documento nº 3. Volume 49, pp. 18414-18420.

<sup>292</sup> Documento nº 3. Volume 49, pp. 18393-18409.

que a comissão tem o poder de indeferir provas consideradas irrelevantes, impertinentes ou protelatórias, para tanto fundamentando-se no art. 411, §2º do CPP; assim como o de desistir da inquirição de qualquer testemunha arrolada, nos termos do art. 401, §2º do CPP, sendo a responsável por decidir o melhor andamento da instrução. Destaca-se que, em relação às testemunhas arroladas pela defesa, o relator sugeriu o aditamento tendo em vista o extenso rol apresentado pela ex-presidenta, a fim de que, em 48 horas, aditasse o rol de testemunhas respeitando “o limite de até 8 testemunhas para cada um dos cinco decretos de abertura de crédito suplementar, sob pena de tal seleção ser realizada pela Comissão”<sup>293</sup>.

A exceção de suspeição foi decidida pela presidência da comissão, que indeferiu o pedido sob o argumento de as únicas possibilidades de afastamento de senadores no processo de *impeachment* serem aquelas contidas no art. 36 da lei nº 1079/1950, o que não era o caso da alegação realizada<sup>294</sup>. Sob uma questão de ordem, questionou-se sobre o prazo previsto no plano de trabalho da comissão para alegações finais, que, seguindo o modelo do impeachment de Collor, previa em 15 dias, quando, por disposição do código de processo penal, deveria ser de apenas 5 dias. Resolvendo essa questão de ordem, o presidente da comissão especial deferiu-a, para que fossem concedidos às partes apenas 5 dias para apresentação de alegações finais, com fundamento no art. 404 do CPP. Foram interpostos pela defesa recursos endereçados ao presidente do processo de impeachment tanto em relação à redução do prazo para apresentação de alegações finais, quanto em relação ao indeferimento da exceção de suspeição<sup>295</sup>. O primeiro foi improvido e o segundo não conhecido. A acusação também interpôs recurso quanto ao número de testemunhas disponibilizados para arrolamento pela denunciada, em um total de 8 para cada fato, sendo também improvido<sup>296</sup>.

### 3.2.2.5 Oitiva de testemunhas

---

<sup>293</sup> Documento nº 3. Volume 49, pp. 18638.

<sup>294</sup> Documento nº 3. Volume 49, pp. 18794.

<sup>295</sup> Documento nº 3. Volume 50, p. 19008.

<sup>296</sup> Documento nº 3. Volume 50, pp. 19207-19215.

No impeachment de 1992, é registrada discussão quanto à pertinência de testemunhas que não estejam inseridas no contexto dos crimes. Isso porque algumas das testemunhas de defesa foram apontadas como não relacionadas aos fatos, de modo que sua oitiva poderia até mesmo ser improdutiva para o feito. Quanto a isso, o posicionamento prevalecente foi o compartilhado por um dos membros da comissão:

O SR. JOSÉ FOGAÇA - (...) Queria dizer e enfatizar, por fim, Sr. Presidente, que a avaliação das testemunhas nesta Casa não é a mesma avaliação que se dá ao testemunho dos depoentes num processo penal. Os Srs. Senadores vão ouvir as testemunhas, sejam elas inerentes ou não ao ato criminoso em si. Entendeu a defesa de apresentar onze testemunhas.

Se não, por que não ouvi-las, já que na audiência das mesmas a aferição dos dados que elas trouxerem vai ser filtrada por esse juízo ético, político subjetivo, que é conferido pela Constituição aos Srs. Senadores? Se não está caracterizada notoriamente uma visível tentativa de obstrução, não há por que impugnar testemunhas - assim me parece. De qualquer maneira, esse entendimento não é meu, mas sim da Comissão no seu conjunto. Até porque se entendermos que algumas dessas testemunhas caracterizam intenção de retardar mais o processo, devemos ter a atitude que recomenda o Senador Cid Sabóia de Carvalho.<sup>297</sup>

Quanto ao modo como seriam ouvidas as testemunhas, deixa-se claro que a forma obedece a uma deliberação da comissão. É registrado, também, que as testemunhas de acusação antecedem as testemunhas de defesa, por previsão na legislação processual penal. Em relação às perguntas, elas sempre são feitas diretamente pelo relator, seguindo a ordem: perguntas dos membros da comissão, conforme inscrição; perguntas da acusação; perguntas da defesa; perguntas do plenário. Quanto à possibilidade de o plenário intervir na oitiva das testemunhas, a comissão remete à disposição do código de processo penal de que o juiz tem o direito de requisitar, no curso do processo, as provas que julgue necessárias ao esclarecimento dos fatos. No caso do processo de *impeachment*, sendo todos os senadores os juízes, nada mais natural que o plenário possa pugnar por tais diligências, incluindo questionamento às testemunhas arroladas. Vale a transcrição do esclarecimento quanto a esse procedimento de inquirição prestado pelo relator:

Começo pela questão do juiz processante. Se estabelecermos um paralelo entre a Comissão Especial que se ocupa do juízo de acusação, que é o que estamos aqui fazendo nessa primeira fase do processo, com uma turma de um tribunal, certamente o relator seria o juiz processante, o juiz condutor do

<sup>297</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 474.

processo dos procedimentos aqui adotados. Os Senadores seriam os membros, os demais juízes dessa turma; o Presidente da Comissão, o presidente da turma; o presidente do processo, Ministro Sydney Sanches, o presidente do tribunal, esse seria o paralelo que poderíamos fazer.

Na verdade, não somos uma turma de um tribunal e sim uma Comissão Especial do Senado e isto naturalmente enfraquece o paralelo e deve determinar certa flexibilidade no entendimento da forma como conduziremos esse caso. Então, certa razão assiste ao Senador Cid Sabóia de Carvalho ao considerar toda a Comissão como juiz processante, na medida em que não será apenas o Relator a formular quesitos, a formular perguntas às testemunhas. Mas, parece-me que a discussão pode ficar nesses termos, o que podemos admitir, para facilitar os nossos trabalhos, o paralelo com uma turma do tribunal e o Presidente da Comissão, pelo fato de ser uma comissão do Senado tem as atribuições do Regimento, o processo é conduzido por uma composição em que entram elementos de várias leis, e essa é a dificuldade básica nesse processo.<sup>298</sup>

O relator, nessa sistemática, ainda possui a autoridade para indeferir perguntas impertinentes. Isso com vistas a evitar que quaisquer das partes possam se valer de recursos protelatórios, principalmente em razão do prazo de 180 dias para conclusão do processo. Essa prerrogativa se estende, inclusive, aos questionamentos feitos pelos membros da comissão e do plenário, conforme se destaca:

O SR JOSÉ PAULO BISOL - Isso precisa ficar bem fixado para nós evitarmos medidas dilatórias e fixarmos competências, porque alguém tem que ter autoridade para indeferir perguntas impertinentes. Por exemplo, se eu, que sou membro da Comissão, pergunto, para a testemunha ... peço ao eminente Relator. Gostaria que V. Exa. fizesse à testemunha a seguinte pergunta: Qual é a opinião dela sobre tal coisa. O Relator tem que indeferir a pergunta, porque é proibido indagar sobre opinião de testemunha conforme o dispositivo "x" do Código de Processo Penal. Se nós não tivermos essa autoridade as partes terão todos os recursos dilatórios contra os quais nós estamos tentando formar uma defesa equânime e equilibrada.<sup>299</sup>

Foram ouvidas 12 testemunhas no total, contabilizando-se acusação e defesa, e o requerimento protocolado de dispensa de testemunhas pelo denunciado. Para todas as testemunhas, inicialmente, o presidente da comissão elaborou as seguintes perguntas: 1. Estado civil? 2. Residência? 3. Profissão? 4. Local onde exerce atualmente? 5. V. S<sup>a</sup>, por acaso, é parente, e em que grau, de alguma das partes, o presidente Fernando Collor, principalmente, e se tem relação de amizade ou inimizade capital com o denunciado?<sup>300</sup> Depois de respondidas as perguntas,

<sup>298</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 516.

<sup>299</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 517.

<sup>300</sup> Documento nº 1. Volume 2, p. 603.

todas as testemunhas prestaram compromisso perante a comissão, conforme código de processo penal.

No *impeachment* de 2016, o presidente da comissão especial fundamentou que, conforme art. 89, inciso I, do regimento interno do Senado, a presidência da comissão tem a atribuição de ordenar e dirigir os trabalhos. No uso dessa atribuição, é que foram definidas as regras para oitivas de testemunhas, incluindo-se prazo de 3 minutos para inquirição de cada testemunha, tendo em vista a quantidade delas<sup>301</sup>. As testemunhas, assim como no impeachment de 1992, foram submetidas a compromisso perante a comissão especial.

A despeito disso, a dinâmica para inquirição de testemunhas foi diversa. Enquanto no processo realizado em 1992 as perguntas eram encaminhadas tanto pelas partes quanto pelos membros da comissão ao relator por escrito, o qual, por sua vez, fazia o questionamento diretamente à testemunha; dessa vez, os senadores inscritos para fala e partes puderam fazê-lo sem que se exigisse o intermédio do relator.

### 3.2.2.6 Da pronúncia ao julgamento final

Encerrada a instrução, em 1992, concedeu-se o prazo de 15 dias para alegações finais pelas partes, com fundamento no art. 11, *caput*, da lei nº 8.038/1990. Como já havia sido registrado antes, não há previsão na lei nº 1079/1950, ou na constituição federal, acerca desse prazo, de modo que se constitui como uma adequação do procedimento por parte da própria comissão especial.

Nos argumentos da defesa de Fernando Collor, se pontuou a incompatibilidade do funcionamento de 21 senadores como juízes, tendo em vista que eles, incluindo o relator e o presidente perante a comissão especial, teriam composto comissão parlamentar mista de inquérito que investigou os crimes dos quais se acusa o denunciado<sup>302</sup>. Como se observa, trata-se de tentativa de equiparar as regras aplicáveis ao poder judiciário aos senadores enquanto juízes, tanto que se

---

<sup>301</sup> Documento nº 3. Volume 51, pp. 19306-19314.

<sup>302</sup> Documento nº 1. Volume 3, pp. 349-484.

faz referência ao modelo acusatório do processo penal, no qual não se admite a concentração das funções de investigação e julgamento na mesma pessoa.

Em relação a outros dois senadores, Iram Saraiva e Ronan Tito, o denunciado pugnou pelo reconhecimento de suspeição, tendo em vista que eles, logo após o encerramento da instrução perante a comissão especial, teriam sido entrevistados por jornais de notícias de circulação nacional, declarando, inclusive, como votariam na sessão de julgamento. A mesma fundamentação foi alegada para declaração de suspeição dos senadores Cid Sabóia de Carvalho e José Paulo Bisol, que também haviam sido entrevistados e supostamente emitido declarações que se confundiam com “antecipação de voto”. Contra outros 6 senadores, Fernando Collor requereu a suspeição, afirmando que teriam “óbvio interesse no deslinde do processo”. Por fim, contra o senador Divaldo Suruagy foi requerida a declaração de suspeição, considerando-se ser ele inimigo declarado do denunciado<sup>303</sup>.

No *impeachment* de 1992, em relação a esses requerimentos de suspeição e às preliminares de inépcia da denúncia apresentadas, foi possibilitada manifestação aos denunciantes. Depois disso, o presidente do STF (presidente do processo de *impeachment*) decidiu indeferindo os pedidos<sup>304</sup>. Esclareceu que somente estão impedidos de participar do julgamento os senadores que se enquadrarem no que dispõe o art. 36 da Lei nº 1079/1950, que impede de interferir em qualquer fase do processo os deputados e senadores que tiverem “parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos”; e aquele que “como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria”, não sendo esse o caso dos senadores apontados. Para fundamentar o indeferimento dos requerimentos de suspeição relacionados à antecipação de votos em entrevistas divulgadas na mídia, limitou-se o presidente do processo a afirmar que:

9. Quanto aos apontados, como suspeitos, a fls. 1.803, itens 81 a 84, não ocorre hipótese de suspeição, dadas as peculiaridades do processo de *impeachment*, no qual as razões deduzidas não bastam para caracterizá-la.

10. Por todas essas razões e pelo mais que ficou dito nas peças em que os denunciantes se manifestaram sobre as preliminares suscitadas pela Defesa (fls. 1.594/1.596 e fls.), rejeito todas elas.

---

<sup>303</sup> Documento nº 1. Volume 3, pp. 349-484.

<sup>304</sup> Documento nº 1. Volume 3, pp. 563-566.

11. No que concerne ao Senador apontado, como inimigo, a fls. 1.804, item 86, determino que sua Exa. seja ouvido sobre tal arguição, antes do julgamento em Plenário, previsto no art. 55 da Lei no 1.079/50.<sup>305</sup>

Como se vê, as razões para indeferimento se limitaram a afirmar que tais situações, dada a natureza do processo de *impeachment* presidencial, não são suficientes para implicar na suspeição de um senador-juiz. Veja-se, no entanto, que o modo como se posicionou o presidente do processo deixa margem para se interpretar que existem outras situações capazes de gerar suspeição de senadores. Não era o caso, portanto, apenas das situações apontadas pelo presidente-denunciado, embora não seja claro quais situações são essas, até mesmo porque não há dispositivo de lei expresso nesse sentido.

O relator, após essas manifestações finais, concluiu que estava demonstrada a materialidade dos delitos descritos na denúncia e suficientes os indícios de autoria, incriminando o presidente da república, conforme se transcreve, grifo nosso:

Seria esse, portanto, culpado por “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” (art. 8º, 7, da Lei nº 1.079, de 1950) e por “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” (Art. 9º, 7, da Lei n 1.079, de 1950). A Comissão Especial declara, pois, procedentes as acusações, para que o Senado Federal, se assim o entender, **pronuncie e julgue o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, em obediência à Constituição e às leis.**<sup>306</sup>

Trata-se, portanto, de etapa do processo referente à pronúncia. Depois disso, o parecer é submetido à votação pela comissão especial. No caso do ex-presidente Fernando Collor, foi o parecer aprovado com 16 votos favoráveis e apenas um contrário.

Imediatamente, é encaminhado o parecer pela pronúncia à mesa do Senado, que o submete a uma só discussão e votação pelo plenário, considerando-se aprovado se, em votação nominal, reunir a maioria simples de votos (art. 54 da lei nº 1.079/50). Na sessão, em 1992, o presidente do Senado esclareceu em detalhes como se daria a votação:

Os Senadores serão chamados por ordem alfabética dos Estados, pela lista de presença do Senado, e responderão "sim" ou "não", conforme aprovem

<sup>305</sup> Documento nº 1. Volume 3, p. 565.

<sup>306</sup> Documento nº 1. Volume 3, p. 648.

ou rejeitem o parecer, sendo os votos anotados pelo secretário (art 294, parágrafo único, in fine, do Regimento Interno do Senado).

Se o Senado entender que não procede a acusação, serão os papéis arquivados. Caso decida o contrário, prosseguirá nos demais termos do processo (art 55, da Lei nº 1.079). A apreciação da matéria compreenderá duas fases: discussão e votação em turno único.

Poderão usar da palavra para discutir, uma só vez, o Senadores que o desejarem, pelo prazo máximo de 10 minutos (art. 14, inciso III do Regimento Interno).

A votação poderá ser precedida de encaminhamento, pelo prazo máximo de cinco minutos, por uma só vez, conforme o art. 14, inciso V do Regimento Interno do Senado Federal.

Devo lembrar aos Srs. Senadores que nesta sessão apenas se discutirá e se decidirá sobre a aprovação ou não do Parecer da Comissão Especial, que conclui pela procedência da acusação contida na denúncia (arts. 54 e 55 da Lei nº 1.079).

Portanto, na discussão e na votação não se tratará da condenação ou da absolvição do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, pois essa matéria, se for o caso, será objeto de outra sessão plenária, a de julgamento propriamente dita, prevista nos arts. 59 a 72.<sup>307</sup>

No caso do ex-presidente Fernando Collor, votaram “sim” 67 senadores; e “não”, 3. Sem registro de abstenções, contabilizaram-se 70 votos. Para a votação a título de pronúncia, foi exigido o quórum de maioria absoluta para início da sessão. Quanto à votação, apenas se colocou como necessária a maioria simples dentro dessa maioria absoluta.

O mesmo procedimento foi observado para o *impeachment* de 2016. Um questionamento inicial quanto ao *quórum* necessário para se instalar a sessão de discussão do parecer foi realizado para esclarecer se o *quórum* mínimo de 41 (maioria simples) senadores deveria ser observado apenas quando da votação ou, como se trata de processo e julgamento, todos esses senadores já deveriam estar presentes desde o início da sessão. A resposta do presidente do Senado esclarece que, segundo o regimento interno, art. 155, a sessão se abre com um vigéssimo dos senadores presentes. Após as discussões necessárias, no caso Dilma, foi procedida à votação do parecer do relator, que opinava favoravelmente à pronúncia, na comissão especial e, após, no plenário do Senado, sendo aprovado por 59 votos a 21. O passo seguinte é a apresentação de libelo acusatório pelos denunciados, no

---

<sup>307</sup> Documento nº 1. Volume 4, p.29.

prazo de 48 horas, o que foi atendido nos dois casos de *impeachment*. Em seguida, os denunciados, no mesmo prazo, devem apresentar contrariedade ao líbelo.

A sessão de julgamento se constitui como uma sessão una de instrução, discussão e votação. São realizadas oitivas de testemunhas perante o plenário, discussão e inquirição pelos senadores. A distinção verificada no caso da ex-presidenta Dilma Rousseff foi o seu interrogatório, que não ocorreu no caso do ex-presidente Fernando Collor (momento agendado para o início da instrução). Em 2016, cada senador dispôs de 5 minutos para questionar a presidente em seu interrogatório. Nesse processo, é importante registrar que o ato do interrogatório foi incluído como último ato da instrução, a partir de decisão do STF, em razão de alteração na sistemática processual penal vigente. Veja-se que em 1992 o próprio CPP previa a instrução como o primeiro ato, passando ele a ser o último apenas em 2008. No caso do processo contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, o “direito de falar” por último foi garantido, também, a partir do julgamento da ADPF 378-DF, pelo Supremo Tribunal Federal.

No caso do ex-presidente Fernando Collor, os senadores foram surpreendidos com a renúncia ao cargo de presidente da república no meio da inquirição de uma testemunha, o que levou a debates quanto à possibilidade de continuar o julgamento. Alguns senadores consideravam que seria o caso de se extinguir o processo, outros se posicionaram pela manutenção, citando que a lei nº 1079/1950 apenas prevê que o processo não poderá iniciar se o presidente não estiver mais definitivamente ocupando aquela função até o recebimento da denúncia, não sendo o caso de se aplicar a disposição depois que o processo já se iniciou e foi realizada, inclusive, grande parte da instrução. Essa última posição foi a que prevaleceu<sup>308</sup>. Aqui, é importante destacar que apenas foi julgada como prejudicada a aplicação da sanção de perda do cargo. Essa, aliás, foi a expressão que se registrou na resolução nº 101/1992:

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º - É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> Documento nº 1. Volume 4, p. 520.

<sup>309</sup> Documento nº 1. Volume 4, p. 520.

Destaca-se isso porque no caso do *impeachment* de 2016 foram realizadas duas votações, uma para cada pena, o que resultou em situação na qual a denunciada foi condenada à pena de perda do cargo, mas absolvida em relação à inabilitação para exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos. Na ocasião, tal medida foi adotada após o deferimento de requerimento de destaque formulado pelo partido dos trabalhadores. O destaque é um instituto do processo legislativo, com previsão nos arts. 312 e seguintes do regimento interno do Senado, que permite a discussão e votação em separado de uma proposição. O requerimento formulado, no caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, foi para que:

Requeiro, nos termos do artigo 312, II, e parágrafo único do Regimento Interno do Senado Federal, o destaque da expressão – ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos – do quesito que é objeto de julgamento por parte dos senadores no processo de impeachment da senhora presidente da república Dilma Vana Rousseff, denúncia nº 1, de 2016.<sup>310</sup>

Em termos práticos, portanto, a segunda penalidade, relativa à inabilitação para o exercício de funções públicas acabou por deixar de ser decorrência obrigatória da condenação. Na ocasião, fundamentou-se o requerimento em suposto direito subjetivo parlamentar ao destaque. Uma discussão entre os senadores revelou argumentos distintos. Em um primeiro momento, o senador Randolfe Rodrigues afirmou que o destaque é previsto para resoluções em projetos de lei, como no caso do *impeachment* é elaborada uma resolução de condenação, por analogia, poderia ser aplicado também nesse último caso. Em resposta, o senador Aloysio Nunes sustentou que o plenário não estava ali para elaborar uma resolução legislativa comum, e sim uma sentença, razão pela qual deveria ser considerado incabível o destaque. O presidente do STF, por sua vez, chamando a resolução do problema para si, afirmando que iria “prestigiar o regimento”, deferiu o pedido de destaque formulado.

---

<sup>310</sup> Documento nº 3. Ata da 133ª sessão, em 25 de agosto de 2016.

## 4 UMA PROPOSTA DE CATÁLOGO PARA AS REGRAS

A partir do que se discutiu, esta dissertação apresenta uma proposta de classificação das regras envolvidas no *impeachment* presidencial, sendo quatro os seus tipos: (1) relacionadas à medida da separação de poderes; (2) relacionadas materialmente ao mecanismo de *impeachment*; (3) relacionadas processualmente ao mecanismo de *impeachment*; e (4) relacionadas administrativamente ao mecanismo de *impeachment*. Essa não é uma classificação definitiva, sendo proposta para melhor visualização do processo e, conseqüentemente, para auxílio no caminho de análise quanto à obrigatoriedade ou não das regras.

Os dois primeiros conjuntos de regras, como se registrou no capítulo 1, compõem o próprio conceito de *impeachment* aderido por esta dissertação, sendo ele um mecanismo de controle do executivo cujo conteúdo necessariamente é composto por: 1) “relacionadas materialmente” – a prática de um crime de responsabilidade pelo presidente da república tem como consequência a aplicação das penas de perda do cargo com inabilitação para exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos; e 2) “relacionadas à medida da separação de poderes” – a ocorrência ou não de crime de responsabilidade é julgada pelo Senado, onde se exige um quórum de 2/3, após autorização por 2/3 da Câmara dos Deputados, em um contexto onde executivo e legislativo não são dependentes de confiança mútua, funcionando o legislativo, no caso, como órgão julgador. Os dois últimos conjuntos, por sua vez, referindo-se às regras processualmente relacionadas e administrativamente relacionadas, constituem-se como os meios pelos quais os dois primeiros alcançarão sua efetivação no caso concreto.

### 4.1 Regras relacionadas à medida da separação de poderes

As regras relacionadas à medida da separação de poderes são explicitadas no capítulo 1, constituindo-se como parte da engenharia institucional sem a qual não é possível adotar um mecanismo de *impeachment*. Veja-se que fora do sistema presidencialista (e suas variações com as características expostas por Shugart e Carey) não há solo fértil para a instalação de um mecanismo de controle como esse,

sendo indispensável que a origem e sobrevivência entre executivo e legislativo independa de confiança mútua.

É por isso que compõem o conceito de *impeachment* as regras que fixam o Senado como tribunal de julgamento (no qual se exige quórum de 2/3), condicionando-se a instauração do processo à autorização pela Câmara dos Deputados, também por 2/3 de seus membros. Essas são normas fixadas pela constituição que, portanto, não podem ser flexibilizadas ou ignoradas no processo de *impeachment*, sob pena de ser ele descaracterizado. É de se concordar, por exemplo, que não é legítima, no ordenamento jurídico vigente, a aprovação de remoção do presidente, e a sua inabilitação para funções públicas a título de *impeachment*, sob o quórum de maioria simples do Senado. Do mesmo modo, não é possível que se inicie o processo no Senado sem que a Câmara dos Deputados tenha o autorizado por 2/3 de seus membros.

Todas essas regras são pensadas na constituição visando garantir que a origem e sobrevivência do executivo e legislativo estejam ligadas apenas ao povo, titular do poder soberano. Veja-se que até mesmo a necessidade de uma ampla maioria de 2/3 está relacionada à medida da separação de poderes, em relação ao sistema de restrições que é imposto. Como afirmam os federalistas<sup>311</sup>, atribuindo-se a um o direito de acusar (no caso do Brasil, o de autorizar), e ao outro o direito de julgar, evita-se a inconveniência de fazer com que as mesmas pessoas sejam acusadores e juízes. Com a concorrência de dois terços no Senado e na Câmara atribui-se segurança à necessidade de equilíbrio entre os poderes legislativo e executivo, sendo certo que o presidente apenas será removido em algo próximo de um consenso. Tudo isso, frisa-se, em nome do equilíbrio entre as funções estatais e seguindo-se a lógica da medida constitucional de separação de poderes vigente.

#### **4.2 Regras materialmente relacionadas ao mecanismo de *impeachment***

Uma lógica semelhante é aplicada à causa e consequência do *impeachment*, sendo esses elementos também parte integrante de seu conceito. A

---

<sup>311</sup> MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. *The Federalist Papers*, artigo de nº 65, pp. 325-329.

constituição fixa que só pode haver *impeachment* se o presidente da república praticar um crime de responsabilidade. Assim, é certo que os senadores devem avaliar a existência de tal crime antes de decidirem sobre a procedência ou não da acusação. É por isso, também, que se prevê na lei nº 1079/1950, e no regimento interno de ambas as casas, que as comissões especiais podem promover as diligências que entenderem necessárias ao esclarecimento da denúncia. Escolher um outro caminho, no qual os senadores-juízes não precisariam condicionar o seu voto à prática de um crime de responsabilidade, é o mesmo que submeter o executivo à confiança do legislativo, o que não pode ser admitido em nosso ordenamento em razão das regras relacionadas à medida da separação de poderes.

Tendo que se avaliar, no caso concreto, o que pode ou não ser considerado crime de responsabilidade, a própria constituição traz fundamentos que auxiliam nessa decisão. É o caso, por exemplo, da norma que estabelece as penas. Veja-se que o art. 52, parágrafo único, estabelece que as punições se limitam à perda do cargo com inabilitação para função pública pelo prazo de oito anos. São essas as consequências da prática de crime de responsabilidade pelo presidente da república. Assim, caso os senadores entendam que a falta cometida pelo presidente não é tão grave a ponto de lhe serem aplicadas as duas punições, aí já está um indício de que não há crime de responsabilidade e de que, portanto, não é caso de *impeachment*. Nesse ponto, ressalte-se o que afirma Rafael Mafei:

Cabe lembrar uma lição de John Labovitz, um dos advogados que integrou o célebre Comitê Judiciário da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos durante os trabalhos de investigação contra o ex-presidente Ricard Nixon, e que tem lugar nesta discussão: no sistema do impeachment, o Senado não pode ajustar a sanção ao crime, e sim deve decidir se a única sanção disponível é cabível à conduta.<sup>312</sup>

As duas normas, que aqui se colocam como materialmente relacionadas ao *impeachment*, são complementares entre si. Se a falta cometida não merece, a partir da análise de cada caso, ser repreendida com essa única punição disponível, pode se concluir que não é caso de crime de responsabilidade e, portanto, de *impeachment*. Ressalte-se que não se está a afirmar que essa hipótese se amolda ao caso da ex-presidenta Dilma Rousseff. Ali, como se registrou no capítulo anterior, foi adotada pelo partido do governo uma estratégia para poupar a ex-presidenta de

---

<sup>312</sup> MAFEI, Rafael. Como remover um presidente, p. 286.

ficar inabilitada para o exercício de funções públicas; o que, a partir de uma interpretação única e, surpreendente, do presidente do STF, resultou no fatiamento das punições. Nesse ponto, mais uma vez, cita-se o que escreve Mafei:

Dois dias depois, o jornalista Leandro Colon revelou que a estratégia do “fatiamento” havia sido concebida duas semanas antes da sessão final de julgamento, por senadores do PT. O plano teria recebido o apoio de parlamentares pró-Dilma de outros partidos, como Kátia Abreu, do PMDB. Até mesmo o presidente do Senado, Renan Calheiros, teria aconselhado Lewandowski a aceitar o requerimento de destaque.<sup>313</sup>

A reflexão que se propõe, nesta dissertação, é que a pena prevista pela constituição é uma só, mas com duas consequências. Essa punição só é aplicável se se considerar, por 2/3 dos votos dos senadores, que o presidente da república praticou crime de responsabilidade. Há registro na literatura e na jurisprudência de conceitos que levam à verificação do que é ou não crime de responsabilidade. Não sendo esse o objeto desta pesquisa, limita-se a dizer que as duas regras constitucionais (a que exige a prática de crime de responsabilidade e a que aplica à sua existência uma punição) são complementares entre si e, junto das regras relacionadas à medida da separação de poderes, compõem o próprio conteúdo de *impeachment* presidencial.

#### **4.3 Regras processual e administrativamente relacionadas**

Por consequência, todas as demais regras, que não contemplam o conceito de *impeachment*, mas sim o meio para a sua realização, serão processuais, existindo, no auxílio destas últimas, aquelas que não se relacionam imediatamente com o instituto, mas apenas administrativamente. Seriam regras administrativas, por exemplo, aquelas que se aplicam nas reuniões administrativas convocadas pelas comissões especiais em relação à organização das pautas ou, ainda, aquelas que estabelecem uma ordem de inscrição para a fala por cada parlamentar; ou, ainda, aquelas derivadas dos costumes de cada casa legislativa no que se refere à organização das discussões e votações. Por outro lado, seriam processuais as regras que versam sobre o procedimento de *impeachment* propriamente dito. Em

---

<sup>313</sup> MAFEI, Rafael. Como remover um presidente, p. 287.

geral, elas estarão na lei nº 1079/1950, aplicando-se, conforme decisão do STF na ADPF nº 378-DF, as regras dos códigos de processo penal e civil, bem como os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, de forma subsidiária.

Pode se afirmar, de início, que as regras administrativas são, definitivamente, facultativas. Quanto às regras processuais, a definição acerca da obrigatoriedade de cada uma ainda continua a desafiar maiores reflexões. Veja-se, por exemplo, que a regra que atribui a qualquer cidadão a legitimidade para oferecer a denúncia deve ser avaliada sob uma perspectiva diferente de como se analisaria a regra relativa à quantidade de testemunhas, ou, ainda, sobre o prazo para apresentar resposta à acusação, se contado em dias úteis ou em dias corridos.

Em 2016, no que se refere ao fatiamento das punições, o que se tem é que prevaleceu uma norma processual (cuja aplicabilidade ao caso, inclusive, é controversa) sobre uma norma material que compõe o próprio conteúdo do *impeachment*. Ao “priorizar o regimento”, como afirmou o presidente do STF, acabou-se por desrespeitar a constituição, não restando dúvidas de que se tratou de uma decisão equivocada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação ao *impeachment* presidencial, propõe-se um catálogo de regras em, pelo menos, quatro dimensões, sendo elas: (1) relacionadas à medida da separação de poderes; (2) materialmente relacionadas; (3) processualmente relacionadas; e (4) administrativamente relacionadas. Identificou-se que os dois primeiros conjuntos de regras compõem o próprio conceito de *impeachment*, que nada mais é que a aplicação das penas de perda do cargo com inabilitação para exercício de funções públicas pelo prazo de oito anos como consequência da prática de um crime de responsabilidade pelo presidente da república, que foi julgado pelo Senado, no qual se exigiu o quórum de 2/3, após autorização dada por 2/3 da Câmara dos Deputados, em um contexto onde executivo e legislativo não são dependentes de confiança mútua. Os dois últimos conjuntos, processual e administrativamente relacionados, constituem-se como os meios pelos quais aqueles elementos serão exercitados, de modo a garantir a realização do próprio *impeachment*. Consequentemente, as regras relacionadas à medida da separação de poderes e as materialmente relacionadas tornam-se de observância obrigatória, tendo em vista que compõem o conteúdo dessa ferramenta de controle. Para as regras processuais existentes, por sua vez, a definição quanto à obrigatoriedade de cada uma delas ainda desafia maiores reflexões, embora se possa afirmar que as administrativamente relacionadas são, definitivamente, facultativas.

A comparação dos dois processos levados a efeito no Brasil após a constituição de 1988, notadamente dos ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, possibilitou verificar como foram interpretadas e aplicadas cada uma dessas regras em concreto. A ausência de regulamentação de regras processuais e administrativas levou à judicialização da matéria nos dois processos analisados, sendo o Supremo Tribunal Federal provocado a discutir sobre o procedimento, regulamentando-o, de fato, através de filtragem constitucional da lei nº 1079/1950, editada sob a vigência da constituição de 1946. Em 1992, por exemplo, logo no início da tramitação, foi levada ao poder judiciário a matéria relativa ao prazo para apresentação de defesa perante a comissão especial constituída na Câmara dos Deputados. Isso porque o presidente da Câmara, à época, havia concedido um prazo de apenas cinco sessões para manifestação. Como resultado, foi esse prazo

alongado para dez sessões, aplicando-se o que dispunha o art. 217, I, do regimento interno - que foi repetido no caso da ex-presidenta Dilma Rousseff. Um outro questionamento, em 1992, referiu-se à forma de votação a ser seguida na Câmara dos Deputados, se secreta ou nominal. A intenção era prevenir eventual coação entre os parlamentares, o que poderia prejudicar o julgamento conforme a constituição. Nesse caso, como havia disposição expressa na lei nº 1079/1950 sobre a votação ser nominal e aberta, optou o STF por manter uma votação nesses termos, o que também foi seguido no *impeachment* de 2016.

Para a Câmara dos Deputados, o rito do *impeachment* inicialmente adotado foi questionado judicialmente pela ex-presidenta Dilma Rousseff em diversos pontos. Isso também porque aduziu, em mais de uma manifestação, que o à época presidente da Câmara Eduardo Cunha era seu inimigo e movia o processo a título de vingança pessoal. Por essa razão foi arguida exceção de suspeição em face dele, na qual se argumentava que não estavam presentes os requisitos para tramitação da denúncia e que o ato de recebimento praticado o havia sido feito de forma contrária à lei. Nesse ponto, frisando o caráter político da ferramenta, o STF decidiu que as hipóteses de impedimento e suspeição da legislação processual penal não se aplicam ao processo de *impeachment*, restringindo-se a participação de Deputados e Senadores apenas se incorrerem nas situações descritas pelo art. 36 da lei nº 1079/1950, que se referem às relações de parentescos e ao caso de o parlamentar ter funcionado como testemunha. Aqui, ainda se frisou que o papel do presidente da Câmara, nesse primeiro momento, apesar de a lei nº 1079/1950 utilizar-se do termo “recebimento da denúncia”, é mais próximo de um despacho para dar tramitação à acusação, tendo em vista que não possui aquele agente atribuição para análise quanto ao mérito, limitando-se sua atuação a reconhecer apenas os requisitos formais dispostos no art. 218 do regimento interno daquela casa legislativa, que se refere à assinatura dos denunciantes, com firma reconhecida, e indicação dos crimes de responsabilidade, além de documentação que os comprovem ou de declaração na impossibilidade de fazê-lo.

Em 2016, a ordem de votação no plenário da Câmara também foi questionada. Isso porque o presidente daquela casa legislativa estava interpretando um dos dispositivos do regimento interno como se pudesse ser procedida à votação iniciando-se pelos deputados da região sul até que se chegasse àqueles da região

norte. Essa decisão foi questionada por membros de bloco parlamentar favorável ao governo, aduzindo que iniciar a votação dessa forma poderia gerar um efeito cascata no resultado, tendo em vista que os parlamentares das regiões sul e sudeste eram, em sua maioria, favoráveis ao *impeachment* da ex-presidenta. Na discussão, resolveu-se que a votação se daria em ordem alternada pelos Estados, primeiro um candidato da região sul e, em seguida, um da região norte, e vice-versa. Essa disposição não foi aplicada no caso do ex-presidente Collor tendo em vista que não havia previsão no regimento à época do julgamento. Naquele caso, a votação foi realizada por ordem alfabética.

No âmbito da Câmara, para o *impeachment* de 2016, ainda foram discutidos os tipos de candidatura na eleição de membros da comissão especial, se indicação pelo líder ou candidatura avulsa; a exigência de proporcionalidade na formação da comissão especial; e a possibilidade de defesa prévia ao ato do presidente da Câmara que determina a tramitação da denúncia.

Quanto à eleição dos integrantes da comissão especial, o STF fixou que, necessariamente, deveria ocorrer por indicação dos líderes de bloco partidários, isso principalmente para que o procedimento se mantivesse próximo daquele realizado em 1992. Em relação à exigência de proporcionalidade, decidiu-se que ocorreria também por blocos parlamentares, o que não foi observado no processo contra o ex-presidente Fernando Collor. Por fim, em 2016, fixou-se que não há direito à apresentação de defesa anteriormente ao ato do presidente da Câmara, determinando tramitação à denúncia. Resolveu-se isso também para manter uniformidade com o caso Collor, mas, principalmente, porque a análise procedida nessa etapa do processo resume-se a aspectos formais iniciais da acusação, elementos próprios em relação à forma da denúncia, função para a qual é dispensável manifestação da presidenta da república denunciada.

Para o processo de 1992, o rito a ser adotado no Senado foi decidido em uma sessão administrativa. Judicialmente, a única questão levantada se referiu à possibilidade de ser declarada a suspeição e o impedimento de parlamentares. A fundamentação empregada naquela época foi idêntica à adotada em 2016, mantendo-se o entendimento de que as situações de impedimento e suspeição contidas na legislação processual penal não são aplicáveis ao *impeachment*. Já para o caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, quatro foram os objetos de

questionamento. O primeiro deles se referiu ao direito de a defesa se manifestar depois da acusação. A interpretação favorável a tal faculdade, inclusive, foi a responsável por concretizar a diferença mais marcante entre os procedimentos de Collor e Dilma no Senado: o momento em que se realizou o interrogatório. Em 1992, embora o presidente não tenha comparecido, estava agendado para ser o primeiro ato da instrução; em 2016, seguindo-se a decisão do STF, foi o último.

Questionou-se, no caso da ex-presidenta Dilma Rousseff, a necessidade de os Senadores se apartarem da função acusatória, no sentido de não terem atribuições investigativas já que ocupam o lugar de juiz. Nesse caso, o STF decidiu que podem os parlamentares proceder às diligências que entenderem necessárias para esclarecimento do fato, entendendo-se que, embora o Senado esteja atuando sob a função judicial, não lhes são aplicáveis todas as regras normalmente previstas para a jurisdição, até mesmo porque o processo de *impeachment* não é judicial e sim judicialiforme.

Não só o STF entrevistou quanto ao rito para o *impeachment*. Nos dois casos, as autoridades com poder de decisão na Câmara e no Senado interpretaram alguns pontos a seu modo. Aqui é onde residem as maiores distinções entre os dois processos, no entanto, como a maioria delas se detém aos aspectos administrativos da tramitação, não são vislumbrados maiores problemas. É o caso, por exemplo, da possibilidade de os senadores questionarem as testemunhas diretamente. Em 1992, as perguntas eram propostas por escrito ao relator, que detinha a atribuição para deferir ou indeferir o questionamento, e, só então, fazê-lo, ele mesmo, à testemunha. No processo de 2016, as perguntas eram feitas diretamente pelos senadores, sem que fosse aplicado esse intermédio pelo relator. Registrou-se, também, no Senado, a concessão do prazo de 48 horas aos líderes partidários para indicarem os nomes dos parlamentares que iriam compor a comissão especial, sob pena de tal indicação ser feita pelo próprio presidente do Senado. Em 1992, tal situação nem sequer foi registrada, tendo os líderes de bloco apresentado seus candidatos sem necessidade de maiores discussões.

A questão do início da tramitação, embora não tenha sido discutida nos autos de forma imediata, é de grande relevância para o tema, ainda se encontrando em aberto a sua definição. Veja-se que a defesa da ex-presidenta Dilma Rousseff até arguiu a suspeição do deputado Eduardo Cunha, presidente da Câmara à época,

além de ter apontado prática de desvio de poder, requerendo, conseqüentemente, a nulidade do processo, tendo em vista que o ato de dar tramitação à denúncia, promovido por aquele agente, em tese, não teria sido motivado em uma verdadeira análise da acusação, mas sim em um ato de vingança. Nem a constituição ou legislação especial preocupou-se em estabelecer um prazo fixo para que o presidente da Câmara promovesse o recebimento prévio da denúncia. Talvez, naquele momento, não se tenha imaginado que a falta de regulamentação nesse ponto poderia levar a situação na qual muitas denúncias oferecidas sequer chegariam à análise pela comissão especial a ser constituída com esse fim. Isso porque a avaliação que o presidente da Câmara realiza nesse ponto é precária e se restringe aos aspectos formais iniciais da acusação. Como se viu, a lei nº 1079/1950, em seu art. 14, prevê a qualquer cidadão o direito de denunciar o presidente da república pela prática de crime de responsabilidade. Essa disposição também está contida no art. 218 do regimento interno da Câmara dos Deputados. Se todos os cidadãos têm a legitimidade para oferecer essa denúncia, atribuindo-se a isso um caráter de direito, o fato de o agente responsável por dar tramitação a essas denúncias não o fazer acaba por esvaziar o conteúdo desse direito, afinal de contas, de nada adianta poder oferecer tal acusação se ela nunca chegar a ser analisada. A prática reiterada de omissão frente às denúncias oferecidas tornou incompatíveis entre si a regra que permite a qualquer cidadão oferecer denúncia e a regra que não estabelece prazo para que ela seja recebida pelo presidente da Câmara, fazendo com que seja possível o engavetamento das acusações. Na falta de tal determinação, de início, constata-se que, embora não exista um prazo processual incidindo sobre a matéria, já é previsto pela lei 1079/1950 um prazo material. Isso porque aquela norma estabelece que a denúncia só poderá ser recebida enquanto não tiver o denunciado, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo de presidente da república. Assim, os quatro anos de mandato já são um limite temporal material imposto a tal recebimento, tendo em vista que se não o fizer no curso do mandato presidencial não poderá mais fazê-lo, o que, sem dúvidas, acabará por esvaziar o direito de acusação concedido aos cidadãos que não tiverem suas denúncias efetivamente apreciadas.

Por fim, a maior das distinções entre os dois processos reside na forma como se interpretou a aplicação das punições. Como se sabe, são previstas pela

constituição de 1988, em seu art. 52, parágrafo único, duas penas ao presidente da república a partir da condenação no *impeachment*, sendo elas: a perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para exercício de função pública. Em que pese serem apresentadas como duas penalidades autônomas, desde o *impeachment* de 1992, entendeu-se que ambas são decorrência obrigatória da condenação, fazendo com que, no julgamento de Collor, tendo ele renunciado ao cargo de presidente da república, fosse a aplicação da primeira das punições considerada prejudicada, mas o julgamento em relação à inabilitação para o exercício de funções públicas fosse levado à diante o que resultou em sua condenação. No *impeachment* de 2016, em virtude do deferimento de um destaque formulado pelo PT – instituto do processo legislativo, com previsão nos arts. 312 e seguintes do regimento interno, que permite a discussão e votação em separado de uma proposição – foram as duas penas tratadas de forma diferente, o que resultou no fatiamento das punições, no sentido de a presidente ter sido condenada à perda do cargo, mas poupada em relação à inabilitação. A partir do que se propôs, nesse caso, colocou-se uma norma processual acima de uma materialmente associada ao *impeachment*, prejudicando-se, portanto, o instituto como um todo, até mesmo porque, como se argumentou, as normas materialmente relacionadas e as normas relacionadas à medida da separação de poderes compõem o próprio conceito de *impeachment*.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 21.564-DF**. Impetrante: Fernando Affonso Cardoso de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Octávio Gallotti. Julgamento em 23 de setembro de 1992;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade de nº 5.498 MC-DF**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Interessada: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento em 14 de abril de 2016;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 378 – MC-DF**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Interessada: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento em 17 de dezembro de 2015;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 21.623-DF**. Impetrante: Fernando Affonso Cardoso de Mello. Impetrado: Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 17 de dezembro de 1992;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 21.564 MC-QO - DF**. Impetrante: Fernando Affonso Cardoso de Mello. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Octávio Gallotti. Julgamento em 10 de setembro de 1992;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 21.689-DF**. Impetrante: Fernando Affonso Cardoso de Mello. Impetrado: Senado Federal. Relator: Min. Carlos Velloso. Julgamento em 16 de dezembro de 1993;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 34.193-DF**. Impetrante: Dilma Vanna Rousseff. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 7 de dezembro de 2018 (decisão monocrática);

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança de nº 34.403 MC-DF**. Impetrante: Rede Sustentabilidade. Impetrado: Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Rosa Weber. Julgamento em 9 de setembro de 2016 (decisão monocrática);

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do presidente da república. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. 223 p.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Orgs.) **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. 503 p.

DETTMAM, Deborah. **Concentração, divisão e controle do poder legislativo: a separação de poderes no constitucionalismo equilibrado e no constitucionalismo popular.** 2017. 294 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017. Cap. 1.

DURVERGER, Maurice. A new political system model: semi-presidential government. **European Journal Of Political Research.** Amsterdam, n.8, p. 165-187, ago. 1980.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist papers.** New York: Oxford University press, 2008.

KOZICKI, Katya; CHUEIRI, Vera Karam. Impeachment: a arma nuclear constitucional. **Lua Nova**, São Paulo, 108: 157-176, 2019.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. **Sistemas de governo: organizando a relação entre executivo e legislativo.** 20. ed. Curitiba: Appris, 2016. 133 p.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos.** 3. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2001. 318 p. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist Papers.** New York: Oxford University Press, 2008. 470 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Parlamentarismo ou Presidencialismo?** Rio de Janeiro: Forense, 1987. 209 p. (Realidade brasileira)

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. Revisitando o debate sobre a doutrina da separação de poderes: montesquieu republicano e a exegese da constituição da Inglaterra. **Anais do XIX Encontro Nacional do Conpedi**, Fortaleza, n. 1, p. 4614-4626, 12 jun. 2010.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis.** Rio de Janeiro: Versão Kindle, 2017. 691 p. Tradução de Heitor Sobrinho.

MORAES FILHO, Evaristo de; FREYRE, Gilberto. **Parlamentarismo ou presidencialismo: debates na comissão Afonso Arinos.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 268, p. 403-411, 2 jan. 2015.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Presidential impeachment and the new political instability in Latin America.** Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press, 2007.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no Direito brasileiro: lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. **E-Pública: revista eletrônica de direito público**, Lisboa, v.4, n.2, p. 220-245, 2 nov. 2017.

ROA ROA, Jorge Ernesto et al. 2018. Amicus curiae sobre a solicitação de opinião consultiva relativa à figura do juízo político ou impeachment apresentada perante a

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, v. 63, n. 1, p. 213-266.

ROA ROA, Jorge Ernesto; CHUEIRI, Vera Karam de. (org). 2018. **Derechos políticos y garantías judiciales em processos de impeachments: subsidiariedade y deferência en el SIDH**. Bogotá: Universidad de Externado.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. **Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Reino Unido: Cambridge University Press, 2004. 316 p