



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

**A DECISÃO DO SENADO FEDERAL DE SEPARAR
AS PENAS DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF
À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Kélen Viviana Ceci Pillar Rosa

Brasília

2018

KÉLEN VIVIANA CECI PILLAR ROSA

**A DECISÃO DO SENADO FEDERAL DE SEPARAR
AS PENAS DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF
À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade do Legislativo Brasileiro como pré-
requisito para a obtenção do título de Especialista
em Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Clay Souza e Teles.

Brasília

2018



SENADO FEDERAL

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO
COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

**A DECISÃO DO SENADO FEDERAL DE SEPARAR
AS PENAS DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF
À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Kélen Viviana Ceci Pillar Rosa

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade do Legislativo Brasileiro como pré-requisito para a obtenção do título de Especialista em Análise de Constitucionalidade.

Orientador: Prof. Dr. Clay Souza e Teles

Banca Examinadora:

Dr. Clay Souza e Teles
Prof. Orientador

Dr. Victor Marcel Pinheiro
Prof. Examinador

Brasília, 15 de outubro de 2018.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

Constituição Federal de 1988

RESUMO

O presente estudo teve por objetivo analisar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade da decisão do Senado Federal de dividir as penas do *impeachment* de Dilma Rousseff. Para tanto, fez-se uma pesquisa histórica e dogmática, normativa sobre o *impeachment* nas Constituições do Brasil e nas demais normas sobre o tema – a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que regula tal processo; a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378/DF, que esclarece o rito do *impeachment*; e, os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O trabalho também analisou a sessão na qual o Plenário do Senado Federal julgou e condenou a ex-Presidente Dilma Rousseff à perda do cargo pela prática de crime de responsabilidade, isentando-a, porém, da inabilitação por oito anos de exercício de função pública.

Palavras-chave: Crime de responsabilidade. *Impeachment*. Separação da pena. Constitucionalidade.

ABSTRACT

The purpose of this study was to analyze the constitutionality or the unconstitutionality of the decision of the Federal Senate to divide the sentences of Dilma Rousseff's impeachment. For that, a historical and dogmatic, normative research on the impeachment in the Brazilian Constitutions and other norms on the subject, such as: Law no. 1,079 of April 10, 1950, which governs such proceedings; Argument of Non-Compliance with Fundamental Precept n. 378/DF, which clarifies the rite of impeachment; and, Internal Regulations of the Federal Senate and the Chamber of Deputies. The work also analyzed the session in which the Senate Plenary judged and condemned ex-President Dilma Rousseff to the loss of the position for the crime of responsibility, exempting her, however, from being disqualified for eight years of public office.

Keywords: Crime of responsibility. Impeachment. Separation of sentence. Constitutionality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	-	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Art.	-	Artigo
CD	-	Câmara dos Deputados
CF	-	Constituição Federal
DVS	-	Destaque de Voto em Separado
EC	-	Emenda Constitucional
EUA	-	Estados Unidos da América
Inc.	-	Inciso
MS	-	Mandado de Segurança
N.	-	Número
SF	-	Senado Federal
STF	-	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 ORIGEM, DEFINIÇÃO, NATUREZA E HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT	11
1.1 ORIGEM HISTÓRICA E ETIMOLÓGICA DO IMPEACHMENT	11
1.2 DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA OU POLÍTICA	12
1.3 O IMPEACHMENT NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL	14
1.3.1 Constituição Imperial de 1824	14
1.3.2 Constituição Republicana de 1891	15
1.3.3 Constituição de 1934	17
1.3.4 Constituição de 1937	18
1.3.5 Constituição de 1946	19
1.3.6 Constituição de 1967	21
2 LEGISLAÇÃO DO IMPEACHMENT EM VIGOR	24
2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	24
2.2 LEI N. 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950 – LEI DO IMPEACHMENT	26
2.2.1 O processo na Câmara dos Deputados	29
2.2.2 O processo no Senado Federal	30
2.2.3 O papel do Supremo Tribunal Federal	31
2.2.3.1 O papel do Presidente do Supremo Tribunal Federal	32
2.3 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 378 – NOVO RITO DO IMPEACHMENT – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	32
2.4 REGIMENTOS INTERNOS: CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL	36
3 O CASO DILMA ROUSSEFF E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA DIVISÃO DA PENALIDADE	37
3.1 CASO COLLOR: O PRECEDENTE NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	37
3.2 CASO DILMA ROUSSEFF	40
3.2.1 A votação da Pronuncia (Libelo Acusatório) contra a Presidente Dilma Rousseff no Senado	42
3.2.2 O dia histórico do julgamento final da presidente Dilma no Senado Federal por crime de responsabilidade	43

3.2.3 A interpretação literal das penas do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988	49
3.3 BREVE ANÁLISE DE DECISÃO PROFERIDA PELO SENADO FEDERAL....	52
3.4 PERSPECTIVAS QUANTO À POSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUANL FEDERAL REVER ESTA DECISÃO	53
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS.....	56

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema a decisão do Senado Federal (SF) de separar as penas do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff à luz da Constituição Federal (CF) de 1988.

Através de uma análise dogmática, normativa, questiona-se a constitucionalidade da decisão de dividir as penas constantes do parágrafo único do art. 52 da Carta Magna, dando prioridade ao processo legislativo, com o auxílio do Regimento Interno do SF e da Câmara dos Deputados (CD), da Lei que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento (Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950), bem como da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378/DF, onde o Supremo Tribunal Federal (STF) esclareceu o rito do processo do *impeachment* em razão da atual Constituição.

Diante dos objetivos da pesquisa, vamos analisar a utilização da Lei do *Impeachment* nos dois casos mais recentes de destituição de Presidente da República no Brasil, isso será feito através da análise dos procedimentos para compreender a diferença do processo legislativo para julgamento da ex-presidente Dilma e ex-presidente Collor, no sentido de entender as diferentes decisões nestes casos. Ainda pretende-se averiguar se houve a observação à CF de 1988, ao rito estabelecido, bem como, à aplicação dos Regimentos Internos do SF e da CD neste último processo *impeachment*, o da ex-presidente Dilma Rousseff, como também analisaremos se a posição do Presidente do STF, naquela ocasião presidindo o SF, órgão julgante do processo. Buscando mostrar os motivos da aceitação dos primeiros requerimentos de Destaque de Voto em Separado (DVS), primeiros na noite do dia 09 de agosto de 2016, aplicando o art. 312, parágrafo único, do Regimento Interno do SF, que prevê o chamado destaque de bancada, e posterior, nova decisão de aceitação de outro DVS, este sim, o que deu origem ao pedido de fatiamento da pena, tendo em vista a constitucionalidade ou (in)constitucionalidade da decisão e suas consequências jurídicas e políticas.

Essa análise será feita por meio dos seguintes passos: compreender o histórico do *impeachment* nas constituições brasileiras, verificar as motivações que levaram à aceitação deste DVS, decisão está que originou a divisão das penas; entender os processos de *impeachment* nos dois últimos casos ocorridos no Brasil

(Collor e Dilma); compreender e tentar explicar se a divisão das penas do *impeachment* foi constitucional ou não.

O trabalho busca, ainda, verificar se as seguintes hipóteses são válidas:

- A decisão do SF de fatiar as penas do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff foi inconstitucional;
- Os dois últimos *impeachments* do Brasil, Caso Collor e Caso Dilma, tiveram interpretações diferentes quanto à aplicação da sanção; e
- O STF pode rever a decisão sobre o fatiamento das penas impostas à ex-presidente Dilma Rousseff por ocasião de seu *impeachment*?

Quanto à metodologia, fez-se uma análise dogmática, utilizado o método qualitativo, através de um estudo exploratório com base em pesquisa bibliográfica a partir de matérias já elaboradas, composta pela CF de 1988, pesquisa bibliográfica e histórica nos Anais das Constituições anteriores, nos Regimentos Internos do SF e da CD, no Regimento Comum, leis ordinárias, revistas políticas, jurídicas, semanais, projetos de lei, análise de caso e análise de conteúdo com argumentos jurisprudenciais em Tribunais Superiores, nos períodos em que ocorreram os dois citados casos de *impeachment* no Brasil – que se alternam entre 1992 e 2016 –, com foco específico no dia do julgamento do *impeachment* da ex-presidente Dilma, 31 de agosto de 2016, no intuito de responder a pergunta: “A decisão do Senado sobre dividir as penas do *impeachment* foi inconstitucional?”

1 ORIGEM, DEFINIÇÃO, NATUREZA E HISTÓRICO CONSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT

1.1 ORIGEM HISTÓRICA E ETIMOLÓGICA DO IMPEACHMENT

A expressão inglesa “*impeachment*” é traduzida para o português e tem os significados de acusação, ataque, impugnação ou impedimento.

Etimologicamente, o referido vocábulo é derivado do latim *impedimentum*.

O instrumento jurídico-político do *impeachment* tem sua origem histórica na Inglaterra entre os séculos XIII e XIV, objetivando punir súditos do reino, altas autoridades ou simples cidadãos.

Ao adotar o modelo inglês do *impeachment* como base para a construção do instituto no país, os Estados Unidos da América (EUA), no entanto, procuraram revestir o procedimento de uma roupagem puramente política em seu ordenamento.

Com suas peculiaridades, o *impeachment* estadunidense é, indiscutivelmente, herança do *impeachment* inglês, a diferença mais clara entre as duas formas de *impeachment* é que na Inglaterra é criminal, também chamado de monárquico; nos Estados Unidos o *impeachment* é político, também chamado de republicano. Sobre a questão, Riccitelli (2006, p. 4) explica:

No meio dessa estrutura, o impeachment criminal nasceu, desempenhou função estratégica na implantação do sistema de governo parlamentarista inglês e, antes de desaparecer naquele contexto histórico, deixou marcas indelévels na Constituição norte-americana. Ressurgiu com características distintas, não sugerindo punições físicas ou patrimoniais, tornando-se procedimento de características essencialmente políticas. O impeachment republicano, mediante um processo de mutação, emergiu na fase da constituição escrita.

A Constituição norte-americana é incisiva ao dispor em seu art. I, seção 3, a parte final, *in verbis*:

A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos. O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 1791).

Deixando claro o viés político do instituto, a penalização aplicada ao agente que cometer um crime de responsabilidade no país não irá atingir nenhuma outra esfera, se não a política do acusado. Pode-se dizer que, se ocorrer o *impeachment* ao Presidente da República, significa que este não poderá continuar exercendo as suas funções políticas.

O *impeachment* norte-americano é tido como verdadeiro instrumento de freios e contrapesos entre os Poderes, principalmente entre o Legislativo e o Executivo.

Historicamente, no Brasil, o instrumento do *impeachment* surgiu, pela primeira vez, na Constituição de 1891, na República, em seu art. 41, §§1º e 2º, e, desde então, foi previsto em todas as demais Constituições, inclusive na vigente Carta Constitucional de 1988, com seu delineamento nos arts. 52, incs. I e II, e 85 e 86, cujos aspectos serão detalhados mais adiante.

O *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, assim como na linha norte-americana do instituto, "foi gerado para proteger a sociedade contra atos indesejáveis de altas autoridades" (RICCITELLI, 2006, p.15).

No Brasil, o *impeachment*, acontece por dois motivos, conforme a CF de 1988: crime comum (penal ou civil): art. 102, I, b; e crime de Responsabilidade, conforme o art. 85 e Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950.

Cabe citar ainda que desde 1945, cinco processos de *impeachment* foram abertos contra Presidentes da República: primeiro, contra Getúlio Vargas, foi rejeitado pelo plenário da então Câmara Federal; segundo, contra Carlos Luz; e, terceiro, contra Café Filho, estes se concretizaram-se de maneira rápida. Já o seguinte, contra Fernando Collor, resultou em seu afastamento e sua inelegibilidade, por oito anos, mesmo tendo renunciado à Presidência da República. O último, contra Dilma Rousseff, resultou na cassação de seu mandato, mas não de seus direitos políticos. Somente os dois últimos serão objetos de nossa análise.

1.2 DEFINIÇÃO E NATUREZA JURÍDICA OU POLÍTICA

O constitucionalista Dirley da Cunha Jr. (2009, p. 979) entende que:

[...] o *impeachment*, na verdade, é uma medida de cunho essencialmente política destinada a impedir que determinadas autoridades permaneçam nos seus respectivos cargos públicos, onde a sua ação prejudicaria os interesses do País.

O *impeachment* é um instituto com feição política, e instaurado e julgado segundo critérios de ordem política e tem por finalidade resultados políticos (PINTO, 1992).

Assim posto, o *impeachment* é o procedimento jurídico político-constitucional, o qual tem como objetivo o afastamento e o impedimento com a perda do cargo de Presidente ou de Vice-Presidente de República e de outras elevadas autoridades mencionadas no texto constitucional abaixo citado, cumulada à pena de inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos pelo cometimento de crimes de responsabilidade, conforme os art. 52 e 85 da CF de 1988, *in verbis*:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) presidente e diretores do Banco Central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

[...]

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.

[...].

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

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (BRASIL, 1988).

O *impeachment*, quando analisado na esfera da aplicação da Lei ao caso concreto, não deixa dúvidas ao se firmar como um instituto intrinsecamente político. No entanto, deve-se ter certo cuidado ao alegar tal disposição, uma vez que, pelo lado jurídico, o processo está permeado por uma formalização solene que não afasta a aplicação e a observância dos princípios aplicados ao processo jurídico.

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

1.3 O IMPEACHMENT NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL

Cumprir realizar um breve resgate histórico da evolução do *impeachment* nas constituições brasileiras.

1.3.1 Constituição Imperial de 1824

Esta Constituição reconhecia os Poderes Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial, atribuindo ao Imperador o Poder Moderador e o Poder Executivo (art. 98).

O art. 98 da Carta estatuiu que o Poder Moderador, *in verbis*, [...] "é a chave de toda a organização política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação" (BRASIL, 1824).

O art. 99 estabelecia ainda, *in verbis*, que "a pessoa do Imperador é inviolável, e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma".

Porém, se por um lado o Imperador era inviolável, por outro os Ministros não o eram, e nesta Constituição é importante informar que, segundo o art. 38 e 47, *in verbis*:

Art. 38. E' da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a acusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado.

[...].

Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado: II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado (BRASIL, 1824).

Junto com os arts. 17,18 e 20 da Lei de 15 de outubro de 1827 (Lei Especial):

Art. 17. Os efeitos do decreto da accusação principiam do dia da intimação, e são os seguintes: 1º Ficar o accusado suspenso do exercicio de todas asfunções publicas, até final sentença, e inhabilitado nesse tempo para ser proposto a outro emprego, ou nelle provido. 2º Ficar sujeito á accusação criminal. 3º Ser preso nos casos, em que pela Lei tem lugar a prisão. 4º Suspende-se-lhe metade do ordenado, ou soldo, que tiver; ou perdel-o effectivamente, se não fôr afinal absolvido.

Art. 18. A Camara nomeára uma comissão de cinco a sete membros para fazer accusação no Senado, obrigada a fazer uso dos documentos, e instrucções, que lhe forem fornecidos pelo denunciante, sendo attendiveis: e os membros desta commissão escolherão d'entre si o relator ou relatores.
[...].

Art. 20. Para julgar estes crimes o Senado se converte em Tribunal de Justiça (BRASIL,1827).

Como acontecia na Inglaterra, a Carta brasileira instituía que "a responsabilidade política recaía sobre os ministros, que exerciam o governo do Estado e podiam, portanto, ser objeto do processo de impeachment" (BORJA, 1992, p. 23).

1.3.2 Constituição Republicana de 1891

Em 15 de novembro de 1889, dia da Proclamação da República, instaurou-se no Brasil uma nova ordem institucional. Rui Barbosa redigiu o Decreto n. 1, que proclamava a República Federativa e instituía o Governo Provisório, conduzido por Marechal Deodoro da Fonseca, no qual inexistia previsão sobre a imputação de responsabilidade ao governante.

Já instalado em 15 de novembro de 1890, o Congresso Constituinte funcionou ininterruptamente até a promulgação da Constituição de 1891, em 24 de fevereiro. O Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, chefe eleito da Nação, para mandato de quatro anos, sem possibilidade de reeleição (art. 41 e 43, da Constituição de 1891) (BRASIL, 1891).

Conforme assevera Borja (1992, p. 25):

[...] com o advento da Constituição de 1891, a primeira dentre as constituições republicanas, com relação ao processo de *impeachment*, a Câmara dos Deputados assumiu as atribuições do juízo de admissibilidade e de pronúncia. Contudo, no tocante aos crimes comuns (penais), o órgão competente para julgar o Presidente da República passou a ser o Supremo Tribunal Federal, e, referente aos crimes políticos, o julgamento ficou a encargo do Senado.

Além disso, pelo art. 54 dessa Constituição, os crimes de responsabilidade ficaram definidos e delimitados, sendo criada uma legislação específica que regulamentava o processo do *impeachment*. Para efeitos dessa Lei, eram considerados crimes de responsabilidade, *in verbis*:

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

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso (BRASIL,1891).

Vale registrar que a Lei não se preocupou em tipificar e descrever os crimes de responsabilidade, mas somente em estabelecer orientações a serem seguidas pelo legislador.

O primeiro texto constitucional da República introduz o embrião do que hoje denominamos *impeachment*, podendo resultar na perda do cargo ou suspensão das funções do Presidente da República, *in verbis*:

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

[...].

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

§7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie (BRASIL, 1934).

O Decreto n. 27, de 07 de janeiro de 1892, em seu art. 24, assim regulou o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns, introduzindo a seguinte possibilidade, *in verbis*: “Art. 24. Vencendo-se a condenação nos termos do artigo precedente, perguntará o presidente si a

pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro” (BRASIL, 1892).

Note-se ainda que, nessa primeira normatização, havia a possibilidade expressa de fatiamento da pena, hipótese que hoje, não possui mais expressa previsão.

1.3.3 Constituição de 1934

Esta Constituição Republicana do Brasil, promulgada em 1934, foi produto da Revolução de 1930 e significou o ponto de partida e o apoio para o programa de renovação dos costumes políticos, cujo propósito maior era o estabelecimento da verdade eleitoral, requisito de uma ordem representativa mais legítima, que correspondência com o sentimento nacional vigente (BONAVIDES, 2001).

Com efeito, o período pós-ditadura instaurado em 1934 "representou o momento em que o país mais sentiu o peso das injustiças sociais" (BONAVIDES, 2001, p. 201). Iniciou-se um novo ciclo constitucional, o constitucionalismo social, chamado também de Segunda Republica.

Com relação ao instituto do *impeachment*,

[...] a Constituição de 1934 dispunha, em seus artigos 57 e 58, sobre a responsabilidade do Presidente da República, apresentando, tal como fazia a Carta de 1891, um rol de valores a serem preservados e, por conseguinte, cuja lesão, por parte do Presidente, ensejaria o processo de impeachment (TOLOMEI et al., 2010, p. 49).

O constituinte ainda instituiu no procedimento a figura do Tribunal Especial, que adotava uma significativa mudança no recebimento da denúncia, na instrução e no julgamento. “Com um processo moroso e de rito amplamente complexo, nos moldes da Dinamarca, Alemanha e Noruega, esse tribunal tinha composição mista, pois ali assentavam-se parlamentares e juízes. Nesse período da história nacional, o Brasil distanciou-se das soluções anglo-saxônicas, sob influência dos novos ventos que sopravam da Europa Central” (BORJA, 1992, p. 26).

A novidade rompia com toda uma tradição existente desde os princípios britânicos, segundo a qual a autoridade seria julgada pela Alta Casa Legislativa (no caso brasileiro, o Senado Federal), passando-se a competência para tanto a um órgão misto, formado por nove juízes, quais sejam, três ministros do Supremo

Tribunal Federal, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados (CF/1934, Art. 58, *caput*) (TOLOMEI et al., 2010).

Ainda cabe registrar que conforme o artigo 58, § 7º desta Constituição a pena aplicada será:

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

A quebra de paradigmas demonstrou não somente mudança no tocante político-social da época, como refletiu intrinsecamente no processo do impeachment, apesar de todas essas mudanças, foi uma Constituição de curta duração.

1.3.4 Constituição de 1937

A "Constituição Polaca", como ficou conhecida a Constituição de 1937, de autoria do jurista mineiro Francisco Campos, foi promulgada em meio a um golpe de Estado dado pelo então Presidente Getúlio Vargas, que previa a restrição das "possibilidades dos crimes de responsabilidade passíveis de serem imputados ao Presidente" (BORJA, 1992, p. 26).

A figura do Presidente fora declarada como sagrada e praticamente inviolável tal qual era considerado "por disposição expressa do art. 37, a "autoridade suprema do Estado" (MENDES; BRANCO, 2012, p. 112).

Fora o fato de que houve o retrocesso nos crimes de responsabilidade puníveis com o *impeachment*, nota-se da leitura do artigo 85 que foram retirados do elenco de crimes de responsabilidade aqueles que atentavam contra os direitos individuais, a segurança interna do país e as leis orçamentárias:

Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; e) a execução das decisões judiciárias. (BRASIL, 1937)

No artigo 86, a Carta Magna estabelecia que o Presidente da República estaria submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada a procedência da acusação por dois terços de votos e no parágrafo 1º, podemos ver as penas possíveis:

Art 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

§ 1º - O Conselho Federal **só poderá aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública**, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie (grifo nosso).

§ 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento.

Art 87 - O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos estranhos às mesmas. (BRASIL, 1937)

1.3.5 Constituição de 1946

Em meados de 1946, superando a fase totalitária imposta por Getúlio Vargas, promulgou-se a quarta Constituição Republicana brasileira.

"A constituição desse ano foi a que resgatou a tradição iniciada com a Constituição de 1891" (BORJA, 1992, p. 27). Elaborada nas margens de uma sociedade motivada pela vontade democrática, a "Carta de 46 ficou limitada aos termos programáticos da justiça social" (BONAVIDES, 2001, p. 203), baseando-se fundamentalmente nos textos das constituições de 1891 e 1934.

[...] a Constituição de 1946 exprime o esforço por superar o Estado autoritário e reinstalar a democracia representativa, com o poder sendo exercido por mandatários escolhidos pelo povo, em seu nome, e por prazo certo e razoável. Reaviva-se a importância dos direitos individuais e da liberdade política (MENDES; BRANCO, 2012, p. 113).

Sobre o *impeachment*, podemos verificar que

[...] a Constituição de 1946 não introduziu qualquer novidade. Com efeito, tendo em mente o que se transcreveu aqui sobre o fato de ter esta Carta buscado inspiração nas duas promulgadas anteriormente, verifica-se que o constituinte de 1946 manteve o sistema de impeachment consagrado no texto de 1891, em forte homenagem ao modelo norte-americano de impedimento (TOLOMEI et al., 2010, p. 54).

Foi assim que a Junta Especial de Investigação instaurada pela Constituição de 1934 deixou de existir, "o juízo de admissibilidade e de pronúncia voltaram à Câmara dos Deputados, e o Senado continuou a ser a jurisdição competente para o julgamento". (BORJA, 1992, p. 27).

Embora a Constituição de 1946 fizesse algumas concessões ao parlamento, o Poder Executivo era exercido pelo Presidente da República (art. 78), eleito para mandato de cinco anos, retomando a previsão de perda do cargo em caso de ausência do país sem autorização do Congresso Nacional (art. 85). Como consequência pela inobservância dos deveres do cargo, previa-se a suspensão das suas funções.

Se podemos apontar peculiaridades da Constituição de 1946, mencionaremos o quórum exigido para a abertura do processo na Câmara que reclamava a aprovação pela "maioria absoluta de seus membros" (artigo 88, caput da Constituição de 1946). (TOLOMEI et al., 2010, p. 54), e também podemos citar conforme o artigo 62, parágrafo 3º desta Constituição de 1946, a única pena possível era:

Art 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade. § 1º - Nos casos deste artigo, funcionará como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal. § 2º - O Senado Federal só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

§ 3º - Não poderá o Senado Federal **impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública**, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária (grifo nosso).

Foi durante a vigência desta Carta, no entanto, que foi promulgada em 10 de abril de 1950, a Lei 1.079, chamada Lei do *Impeachment*, vigente até os dias de hoje, que deu início ao desdobramento dos "crimes políticos em itens que davam uma maior especificidade, se não tipicidade, aos delitos de natureza política" (BORJA, 1992, p. 27).

1.3.6 Constituição de 1967

O período de transição da Constituição de 1946 a presente foi bem conturbado:

[...] em março de 1964, depois de período de conturbação política, as Forças Armadas intervieram na condução do país, por meio de atos institucionais e por uma sucessão de emendas à Constituição de 1946. De toda sorte, o Diploma não mais correspondia ao novo momento político. Em 1967, o Congresso Nacional, que se reuniu de dezembro de 1966 a janeiro de 1967, aprovou uma nova Constituição (MENDES; BRANCO, 2012, p. 113-114).

Notemos que nesta nova Constituição as responsabilidades do chefe do Poder Executivo sofreram inúmeras alterações quanto às formas de apuração dos crimes. Com o fortalecimento do poder, a diferença no procedimento observa-se na diminuição do quórum de juízo de pronúncia, que passou de dois terços para maioria absoluta e ainda "limitou em sessenta dias o prazo do mesmo, determinando seu arquivamento, se não fosse concluído nesse período de tempo" (BORJA, 1992, p. 28).

Como derradeira marca do regime ditatorial sob a égide do qual se estabeleceu a Constituição de 1967, ressalte-se que o artigo 85, § 2º, da aludida constituição determinava o arquivamento do processo de impeachment aso não fosse o mesmo decidido em até sessenta dias depois de "declarada precedente a acusação" pela Câmara (TOLOMEI et al., 2010, p. 56).

Cabe um breve registro sobre a Emenda Constitucional (EC) n. 4, de 02 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo, com eleição do Presidente da República pelo Congresso Nacional para exercer o Poder executivo conjuntamente com o Conselho de Ministros.

Nesse formato, mantinha-se a possibilidade de responsabilização do Presidente da República por crimes comuns e funcionais com a mesma pena do texto originário da Constituição de 1946.

Logo após este rápido período de regime parlamentarista, o ambiente de instabilidade se tornou insustentável culminando com a institucionalizou da Ditadura Militar, que governava através dos atos institucionais. O Ato Institucional nº 1, de

1964, dispôs sobre a manutenção da Constituição Federal de 1946 com as modificações introduzidas pelo poder constituinte originário da época.

Em dezembro de 1966, o Congresso Nacional foi convocado para se reunir extraordinariamente para discursão, votação e promulgação do projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República, resultando na Constituição de 1967, fortemente caracterizada pela robustez do Poder Executivo, que tem o controle da segurança nacional.

De acordo com a Constituição de 1967, o Poder Executivo ficava a cargo do Presidente da República, eleito pelo sufrágio de um colégio eleitoral para mandato de quatro anos. A sua responsabilização era possível à semelhança da pena prevista em 1891, ou seja, limitavam a possibilidade de pena por crime de responsabilidade à suspensão das suas funções do Presidente da República (art. 85):

Art. 85. O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade. §1º Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções. §2º Decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será arquivado (grifo nosso) (BRASIL, 1967 e EC nº1/1969)

Como as instabilidades permaneciam, foi decretado recesso do Congresso Nacional, e os Ministros da Marinha, Exército e Aeronáutica promulgaram a EC n. 1, de 17 de outubro de 1969, modificando substancialmente todo o regime constitucional, ao ponto de alguns considerarem que se trata de nova Constituição; mas quanto à responsabilidade do Presidente da República foram mantidas as previsões da Constituição de 1967. Podemos ressaltar conforme o art. 42, parágrafo único, da EC em questão, que a pena limitar-se-á, *in verbis*:

Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal:
I - Julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
...
Parágrafo único. Nos casos previstos nos itens I e II, funcionará como Presidente do Senado Federal o do Supremo Tribunal Federal; somente por dois terços de votos será proferida a sentença condenatória, **e a pena limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública**, sem prejuízo de ação da justiça ordinária (grifo nosso).

Conforme o que foi abordado nesta Constituição de 1967, em seu artigo 44, paragrafa único vale ressaltar que a pena será:

Art 44 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado, havendo conexão; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade.

Parágrafo único - Nos casos previstos neste artigo, funcionará Como Presidente do Senado o do Supremo Tribunal Federal; somente por dois terços de votos poderá ser proferida a sentença condenatória, **e a pena limitar-se-á à perda do cargo com inabilitação, por cinco anos, para o exercício de função pública**, sem prejuízo de ação da Justiça ordinária (grifo nosso).

Na próxima Constituição, a de 1988, a Constituição Cidadã, se buscará melhor entender a aplicabilidade do *impeachment* na atualidade.

2 LEGISLAÇÃO DO IMPEACHMENT EM VIGOR

O presente capítulo discorre sobre as principais normas acerca do *impeachment*: a Constituição Federal (CF) de 1988 e a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950 – Lei do *Impeachment*. E também a jurisprudência referente à ADPF 378/DF – Novo rito do *impeachment*.

2.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Conhecida como "Constituição Cidadã", por trazer diversos direitos fundamentais a sociedade, mas também por ter sido concebida no processo de redemocratização, iniciado com o encerramento da ditadura militar no Brasil (1964–1985), caracterizando assim, um rito de passagem para a maturidade institucional do Brasil.

Após difíceis anos, a redemocratização se concretiza com a promulgação da chamada Constituição Cidadã, de 1988, que introduziu necessárias alterações no nosso regime constitucional, mantendo sua vitalidade há trinta anos. Podemos destacar a ressignificação do exercício do poder, como podemos ver no texto constitucional, o reconhecimento de que o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente. Segundo Porto (2009, p. 19), nas palavras de Caio Tácito: “Estado de Direito consolida-se com o princípio da supremacia da lei, oposto ao arbítrio da autoridade, fazendo nascer o conceito de direitos públicos subjetivos oponíveis ao Estado, que se deve submeter às leis que ele próprio estabelece”.

Conforme a Constituição de 1988, o Poder Executivo fica a cargo do Presidente da República (art. 76), eleito pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto (art. 14) para mandato de quatro anos (art. 82), com possibilidade de uma reeleição (art. 14, § 5º).

Sobre as hipóteses de interrupção do mandato presidencial, segue, em linhas gerais, o que determinavam nas Constituições de 1946 e 1967, mas com algumas novidades:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles...

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.

[...].

Art. 83. O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.

[...].

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a

Constituição Federal e, especialmente, contra:

I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do

Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do país; V – a probidade da administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

[...].

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

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

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

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

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

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

[...].

Art. 167. São vedados:

[...].

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...] (grifo nosso).

O Constituinte de 1988 foi além do que a tradição constitucional normalmente adota quanto às possibilidades de penas impostas ao Presidente da República. No atual regime é cabível: a perda do cargo em razão do afastamento do país por mais de 15 dias sem a devida licença do Congresso Nacional; a suspensão das funções em razão do recebimento de denúncia ou queixa-crime; a suspensão das funções

em razão da instauração do processo por crime de responsabilidade no Senado Federal; e a perda do cargo com inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, na Constituição anterior, a de 1967 e na Lei 1079/1950 era de cinco anos.

Mais uma novidade está no art. 86, o qual dispõe que o Presidente será afastado por um período máximo de 180 dias quando da instauração do processo pelo Senado, e não mais quando admitida a acusação pela Câmara dos Deputados.

Percebe-se na possibilidade de responsabilização do Presidente da República uma relação com o perfil de regime constitucional: se mais autoritário, possibilidades mais limitadas de penas; quando mais democráticos, penas mais severas.

Outra constatação diz respeito a elaboração dos textos constitucionais ao longo da história se inspirou nos textos precedentes, a terminologia cuidadosamente selecionada pelo Constituinte originário também deve ser considerada, é possível concluir que o Constituinte de 1988 quis agravar as penas para os casos de exercício inadequado das suas funções pelo Presidente da República.

2.2 LEI N. 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950 – LEI DO IMPEACHMENT

A Lei n. 1.079/1950, originada a partir do PLS n. 23/1948, no Senado Federal, PL nº 1384/1948, na Câmara dos Deputados, analisado pela Comissão Mista de Leis Complementares NI/NI, a chamada Lei do *Impeachment* disciplina os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

No Brasil, a Lei Especial (Lei 1079/1950), define os crimes de responsabilidade e regula suas normas de processo e julgamento, que devem ser definidos em lei especial, por isso a União é que tem competência privativa para legislar sobre direito penal, essa lei deverá ser federal, assim é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que inclusive consta na Súmula Vinculante n. 46: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República são definidos também nesta Lei nº 1.079/50 (art 4º), que foi recepcionada em grande parte pela atual Constituição Federal (art. 85):

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

IV - A segurança interna do país:

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

Já as penas para o crime de responsabilidade estão definidas nos artigos 2º, 33 e 34, *in verbis*:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; e no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

Art. 34. Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

Essa lei prevê que, no processo de *impeachment* do Presidente da República, a denúncia por crime de responsabilidade deverá ser apresentada à Câmara dos Deputados, conforme se lê no art. 14, *in verbis*:

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.

Cumprir notar que o mesmo diploma também regula os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado (art. 74). Entretanto, isso foge ao escopo do presente trabalho.

O *impeachment* propriamente dito não se trata da instauração do procedimento e muito menos do seu julgamento, mas da finalidade jurídica do processo, como assim nos ensina Cretella Jr. (1995, p. 57):

[...] a casa não começa pelo telhado, mas pelo alicerce. Denúncia. Apuração pela CPI. Relatório da CPI. Câmara dos Deputados. Senado Federal. Assim, não se pede imediata e diretamente o impeachment do Presidente da República. Impeachment não é início. É fase final do “processus”.

Por ser uma lei que trata do processo de julgamento conferido aos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, cabe ao Legislativo sua aplicação no procedimento, julgamento e sentença a ele destinada. No que diz respeito ao julgamento, assim determina o art. 33 da Lei n. 1.079/1950:

No caso de condenação, o Senado, por iniciativa do presidente, fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública [...].

No entanto, ela foi editada com base na Constituição de 1946, a qual estabelecia em seu artigo 62, § 3º:

Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária.

Nota-se que a Constituição de 1946 previa a dosimetria da pena em questão, prevendo a fixação do prazo de inabilitação, o que não acontece à luz da Constituição de 1988.

Registramos ainda que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou que a Lei do *Impeachment* foi apenas parcialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, conforme decidido pela Corte, entre outros casos, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378/DF (Relator para o acórdão Ministro Roberto Barroso).

Segundo o texto da Lei n. 1.079/1950, a propositura de um *impeachment* contra o Presidente da República possui três etapas: a denúncia do ato delituoso ao órgão competente, o juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados e posterior julgamento da ação pelo Senado Federal.

Atualmente, após a ADPF 348, a Câmara autoriza a instauração e o Senado decide se instaura ou não o processo *impeachment*. O desligamento do Presidente da República ocorre somente se o Senado decidir instaurar o processo e, posteriormente, os Senadores julgaram.

Nos próximos tópicos será detalhado como se dá o processo do impeachment conforme a Constituição Federal e a Lei n. 1079/1950.

2.2.1 O processo na Câmara dos Deputados

No tocante ao processo do *impeachment* na Câmara dos Deputados, a nossa Carta Magna determina:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

Já a Lei 1.079/1950 prevê que, no processo de *impeachment* do Presidente da República, a denúncia por crime de responsabilidade deverá ser apresentada à Câmara dos Deputados, conforme seu art. 14 é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República por crime de responsabilidade, perante aquela Casa. Trata-se, portanto, de denúncia popular.

O Presidente da Câmara dos Deputados poderá, então, deferir ou indeferir o recebimento da denúncia. Em caso de indeferimento, caberá recurso ao Plenário (art. 218, RICD).

Uma vez recebida a denúncia (parte inicial do parágrafo segundo do art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e art. 19 da Lei nº 1.079/1950), o Presidente da República será notificado para manifestar-se, querendo, no prazo de 10 (dez) sessões (dias com sessões deliberativas/de debates realizados na Câmara dos Deputados, (art. 218, § 4º, RICD). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados concede esse prazo com o objetivo de garantir o direito de defesa ao denunciado.

Após o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, será constituída uma Comissão Especial com 65 deputados titulares e igual número de suplentes, que será formada por indicação de líderes de partidos e blocos parlamentares proporcionalmente (art. 58, §1º, RICD e ADPF 378). Após votada em Plenário pelos deputados, será instalada no prazo de 48 horas. Pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), a Comissão Especial emitirá parecer em 5 (cinco) sessões contadas do oferecimento da manifestação do acusado ou do

término do prazo de 10 (dez) sessões concedido ao Presidente da República para se manifestar. O parecer da Comissão irá concluir pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização.

Passado o prazo de 48 (quarenta e oito) horas da publicação do parecer aprovado na Comissão Especial, será o mesmo incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte. No Plenário será discutido, encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação por chamada nominal dos Deputados. A autorização de instauração do processo contra o Presidente será admitida pelo voto sim de 2/3 (dois terços, ou seja, 342 votos sim) dos deputados da Câmara dos Deputados.

2.2.2 O processo no Senado Federal

No Senado Federal, texto constitucional determina:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles. (BRASIL, 1988).

Também dando competência ao Senado Federal os artigos 377 e 380 do seu Regimento Interno do Senado Federal (RISF):

Art. 377 - Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II);

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os Ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão às seguintes normas: II – na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo.

Após ser recebida no Senado a autorização para que o Presidente da República seja processado, será lida na hora do expediente da sessão seguinte. Nessa mesma sessão, será eleita comissão, constituída por 1/4 (um quarto, ou seja, 21 Senadores titulares e 21 suplentes) da composição do Senado, obedecida a

proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo.

A comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

A condenação do Presidente por crime de responsabilidade será feita pelo voto aberto de 2/3 dos membros (54 senadores) do Senado Federal. Na sessão de julgamento do Presidente da República, o Senado será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal federal (STF).

2.2.3 O papel do Supremo Tribunal Federal

É papel do Supremo Tribunal Federal (STF), tendo em vista sua missão de guardião da Constituição, zelar pelas condições jurídicas do processo de *impeachment*. Isso não está em contradição com a natureza política do julgamento de *impeachment*. Não lhe cabe decidir sobre o mérito, nem sobre os argumentos jurídicos invocados na deliberação política.

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

O *impeachment* é um exercício do juízo político, mas não é matéria “*interna corporis*”, tendo em vista que as normas regimentais do *impeachment* são consequência das normas constitucionais.

As normas principais do *impeachment* estão definidas na Constituição; não se trata apenas de uma questão regimental, quando então seria matéria realmente *interna corporis*.

A interação entre argumentos jurídicos e políticos é, portanto, complexa. O direito define condições procedimentais, ao lado de outras condições políticas, e fornece um repertório de argumentos para a discussão política.

No *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, o STF assumiu o papel de árbitro das questões processuais. Carlos Velloso, ministro do STF à época, disse que: “o *impeachment* só seguiu corretamente, com a observância, inclusive, do

devido processo legislativo, porque o Supremo o arbitrou”. (MS n. 21.689/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 16 de dezembro de 1993).

2.2.3.1 O papel do Presidente do Supremo Tribunal Federal

Nesse passo, o papel do STF é garantir a completa isenção do processo. Embora se trate de um julgamento político, o que é próprio do *impeachment*, há uma série de formalidades processuais.

Por isso é importante saber que é o Presidente do Supremo Tribunal Federal que preside o processo de *impeachment* no Senado Federal, conforme art. 52 da Constituição Federal, parágrafo único:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.

(....)

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.

Não lhe cabe decidir sobre o mérito, nem sobre os argumentos jurídicos invocados na deliberação política. O papel do Presidente do STF é zelar pelas condições jurídicas e formais do processo de *impeachment* no Senado Federal. E, garantir lisura em todo o processo, diria, que com a junção dos poderes, afinal esta se julgando a autoridade máxima de um país.

2.3 ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 378 – NOVO RITO DO IMPEACHMENT – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em decorrência da admissão de denúncia contra a Presidente Dilma Rousseff pela Presidência da Câmara dos Deputados por prática de crime de responsabilidade em 2 de dezembro de 2015, a Câmara dos Deputados, dando seguimento ao rito previsto no art. 19 da Lei nº 1.079/1950, elegeu comissão especial para o exame da denúncia. No entanto, foram suscitadas dúvidas sobre procedimentos e ritos a serem adotados.

O Partido Comunista do Brasil (PC do B), O Partido Progressista (PP) e o Solidariedade (SD) ingressaram no Supremo Tribunal Federal, na ocasião, com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 (ADPF 378/DF), que tinha por objeto central requerer a apreciação da Alta Corte a respeito da compatibilidade do rito de *impeachment* adotado pela Câmara dos Deputados com a Constituição de 1988.

O cabimento da medida teve por base o postulado da segurança jurídica, especialmente a fim de se evitar a judicialização de cada fase de eventual processo de *impeachment*.

Assim, o Supremo Tribunal Federal (STF) esclareceu, em 17 e 18/12/2015, no âmbito da ADPF 378/DF, o rito para o processo de *impeachment* compatível com a CF/88.

Foram vários os temas examinados pelo STF no âmbito da ADPF 378/DF (BRASIL, STF, 2015). No entanto, elencamos um resumo do entendimento do Supremo Tribunal Federal:

- 1) Interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei n. 1.079/1950, no sentido de que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes;
- 2) Declarar recepcionados pela CF/88 os arts. 19, 20 e 21 da Lei n. 1.079/1950, interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as “diligências” e atividades ali previstas não se destinam a provar a (im) procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia, e para declarar não recepcionados pela CF/88 os arts. 22, caput, 2ª parte [que se inicia com a expressão “No caso contrário...”], e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação;
- 3) Estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação;
- 4) Estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória;
- 5) Dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/88, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do

- Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros;
- 6) Declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei n. 1.079/1950 – os quais determinam o rito do processo de impeachment contra Ministros do STF e PGR – ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo;
 - 7) Declarar que não foram recepcionados pela CF/88 os arts. 23, §§ 1º e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei n. 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/1988;
 - 8) Afirmar que os Senadores não precisam se apartar da função acusatória;
 - 9) Reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados;
 - 10) Não possibilidade de formação da comissão especial a partir de candidaturas avulsas; e
 - 11) Eleição da comissão especial somente por voto aberto.

Cabe registrar que o Relator inicial foi o ministro Edson Fachin, porém houve algumas divergências importantes e a corrente majoritária seguiu o voto do ministro Luís Roberto Barroso, divergente do relator da ação, que rejeitava alguns dos principais pedidos feitos pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), um dos autores da ADPF, como a necessidade de defesa prévia do presidente da República, a vedação ao voto secreto para a formação da comissão especial e a possibilidade de o Senado rejeitar a instauração do processo.

Aqui, abaixo segue alguns pontos da divergência, entre eles, o de maior impacto da decisão do Supremo que é o da interpretação constitucional do termo “processar e julgar” o Presidente, conforme preconiza o artigo 52, I, da Constituição Federal, e que é de competência privativa do Senado Federal.

Para a Câmara dos Deputados, a Carta Magna determina:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado (BRASIL, 1988).

Já para o Senado Federal, diz o texto constitucional:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (BRASIL, 1988).

De acordo com o histórico das Constituições anteriores (1946, 1967 e EC 1/1969), cabia à Câmara, ao declarar a procedência ou improcedência da ação, determinar a suspensão do Presidente para o exercício de suas funções.

O Senado Federal, posteriormente, era o responsável pela realização do julgamento, sendo que a decisão de maior gravidade, suspensão do chefe do Executivo, já teria sido tomada, de forma unilateral, por uma das Casas Legislativas (a Câmara dos Deputados).

O texto da Constituição de 1988 atribuiu o processamento e julgamento ao Senado e deixou para a Câmara apenas a autorização de instauração do processo.

Diante desta questão primordial foi posta para julgamento do STF: pode o juízo de admissibilidade do impeachment, que é um processo gravíssimo, ser realizado somente pela Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado somente conduzir, automaticamente, o posterior julgamento do Presidente afastado? Nas palavras do Ministro Barroso:

Seria amesquinhar o Senado equiparar o seu papel a um simples balcão de protocolo, destinado tão somente a receber autorização da Câmara e lhe dar prosseguimento de forma automática, ignorando os graves efeitos decorrentes da instauração de um processo de impeachment.

A autorização da Câmara é muito mais uma garantia ao Presidente da República do que propriamente um efeito do bicameralismo, já que as competências para o processamento do *Impeachment* não são e nunca foram simétricas entre as duas casas.

Então, ficou firmado, com o julgamento do ato, que a Câmara dos Deputados somente autoriza a abertura do processo de impeachment, competindo ao Senado Federal, com votação por maioria simples, o juízo preliminar de instauração ou não do processo e o desligamento do Presidente da República ocorre somente se o Senado decidir instaurar o processo.

Vale lembrar que a presidente Dilma Rousseff não tinha direito à defesa antes de o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, admitir o pedido de abertura de processo de impeachment. Foi esclarecido também que a votação para designação da comissão especial na Câmara dar-se-á de maneira aberta, estando ilegítimas as candidaturas separadas de deputados para a sua formação e a última divergência a exigência de quórum para as votações foi decidido que o quórum de 2/3 seria exigida somente nas votações finais nos Plenários das duas Casas Legislativas: na Câmara dos Deputados, 342 deputados e no Senado Federal 54 Senadores, as outras votações aconteceriam com quórum de maioria simples.

2.4 REGIMENTOS INTERNOS: CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL

Conforme entendimento da ADPF 378/DF e interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei do *Impeachment*, a Lei 1.079/1950, é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment, desde sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes.

3 O CASO DILMA ROUSSEFF E A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA DIVISÃO DA PENALIDADE

3.1 CASO COLLOR: O PRECEDENTE NA VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Fernando Affonso Collor de Mello (PRN-AL) foi eleito Presidente da República, em 1989. E foi o primeiro Presidente, depois do fim do regime militar, a sofrer um Impeachment.

Seu tesoureiro da campanha presidencial o empresário Paulo César Farias, foi acusado de articular um esquema de corrupção de tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e cobrança de propina dentro do governo. Um dos expedientes utilizados por aquele empresário era abrir contas "fantasmas" para realizar operações de transferência de dinheiro arrecadado com o pagamento de propina e desviado dos cofres públicos Além disso, gastos da residência oficial de Collor, a Casa da Dinda, eram pagos com dinheiro de empresas de PC Farias.

Foi pedido, então, o impeachment do presidente.

O ex-Presidente Collor renunciou ao cargo de Presidente da República durante o processo de impeachment, antes que ele fosse concluído. O Senado Federal mesmo assim, decidiu continuar o julgamento, tendo aplicado a pena de inabilitação para funções públicas por oito anos. Collor, que renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1992, teve seus direitos políticos suspensos por oito anos, até 2000

Diante disso, o ex-Presidente impetrou Mandado de Segurança (MS) no Supremo Tribunal Federal (STF), que manteve a decisão do Senado afirmando que ela foi correta uma vez que "a renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de impeachment" (STF. Plenário. MS 21689, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 16/12/1993).

Podemos verificar que o Ministro Relator Carlos Velloso, em seu voto, afirma expressamente que a pena da perda do cargo deverá ser aplicada cumulativamente com a pena de inabilitação:

A preposição com, utilizada no parág. único do art. 52, acima transcrito, ao contrário do conectivo e, do § 3º, do art. 33, da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, **a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas**. É que a preposição com

opõe-se à preposição *sem* (v. Caldas Aulete, 'Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa', 5ª ed., 1964, II/856, V/3688).

No sistema da Constituição de 1891, art. 33, § 3º, mais as normas infraconstitucionais indicadas - Lei nº 30, art. 2º, Lei nº 27, artigos 23 e 24 - era possível o raciocínio no sentido de que apenas a aplicação da pena de perda do cargo podia ocorrer, certo que esta poderia ser agravada com a pena de inabilitação.

No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação em qualquer dos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de *impeachment*. (STF. Plenário, trechos do voto do Ministro Relator Carlos Velloso no MS 21689, julgado em 16/12/1993).

Portanto, a tese de Collor era a de que a inabilitação seria uma pena acessória à sanção da perda do cargo, desta forma, como não se votou a perda do cargo (porque já não era mais ocupada por ele), não se deveria votar também a inabilitação (considerando que o "acessório segue o principal", ou seja, a votação sobre a inabilitação também deveria ser julgada prejudicada).

Vale lembrar também que, em 1993, quando foi decidido o MS n. 21.689, o Ministro Celso de Mello já compunha a Corte e ficou vencido porque aceitava que a renúncia de Collor deveria pôr fim ao processo. Apesar de ter ficado vencido neste ponto, ele votou no sentido de que a pena de inabilitação para o exercício de função pública era uma decorrência da perda do cargo, ou seja, ambas estariam umbilicalmente ligadas, não podendo ser separadas. Logo, se o Ministro mantivesse seu entendimento, ele votaria hoje no sentido de que o procedimento adotado pelo Senado foi incorreto. Confira trecho do seu voto naquele julgamento:

Na interpretação do art. 52, parágrafo único, da Carta Política - cuja aplicabilidade só se justifica estando ainda o Presidente da República no desempenho de seu mandato -, não vislumbro a existência de sanções político-jurídicas de caráter autônomo. Entendo que, ao contrário, há uma única sanção constitucionalmente estabelecida: a de desqualificação funcional, que compreende, na abrangência do seu conteúdo, a destituição do cargo com inabilitação temporária. A unidade constitucional da sanção prevista torna-a indecomponível, incindível, impedindo, dessa forma, que se dispense tratamento jurídico autônomo às projeções punitivas que diamanam da condenação senatorial. De qualquer maneira, e ainda que se vislumbrasse no preceito em causa uma dualidade de sanções, tenho para mim que, entre elas, haveria clara relação de dependência ou de acessoriedade: de um lado, a sanção destitutória, que se reveste de caráter principal e condicionante, e, de outro, a pena de inabilitação temporária, que constitui mera decorrência secundária da decretação da perda do mandato." (STF, trechos do voto do Min. Celso de Mello no MS 21689, julgado em 16/12/1993).

Como a Constituição brasileira de 1988 não trata do tema e a Lei nº 1.079/1950, regulamenta, unicamente, *que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo*, o Senado Federal, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal, à época de seu julgamento, se viu num caso *sui generis*, tendo decidido que o julgamento, quando iniciado, deverá ser conclusivo, ainda que o Presidente tenha renunciado ao cargo: “[...]- A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de “*impeachment*”. [...] (BRASIL, 1993, p. 1).

Percebemos que corroborando a tese sustentada pelo ex-presidente Collor de Mello, a Lei do *Impeachment* (Lei 1079/1950) em seu artigo 15 diz:

Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Entretanto, arguiu-se que Collor de Mello estava fazendo uso do seu direito no sentido de tentar burlar a ordem constitucional, logo, abusando do direito, seu julgamento prosseguiu para que o Senado Federal pudesse decidir acerca de sua culpabilidade.

Como o ex-presidente Collor foi condenado, sofrera a pena de inabilitação por oito anos de qualquer função pública. Se o resultado tivesse sido outro, vale dizer, considerado inocente, já não poderia estar à frente do cargo de Presidente da República face à sua renúncia.

Em resumo, o que ocorreu com o julgamento do então Presidente da República Fernando Collor, em 1992, foi que o Senado teve que decidir se a decisão sobre a perda do mandato e sobre a suspensão dos direitos políticos poderiam ser tratadas como duas penalidades, levando, portanto, a duas decisões. Diante dessa questão, os Senadores decidiram que a perda do objeto quanto à cassação do mandato, que era uma das penas, não impedia a decisão sobre a suspensão dos direitos políticos e realizou a segunda votação, decidindo positivamente sobre a aplicação da pena de suspensão dos direitos.

Está registrada a decisão do Senado Federal na Resolução nº 101, de 1992, que tem a seguinte redação:

“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 Affonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte. Artigo 2º. É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade previstos nos artigos 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e artigos 8º, ítem 7, e 9º, ítem 7, da Lei nº 1079, de 10 de Abril de 1950. Art. 3º. Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta ao Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

Esclarecemos ainda que o ex-Presidente Collor recebeu dois pedidos de processos pelos dois motivos que se admite no Brasil *impeachment* por: Crime Comum, (penal ou civil): Artigo 102, I, b da CF/88 e Crime de Responsabilidade, que são crimes contra a Constituição Federal, conforme Artigo 85 da CF/88 e Lei Especial 1079/1950. Logo:

Em 1992, mesmo tendo renunciado à Presidência da República, Collor foi condenado, sofrera a pena de inabilitação por oito anos de qualquer função pública.

E, 1993 o Supremo Tribunal Federal arquivou o processo contra Collor e Paulo César Farias, acusados do crime de corrupção passiva (placar de 5 a 3), por falta de provas.

3.2 CASO DILMA ROUSSEFF

A Presidente Dilma Rousseff recebeu uma Denúncia por crime de responsabilidade, a DEN nº 1, de 2016 (DCR no 1, de 2015, na origem) – Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, VI e art.167, V; e Lei nº 1.079, de 1950, art.10, ítem 4 e art. 11, ítem 2); e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, ítem 3).

Houve mais de uma dezena de pedidos de impeachment recebidos pela Câmara dos Deputados, porém, segundo o Presidente da Câmara, nenhuma preenchia os requisitos necessários para o seu acolhimento, até a denúncia supracitada.

Tal denúncia indica crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade na administração e contra a lei orçamentária (incisos V e VI, art 85, CF).

A denúncia originalmente recebida em 2/12/2015 pela Presidência da Câmara dos Deputados foi autuada como Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) nº 1, de 2015. A Comissão Especial deu parecer sobre a matéria em 11/04/2016, pela admissibilidade da acusação e pela consequente autorização de instauração, pelo Senado Federal, do respectivo processo de crime de responsabilidade.

O Plenário da Câmara dos Deputados, em sessão deliberativa extraordinária realizada em 17/4/2016, autorizou a instauração de processo contra a Presidente da República, foram 367 votos a favor do impeachment, e 137 votos contra.

Após leitura da matéria no Plenário do Senado Federal, feita no dia 19/4/2016 e no dia 25/4/2016 foi eleita a Comissão Especial e instalada no dia 26/4/2016 para examinar a denúncia.

Já no dia 6/5/2016 é aprovada a abertura do Processo de Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, que seria votado ainda pelo Plenário do Senado Federal.

Em 12/5/2016 de maio o Plenário do Senado aprovou por 55 votos a 22 votos a abertura do processo de *Impeachment*, afastando a Presidente Dilma da Presidência da República até que o processo fosse concluído (prazo de 180 dias). Foi a partir deste momento que o vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo de Presidente.

Na madrugada do dia 10/8/2016, foi votada e aprovada por 59 a 21 votos a Pronúncia (Libelo Acusatório) contra a Presidente Dilma Rousseff que a partir deste momento passa a ser ré e vai a julgamento no plenário do Senado Federal. As Sessões foram marcadas para iniciarem em 25/8/2016.

No dia 31/8/2016, Dilma Rousseff perdeu o cargo de Presidente da República após três meses de tramitação do processo iniciado no Senado, que culminou com uma votação em plenário resultando em 61 votos a favor e 20 votos contra o impedimento, em seguida, o Senado rejeitou, por 42 votos a 36 votos, a inabilitação de Dilma para exercer cargos públicos por oito anos, conforme previa a constituição.

3.2.1 A votação da Pronuncia (Libelo Acusatório) contra a Presidente Dilma Rousseff no Senado

Para entender melhor o que aconteceu no Julgamento da Presidente Dilma no dia 31/8/2016, vale fazer uma pequena retrospectiva do uso do Destaque de Votação em Separado (DVS) na madrugada do dia 10/8/2016 (quarta-feira), data do julgamento do libelo acusatório.

O DVS é instrumento utilizado para defesa dos interesses da minoria, previsto para deliberação de “qualquer proposição”, nos termos do art. 312 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que em seu parágrafo único, estatui que as bancadas partidárias têm direito, em função do seu número de integrantes, a destaques automáticos, que independem de votação prévia quanto a seu cabimento ou não, “observada a seguinte proporcionalidade: I - de 3 (três) a 8 (oito) Senadores: 1 (um) destaque; II - de 9 (nove) a 14 (quatorze) Senadores: 2 (dois) destaques; III - mais de 14 (quatorze) Senadores: 3 (três) destaques.”

Já o libelo é uma exposição escrita e articulada daquilo que se pretende provar contra um réu, concluindo com a declaração da pena, a que na forma da lei, deve o réu ser condenado. É a exposição escrita articulada do fato criminoso e das suas circunstâncias, não só os elementares como as agravantes, concluindo-se pela declaração da pena, a que na forma da lei deve o réu ser condenado, logo a Comissão Especial apresentou e aprovou o relatório de procedência da acusação e pronuncia da denunciada (libelo acusatório da Presidente Dilma) no dia 4/8/2016, o qual foi a votação no Plenário dia 9 e 10/8/2016.

Naquela noite, as bancadas formularam quatro DVS: o PT formulou dois a que tinha direito pelo tamanho da bancada, PTB um, e outro pelo PDT. Foi verificada junto a Secretaria da Mesa pelo Presidente do STF, Ricardo Lewandowski, se era norma regimental e conferiu a automaticidade que lhes era inerente. Em razão deles, portanto, ocorreram cinco votações, uma relativa ao parecer sem os trechos destacados e quatro delas relacionadas a cada um dos destaques.

Assim sendo, o plenário do Senado Federal votou o primeiro DVS era sobre as chamadas “preliminares” que questionava o mérito da denúncia contra Presidente Dilma, apresentada por sua Defesa, e deveria ser votada primeiro conforme o Código de processo Penal (CPP), o resultado foi de 59 votos sim a 21 não, rejeitado o Destaque, vale o texto do Relatório.

Logo em seguida, foi aprovado por também 59 votos sim a 21 votos não o relatório do senador Antônio Anastásia (PSDB-MG) que julgou procedente a denúncia contra a presidenta afastada Dilma Rousseff por crime de responsabilidade. Após a aprovação do texto, ressalvados os destaques, os senadores votaram três destaques propostos pelos senadores da oposição.

O segundo propunha a retirada da denúncia da imputação de crime de responsabilidade por repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos à equalização de taxas de juros referentes ao Plano Safra, no exercício de 2015, o texto do Relator, Senador Anastásia foi mantido por 58 votos a 22, também rejeitado o DVS.

Os outros dois destaques estavam relacionados a decretos de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional; o primeiro no valor de R\$ 29,9 bilhões foi rejeitado por 58 sim a 22 não também e o segundo crédito de R\$ 600 milhões foi rejeitado por 59 sim a 21 não. Registramos que votar sim é votar a favor do Relatório apresentado pelo Senador Antônio Anastásia, Relator da matéria, se os DVS foram rejeitados, fica valendo o texto do Relator.

Com esta decisão, a Presidente Dilma virou ré no processo de impeachment e vai a julgamento final pelo Plenário do Senado, última etapa, após o depoimento das testemunhas, os senadores decidiram pela condenação ou a absolvição de Dilma. As sessões de julgamento foram marcadas a partir do dia 25 de agosto de 2016.

3.2.2 O dia histórico do julgamento final da presidente Dilma no Senado Federal por crime de responsabilidade

O Senado Federal, a partir do dia 25 de agosto iniciou uma sessão extraordinária para discussão e votação do processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma.

Na manhã de 31 de agosto de 2016, às 11 horas, retomou os trabalhos da última Sessão do Plenário do Senado Federal sobre o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma, o Presidente do STF, Ricardo Lewandowski, nesta ocasião presidindo o Senado Federal, conforme demanda a Constituição Federal de 1988, Art. 52, parágrafo único.

Conforme o rito pré-estabelecido, estava previsto, combinado e aprovado entre os Senadores que seria votado apenas uma vez, decidindo se a ex-Presidente era culpada ou não do crime de responsabilidade. Caso ela fosse julgada culpada, receberia as duas punições estipuladas pela Constituição: perda do cargo; com inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos.

Acontece que, no início da Sessão, foi apresentado um requerimento de destaque a pedido da bancada do Partido dos Trabalhadores nos seguintes termos:

Requeiro, nos termos do art. 312, II e parágrafo único do Regimento Interno do Senado Federal o destaque da expressão – aspas – “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos” – fechas aspas – 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.

Em resumo o requerimento pedia que o julgamento da presidente Dilma fosse dividido em duas etapas:

- I. uma primeira votação, na qual os Senadores decidiriam se deveria ou não perder o cargo de presidente da República;
- II. em seguida, caso perdesse o cargo, outra votação, para os Senadores decidirem se ela deveria ficar inabilitada para o exercício das funções públicas por oito anos.

O pedido para a divisão dos julgamentos foi baseado na tese de que a perda do cargo e a inabilitação constituem em penas distintas.

Assim, seriam necessárias duas votações, uma para o julgamento da primeira sanção e outra para a segunda.

Deste momento em diante, a sessão de julgamento do Senado Federal registrou uma série de discussões entre os parlamentares, vários debates permeados por argumentos das mais diversas naturezas, variados, os quais estão integralmente registrados nas Notas Taquigráficas do Plenário do Senado a partir do dia 25/8/2016 até 31/8/2016 e na publicação *Impeachment*: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal.

Como podemos registrar a intervenção do senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB):

Sr. Presidente, com o intuito de contribuir para o bom andamento dos trabalhos, acredito que há clareza na decisão de V. Ex^a no que diz respeito à votação do destaque. (...) **Através de um destaque nós não vamos mudar a Constituição. Não é possível mudar a Constituição através de um destaque**, suprimindo a votação em dois turnos do Senado e da Câmara, a tramitação regular. Não será possível ultrajar a Constituição brasileira através de um destaque que será votado (grifo nosso).

E, do senador Randolfe Rodrigues (Bloco Socialismo e Democracia/Rede – AP) contraditando:

“Presidente, nós não estamos tratando de matéria constitucional. Nós estamos tratando de um direito parlamentar subjetivo, que é o direito ao destaque. O destaque é um direito assegurado no processo legislativo, uma questão interna corporis desta instituição, Sr. Presidente, uma questão de organização do processo de votação.

Todo Senador ou Senadora tem o direito de votar, separadamente, individualmente, cada parte de uma resolução a ser proferida. E o que nós estamos tratando... “

E, por fim, só para ilustrar e registrar os mais diversos questionamentos que surgiram com a apresentação do DVS:

O senador Omar Aziz (Bloco Parlamentar Democracia Progressista/PSD – AM).

Pela ordem:

“Sr. Presidente, eu acho que nenhum Senador ou Senadora foi eleito para prejudicar A ou B, mas para cumprir a Constituição.

Eu acho extremo você tirar um cidadão do convívio, no trabalho ou coisa parecida. Perder os direitos eleitorais é uma coisa; perder o direito de cidadão é outra completamente diferente. Mas está tudo junto na Constituição. Você perde o direito de poder trabalhar, você perde o direito de poder fazer algo com o aprendizado que serviria à sociedade.

Mas o meu questionamento, Presidente...Eu sei que V. Ex^a não pode se posicionar em relação à Constituição neste momento, mas, pelo que o senhor interpreta e como único jurista que há aqui, de fato e de direito, como o é V. Ex^a – nós aqui não somos juristas; nós somos políticos, com a incumbência de poder julgar uma Presidente da República –, caso seja aprovado esse destaque, isso serve para o Eduardo Cunha como cassado? Porque, caso seja aprovado esse destaque que serviria para que a Presidente Dilma mantivesse os seus direitos políticos, isso servirá para outros cassados também. O Senado não pode fazer uma lei específica para uma pessoa. Vamos deixar claro. Não estou aqui defendendo o Eduardo Cunha; nada disso. Eu só estou questionando, porque, no dia 12, ele será julgado pela Câmara.

Caso seja cassado, Eduardo Cunha também terá esses direitos que a Presidente Dilma está tendo hoje? É só um questionamento, Presidente, até porque não sou jurista para interpretar como as pessoas podem interpretar, até com mais sapiência do que a minha.”

O Presidente da sessão, Ministro Ricardo Lewandowski, admitiu a apresentação do destaque de bancada, independentemente de votação em Plenário, aplicando o art. 312, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que prevê a aceitação automática do chamado destaque de bancada:

o destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para: (...) II - votação em separado; Parágrafo único. **Independerá de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de partido**, observada a seguinte proporcionalidade: I - de 3 (três) a 8 (oito) Senadores: 1 (um) destaque; II - de 9 (nove) a 14 (quatorze) Senadores: 2 (dois) destaques; III - mais de 14 (quatorze) Senadores: 3 (três) destaques. (Grifo nosso) (RISF, Art 312).

Proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara.
§1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

O Presidente do STF, após acatar o requerimento de destaque de bancada, realizou as duas votações solicitadas.

Assim, foi votado o quesito previsto no art. 68 da Lei nº 1.079 de 1950: “cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?” Como resultado, não houve nenhuma abstenção, 61 Senadores votaram favoravelmente e 20 Senadores foram contrários, resultando na perda do cargo de Presidente da República de Dilma Rousseff.

Na sequência, votou-se a expressão ressalvada pelo referido destaque: Ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oitos anos? O resultado de 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções, afastou-se a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se ter obtido nesta votação dois terços dos votos (54 senadores favoráveis) necessários conforme previsto constitucionalmente.

Dilma foi condenada a perder o cargo de Presidente da República, mas não foi inabilitada para o exercício de funções públicas por oito anos.

Ressaltamos que a admissibilidade do destaque se refere às proposições legislativas, o que, a nosso ver, não é o caso do processo do *impeachment*, naquele momento estava-se fazendo um questionamento referente a um artigo da Constituição Federal.

Logo, pelo que pesquisamos, nosso entendimento é de que o Destaque de Voto em Separado (DVS) apresentado deveria ter sido rejeitado pelo Presidente do STF, Ricardo Lewandowski que presidia a Sessão do Plenário do Senado por que não havia nenhuma proposição ali ou relatório a ser votado pelos Senadores.

Podemos citar para exemplificar a primeira vez que foi utilizado os DVS, na votação do Relatório da Pronuncia (Libelo), na madrugada do dia 10/8/2016, aquele era um Relatório formulado pelos Senadores e passível de deliberação, votação do Plenário, logo entendemos que poderia ser utilizado sim, o DVS.

Agora, mesmo levando em conta o que determina o art. 35 da já citada da Lei Especial (Lei nº 1.079/1950), que deverá refletir os estritos termos do quesito aprovado pelos Senadores, funcionando, portanto como uma proposição, entendemos que esta Resolução editada pelo Senado Federal ao final do processo é apenas o resultado, a forma que toma a sentença, e não uma proposição legislativa.

Ao verificar, percebemos sim que, o art. 38 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, prevê a aplicação subsidiária expressamente do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Portanto, deve ser utilizado quando o Regimento do Senado, na hipótese, não é tão preciso, tão explícito. É preciso combinar estes dois dispositivos: os Regimentos Internos das duas Casas.

É que o caput do art. 211 do Regimento Interno do Senado Federal, embora não liste expressamente em seus incisos o que significa uma proposição e quais são as matérias nela – proposição – incluídas, podemos nos valer do glossário legislativo do Senado Federal, em que esse texto define uma proposição como sendo uma denominação genérica de toda a matéria submetida à apreciação do Senado, da Câmara ou do Congresso Nacional.

Já o Regimento Interno da Câmara dos Deputados adota exatamente este conceito, ao conceituar, ao definir o que seja proposição em seu art. 100:

Proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara.
§1º As proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

Lembrando que a única restrição que os regimentos estabelecem quanto aos Destaques de Votação em Separado (DVS), sobretudo a este que agora é objeto de deliberação, é que o destaque está sujeito aos mesmos limites aplicáveis aos destaques propostos às demais proposições, de acordo com o que dispõe o parágrafo único do art. 313 do Regimento Interno do Senado Federal, que diz que: "O destaque só será possível [em seu parágrafo único] quando o texto destacado possa ajustar-se à proposição a que deva ser integrado e forme um sentido completo."

O destaque pretendido, ao ser retirado para votação em separado, não prejudica a compreensão daquilo que remanesce no quesito. Portanto, está atendido o que dispõe o art. 313, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, este foi o entendimento do Presidente do STF, Ricardo Lewandowski.

Se levar em conta isto estamos separando o texto constitucional em duas partes independentes isto não é possível, muda todo o sentido do art. 52, parágrafo único da CF/1988.

Demais disso, a admissibilidade do destaque refere-se às proposições legislativas, o que, a nosso ver, não é o caso do *impeachment*.

E, ainda mesmo em conformidade com a Nota Informativa nº 2660/2016 do Consultor Legislativo Roberto da Silva Ribeiro, datada de 01/09/2016 apresentado ao Presidente Lewandowski como subsidio, apoio de informações pela Secretaria da Mesa, observamos que este levou em conta somente a utilização subsidiária dos Regimentos Internos, interna corporis, não foi questionada se um Destaque poderia ser usado num texto constitucional? Será poderíamos votar um Destaque a um texto Constitucional?

O destaque só constitui um direito subjetivo do parlamentar se as partes destacadas forem passíveis de aprovação em separado. Do contrário, o destaque deve ser recusado, não por questão formais, mas por impedimento de ordem lógica e, no caso, constitucional.

A dúvida paira sobre o procedimento adotado pelo Senado, se ele foi juridicamente correto: a Constituição Federal de 1988 admite que um Presidente da República seja condenado por crime de responsabilidade e receba como punição a perda do cargo, mas fique livre da segunda sanção (inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos)?

Pelo princípio da supremacia da Constituição, não se pode analisar a Carta à luz das leis; deve-se, isso sim, ler e interpretar as leis e os Regimentos em conformidade com as normas constitucionais, sob pena de se subverter toda a lógica e a hierarquia do sistema jurídico.

Neste sentido se posicionou o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso em entrevista ao site contas abertas:

“Implica, sim, interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. É que a preposição com opõe-se à preposição sem. É dizer, no sistema constitucional vigente, ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. Que condenação? A condenação no ou nos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de impeachment”, explica (site contasabertas).

Assim, que compartilhamos deste entendimento de que o procedimento adotado fere o texto constitucional que não abriga a possibilidade de fatiamento da pena. O texto constitucional não permite esta divisão das penas.

3.2.3 A interpretação literal das penas do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988

Já vimos que compete privativamente ao Senado Federal, atuando como seu Presidente o do Supremo Tribunal Federal, instaurar, processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, limitando-se a condenação à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Na lição de Kelsen (1996, p. 387-393) sobre a aplicação do Direito que se condiciona pela fixação do sentido das normas a serem aplicadas:

O Direito a aplicar forma, em todas estas hipóteses, uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação, pelo que é conforme ao Direito todo ato que se mantenha dentro deste quadro ou moldura, que preencha esta moldura em qualquer sentido possível [...].

Em outras palavras, se o direito se apresenta como um conjunto ordenado de normas, a interpretação tem por objetivo captar o significado de cada norma, formando uma moldura dentro da qual se confere margem de discricionariedade ao interprete.

Essa é a visão positivista do Direito, ou seja, “a interpretação, pois, é um processo intelectual através do qual, partindo de fórmulas linguísticas contidas nos textos, enunciados, preceitos, disposições, alcançamos a determinação de um conteúdo normativo” (GRAU, 2016, p. 39).

Para o cumprimento dessa tarefa (identificação da moldura apresentada pela norma), os métodos de interpretação estão à disposição do intérprete. Gadamer (1997, p. 432) observa que

[...] os fenômenos do entendimento e da compreensão representam um acontecimento da linguagem semelhante àquele diálogo interno da alma consigo mesma, visto que a interpretação pertence ao seu texto, de modo que aquele que interpreta não escolhe arbitrariamente, mas se vincula à lei. Quando não é esse o caso, se encontra o absolutismo que tudo pode explicar.

De uma lei espera-se que seja objetiva, que se expresse diretamente, o que eleva a interpretação gramatical ou literal a constituir o início da interpretação.

Entender o que diz as palavras precede qualquer estudo e reflexão, visto que “a letra da lei constitui sempre ponto de referência obrigatória para a interpretação de qualquer norma” (BASTOS, 1999, p. 110).

Respeitar a vontade do legislador significa respeitar os termos que ele emprega. As demais formas de interpretação não podem ser tais que subvertam completamente o sentido gramatical das palavras do texto da norma.

Nessa análise, buscamos identificar a interpretação das penas para os crimes de responsabilidade do Presidente da República, apresentadas no parágrafo único do art. 52 da Constituição de 1988, tendo o entendimento de se

poderia haver ou não a divisão das penas, analisamos o uso dos termos “limitando-se”, “com” e “por” destacados no trecho a seguir:

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.

Uma preocupação constante de quem lê e escreve diz respeito à cautela com os termos escolhidos, notadamente os verbos e conectores, para que sejam empregados com precisão.

De acordo com dicionário Michaelis (1998), o verbo “limitar” é empregado com o significado de não ir além de determinados limites. Neste caso, o Senado Federal está limitado somente à aplicação de sanções políticas, mas uma deve ser aplicada com a outra. Não há espaço, a partir de uma interpretação literal, para aplicar a perda do cargo e deixar de impor a inabilitação.

As preposições “com” e “por” se incluem no rol das palavras da língua portuguesa que atuam exclusivamente como preposições, as chamadas preposições essenciais (PASQUALE, 2008, p. 314). Os gramáticos conceituam preposição como o termo invariável que atua como conectivo entre palavras ou orações, estabelecendo sempre uma relação de subordinação.

O dicionário Michaelis (1998) apresenta 39 possibilidades de emprego da preposição “com”, prevalecendo como partícula que estabelece relação de dependência, expressando ou pressupondo companhia, união, associação, conjunção, conexão, combinação ou mistura. Para os gramáticos Cunha e Cintra (2008, p. 580), a preposição “com” traduz uma situação de “adição, associação, companhia, comunidade, simultaneidade”.

O mesmo Michaelis também apresenta 28 possibilidades de emprego da preposição “por” a depender da construção frasal, dentre as quais o significado de *durante o espaço de tempo de*.

Nos parece que, a interpretação gramatical ou literal das penas do parágrafo único do art. 52 da CF/1988 nos leva a extrair como regra que as penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública por oito anos devem ser conjuntamente aplicadas.

A Constituição diz “com”, e, quando se usa essa preposição, quer estabelecer, ou a cominação das duas penas, ou a de nenhuma. Não há uma pena sem a outra. Essa interpretação coincide com a lógica e a razão de ser do instituto do impeachment, que é o afastamento da autoridade acusada. É lógico, portanto, que a inabilitação é consequência, segundo a lei, de uma prévia condenação, condenação, sim, à perda do cargo.

3.3 BREVE ANÁLISE DE DECISÃO PROFERIDA PELO SENADO FEDERAL

Ao analisar a decisão do impeachment de Dilma Rousseff, não poderíamos deixar de falar sobre a importante decisão tomada pelo Senado Federal em “fatiar as penas do Impeachment de Dilma”, claro, são entendimentos, em sentido contrário adotados pelo Senado naquele momento, com o apoio e o auxílio do secretário-geral da Mesa do Senado Federal e escrivão do processo de impeachment, e da ex-secretária geral da Presidência do Supremo Tribunal Federal e Chefe da Assessoria Especial da Presidência do Senado para fins de impeachment, que foram favoráveis ao rito adotado, no sentido de que:

- a) É competência plena dos Senadores, interpretes autênticos e soberanos quanto ao impeachment;
- b) O destaque de bancada para votação em separado é direito subjetivo do Parlamento, portanto aplicável na deliberação de qualquer proposição;
- c) O destaque poderia recair sobre um dos crimes imputados e sobre uma das penas;
- d) essa interpretação não contraria o texto constitucional, pois se a condenação deve limitar-se à perda do cargo com inabilitação, esse limite pode perfeitamente ser entendido como o máximo constitucional, como uma ordem de não ser ultrapassado, mas não estaria, necessariamente, sendo exigido que, entre a absolvição e a condenação a essa pena máxima, não se pudesse haver uma pena intermediária;
- e) O juiz, ao aplicar a lei, deve buscar individualizar a pena;
- f) A decisão do Senado deu nova interpretação ao texto constitucional, com uma espécie de mutação constitucional.

Pode ser inteligível, até ser razoável que a norma constitucional vigente resulte em algum grau de possível desproporcionalidade, a depender do caso concreto. No entanto, alterar o dispositivo é tarefa do Constituinte, que só poderia fazê-la por Emenda à Constituição, na prática, o que podemos dizer que aconteceu foi a invasão do sistema do Direito pela Política, que pode colocar em risco ambos os sistemas. No momento da decisão proferida pelo Senado Federal, naquele momento o Senado era um colegiado e funcionava como aplicador do Direito, não como legislador constituinte derivado.

São ponderações razoáveis as adotadas, é a vigente e do ponto de vista normativo é válida, porém, sua legitimidade é questionável ao Supremo Tribunal Federal, o guardião da Constituição Federal.

Deste modo, caberá ao Supremo Tribunal Federal, se for provocado novamente, dar interpretação conforme a Constituição vigente, julgando eventual recurso ou impugnação, de quem tenha legítimo interesse jurídico, àquela votação que culminou apenas na aplicação da pena de perda do cargo à então Presidente da República.

3.4 PERSPECTIVAS QUANTO À POSSIBILIDADE DE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL REVER ESTA DECISÃO

Fato é que já no segundo dia (2/9/2016) após o *Impeachment*, vários partidos (PV, PPS, REDE e Solidariedade) interpuseram recurso perante o Supremo Tribunal Federal (STF) contra o destaque que permitiu a votação separada das duas penas previstas para o impeachment.

As legendas pedem ao STF, por meio de liminar, que torne o destaque ilegal de imediato e mantenha Dilma inabilitada para o exercício de funções públicas até o julgamento do mérito do mandado de segurança:

“Nós não deliberamos sobre o fatiamento do dispositivo constitucional. A deliberação se dá em uma única votação e já há jurisprudência no caso Collor. Repito, essa deliberação deveria ser por maioria simples e o destaque seria derrubado”, acrescentou Alvaro Dias (PV-PR).

Essa deliberação deveria ser por maioria simples, portanto o resultado da segunda votação (42 votos sim a 36 não) derrubaria o destaque e nós não teríamos a segunda votação. Aplicaria-se integralmente os dispositivos constitucionais que preveem cassação e perda dos direitos políticos por 8 anos” acrescentou o senador.

Foram impetrados perante o Supremo Tribunal Federal mais de seis Mandatos de Segurança. Cinco deles estão sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, que negou os respectivos pedidos de liminar, por se tratarem de pedidos apresentados por cidadãs comuns ou organizações da sociedade civil.

Todavia, considerando-se a necessidade de garantir a segurança jurídica da decisão proferida pelo Senado Federal, e levando em conta o princípio da separação dos poderes, é possível, que o Supremo Tribunal Federal não intervirá, decidindo com autocontenção as ações mandamentais sobre o assunto, uma vez que o Pleno do Tribunal já decidiu que

[...] o conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de impeachment é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado, sindicado ou tisdado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar (BRASIL, STF, 2015).

Os Mandatos de Segurança (MS) sob nº 34.394 e 34.385 já tiveram a manifestação da Procuradoria Geral da República com parecer pelo não conhecimento da ação mandamental, estando atualmente conclusos à eminente relatora.

As ações dos MS nº 34.378, 34.379 e 34.384 até então, estavam aguardando manifestação da Procuradoria Geral da República.

E, o Mandato de Segurança de nº 34.371 impetrada por Dilma Rousseff, foi de relatoria do ex-Ministro Teori Zavascki (falecido), que indeferiu a liminar pleiteada.

Vale citar, de acordo com o pedido neste MS: "no momento da crise política mais aguda de um Estado Constitucional, na qual o Chefe de um Poder é julgado por outro Poder, manter a Constituição hígida é absolutamente imprescindível para se garantir a integridade do regime democrático".

CONCLUSÃO

A partir da análise histórica do instituto do impeachment ao longo do tempo nas constituições brasileiras, concluímos que o “fatiamento”, como se nominou a separação, divisão ou partilha das penas, no quesito referente ao julgamento do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, foi juridicamente equivocado e indubitavelmente inconstitucional, pois, como se observou, a Constituição Federal de 1988 não previu e não deu permissão para tanto, prevendo que, com a perda do cargo de Presidente da República, ficará este também inabilitado ao exercício da função pública pelo prazo de oito anos.

O entendimento do Senado Federal, pela bipartição dos quesitos, configura um retrocesso político e até jurídico-constitucional, uma vez que gera um perigoso precedente, que poderá ser utilizado para fundamentar, não só outro processo de impeachment de um Presidente da República, mas também nos casos de Governadores ou Prefeitos, o que resultaria na afronta direta à parte final do parágrafo único do art. 52 da CF de 1988, que dispõe, expressamente, sobre a inabilitação para o exercício de função pública, sanção essa que tem por objetivo evitar que o condenado venha novamente assumir uma função pública.

Ainda, observamos que a interpretação cuidadosa do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988 leva à conclusão de que, nos casos de crimes de responsabilidade do Presidente da República, são aplicáveis, conjunta e cumulativamente, as penas de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, inexistindo margem de discricionariedade para divisão, dosimetria dessas penas.

A legitimidade da interpretação embora questionável, contudo, é a decisão que está em vigor e, do ponto de vista normativo, é válida. E provavelmente o Supremo Tribunal Federal guardião da Constituição Federal, não intervirá, decidindo com autocontenção as ações mandamentais sobre o assunto, na esteira de sua jurisprudência.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. R. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: IBDC, 1999.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORJA, S. **Impeachment**. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n. 17, de 1989, e alterado até a Resolução n. 20, de 2016. 18. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2017.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment**: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Regimento Interno**. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Rio de Janeiro, 1889. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Decreto n. 27, de 07 de janeiro de 1892**. Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns. Rio de Janeiro, 1892. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0027-1892.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Emenda Constitucional n. 4, de 02 de setembro de 1961**. Institui o sistema parlamentar do governo. Brasília, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc04-61.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Rio de Janeiro, 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 20 nov. 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição de 1988 na visão dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**. Brasília: STF, 2013.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378/DF**. Relator: Min. Luis Roberto Barroso. Data de Julgamento: 18 dez. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.689/DF**. Relator: Min. Carlos Velloso. Data de Julgamento: 16 dez. 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 234223 DF**. Relator: Min. Octavio Gallotti. Data de Julgamento: 1º set. 1998. Primeira Turma. Data de Publicação: DJ 12-05-2000.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Do impeachment no Direito brasileiro**. São Paulo: RT, 1995.

CUNHA, C.; CINTRA, L. **Nova gramática do português contemporâneo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2008.

CUNHA JR, D. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **A Constituição dos Estados Unidos da América**. Washington, 1791. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUARecDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

GADAMER, H. **Verdade e método I**. Trad. de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis: Vozes; Bragança Paulista: Editora Universitária São Francisco, 1997.

GRAU, E. R. **Porque tenho medo dos juízes: a interpretação/aplicação do direito e os princípios**. 7. ed. refundida do Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros, 2016.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. Trad. de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G.. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MICHAELIS: moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

PINTO, P. B. S. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PORTO, E. G. **Estado de Direito e Direito Tributário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

RICCITELLI, A. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar. Barueri, SP: Minha, 2006.

TOLOMEI, F. S.; AMARAL, S. T.; GONÇALVES, J. A.; SOUZA, G. A. **Do julgamento do Presidente da República por crimes de Responsabilidade**. 2010. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, Presidente Prudente, SP, 2010.