

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO ACADÊMICO**

**Lucas do Nascimento**

**LIMITES AO CONTROLE DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE  
DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Porto Alegre  
2017



**LUCAS DO NASCIMENTO**

**LIMITES AO CONTROLE DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE  
DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, área de conhecimento Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Roberta Camineiro Baggio

Porto Alegre  
2017

## CIP - Catalogação na Publicação

Nascimento, Lucas do  
Limites ao controle do impeachment do Presidente  
da República pelo Supremo Tribunal Federal / Lucas  
do Nascimento. -- 2017.  
520 f.  
Orientadora: Roberta Camineiro Baggio.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, Programa de  
Pós-Graduação em Direito, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Impeachment. 2. Presidente da República. 3.  
Controle judicial. 4. Supremo Tribunal Federal. I.  
Baggio, Roberta Camineiro, orient. II. Título.

**LUCAS DO NASCIMENTO**

**LIMITES AO CONTROLE DO *IMPEACHMENT* DO PRESIDENTE  
DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito, área de conhecimento Direito Constitucional, pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 14 de junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Professora Doutora Roberta Camineiro Baggio  
Orientadora

---

Professor Doutor Aragon Érico Dasso Júnior

---

Professor Doutor Rodrigo Valin de Oliveira

---

Professor Pós-Doutor Lenio Luiz Streck

Em memória de meu pai, Adão Cirio Tavares do Nascimento, pelo sopro da existência e apoio incondicional, com amor e carinho.

Agradeço:

À profa. Roberta Baggio, pelas oportunidades, confiança e aprendizagem em Direito Constitucional, sem as quais a experiência de mestrado e esta dissertação não teriam sido possíveis.

Ao prof. Rafael Maffini, pelos qualificados debates travados em matéria de Direito Administrativo, essenciais à maturação reflexiva deste autor.

Ao mestrando Felipe Moralles e Moraes, pela honestidade intelectual e profundidade crítica, bem como pelo constante diálogo científico mantido.

A toda a equipe da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, pela atenção e dados disponibilizados.

À Chefe Substituta da Coordenadoria de Memória e Gestão Documental, Seção de Arquivo do Supremo Tribunal Federal, Elizângela Fidélis, pelo acesso a antigos julgados da Corte Suprema.

*"[...] is annexed to the Sovereigntie, the Right of Judicature; that is to say, of hearing and deciding all Controversies, which may arise concerning Law, either Civill, or Naturall, or concerning Fact [...]. If there had not first been an opinion received of the greatest part of England, that these Powers were divided between the King, and the Lords, and the House of Commons, the people had never been divided, and fallen into this Civill Warre [...]"*.

(HOBBS, 1976, p. 91-93)

*"No reina el Derecho por sí mismo, en estado de idea pura. Aunque es cierto que la legislación constitucional tiene virtud de idea, no se hace obedecer sólo por este ascendiente, sino porque los diversos poderes políticos están interesados en que se respete la ley constitucional turnando ordenadamente en el cumplimiento de esta misión, o porque un poder especial, que es el del juez, llega a ser el guardián de la superlegalidad constitucional, frente a los poderes políticos. De todas suertes, detrás de la regla de derecho es necesario buscar el poder que la sanciona, y así la reglamentación jurídica se refiere en cierto modo a la organización constitucional de los poderes [...]"*.

(HAURIOU, 1927, p. 14)

*"Where law and precedent can be properly and honestly cited by two powerful and uncompromising antagonists, the struggle between them cannot by any possibility be kept within constitutional bounds – a revolution is inevitable"*.

(MCILWAIN, 1962, p. 343)



## RESUMO

Nas últimas décadas, intensificou-se no Brasil a utilização do *impeachment* para responsabilização de presidentes da República. Sob a Constituição de 1988, impressiona o número de denúncias apresentadas à Câmara dos Deputados, assim como o de condenações decididas pelo Senado Federal. Havendo conflito entre os Poderes, o Supremo Tribunal Federal tem sido chamado a intervir no procedimento de *impeachment* desses mandatários, para controle dos atos praticados em seu curso. Nesse contexto, importa identificar os limites ao controle judicial do *impeachment*, em resguardo à independência e harmonia entre os Poderes. Para isso, inicia-se o estudo com análise (i) do regime jurídico incidente sobre o *impeachment* do Presidente da República, abordando-se (i.i) o histórico do princípio da independência e harmonia entre os Poderes e do *impeachment*, (i.ii) as formalidades desse instituto, (i.iii) os ilícitos e as sanções envolvidos, e (i.iv) o alcance da discricionariedade nos atos praticados em seu procedimento. Após, discute-se em detalhes o tema do (ii) controle desses atos pela Corte Suprema, debatendo-se a extensão do controle judicial sobre (ii.i) as "questões políticas", (ii.ii) o devido processo legal, (ii.iii) os juízos de discricionariedade, e (ii.iv) as questões de mérito relacionadas ao *impeachment*. Adotou-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo, falseando-se a hipótese de que apenas as formalidades do *impeachment* seriam judicialmente sindicáveis. Constatou-se que o procedimento de *impeachment* em estudo instrumentaliza exercício de função "judicialiforme" – submetida a regras jurídicas próprias, que incentivam a parcialidade –, a partir de competências vinculadas e discricionárias conferidas pela Constituição, Lei n. 1.079/50 e legislação subsidiária a órgãos do Poder Legislativo, voltando-se à aplicação de sanções político-administrativas – originárias de poder disciplinar de natureza constitucional – frente à prática de ilícitos definidos em lei. Concluiu-se que a divisão entre forma e mérito é inadequada para explicar os limites do controle judicial. Todos os atos praticados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal serão sindicáveis, desde que haja lesão ou ameaça a direito líquido e certo e as alegações se baseiem em prova válida e fidedigna sobre fatos. Para a invalidação do ato, importa verificar se produzido em exercício de competência vinculada ou discricionária. Sendo o ato da primeira espécie, ao Judiciário competirá o controle de todos os seus aspectos. Sendo ele da segunda espécie, cumpre identificar os elementos vinculantes e os discricionários do ato, dependentes do contexto fático e normativo. Nesse caso, o órgão judicial sindicará (i) vícios (i.i) nas formalidades e (i.ii) na manifestação da vontade – por incompetência do agente ou defeito pessoal na manifestação – com amplitude de ação e de critérios, e (ii) vícios de (ii.i) motivo, (ii.ii) objeto e (ii.iii) finalidade, ainda quando houver competência discricionária no tocante a cada um desses três elementos, porém, com tamanha cautela nesses casos que apenas a inexistência fática do motivo invocado, a sua aplicação gritante com a realidade, ou a completa subversão do objeto ou da finalidade legais poderão autorizar a invalidação do ato.

Palavras-chave:

*impeachment* – Presidente da República – controle judicial – Supremo Tribunal Federal

## ABSTRACT

In the last decades, the use of impeachment to hold presidents of the Republic accountable has intensified in Brazil. Under the 1988 Constitution, the number of charges presented to the Chamber of Deputies, as well as the convictions decided by the Federal Senate, are impressive. In the event of a conflict between the branches of government, the Supreme Federal Court has been called upon to intervene in the impeachment proceedings of these agents, to control the acts practiced in their course. In this context, it is important to identify the limits of the judicial control of the impeachment, in order to sustain the independence and harmony among the branches of government. With this aim, the research begins with an analysis of (i) the legal regime concerning the impeachment of the President of the Republic, addressing (i.i) the history of the principle of independence and harmony between the branches and of the impeachment power, (i.ii) the formalities of that institute, (i.iii) the offenses and sanctions involved, and (i.iv) the scope of discretion in the acts practiced in its proceedings. Afterwards, the subject of (ii) the control of these acts by the Supreme Court is discussed in detail, covering the extension of the judicial review with respect to (ii.i) "policy issues", (ii.ii) due process of law, (ii.iii) discretionary judgments, and (ii.iv) substantial issues related to impeachment. It was adopted the hypothetico-deductive approach to falsify the statement that only the formalities of impeachment would be judicially reviewable. It was found that the impeachment consists of a "judicialiform" function – subject to its own legal rules, which encourage bias –, based on mandatory and discretionary powers conferred by the Constitution, Statute n. 1.079/50 and subsidiary legislation to legislative bodies, and turning to the application of political-administrative sanctions – originating from a constitutional disciplinary power – in the face of illegal acts. The conclusion is that the division between formal and substantial issues is inappropriate to explain the limits of the judicial control. All acts practiced by the Chamber of Deputies and Federal Senate Tables shall be reviewable, provided there is an injury or threat to a "*líquido*" and "*certo*" right and the claims are based on valid and sound evidence about facts. To nullify the act, it is crucial to verify whether it was made in exercise of mandatory or discretionary power. Being of the first kind, to the Judiciary will compete the control of all its aspects. Being of the second kind, it is necessary to identify the mandatory and the discretionary elements of the act, which depends on the factual and normative context. In this case, the court shall review (i) defects (i.i) on formalities and (i.ii) on the expression of will – due to incompetence of the agent or personal defect in the expression –, with amplitude of action and standards, and (ii) defects on (ii.i) motive, (ii.ii) object and (ii.iii) purpose, even if there is discretionary power for each of these three elements, but with such caution in these cases that only the factual inexistence of the invoked motive, its blatant incompatibility with reality, or the complete subversion of the legal object or goal may authorize the nullification of the act.

Key Words:

impeachment – President of the Republic – judicial control – Supreme Federal Court

## LISTA DE ABREVIATURAS

Art.....	Artigo
ADI.....	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF.....	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Cf.....	Confira
CPI.....	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPP.....	Código de Processo Penal
CRFB....	Constituição da República Federativa do Brasil
Dep.....	Deputado
EC.....	Emenda Constitucional
EUA.....	Estados Unidos da América
HC.....	<i>Habeas Corpus</i>
Min.....	Ministro
MS.....	Mandado de Segurança
PEC.....	Proposta de Emenda Constitucional
RCL.....	Reclamação
RHC.....	Recurso de <i>Habeas Corpus</i>
REXT....	Recurso Extraordinário
RICD....	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF.....	Regimento Interno do Senado Federal
RISTF...	Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal
RO.....	Recurso Ordinário
Rp.....	Representação
RvC.....	Revisão Criminal
Sen.....	Senador
Ss.....	Seguintes
STF.....	Supremo Tribunal Federal
U.S.A....	<i>United States of America</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>1 METODOLOGIA</b> .....	32
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA .....	32
1.2 MÉTODOS DE ABORDAGEM E INTERPRETAÇÃO .....	34
1.3 TÉCNICAS E ETAPAS DE PESQUISA .....	41
<b>2 NATUREZA DO <i>IMPEACHMENT</i> DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b> .....	50
2.1 FORMALIDADES .....	53
2.1.1 Separação e harmonia entre os Poderes e <i>impeachment</i> .....	54
2.1.2 Formalidades do <i>impeachment</i> no Brasil republicano .....	88
2.2 JUÍZOS DE MÉRITO .....	126
2.2.1 Natureza dos crimes de responsabilidade e das sanções respectivas .....	128
2.2.2 Alcance da discricionariedade nos juízos de mérito do <i>impeachment</i> .....	172
<b>3 CONTROLE JUDICIAL DO <i>IMPEACHMENT</i> DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b> .....	221
3.1 COMPETÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA DE CONTROLE DA FORMALIDADE .....	228
3.1.1 Controle jurisdicional das "questões políticas" .....	228
3.1.2 Controle jurisdicional do devido processo legal no <i>impeachment</i> .....	266
3.2 COMPETÊNCIAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA DE CONTROLE DO MÉRITO .....	314
3.2.1 Controle jurisdicional de juízos de discricionariedade .....	314
3.2.2 Controle jurisdicional de mérito no <i>impeachment</i> .....	358
<b>CONCLUSÃO</b> .....	398
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	406
DOCTRINA .....	406
JURISPRUDÊNCIA .....	419
LEGISLAÇÃO .....	428
OUTRAS FONTES .....	433
<b>APÊNDICES</b> .....	438
SÍNTESE DO RITO SEGUIDO NO <i>IMPEACHMENT</i> DE FERNANDO COLLOR .....	438
QUADRO DE DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA FERNANDO COLLOR .....	497
QUADRO DE DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA ITAMAR FRANCO .....	500

QUADRO DE DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA FERNANDO HENRIQUE CARDOSO .....	501
QUADRO DE DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA .....	505
QUADRO DE DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA DILMA ROUSSEFF .....	509
QUADRO DE DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA MICHEL TEMER .....	519

## INTRODUÇÃO

Na língua inglesa *impeachment* significa “acusação (por alta traição), contestação, repreensão, ação de pôr em dúvida, depreciação”, ou ainda “o ato de acusar”. Já o verbo *to impeach* possui o “sentido de ‘incriminar ou acusar’ (de crime ou mau procedimento) para o fim de impedir a pessoa criminosa”<sup>1</sup>. A rigor o termo abrangeria apenas a etapa de acusação, porém é adotado aqui em seu sentido comum, abrangendo a íntegra do procedimento – denúncia, autorização para instauração do processo, instauração, acusação e julgamento – que se inicia e encerra no seio do Poder Legislativo<sup>2</sup>.

A presente dissertação possui como objeto os limites ao controle do *impeachment* do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal – STF. Com este estudo, busca-se identificar quais são (i) os fundamentos jurídicos existentes para a intervenção judicial na matéria e (ii) os limites de atuação da Corte Suprema nesse tocante. Para isso, consideram-se a natureza do *impeachment*, as competências do STF e os limites dos instrumentos jurídicos passíveis de utilização para provocação da jurisdição desse tribunal.

Impõe-se o seguinte problema de pesquisa: diante da Constituição da República de 1988 e da legislação regente, estaria o STF legitimado a controlar jurisdicionalmente

---

<sup>1</sup> CRETELLA JUNIOR, José. **Do impeachment no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 11. Em outro de seus textos, o autor explica que não se deve confundir *impeachment* com “impedimento”: “*Impeachment*, por sua vez, é oriundo do latim *'impedimentum'*, pertencendo, pois, à mesma raiz que o português *'impedimento'*, francês *'empêchement'*, italiano *'impedimento'*. Formam-se tais vocábulos do preverbo *im* (latim *'in'*: não) de sentido negativo e de *peachment* (latim *'pedimentum'* de *'pes, pedis'*, s. m. pé e sufixo *'mentum'*). Em tôdas essas palavras, a raiz constante é *ped*, que significa pé. Impedir é Proibir que se ponha o pé, é Proibir a entrada com os pés. *Impeachment*, etimologicamente, é 'a proibição da entrada'. O sentido corrente do vocábulo, na língua inglesa não é, entretanto, o que se indica através da etimologia porque, se por meio desta, ficamos tentados a equiparar o *'impeachment'* ao nosso *'impedimento'*, formações, como se vê, paralelas, na estrutura mórfica, a verdade é bem outra, visto que, na realidade, *'impeachment'* quer dizer *'imputação, acusação'*”. CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do *impeachment* no Brasil. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 500. É o que confirma Black, ao apontar o significado de *impeach*: “*to accuse; to charge a liability upon; to sue*”. BLACK, Henry Campbell. **A law dictionary**: containing definitions of the terms and phrases of American and English jurisprudence, ancient and modern and including the principal terms of international, constitutional, ecclesiastical, and commercial law, and medical jurisprudence, with a collection of legal maxims, numerous select titles from the Roman, modern civil, Scotch, French, Spanish, and Mexican law, and other foreign systems, and a table of abbreviations. 2<sup>nd</sup> ed. Saint Paul, Minnesota: West Publishing, 1910b, p. 593.

<sup>2</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 5-6.

atos praticados em procedimento de *impeachment* do Presidente da República, imiscuindo-se em sua condução de modo (des)favorável ao Chefe de Estado/Chefe do Poder Executivo da União, com todas as consequências daí decorrentes? Os juízos de forma e de mérito exarados pelas duas Casas do Congresso Nacional – constitucionalmente competentes para a prática de atos da espécie – seriam sindicáveis pela Corte Suprema? Em que medida e com qual fundamento?

Para fins de compreensão do problema, cumpre contextualizar que, historicamente, o *impeachment* nasceu na Inglaterra entre os séculos XIII e XIV<sup>3</sup>, sujeitando "*todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não em funções oficiais*"<sup>4</sup>. De acordo com o modelo inglês, a Câmara Alta – *House of Lords* – julga acusação feita pela Câmara Baixa – *House of Commons* –, funcionando como tribunal judiciário "*com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas*", dentre as quais as de destituição do cargo, morte, exílio, desonra, prisão e confisco de bens<sup>5</sup>.

Inicialmente o *impeachment* inglês consistia em um processo criminal conduzido pelo Parlamento, a fim de que poderosas individualidades não escapassem ao alcance da justiça<sup>6</sup>, exigindo infração prevista em lei, com pena em lei cominada. Porém, com o tempo os tipos alargaram-se, de modo a abarcar não só atos que constituíam crimes comuns, mas também condutas latas prejudiciais ao país<sup>7</sup>. Passou-se a admitir maior liberdade aos parlamentares não só na identificação dos ilícitos, mas também na definição das penas: de puramente criminal, o *impeachment* inglês se transformou em político-criminal<sup>8</sup>.

Após sofrer essa mutação na Inglaterra, o instituto espalhou-se pela América do Norte, sendo adotado com variações pelas primeiras Constituições Estaduais lá promulgadas, como um instrumento de responsabilização dos governadores de Estado.

---

<sup>3</sup> Variam as conclusões quanto à data de surgimento do processo e à personagem que o inaugurou. Alguns autores remontam a primeira utilização do instituto ao século XIII, e outros ao XIV, conforme relatado em *Ibid.*, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 21 e 22.

<sup>6</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. *De l'esprit des lois*. T. 1. Paris: Garnier, 1949, p. 171.

<sup>7</sup> STORY, Joseph. *Commentaries on the Constitution of the United States: with a preliminary review of the constitutional history of the colonies and states, before the adoption of the Constitution*. V. 2. Cambridge: Brown, Shattuck, and Company, 1833, p. 268-269, § 798.

<sup>8</sup> BROSSARD, *op. cit.*, 1992, p. 26-27.

Em razão do famoso julgamento de Warren Hastings na Inglaterra e dos precedentes estaduais existentes à época, o *impeachment* era familiar nos dois lados do Atlântico no ano de 1787, quando escrita a *Constitution of the United States*<sup>9</sup>.

Em seu art. II, s. 4, a Constituição dos Estados Unidos da América – EUA –<sup>10</sup> sujeita a *impeachment* o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como todos os funcionários públicos civis da União. Nesse grupo estão incluídos juízes federais, mas não militares e congressistas. Portanto, ao contrário do que ocorre na Inglaterra, em que todos os súditos do reino são alcançados pelo instituto, nos EUA apenas os agentes públicos discriminados podem sofrer *impeachment*<sup>11</sup>.

O mesmo dispositivo preceitua ainda que tais agentes serão removidos de seu cargo mediante *impeachment* pela prática dos ilícitos de: "*Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*". Dessa maneira, há elenco de condutas ensejadoras do procedimento em análise, as quais são dotadas de tipicidade bastante ampla. Não sem razão, nos EUA a expressão que gera mais debates quando se trata de *impeachment* é "*high Crimes and Misdemeanors*", tanto por sua difícil precisão, quanto porque dela depende a identificação dos ilícitos ensejadores de *impeachment* abarcados pelo conceito.

Adaptado à forma republicana de governo, ao presidencialismo e à organização federativa, nos EUA o *impeachment* passou a atingir exclusivamente a autoridade, e não mais a pessoa dela revestida. Nesse país, após acusação da Câmara popular – *House of*

---

<sup>9</sup> "Thereafter, *impeachment* again fell into relative disuse, though the spectacular, long-drawn *impeachment* of Warren Hastings, spearheaded by that paladin of American liberty, Edmund Burke, was under way while the Federal Convention sat in Philadelphia". BERGER, Raoul. **Impeachment: the constitutional problems**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1973, p. 2-3. Confira-se também BRYCE, James. **The american commonwealth**. Abridged and revised from 1<sup>st</sup> ed. Philadelphia: John D. Morris and Company, 1906, p. 15.

<sup>10</sup> "Art. II, s. 4. The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on *Impeachment* for, and Conviction of, *Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*". U.S.A. Constitution of the United States. **Senate**.

<sup>11</sup> ROURE, Agenor de. **A Constituinte Republicana**. V. 1. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1920, p. 581. Vale conferir, também, o seguinte excerto: "*In England, impeachment was directed at the punishment of crime. A defendant found guilty upon an impeachment could be sentenced even to death by the House of Lords. In the United States, impeachment was only a mode of removing officeholders and disqualifying them from holding government positions. Furthermore, in England any subject might be impeached, tried, and punished. In the United States, the already more limited impeachment power could be used only against those who held public trust*". BENEDICT, Michael les. **The impeachment and trial of Andrew Johnson**. New York: W. W. Norton, 1999, p. 33.



*Representatives* –<sup>12</sup> a Câmara Alta – *Senate* –<sup>13</sup> apenas pode aplicar aos processados as sanções de destituição do cargo, com ou sem inabilitação para o exercício de outros, deixando-se ao Judiciário a apuração das demais responsabilidades previstas em Direito<sup>14</sup>.

Ao trilhar esse caminho, de instituto voltado à aplicação de sanções político-criminais – de destituição do cargo, morte, exílio, desonra, prisão e confisco de bens –, converteu-se o *impeachment* em instrumento para aplicação de sanções político-administrativas – de destituição do cargo e inabilitação para o exercício de outros<sup>15</sup>. Não foi outro o caminho percorrido no Brasil, em especial a partir do ano de 1889, com a passagem da forma monárquica de governo – parlamentarista –, de inspiração inglesa nesse tocante<sup>16</sup>, para a republicana – presidencialista –<sup>17</sup>, na qual a influência norte-americana se fez decisiva<sup>18</sup>.

---

<sup>12</sup> "Art. I, s. 2, 5. *The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.*". U.S.A. Constitution of the United States. **Senate**.

<sup>13</sup> "Art. I, s. 3, 6. *The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.*" ***Ibid.***

<sup>14</sup> "Art. I, s. 3, 7. *Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.*" ***Ibid.***

<sup>15</sup> Na mais completa obra nacional sobre o tema, compendiam-se as semelhanças e diferenças entre o instituto inglês e o norte-americano, na exata direção ora indicada. Vide BROSSARD, *op. cit.*, 1992, p. 21-24. As principais dentre essas semelhanças e diferenças também são apontadas em BROYDE, Michael J.; SCHAPIRO, Robert A. *Impeachment and accountability: the case of the first lady. Constitutional Commentary*, v. 15, n. 3, p. 479-510, 1998.

<sup>16</sup> Sob a Constituição do Império, de 1824, sujeitavam-se a *impeachment* apenas os ministros, conselheiros e secretários de Estado, de acordo com os arts. 38, 47, II e 143 da Lei Maior, *in litteris*: "Art. 38. *E' da privativa atribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado. [...] Art. 47. E' da atribuição exclusiva do Senado [...] II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado. [...] Art. 143. São responsaveis os Conselheiros de Estado pelos conselhos, que derem, oppostos ás Leis, e ao interesse do Estado, manifestamente dolosos.*" BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. **Planalto**. Portanto, o rol de sujeitos passivos do *impeachment* imperial brasileiro era menor do que o do instituto inglês. Contudo, havia proximidade quanto à natureza das sanções aplicáveis. O tema foi objeto de estudos detidos pelo Marquês de São Vicente, que bem demonstram a natureza político-criminal dos crimes de responsabilidade à época, e, conseqüentemente, a proximidade do *impeachment* imperial brasileiro com o inglês nesse ponto específico: ambos eram direcionados à pessoa, objetivando puni-la, e apenas em segundo plano à autoridade que a revestia. Sobre a matéria, vide PIMENTA BUENO, José Antonio. **Direito público brasileiro e análise da Constituição do Império**. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1857, p. 112-114. Nesse sentido, as penas por crimes de responsabilidade estabelecidas no ordenamento jurídico imperial envolviam morte, destituição do cargo, inabilitação para ocupar cargos públicos, perda de honras, prisão, suspensão de direitos políticos, multa e exílio, todas previstas em BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. **Câmara dos Deputados**.

<sup>17</sup> Com a Constituição de 1891, sujeitavam-se a *impeachment* o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como os ministros de Estado, conforme segue: "Art 29 - *Compete à Câmara [...] a*

De instituto submetido a amplos juízos políticos na Inglaterra, de tipos e sanções maleáveis, ganhou gradativa conotação jurídica, primeiro com sua fixação em Constituição rígida nos EUA, com tipicidade amplíssima dos ilícitos, e, depois, com sua constitucionalização e legalização no Brasil imperial e republicano. Houve maior especificidade em nosso país quando da definição do rito e da tipicidade dos ilícitos de responsabilidade, fato de fácil verificação mediante consulta ao teor das normas incidentes<sup>19</sup>.

---

*declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República. [...] Art 33 - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve. § 1º - O Senado, quando deliberar como Tribunal de Justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. § 2º - Não proferirá sentença condenatória senão por dois terços dos membros presentes. § 3º - Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da Justiça ordinária contra o condenado. [...] Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado. Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções". BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Planalto**. Portanto, o instituto alcançava número menor de agentes públicos que o seu similar estado-unidense. Isso não impedia que a natureza das sanções fosse a mesma. De fato, com o advento da Constituição de 1891 as penas passíveis de aplicação ao processado por crimes de responsabilidade, pelo Senado, limitaram-se às de perda do cargo e inabilitação para exercer qualquer outro, conforme dispunha o art. 33, § 3º, daquele texto constitucional, isto é, a sanções político-administrativas, cujo objetivo era, exclusivamente, afastar o agente do exercício de funções públicas, reservando-se a punição da pessoa ao Poder Judiciário, mediante o devido processo legal penal.*

<sup>18</sup> Ruy Barbosa, principal autor da Constituição de 1891, não deixa dúvidas em seus escritos quanto às origens norte-americanas do modelo implantado no respectivo texto constitucional, fundamentando o *impeachment* republicano-brasileiro em autores e jurisprudência provenientes dos Estados Unidos da América. Nesse sentido, confirmam-se BARBOSA, Ruy. Apêndice: fragmento a respeito do *impeachment*. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 32, t. 2. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1964, p. 221-223 [1905]; \_\_\_\_\_. Ao banco dos réus! In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 16, t. 3. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1947, p. 175-181 [1889]; \_\_\_\_\_. A ditadura de 1893: Jornal do Brasil. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 20, t. 2. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949 [1893]; \_\_\_\_\_. O *impeachment* na Constituição da Bahia. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 32, t. 2. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1964, p. 2-51 [1905]; \_\_\_\_\_. Oposição do Poder Executivo em cumprir uma ordem do Poder Judiciário. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 29, t. 5. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1957, p. 22-57 [1902]; \_\_\_\_\_. Plataforma. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 37, t. 1. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1967, p. 11-108 [1910]; \_\_\_\_\_. Responsabilidade dos ministros do Supremo Tribunal Federal. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 22, t. 1. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1955, p. 175-192 [1905]; \_\_\_\_\_. Resposta a Pinheiro Machado e a A. Azeredo - VI. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 41, t. 3. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1974, p. 251-280 [1914]; \_\_\_\_\_. O Supremo Tribunal Federal na Constituição Brasileira. In: **Obras completas de Ruy Barbosa**, V. 41, t. 4. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1989, p. 223-255 [1914].

<sup>19</sup> A Constituição de 1824 preceituava que: "Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: I. Por traição. II. Por peita, suborno, ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipação dos bens publicos. Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles". BRASIL. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. **Planalto**. A "Lei particular" referida pelo art. 134 consistiu em lei de 15

Enquanto na Inglaterra o instituto se tornou obsoleto, sendo praticado pela última vez no ano de 1805<sup>20</sup>, nos EUA vicejou ao longo dos últimos séculos. Entre os anos de 1799 e 2010, foram dezenove os processos instaurados no *U. S. Senate* após acusação pela *House of Representatives*, resultando em sete absolvições, oito condenações, três demissões e uma renúncia<sup>21</sup>. Dentre os processados estiveram um senador, um ministro da guerra, um *justice* – ministro da *Supreme Court* –, quatorze

---

de outubro de 1827, que disciplinou em detalhes os ilícitos de responsabilidade ensejadores de *impeachment*, além do rito a ser seguido para sancioná-los. Assim, ainda que se assemelhassem as sanções previstas no Brasil imperial e na Inglaterra, político-criminais, no Brasil havia uma maior juridicidade do instituto, em razão de especificação constitucional e legal dos ilícitos, sanções e processo a serem observados. Por sua vez, dispunha a Constituição de 1891: "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. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. **Planalto**. A "lei especial" mencionada pelo art. 54, § 1º, veio a ser o Decreto n. 30, de 8 de janeiro de 1892, que ao longo de seus 52 artigos especifica quais eram à época os crimes de responsabilidade do Presidente da República, isto é, os ilícitos ensejadores de *impeachment* desse mandatário. Já a "lei" referida pelo art. 54, § 2º, da Constituição de 1891, veio a ser o Decreto n. 27, de 7 de janeiro de 1892, que no decorrer de seus 32 artigos trata sobre o processo e julgamento do Presidente da República e ministros de Estado pela prática de crimes comuns e de responsabilidade.

<sup>20</sup> "O caso de Lord Melville (1805-1806) foi o último em que se empregou o *impeachment*" na Inglaterra. FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. **Revista de Informação Legislativa**, v. 2, n. 6, p. 31-46, jun. 1965, p. 33. Já a última tentativa de pôr em prática o *impeachment* nesse país ocorreu em 1848, contra Lord Palmerston, porém falhou. É o que se relata em LEAL, Aurelino. **Theoria e prática da Constituição Federal Brasileira**. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia., 1925, p. 437. Sobre a obsolência do instituto na Inglaterra, país no qual, repita-se, alcança agentes públicos e cidadãos comuns, Dicey explica que "*in some instances, it is true, the only legal mode in which his offence could be reached may be an impeachment. But an impeachment itself is a regular though unusual mode of legal procedure before a recognised tribunal, namely, the High Court of Parliament. Impeachments indeed may, though one took place as late as 1805, be thought now obsolete, but the cause why this mode of enforcing Ministerial responsibility is almost out of date is partly that Ministers are now rarely in a position where there is even a temptation to commit the sort of crimes for which impeachment is an appropriate remedy, and partly that the result aimed at by impeachment could now in many cases be better obtained by proceedings before an ordinary Court*". DICEY, Albert Venn. **Introduction to the Study of the Law of the Constitution**. 7<sup>th</sup>ed. London: Macmillan and Co., 1908, p. 323.

<sup>21</sup> O *U. S. Senate* mantém uma lista atualizada dos processos de *impeachment* instaurados e de seus resultados em UNITED STATES. Senate. **The Senate's impeachment role**. Available at: <[http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate\\_Impeachment\\_Role.htm#4](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4)>. Access on: 6 jun. 2016. No plano estadual a prática também é corrente. Estudo realizado pela *Legislative Research Unit* da *Illinois General Assembly* aponta que quatorze governadores de Estado sofreram *impeachment* até o ano de 2008, sendo que Henry Johnston – Oklahoma – e Harrison Reed – Florida – o enfrentaram duas vezes. Sete dentre esses processos resultaram em condenações. Vide CATE, Melissa S. *et al.* **Governors' impeachments in U.S. history**. Illinois General Assembly, Legislative Research Unit. Jul. 2008. Available at: <[http://www.ilga.gov/commission/lru/24\\_U.S.GovImpeachments.pdf](http://www.ilga.gov/commission/lru/24_U.S.GovImpeachments.pdf)>. Access on: 6 jun. 2016.

juízes, bem como os presidentes Andrew Johnson – absolvido em 1868 – e Bill Clinton – absolvido em 1999<sup>22</sup>.

No Brasil, sabe-se que desde a primeira experiência republicana – com a Constituição de 1891 e os decretos n. 30/1892 e n. 27/1892 – o procedimento de *impeachment* foi utilizado em desfavor dos mais altos mandatários do povo. Destacou-se no país como mecanismo de responsabilização dos chefes do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios pelo Poder Legislativo respectivo<sup>23</sup>, na dinâmica da separação e harmonia entre os poderes difundida por Montesquieu<sup>24</sup>.

Lembre-se que o primeiro Presidente da República, Marechal Deodoro da Fonseca, teve de renunciar em virtude de conflitos com o Congresso Nacional, que buscava aprovar celeremente lei especial disciplinando os crimes de responsabilidade, isto é, os ilícitos ensejadores de *impeachment*<sup>25</sup>. Dois anos após assumir a Presidência da República, em 1893, o seu Vice-Presidente, Marechal Floriano Peixoto, sofreu tentativa de *impeachment* com base justamente nesse diploma – subdividido em dois, Decreto n. 30/1892 e Decreto n. 27/1892 –, procedimento inexitoso<sup>26</sup> que se encontra documentado nos anais do Congresso Nacional.

---

<sup>22</sup> Os presidentes John Tyler e Richard Nixon também enfrentaram tentativa de *impeachment*. Esses casos não entraram no cômputo descrito, pois no caso de John Tyler a *House of Representatives* não autorizou a instauração do processo de *impeachment* no Senado por 127 a 83 votos, e no de Richard Nixon o presidente renunciou no dia 9 de agosto de 1974, antes da votação na *House of Representatives* e, conseqüentemente, da instauração do processo no Senado. Ambas as tentativas são descritas em TRIBE, Laurence H. **American constitutional law**. V. 1, 3<sup>rd</sup>ed. New York: Foundation Press, 2000, p. 176, 179-181.

<sup>23</sup> Desse fenômeno dá conta a vasta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal arrolada na bibliografia desta obra, à qual nos reportamos. Porém, não há estudo prévio que registre numericamente a apresentação de pedidos de *impeachment* em âmbito nacional – federal, estadual, distrital e municipal –, abrangendo todo o período que vai do ano de 1892 – data da primeira legislação sobre o tema no Brasil republicano – ao de 2016.

<sup>24</sup> "Não ha omnipotencia de nenhum dos poderes, nem superioridade absoluta de um sobre os outros. Vigora um regimen de freios e contrapesos. [...] O Legislativo corrige as demasias do Presidente da Republica, submettendo-o a processo de responsabilidade". MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005 [1918], p. 252.

<sup>25</sup> CUNHA, Luís Fernando Whitaker Tavares da. O Poder Legislativo e o "impeachment". **Revista de Informação Legislativa**, a. 29, n. 116, p. 31-38, out./dez. 1992, p. 34; BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992, p. 25.

<sup>26</sup> A denúncia foi apresentada pelos deputados José Joaquim Seabra, Jacques Ouriques e Vicente do Espírito Santo, sendo arquivada após aprovação do parecer da Comissão Especial pelo plenário da Câmara dos Deputados. Na ocasião, Floriano Peixoto foi acusado pela prática dos seguintes fatos: "1<sup>o</sup> – Reforma ilegal de vários Generais do Exército e Armada (Decreto de 07.04.1892); 2<sup>o</sup> – Reforma, nas mesmas condições, de alguns oficiais militares de terra e mar (decreto do mesmo mês e ano); 3<sup>o</sup> – Demissão de lentes vitalícios de Ensino Superior (mesmo decreto); 4<sup>o</sup> – Fusão dos bancos da República e do Brasil e providências sobre emissão e resgate de papel-moeda (Decreto de 17 de dezembro, do mesmo ano); 5<sup>o</sup> – Recrutamento militar forçado; 6<sup>o</sup> – Esbanjamento dos dinheiros públicos em despesas não

Ainda sob a Constituição de 1891, o Presidente Campos Salles foi denunciado em três diferentes oportunidades: em 1901, duas vezes, pelo Contra-Almirante Custódio de Mello<sup>27</sup>; e em 1902, pelo Deputado Fausto Cardoso<sup>28</sup>. Dentre os presidentes acusados à época se encontra ainda Hermes da Fonseca, em 1912, em peça de autoria do Professor Coelho Lisboa, ex-Senador<sup>29</sup>. Todas as denúncias foram arquivadas pela Câmara dos Deputados, por considerações ora de ordem jurídica, ora política<sup>30</sup>.

Já na vigência da Constituição de 1946 e da Lei n. 1.079/50<sup>31</sup>, mais em específico no ano de 1954, o Presidente Getúlio Vargas foi denunciado por Wilson Leite Passos com o apoio de lideranças da União Democrática Nacional – UDN – como parte de estratégia maior para retirá-lo do poder. No dia 19 de junho de 1954, o plenário da Câmara dos Deputados decidiu arquivar a denúncia por 136 votos contra e 35 a favor do *impeachment* do Presidente. Passados apenas dois meses, contudo, Getúlio Vargas viria a se suicidar<sup>32</sup>, dando início a turbulento período na vida política nacional<sup>33</sup> que resultaria, anos depois, no golpe de 1964.

---

*autorizadas por lei e excedentes às verbas do orçamento; 7º – Intervenção indébita nos estados, principalmente no Rio Grande do Sul, entregue à Guerra Civil, produto da política criminoso do Vice-Presidente da República". Ibid., p. 47-48. O procedimento adotado na ocasião pela Câmara Baixa e a decisão pelo arquivamento da denúncia foram objeto de análise de João Barbalho em seu **Constituição Federal Brasileira (1891)**: comentada. Brasília: Senado Federal, 2002 [1903], p. 213-214.*

<sup>27</sup> A peça denunciava o Presidente Campos Sales por "*haber usado de violência contra o denunciante. O parecer aprovado pela Câmara não recebeu a denúncia 'por inepta e serem injurídicos os seus fundamentos'. Nova denúncia foi feita, nos mesmos termos da anterior, mas o Presidente da Câmara não a aceitou, visto tratar-se de caso julgado*". FIGUEIREDO, *op. cit.*, 1965, p. 36.

<sup>28</sup> Denunciou-se Campos Salles pela prática de crimes de responsabilidade relacionados ao caso do Acre. BORJA, *op. cit.*, p. 51. Decidiu a Câmara: "*a denúncia, além de injurídica e inoportuna, seria ineficaz se aprovada*". FIGUEIREDO, *op. cit.*, 1965, p. 36.

<sup>29</sup> Os crimes de responsabilidade, nesse caso, seriam relacionados a intervenções federais promovidas por Hermes da Fonseca nos Estados da Bahia e da Paraíba. BORJA, *op. cit.*, p. 51. Sucintamente, "*a denúncia não foi considerada, pela Câmara, objeto de deliberação*". FIGUEIREDO, *op. cit.*, 1965, p. 36.

<sup>30</sup> LIMA, Ivanedma Velloso Meira. **O crime de responsabilidade do Presidente da República e o Senado enquanto tribunal**. 2005. 30 f. Monografia (Especialização) – Universidade do Legislativo Brasileiro e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, 2005, p. 17.

<sup>31</sup> A Lei n. 1.079/50, vigente em parte até hoje, veio a disciplinar os crimes de responsabilidade e o respectivo processo e julgamento em substituição aos decretos n. 27/1892 e n. 30/1892, anteriormente mencionados.

<sup>32</sup> "*No dia 19 daquele mês [junho de 1954], 136 parlamentares votaram contra o impeachment e só 35 se manifestaram a favor do afastamento do presidente. Getúlio Vargas nem demonstrou ânimo para comemorar o resultado. Tinha consciência de que as investidas da UDN (União Democrática Nacional) não se encerrariam com o placar desfavorável, como de fato aconteceu. As acusações de crime de responsabilidade eram tão vagas que até alguns dos mais ilustres udenistas não as endossavam. Um deles era o professor de direito constitucional Afonso Arinos, para quem o requerimento não tinha bases razoáveis e consistiria numa aventura destinada ao fracasso. Arinos queria derrubar Getúlio, mas achava que um pedido desastrado de impeachment seria um tiro pela culatra, uma vez que a provável derrota no plenário fortaleceria o presidente. Não era assim, no entanto, que raciocinavam membros mais influentes do partido. Para eles, o impeachment, mesmo derrotado, abriria espaço para um golpe,*

Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB – e ainda sob a regência da Lei n. 1.079/50, recrudesceram em número as tentativas de *impeachment* dos presidentes da República. Registram-se cento e sessenta e nove denúncias apresentadas entre os dias 5 de outubro de 1988 e 23 de setembro de 2016 à Câmara dos Deputados, direcionadas durante os seus respectivos mandatos aos presidentes José Sarney – uma –<sup>34</sup>, Fernando Collor – vinte e nove –<sup>35</sup>, Itamar Franco –

---

*com o apoio dos militares*". PILAGALLO, Oscar. **Dois meses antes de se suicidar, Getúlio venceu o impeachment**. Folha de São Paulo. 17 abr. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1761900-dois-meses-antes-de-se-suicidar-getulio-venceu-o-impeachment.shtml>>. Acesso em: 6 jun. 2016. Marly Motta acrescenta que Getúlio Vargas sofreu não um, mas dois pedidos de *impeachment*, conforme trecho que segue: "A primeira tentativa de impeachment se deu no âmbito da CPI da Última Hora, em 1953, quando Vargas foi acusado de favorecer Samuel Wainer na obtenção de financiamentos junto ao Banco do Brasil. No ano seguinte, 1954, a oposição disporia de um vasto arsenal de denúncias para tentar afastá-lo do governo. Em fevereiro, foi divulgado o Manifesto dos Coronéis, contrário à proposta de aumento de 100% do salário mínimo; em março, estourou a notícia de um acordo secreto entre os presidentes Vargas e Perón para a formação do bloco ABC (Argentina, Brasil e Chile) com o objetivo de reduzir a influência dos Estados Unidos na região. Gradativamente, a crise política foi apertando o ponto, e a perspectiva de golpe de Estado contra Vargas, até então restrita a vozes opositoristas mais exacerbadas, como as do jornalista Carlos Lacerda e do deputado Aliomar Baleeiro, conquistava crescentes espaços no debate político. Em maio se acendeu a luz amarela para o governo: a tensão começou pelo aumento de 100% do salário mínimo e pela elevação da contribuição dos empregadores para a previdência social, passou pelo assassinato do jornalista Nestor Moreira, de A Noite, nas dependências do 2º Distrito Policial no Rio de Janeiro, e culminou, no mês seguinte, com um novo pedido de impeachment de Vargas feito ao Congresso". MOTTA, Marly. **E ele voltou... o Brasil no segundo governo Vargas**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas. [s.d.]. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/CrisePolitica/InicioDoFim>>. Acesso em: 6 jun. 2016. Realizou-se pesquisa junto à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados para verificação da veracidade dessas informações. Porém, esse órgão não possui registro direto das denúncias mencionadas.

<sup>33</sup> À época, ocorreram dois "*golpes legislativos*" no Brasil, procedimentos adotados pelo Congresso Nacional contra o Presidente da República que violaram a maioria das normas processuais relativas à declaração de incapacidade presidencial e que, portanto, não podem ser comparados a *impeachment*: (i) a declaração de incapacidade para governar que o Congresso Nacional lançou sobre o Presidente Carlos Luz, seguida pela instalação de Nereu Ramos, Presidente do Senado, como Presidente da República provisório, por uma maioria de 185 votos contra 72 na Câmara dos Deputados e 43 votos contra 9 no Senado, no ano de 1955; e a declaração de incapacidade física para retomar o exercício da Presidência da República que o Congresso Nacional editou relativamente ao Presidente Café Filho, por uma maioria de 179 votos contra 94 na Câmara dos Deputados e 35 contra 16 no Senado, confirmando Nereu Ramos no cargo, também no ano de 1955. Relato sobre esses procedimentos pode ser encontrado em PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009, p. 93-94. Acerca desses episódios, assim se pronunciou Sá Filho: "*Dos fatos relatados e dos debates parlamentares, ressalta que, nesse episódio da história política brasileira, não houve a aplicação legítima do impeachment, pois o que se visou foi, confessadamente, coonestar, legalizar ou dar revestimento legal ao atentado contra a normalidade constitucional, mais um exemplo dos atos de força, que maculam a vida pública dos países latino-americanos*". SÁ FILHO, Francisco. **Relações entre os poderes do Estado**: leituras de direito constitucional. Rio de Janeiro: Borsoi, 1959, p. 176.

<sup>34</sup> "Em 9 de maio de 1985, o Congresso aprovou a volta do pleito direto para presidente e prefeito das capitais, mas a data para as eleições presidenciais só viria a ser fixada com a Constituinte de 1988. Até lá, Sarney seguiria no comando do país. O pedido efetivo da oposição pelo impeachment do presidente Sarney veio exatamente em 88. Foi proposto em um relatório da CPI do Senado, que apurava denúncias de irregularidade na administração federal, e se estendia aos ministros Antônio Carlos Magalhães e

quatro –<sup>36</sup>, Fernando Henrique Cardoso – vinte e oito –<sup>37</sup>, Luis Inácio Lula da Silva – trinta e oito –<sup>38</sup>, Dilma Rousseff – sessenta e sete –<sup>39</sup> e Michel Temer – seis<sup>40</sup>. Em suma,

---

*Maílson da Nóbrega (Fazenda). O que aconteceu, no entanto, foi que o processo acabou sendo arquivado no ano seguinte pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), aliado de Sarney". PRADO, Amanda. Além de Collor e Dilma, Sarney, Itamar, FH e Lula sofreram pedidos de impeachment. O Globo. 5 mai. 2016. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/alem-de-collor-dilma-sarney-itamar-fh-lula-sofreram-pedidos-de-impeachment-19242217>>. Acesso em: 6 jun. 2016.*

<sup>35</sup> Pesquisa realizada junto à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados aponta para a existência de vinte e nove denúncias formalmente encaminhadas à Câmara Baixa contra o Presidente Collor, cujo teor é reconhecido como oficial, acompanhadas de documentação original em papel apresentada pelos denunciantes. A última delas ensejou a condenação do Presidente da República. Maiores informações sobre essas peças e os processos delas decorrentes podem ser acessadas nas planilhas apensadas a esta dissertação, condizentes com o seguinte excerto: "*Já contra Fernando Collor, a Câmara recebeu 29 solicitações de afastamento do presidente da República. E foi aceita a última, apresentada em 1º de setembro de 1992 pelos presidentes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Barbosa Lima Sobrinho, e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Marcello Lavenère Machado*". *Ibid.*

<sup>36</sup> São quatro as denúncias apresentadas contra Itamar Franco que estão registradas no banco de dados, acervo arquivístico e acervo bibliográfico da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Todas foram arquivadas. É possível que outras dessas peças tenham sido apresentadas à época, produtoras de processos cuja documentação esteja deficiente por falta dos originais, ou da sequência de conteúdos. Parece ser o caso da denúncia descrita no trecho a seguir, pois inexistente registro sobre ela no banco de dados e acervos da Câmara dos Deputados: "*Itamar Franco, por sua vez, recebeu um pedido de impeachment em 30 de junho de 1994, protocolado pelo deputado federal Jacques Wagner (PT-BA), hoje ministro-chefe de gabinete da Presidência e um dos principais opositores do afastamento de Dilma. Era um dos quatro que seriam solicitados contra o presidente Itamar, segundo a Câmara dos Deputados. Como base, Wagner usou o fato de o então ministro-chefe da Casa Civil, Henrique Hargreaves, ter submetido a medida provisória (MP) do Plano Real, lançado em 1994, à análise do comando da campanha à Presidência do seu ex-ministro Fernando Henrique Cardoso (PSDB)*". *Ibid.*

<sup>37</sup> "*Anos depois, em maio de 1999, foi a vez do próprio Fernando Henrique. Depois de reveladas as fitas que mostravam conversas do presidente no grampo do BNDES, com o então presidente do banco, André Lara Rezende, o próprio FH ficou no centro dos pedidos de impeachment apresentados pela oposição. O caso se referia a denúncias de favorecimento de empresas no leilão de privatização da Telebrás, um dos principais episódios do governo tucano. Em 26 de maio daquele ano, Lula, presidente de honra do Partido dos Trabalhadores (PT), declarou ao GLOBO que era 'extremamente grave o teor das fitas que revelam o envolvimento direto do presidente Fernando Henrique Cardoso na operação para favorecer empresas na privatização do Sistema Telebrás'. José Dirceu, à época presidente nacional do PT, disse, na mesma data, que o partido começava a preparar o pedido de criação de uma CPI mista para apurar o caso. Entre os argumentos para o impeachment, Lula defendia: 'o núcleo do poder está podre e o presidente já não governa o país'. Meses antes, em outubro de 1998, Fernando Henrique havia sido reeleito presidente da República derrotando Lula (PT) e Ciro Gomes (PPS). No mês seguinte, um jantar do presidente Fernando Henrique com o então senador Eduardo Suplicy (PT-SP) foi noticiado pelo jornal, que destacou uma discussão entre os dois sobre a série de denúncias que atingiam o governo. FH criticava a oposição por pedir o impeachment: 'Vocês estão se excedendo', disse a Suplicy. No fim, o pedido acabou sendo votado e rejeitado pela Câmara. No total, Fernando Henrique foi alvo de 17 pedidos de impeachment, só um deles no primeiro mandato, todos arquivados.*" *Ibid.* Outra fonte aponta como sendo quatorze o número de pedidos de impeachment apresentados contra o então Presidente Fernando Henrique Cardoso, isto é, GONÇALVES, André. **Após Collor, país teve 61 tentativas de destituir presidentes.** Gazeta do Povo. 22 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/apos-collor-pais-teve-61-tentativas-de-destituir-presidentes-es-egigvz3kbwr6l9djt4o9i0ifi>>. Acesso em: 6 jun. 2016. Porém, as duas referências estão equivocadas: não foram quatorze, nem dezessete, mas vinte e oito as denúncias por crimes de responsabilidade apresentadas em face de Fernando Henrique, quatro delas no primeiro mandato e vinte e quatro no segundo. É o que atestam as planilhas apensadas a este trabalho, resultantes de pesquisa realizada no

todos aqueles que assumiram o cargo a partir da redemocratização sofreram tentativas de *impeachment*, em escala sem precedentes na história do país<sup>41</sup>.

A novidade não é apenas quantitativa, mas também qualitativa. Fernando Affonso Collor de Mello, primeiro Presidente da República eleito diretamente após a redemocratização do país, foi o primeiro Presidente do ocidente a ser processado,

---

banco de dados, acervo arquivístico e acervo bibliográfico da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

<sup>38</sup> "No caso de Lula, a intenção de impedimento se intensificou quando o publicitário Duda Mendonça disse, em depoimento à CPI dos Correios, em 2005, que recebeu no exterior dinheiro com origem na campanha presidencial do PT. Duda estava intimamente ligado ao partido e ajudou a construir a imagem do PT, assinando a campanha vitoriosa de 2002 de Lula. Naquele momento, chegava ao Palácio do Planalto a crise do Mensalão — o pagamento mensal a parlamentares da base aliada pelo governo. Na ocasião do depoimento, as denúncias começavam a inflamar a ideia de envolvimento do presidente Lula. Naquele contexto, a oposição, com PFL e PSDB à frente, começou a discutir possibilidade de *impeachment*, o que por fim não teve sucesso. Na época, o então senador baiano Antônio Carlos Magalhães chegou a afirmar à edição do GLOBO de 12 de agosto de 2005 que não desejava o *impeachment* de Lula, embora considerasse que o governo estava desgastado, porque queria derrotar o petista nas urnas, em 2006. Fernando Henrique Cardoso, da oposição, falava em cautela. FH dizia que primeiro era preciso ter uma sólida avaliação jurídica antes de tomar qualquer atitude contra Lula. Os opositores acabaram não levando adiante o processo. Os dois mandatos do presidente Lula tiveram 34 pedidos de *impeachment*. O auge de pedidos foi entre 2003 e 2006, quando o governo petista sacudiu com as denúncias do Mensalão. Foram 25 processos. Ao contrário de FH, as solicitações contra Lula se concentraram no primeiro mandato". PRADO, *op. cit.* Matéria da Gazeta do Povo também aponta como sendo trinta e quatro o número de pedidos de *impeachment* apresentados contra Luiz Inácio Lula da Silva, em GONÇALVES, *op. cit.* Ambas as fontes estão novamente equivocadas: foram trinta e oito, e não trinta e quatro as denúncias apresentadas contra o Presidente Lula – trinta em seu primeiro mandato e oito no segundo. A assertiva é comprovada mais uma vez por meio das planilhas apensas, resultantes de pesquisa realizada junto à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.

<sup>39</sup> A Presidente Dilma Rousseff enfrentou sessenta e sete denúncias, sendo quatorze delas apresentadas no primeiro mandato e cinquenta e três no segundo. Confirmam-se mais uma vez as planilhas apensas, elaboradas mediante a importante colaboração da Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, com dados atualizados até o dia 23 de setembro de 2016. Na data, uma dessas peças havia sido recebida pela Presidência da Câmara dos Deputados – ensejando autorização do plenário para instauração de processo de *impeachment* –, enquanto outras doze se encontravam em processamento na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

<sup>40</sup> Segundo consta nas planilhas apensas, as seis denúncias apresentadas contra Michel Temer o foram no decorrer do segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, quando Temer ainda era Vice-Presidente da República. Há mais uma curiosidade digna de destaque: todas elas foram apresentadas após o recebimento de denúncia contra Dilma Rousseff pelo Presidente da Câmara Baixa, Deputado Eduardo Cunha, ocorrido no dia 2 de dezembro de 2015, isto é, quando aumentaram as chances da então Presidente da República ser afastada do cargo e de seu Vice-Presidente assumi-lo.

<sup>41</sup> Infrutífero por longo tempo como mecanismo de responsabilização do mais alto mandatário da nação, a relevância do *impeachment* vem aumentando paulatinamente não só no Brasil, mas também no cenário latino-americano. Dentre os presidentes que recentemente enfrentaram procedimentos da espécie na América Latina estão Carlos Andrés Pérez, condenado em 1993, na Venezuela; Ernesto Samper, absolvido em 1996, na Colômbia; Raúl Cubas Grau, que renunciou em 1999 diante de procedimento de *impeachment* em curso, no Paraguai; Luis González Macchi, absolvido em 2002, no Paraguai; e Fernando Lugo, condenado em 2012, no Paraguai, todos eles assombrados pelo fantasma de Fernando Collor. Para maiores informações sobre cada um dos procedimentos de *impeachment* mencionados, vide PÉREZ-LIÑÁN, *op. cit.*, p. 37-76; e BALBUENA PÉREZ, David Eleuterio. El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo. *Revista de Derecho Político*, n. 87, p. 355-398, may./ago 2013, *passim*.



julgado e condenado mediante procedimento de *impeachment*<sup>42</sup>. Trata-se de um dos episódios mais marcantes da história política nacional e, quiçá, latino-americana<sup>43</sup>, ocorrido no período que vai de 1º de setembro a 30 de dezembro de 1992, sob o regime da atual Carta Constitucional.

Em acréscimo, afastada temporariamente do cargo no dia 12 de maio de 2016<sup>44</sup>, em 31 de agosto Dilma Vana Rousseff também foi condenada mediante processo de *impeachment*. Para isso foram necessárias (i) votação do plenário da Câmara dos Deputados que, em 17 de abril de 2016, por 367 a favor, 137 contra, 7 abstenções e 2 ausências, autorizou o Senado a instaurar o processo<sup>45</sup>, (ii) instauração do processo pela Câmara Alta, ocorrida em 12 de maio de 2016, por 55 votos a favor, 22 contra, 1 abstenção e 3 ausências<sup>46</sup>, (iii) pronúncia da acusada, por 57 votos a favor, 21 contra e 1

---

<sup>42</sup> Há quem afirme que "o Brasil foi o primeiro país do mundo a destituir um presidente da república utilizando o instituto do impeachment, em 1992". É o caso, dentre outros autores, de LIMA, *op. cit.*, p. 4. Contudo, a informação é incorreta. Em 1992 Fernando Affonso Collor de Mello foi o segundo, e não o primeiro Presidente da República a ser destituído por *impeachment* no mundo, pois precedido em 1981 por Abolhassan Bani-Sadr, primeiro Presidente eleito da República Islâmica do Irã, instaurada em 1979. Abolhassan foi destituído pelo parlamento iraniano mediante *impeachment* por 177 votos a 1, com 33 ausências ou abstenções, conforme atestam BAKHASH, Shaul. The six presidents. In: WRIGHT, Robin. **The Iran Primer: power, politics, and U. S. policy.** Washington: United States Institute of Peace, 2010, p. 15-16; HOVSEPIAN-BEARCE, Yvette. **The political ideology of Ayatollah Khamenei: out of the mouth of the Supreme Leader of Iran.** London and New York: Routledge, 2016, p. 74-75; e LENTZ III, Harris M. **Heads of states and governments: a worldwide encyclopedia of over 2,300 leaders, 1945 through 1992.** London and New York: Routledge, 2013, p. 396.

<sup>43</sup> Tamanha é a importância do *impeachment* do Presidente Collor que Pérez-Liñán chega a equiparar as expressões "el fantasma del juicio político" e "el fantasma de Fernando Collor", pois, com a condenação desse mandatário, o fantasma do *impeachment* passou a atemorizar mais do que nunca os presidentes da República na América Latina, assertiva realizada em PÉREZ-LIÑÁN, *op. cit.*, p. 70.

<sup>44</sup> **PRIMEIRO-SECRETÁRIO do Senado entregou a Temer notificação para assumir Presidência.** Senado Federal, Agência Senado. 12 mai. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/05/primeiro-secretario-do-senado-entregou-a-temer-notificacao-para-assumir-presidencia>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>45</sup> **CÂMARA autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra.** Câmara dos Deputados, Câmara Notícias. 17 abr. 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/507325-CAMARA-AUTORIZA-INSTAURACAO-DE-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DE-DILMA-COM-367-VOTOS-A-FAVOR-E-137-CONTRA.html>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

<sup>46</sup> **9 momentos que marcaram a votação do impeachment no Senado.** BBC Brasil. Disponível em: <[http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160511\\_momentos\\_votacao\\_senado\\_rm](http://www.bbc.com/portuguese/brasil/2016/05/160511_momentos_votacao_senado_rm)>. Acesso em: 6 jun. 2016.

abstenção, no dia 10 de agosto de 2016<sup>47</sup>, e (iv) sua condenação por 61 votos a favor e 20 contra, em 31 de agosto de 2016<sup>48</sup>.

Considerando-se a decisão condenatória de Dilma Rousseff, metade – dois entre quatro – dos presidentes eleitos após a redemocratização do Brasil foram removidos definitivamente de seu cargo por meio de *impeachment*. Caso somados os mandatos desses presidentes, dois entre sete foram interrompidos em razão de condenação do Presidente da República por cometimento de crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal. Perceba-se que todos os casos de destituição ocorreram sob alegação de prática de crimes de responsabilidade, mediante *impeachment*, e não por quaisquer outras razões de ordem pessoal, jurídica ou política, o que aponta para fenômeno inédito na história do país.

Com a crescente utilização do *impeachment* para destituição do Chefe do Poder Executivo da União, o Supremo Tribunal Federal tem sido constantemente chamado a resguardar a juridicidade do procedimento seguido pelas Casas do Congresso Nacional<sup>49</sup>. Tal fenômeno não surpreende, diante do aumento do número de denúncias, instauração de processos, afastamentos do cargo e condenações de presidentes da República, tendência de notáveis consequências e riscos para o presidencialismo brasileiro.

Havendo inclinação institucional dessa natureza no Brasil, de intensiva utilização do *impeachment* para destituição de ocupantes do cargo de Presidente da República, novos desafios se apresentam. Na presente obra serão objeto de

---

<sup>47</sup> **SENADO vai julgar presidente Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade.** Senado Federal, Agência Senado. 10 ago. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/10/senado-vai-julgar-presidente-dilma-rousseff-por-crimes-de-responsabilidade-1>>. Acesso em: 11 ago. 2016.

<sup>48</sup> **DILMA Rousseff perde o mandato e Temer é confirmado presidente.** Senado Federal, Agência Senado. 31 ago. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dilma-rousseff-perde-o-mandato-e-temer-e-confirmado-presidente>>. Acesso em: 2 set. 2016.

<sup>49</sup> A intervenção do Supremo Tribunal Federal em matéria de *impeachment* e questões afetas pode ser adequadamente dimensionada mediante consulta à bibliografia desta obra. Nela, arrola-se extensa lista de julgados nos quais a Corte Suprema, quando provocada, apreciou e eventualmente reformou atos congressuais relativos a procedimentos de *impeachment*. Alguns dos julgados referem-se a *impeachment* de governadores de Estado, aos quais são aplicadas simetricamente as mesmas regras e princípios incidentes no caso dos presidentes da República. Por essa razão, entendeu-se oportuno incluí-los como matéria de estudo, de modo a melhor compreender qual é o entendimento do Supremo Tribunal Federal acerca do *impeachment* brasileiro e quais são as balizas estabelecidas pela Corte Constitucional para sua intervenção na matéria.

enfrentamento alguns desses problemas, relacionados ao controle do *impeachment* do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal.

É natural que em sistemas presidencialistas<sup>50</sup> onde impere a forma republicana<sup>51</sup> de governo se imponha a problemática da responsabilização do Chefe de Estado/Chefe do Poder Executivo da União. No ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição da República de 1988 e a Lei n. 1.079/50 disciplinam a matéria, interpretadas com apoio na doutrina e em precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Congresso Nacional.

No Brasil, ainda que o Presidente da República seja: (i) eleito para ocupar o cargo<sup>52</sup> temporariamente<sup>53</sup>, sem ingerência parlamentar direta em sua candidatura ou eleição; (ii) inelegível para pleitos contínuos<sup>54</sup>; (iii) incapaz de dissolver o parlamento; e

---

<sup>50</sup> Essencialmente, o "*regimen presidencial implica os seguintes principios: 1º a indissolubilidade das camaras; 2º a eleição extra-parlamentar do chefe do Executivo; 3º a não participação dos congressistas na escolha do candidato á sucessão presidencial; e 4º a faculdade inerente ao poder judiciario de oppôr a Constituição e as leis aos abusos de poder*". DORIA, Antonio de Sampaio. **Princípios constitucionaes**. São Paulo: São Paulo Editora Ltda., 1926, p. 92-93.

<sup>51</sup> Toma-se aqui o termo na seguinte conceituação: "*O que caracteriza, em summa, e a final, a fundo o regimen republicano, em toda a sua pureza, é a electividade e a temporariedade do chefe do poder executivo. Mas, alem da electividade da legislatura e do executivo, e alem da temporariedade das funções electivas, ainda cumpre accentuar, como corolarios do regimen republicano, nada menos de seis outros principios: 1º a inelegibilidade continua dos chefes do executivo; 2º o alheimento do presidente na escolha do seu successor; 3º a responsabilidade dos funcionarios; 4º a representação das minorias; 5º a selecção do eleitorado; 6º a liberdade politica*". **Ibid.**, p. 31. Há que se ressaltar o quarto dentre os princípios apontados por Sampaio Doria, pois "*a representação das minorias*", aqui, não deve ser compreendida sob a perspectiva do exercício do poder, mas, sim, da titularidade. Para que exista república, não se faz necessário que as minorias elejam representantes que atuem em seu nome, mas, sim, que independentemente de como se elejam os representantes, eles também representem as minorias. Uma república pode ser democrática, mas não só, podendo também ser aristocrática.

<sup>52</sup> "Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei [...]. Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente. § 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado. § 2º Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos. § 3º Se nenhum candidato alcançar maioria absoluta na primeira votação, far-se-á nova eleição em até vinte dias após a proclamação do resultado, concorrendo os dois candidatos mais votados e considerando-se eleito aquele que obtiver a maioria dos votos válidos. § 4º Se, antes de realizado o segundo turno, ocorrer morte, desistência ou impedimento legal de candidato, convocar-se-á, dentre os remanescentes, o de maior votação. § 5º Se, na hipótese dos parágrafos anteriores, remanescer, em segundo lugar, mais de um candidato com a mesma votação, qualificar-se-á o mais idoso". BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Planalto**.

<sup>53</sup> "Art. 82. O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição". **Ibid.**

<sup>54</sup> A inelegibilidade para pleitos contínuos, inicialmente absoluta, passou a admitir uma exceção com a Emenda Constitucional – EC – n. 16, de 1997: a reeleição para um único período subsequente. Desse modo, hoje a Constituição da República possui a seguinte redação: "Art. 14. § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente". **Ibid.**

(iv) sujeito a processo por crimes comuns pelo órgão de cúpula do Poder Judiciário, por meio do qual poderá ter seus direitos políticos suspensos<sup>55</sup>; é ainda (v) passível de responsabilização mediante *impeachment*<sup>56</sup>.

Através de procedimento de *impeachment* o Presidente da República Federativa do Brasil pode, após autorização da Câmara dos Deputados<sup>57</sup>, instauração do processo e julgamento pelo Senado Federal<sup>58</sup>, eventualmente sofrer as sanções de afastamento do cargo e de inabilitação temporária para o exercício de função pública<sup>59</sup>. Conforme já apontado, é o que vem ocorrendo com frequência cada vez maior no país<sup>60</sup>.

Dessa forma, no Brasil é possível que mandato fruto de eleições extra-parlamentares seja extinto após votação parlamentar por meio de procedimento de

---

<sup>55</sup> "Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;". **Ibid.**

<sup>56</sup> A Constituição de 1988, bem como as Constituições republicanas que a precederam, difere a responsabilização por crimes comuns – instrumentalizada por processo penal – da responsabilização por crimes de responsabilidade – necessariamente buscada mediante *impeachment* –, conforme segue: "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". **Ibid.**

<sup>57</sup> "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;". **Ibid.**

<sup>58</sup> "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;". **Ibid.**

<sup>59</sup> "Art. 52. [...] Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis". **Ibid.**

<sup>60</sup> Perceba-se que a referida tendência contraria ideia propagada na literatura de que "*las Constituciones americanas mantienen una organización del poder concentrada, com escasa atención a los órganos deliberativos*", e de que boa parte dos problemas políticos latino-americanos reside na "*existencia de un incontrolado Ejecutivo nacional*". É o que se lê em GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Buenos Aires: Katz, 2014, p. 362-363. Afirmações semelhantes são tecidas em BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 284-285. Em acréscimo, o constitucionalista brasileiro chega mesmo a afirmar que no presidencialismo o Executivo e o Legislativo "*tendem a isolar-se e a hostilizar-se*", gerando "*reflexo institucional negativo*" que patentearia a inconveniência desse sistema de governo: "*um Legislativo vassalo, interiormente fechado, desprovido de prerrogativas básicas, a funcionar como assembléia de fachada e não como órgão de soberania*". **Ibid.**, p. 280. Os fatos refutam tais assertivas.

*impeachment*. Em outras palavras, grupo composto por parlamentares federais, que não se confunde com o que elegeu o Presidente da República processado – conjunto de cidadãos com direitos políticos –, pode destituí-lo de seu cargo e inabilitá-lo temporariamente para o exercício de funções públicas.

De modo ainda mais grave, eventual destituição do Presidente e do Vice-Presidente da República pode levar a eleições indiretas para o cargo de Chefe do Poder Executivo da União, hipótese prevista no art. 81, §1º, da CRFB<sup>61</sup>. Nesse caso, o próprio grupo responsável pelo *impeachment*, ao destituir Presidente não eleito por si – mas, sim, pelo conjunto de cidadãos –, elegerá o seu substituto.

Guardião da Constituição na letra do art. 102, *caput*, da CRFB<sup>62</sup>, espera-se do Supremo Tribunal Federal clareza quanto ao alcance de suas competências, seja para intervir ou se abster em procedimentos de *impeachment* em curso. É que sem tais balizas, em matéria de tamanha relevância política aumentam as chances de casuísmos injustificáveis, ou seja, de deferências da justiça ao poder, em detrimento do presidencialismo<sup>63</sup>, da República<sup>64</sup> e da força normativa da Constituição<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> "Art. 81. Vagando os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, far-se-á eleição noventa dias depois de aberta a última vaga. § 1º Ocorrendo a vacância nos últimos dois anos do período presidencial, a eleição para ambos os cargos será feita trinta dias depois da última vaga, pelo Congresso Nacional, na forma da lei. § 2º Em qualquer dos casos, os eleitos deverão completar o período de seus antecessores". BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Planalto**.

<sup>62</sup> "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição [...]". **Ibid.**

<sup>63</sup> No contexto referido há risco de que se esvaziem nada menos do que três dentre os quatro princípios característicos do presidencialismo, elencados na nota de rodapé n. 50, quais sejam: "2º) a eleição extra-parlamentar do chefe do Executivo; 3º) a não participação dos congressistas na escolha do candidato à sucessão presidencial; e 4º) a faculdade inerente ao poder judiciário de oppôr a Constituição e as leis aos abusos de poder". DORIA, *op. cit.*, 1926, p. 92-93.

<sup>64</sup> Em cenário de casuísmos injustificáveis e de ausência de balizas, duas possibilidades se apresentam. Pela primeira delas, de intervenção/omissão inconstitucional do STF em favor do Poder Legislativo, colocar-se-iam em risco os princípios da eletividade e da temporariedade no mandato do Chefe do Poder Executivo. Já pela segunda, de intervenção/omissão inconstitucional do STF em favor do Poder Executivo, periclitaria o princípio de responsabilidade dos agentes públicos. Ora, todos eles são caros à forma republicana de governo, conforme apontado anteriormente – vide nota de rodapé n. 51.

<sup>65</sup> Partilha-se aqui da visão de Konrad Hesse – ex-presidente do Tribunal Constitucional Alemão – de que para além dos fatores reais de poder a Constituição possui força própria, chamada "força normativa da Constituição". Contudo, para que esse atributo exista não basta a presença de texto constitucional e de uma ordem estatal que formalmente o imponha, sendo necessário que haja na consciência geral e, particularmente, na consciência dos principais responsáveis pela ordem constitucional, "não só a vontade de poder (Wille zur Macht) mas também a vontade de Constituição (Wille zur Verfassung)". HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. In: **Temas fundamentais do direito constitucional**. Textos selecionados e trad. por Carlos dos Santos Almeida, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 132. A força normativa da Constituição nasce da consciência geral dos titulares e destinatários da Constituição quanto à importância da incidência, validade e eficácia da Lei

Quando provocado a controlar *impeachment* de presidentes da República sob o pálio da Constituição de 1988, isto é, a intervir em atos de responsabilização do Poder Executivo pelo Poder Legislativo, enquanto órgão de cúpula do Poder Judiciário e Corte Constitucional, espera-se que o STF atue de modo a:

- (i) assegurar a continuidade do regime democrático no sentido procedimental, corrigindo-lhe eventuais distorções;

---

Maior, bem como da vontade compartilhada de Constituição, isto é, da disposição de orientar a própria conduta segundo a ordem constitucional estabelecida e da vontade de concretizar essa ordem, a despeito de juízos de conveniência – independentemente da vontade de poder. Para manter-se imperante, uma Constituição precisa adaptar-se às realidades presente e futura, convertendo-se em força ativa, assentada “*na natureza [condição] singular do presente* (individuelle Beschaffenheit der Gegenwart)”. *Ibid.*, *loc. cit.* Daí a relevância do papel atribuído ao Tribunal Constitucional de interpretação, atualização e guarda da Lei Maior, exigindo-se de seus membros a consciência e a vontade de Constituição, sem o que serão incapazes de colaborar para a preservação e intensificação da força normativa em comento. Em outras palavras, a força normativa da Constituição é diretamente proporcional à vontade consciente de que a Constituição incida, valha e seja eficaz, tanto por parte da sociedade civil, quanto dos órgãos estatais encarregados de garanti-la. Para que a Constituição possa desenvolver de forma ótima a sua força normativa, deve estar em condições de se adaptar a uma eventual mudança das condicionantes de fato, isto é, sociais, políticas, econômicas e espirituais dominantes, assegurando, “*enquanto ordem adequada e justa, o apoio e a defesa da consciência geral*”. *Ibid.*, p. 134. Nesse contexto, mostram-se importantes os mecanismos de reforma e interpretação constitucional, atividades a cargo, respectivamente, do poder constituinte reformador e dos poderes constituídos do Estado. Entretanto, “*o apoio e a defesa da consciência geral*” não podem ser buscados pelo Tribunal Constitucional – guardião da Lei Maior – contra a Constituição, em benefício de juízos de conveniência ou da vontade de poder, cabendo essa atividade ao poder constituinte originário ou reformador, por questões de legitimidade democrática, hierarquia das normas constitucionais e vinculação do Supremo Tribunal a suas funções constitucionais. Desse modo, eventual consciência geral claramente contrária à Constituição, própria de cenários de crise social, política, econômica ou espiritual, não legitimaria atuação da Corte Constitucional em seu respaldo, de nada valendo a vigência de uma Constituição que não mais detivesse força normativa, maleável conforme as paixões. Ter-se-ia, aí sim, a Constituição como mero pedaço de papel, simples reflexo dos fatores de poder, conforme propagado em LASSALLE, Ferdinand Johann Gottlieb. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, *passim*. Não se está, aqui, afirmando que os fatos não importem ao Direito, pelo contrário: “*Se o direito e, sobretudo, a Constituição, têm a sua eficácia condicionada pelos fatos concretos da vida, não se afigura possível que a interpretação faça deles tábula rasa. Ela há de contemplar essas condicionantes, correlacionando-as com as proposições normativas da Constituição. A interpretação adequada é aquela que consegue concretizar, de forma excelente, o sentido (Sinn) da proposição normativa dentro das condições reais dominantes numa determinada situação. Em outras palavras, uma mudança das relações fáticas pode – ou deve – provocar mudanças na interpretação da Constituição. Ao mesmo tempo, o sentido da proposição jurídica estabelece o limite da interpretação e, por conseguinte, o limite de qualquer mutação normativa*”. HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1991, p. 22-23. Dessa maneira, cumpre ao Tribunal trabalhar pela força normativa da Constituição, ainda que eventual decisão por si proferida leve a situações insustentáveis na relação entre o Poder Judiciário e a sociedade civil, culminando na superação do texto constitucional mediante reforma parcial de seu texto ou deflagração de processo constituinte, com a promulgação de nova Constituição, caminho derradeiro e legítimo da política, afinal, “*a finalidade (Telos) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável. Do contrário, ter-se-ia a supressão da tensão entre norma e realidade, com a supressão do próprio direito*”. *Ibid.*, p. 23.

- (ii) garantir a supremacia das decisões constitucionais frente a decisões políticas ordinárias; e
- (iii) resguardar direitos e valores fundamentais frente a qualquer tipo de decisão política<sup>66</sup>.

A atribuição dessas competências ao STF não é novidade no Brasil, afinal desde a Primeira República vigora no país regime constitucional no qual (i) há supremacia da lei constitucional sobre as leis ordinárias e as decisões de quaisquer dos Poderes; (ii) cessa a autoridade desses Poderes nas fronteiras que a Constituição traçou; e (iii) o Poder Judiciário atua em favor de direitos e garantias constitucionais contra ilegalidades, abusos ou extravagâncias de poder<sup>67</sup>, quando provocado por instrumento jurídico hábil.

Trata-se de relação complexa, na dinâmica da independência e harmonia entre os Poderes expressa pelo art. 2º da CRFB<sup>68</sup>: no controle judicial do *impeachment*, o Supremo Tribunal Federal é chamado a intervir em crise instaurada entre os Poderes, para garantia da ordem constitucional. Porém, semelhante é a condição do *impeachment*, que por si só já integra a sistemática de independência e harmonia entre os Poderes, enquanto mecanismo constitucional previsto para solução de crises institucionais.

Em que pese a relevância do tema, e ainda que pululem obras em torno do *impeachment*, no Brasil são incompletos ou desatualizados os estudos sobre os limites à intervenção da Corte Suprema na matéria<sup>69</sup>. Nesse contexto, mostram-se pertinentes

---

<sup>66</sup> Com Oscar Vilhena Vieira, identificam-se quatro funções fundamentais de um tribunal constitucional dentro do constitucionalismo democrático. Às três incumbências referidas no corpo do texto se acrescenta uma quarta, não relacionada diretamente com o tema do *impeachment*: "*nos Estados pós-liberais, assegurar a realização dos parâmetros de justiça substantiva incorporados pelo texto constitucional*". VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 41.

<sup>67</sup> DORIA, *op. cit.*, 1926, p. 281.

<sup>68</sup> "Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário". BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Planalto**.

<sup>69</sup> O que se encontra na literatura são estudos parciais acerca do tema, como o de Oscar Vilhena Vieira, voltado à jurisprudência política do STF. O autor dedica pequeno subcapítulo ao controle judicial do *impeachment* de Fernando Collor, em VIEIRA, *op. cit.*, 2002, p. 169-178. Já no aspecto histórico há a referencial obra de BROSSARD, *op. cit.*, 1992, *passim*, a qual, utilizando-se de doutrina inglesa e norte-americana, bem como de jurisprudência brasileira, é destinada em grande parte à discussão sobre os limites da intervenção judicial sobre o *impeachment* no Brasil republicano.

duas abordagens para enfrentamento da questão, envolvendo análise (i) da natureza do *impeachment* do Presidente da República, e (ii) das competências do Supremo Tribunal Federal para seu controle.

Espera-se proporcionar visão crítica acerca da forma de atuação do STF em procedimentos de *impeachment* pretéritos, bem como balizar a intervenção da Corte Suprema em procedimentos futuros da espécie. Tudo de modo a colaborar para a aplicação constitucional da Lei n. 1.079/50 e diplomas subsidiários, dado o incremento significativo da utilização do *impeachment* de presidentes da República no país<sup>70</sup>.

De maneira mais específica, a obra ora proposta objetiva:

- (i) fornecer respostas sobre qual é a natureza do *impeachment* do Presidente da República sob a Constituição de 1988, Lei n. 1.079/50 e diplomas legais e regimentais subsidiários; e
- (ii) aclarar quais são as competências conferidas ao Supremo Tribunal Federal pela atual Constituição da República em matéria de controle – de formalidade e mérito – do *impeachment* de presidentes da República.

A divisão proposta no sumário desta obra pretende facilitar o cumprimento dos objetivos especificados. Contudo, antes de se adentrar no desenvolvimento dos temas, importa esclarecer qual é a metodologia adotada na dissertação e na pesquisa que lhe embasa, tarefa habitualmente relegada em estudos jurídicos, cujo enfrentamento se faz necessário para garantia de transparência e cientificidade ao trabalho.

---

<sup>70</sup> "Governos, magistrados inferiores e as outras autoridades deverão ver nas decisões do supremo intérprete da Constituição a regra legal dos respectivos atos, cada um, no desempenho das suas funções. Mas, se o mesmo texto constitucional hoje significa – sim e amanhã – não; hoje significa a liberdade, e amanhã a prisão ou o desterro; então é forçoso convir, que, desta forma, o poder judiciário já não constituirá verdadeira garantia, nem para a Administração Pública, nem tão pouco, para os indivíduos, quando, porventura, ofendidos nos seus direitos e liberdades...". CAVALCANTI, Amaro. **Regime federativo e a república brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, 1983 [1900], p. 315.



## 1 METODOLOGIA

Neste capítulo serão explicados (i) a delimitação do universo de pesquisa, (ii) os métodos de abordagem e de interpretação utilizados, bem como (iii) as técnicas e etapas de pesquisa desenvolvidas na presente obra. Com isso, busca-se esclarecer qual é a metodologia manejada, para que ao longo da dissertação se possa aferir (a) o respeito às balizas metodológicas aqui apresentadas e (b) a sua adequação aos fins da pesquisa.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DE PESQUISA

É princípio da pesquisa científica que “*quanto mais se restringe o campo, melhor e com mais segurança se trabalha*”<sup>71</sup>. O escopo da dissertação deve ser proporcional aos limites do trabalho proposto, devendo o autor ser realista nas promessas<sup>72</sup>. Por essa razão, cumpre delimitar o universo de pesquisa e, conseqüentemente, da dissertação a partir dela produzida considerando a natureza do objeto e dos problemas a serem enfrentados.

Com o início da vigência da *Constitution of the United States*, no ano de 1789, difundiram-se pelo mundo repúblicas presidencialistas inspiradas no modelo estadunidense, como no Brasil. Adotando concepção muito próxima da norte-americana sobre o princípio da independência e harmonia dos Poderes, previram em seus ordenamentos jurídicos o *impeachment* do Presidente de República e o controle judicial de constitucionalidade. Portanto, o tema é vasto, temporal e espacialmente.

Para que se possa desenvolver a matéria de modo adequado, faz-se necessário recortá-la epistemologicamente: importa aqui o alcance do controle do *impeachment* do Presidente da República pela Corte Constitucional brasileira, mantendo-se foco na legislação, doutrina e jurisprudência nacionais, bem como nos precedentes congressuais existentes no país. Porém, dada a direta inspiração brasileira no instituto norte-

---

<sup>71</sup> ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. 21. ed., trad. de Gilson Cesar Cardoso de Souza. São Paulo: Perspectiva, 2008, p. 10.

<sup>72</sup> THUNDER, David. Back to basics: twelve rules for writing a publishable article. In: **Political Science & Politics**, vol. 37, n. 3, p. 493-495, jul. 2004, p. 493 Available at: <<http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=240227>>. Access on: 9 jul. 2016.

americano, em caráter acessório são consultadas fontes estado-unidenses sob o viés histórico e comparativo.

Ainda, o objetivo da dissertação consiste em identificar os limites referidos sob a Constituição da República vigente. Isso não impede a realização de excursos históricos pontuais, voltados a identificar as características perenes dos institutos estudados – possibilitando-se com isso o aproveitamento do que sobre elas foi escrito sob ordenamentos pretéritos –, elucidando-se melhor os institutos existentes sob a Constituição de 1988.

Interessam os limites ao controle judicial do procedimento de responsabilização por crimes de responsabilidade do Presidente da República, e não de qualquer outro agente público. Com essa finalidade, aproveitam-se também fontes jurídicas relativas a *impeachment* de governadores de Estado, por sua proximidade quanto ao rito, ilícitos e sanções, sem falar na semelhante natureza do denunciado, igualmente Chefe de Poder Executivo.

Considerando-se a delimitação realizada, a fim de que as diferentes parcelas do trabalho contribuam para a dissertação<sup>73</sup> e que cada parte do argumento esteja em adequada sequência lógica<sup>74</sup>, após a apresentação da metodologia segue o desenvolvimento, dividido em duas grandes partes:

- (i) análise da natureza do *impeachment* do Presidente da República no sistema de partição e harmonia entre os Poderes instituído pela Constituição de 1988, tema desenvolvido a partir de estudo (i.i) das formalidades e (i.ii) dos juízos de mérito envolvidos – segundo capítulo; e
- (ii) identificação dos limites gerais impostos ao controle judicial do *impeachment* do Presidente da República, através de exame das competências do STF em matéria de (ii.i) controle das formalidades e (ii.ii) controle do mérito – terceiro capítulo.

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, *passim*.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 494.

## 1.2 MÉTODOS DE ABORDAGEM E INTERPRETAÇÃO

A dissertação prevê a utilização do método hipotético-dedutivo, buscando o falseamento de hipóteses a fim de verificar a sua sustentabilidade<sup>75</sup>. Toma-se como base a epistemologia racionalista crítica de Karl Popper e Imre Lakatos, que dimensiona o conhecimento científico em limites, a partir dos seguintes pressupostos:

1 – A observação e a experimentação, por si sós, não produzem conhecimentos. [...] 2 – Toda a observação e/ou experimentação estão impregnadas de pressupostos, teorias. [...] 3 – O conhecimento prévio determina como vemos a realidade, influenciando a observação. [...] 4 – O conhecimento científico é uma construção humana que intenciona descrever, compreender e agir sobre a realidade. Não podendo ser dado como indubitavelmente verdadeiro, é provisório e sujeito a reformulações. 5 – A obtenção de um novo conhecimento, sendo um ato de construção que envolve a imaginação, a intuição e a razão, está sujeito a todo tipo de influências. [...] 6 – A aquisição de um novo conhecimento se dá a partir dos conhecimentos anteriores, sendo usualmente difícil e problemática.<sup>76</sup>

Sendo a ciência<sup>77</sup> construção humana falível, provisória e reformulável, impregnada de pressupostos e influências<sup>78</sup>, não se desenvolve de modo linear – rumo ao conhecimento objetivo da verdade. Diversamente, o avanço da ciência ocorre por meio do embate de paradigmas<sup>79</sup>, cujo reconhecimento e validade estão diretamente

<sup>75</sup> SILVEIRA, Fernando Lang da. A filosofia da ciência de Karl Popper: o racionalismo crítico. In: **Caderno Catarinense de Ensino de Física**, Florianópolis, vol. 13, n. 3, p. 197-218, dez. 1996a, p. 197.

<sup>76</sup> *Id.*, A metodologia dos programas de pesquisa: a epistemologia de Imre Lakatos. **Caderno Catarinense de Ensino de Física**, Florianópolis, vol. 13, n. 3, p. 219-230, dez. 1996b, p. 227.

<sup>77</sup> "Ciência" deve ser compreendida aqui como "uma 'vocalização' alicerçada na especialização e posta ao serviço de uma tomada de consciência de nós mesmos e do conhecimento das relações objetivas". WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocalizações. 18. ed., trad. Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 2011, p. 58.

<sup>78</sup> Para Weber não há "ciência sem pressupostos", e aí residem os maiores problemas da prática científica: "todo trabalho científico pressupõe sempre a validade das regras da lógica e da metodologia, que constituem os fundamentos gerais de nossa orientação no mundo. Quanto à questão que nos preocupa, esses pressupostos são o que há de menos problemático. A ciência pressupõe, ainda, que o resultado a que o trabalho científico leva é importante em si, isto é, merece ser conhecido. Ora, é nesse ponto, manifestamente, que se reúnem todos os nossos problemas, pois que esse pressuposto escapa a qualquer demonstração por meios científicos. Não é possível interpretar o sentido último desse pressuposto – impõe-se, simplesmente, aceitá-lo ou recusá-lo, conforme as tomadas de posição pessoais, definitivas, face à vida. A natureza da relação entre o trabalho científico e os pressupostos que o condicionam varia, ainda uma vez, de acordo com a estrutura das diversas ciências". *Ibid.*, p. 42-43. Tomando-se como exemplo a ciência do Direito, "essa disciplina estabelece o que é válido segundo as regras da doutrina jurídica, ordenada, em parte, por necessidade lógica e, em parte, por esquemas convencionais dados; estabelece, por conseguinte, em que momento determinadas regras de Direito e determinados métodos de interpretação são havidos como obrigatórios. Mas a ciência jurídica não dá resposta à pergunta: deveria haver um Direito e dever-se-iam consagrar exatamente estas regras? Essa ciência só pode indicar que, se desejamos certo resultado, tal regra de Direito é, segundo as normas da doutrina jurídica, o meio adequado para atingi-lo". *Ibid.*, p. 44.

<sup>79</sup> "Considero 'paradigmas' as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência".

vinculados à qualidade das respostas por si fornecidas aos problemas concretos que se apresentam, isto é, à sua capacidade de "*descrever, compreender e agir sobre a realidade*"<sup>80</sup>.

Nesse sentido, após estudos preliminares entendeu-se pertinente elencar hipótese para falseamento ao longo do desenvolvimento da dissertação, a fim de que se verifique a sua sustentabilidade. Traduz ela opinião corrente, calcada em especial no julgamento do MS n. 20.941<sup>81</sup> pelo plenário da Corte Suprema, realizado em 9 de fevereiro de 1990, supostamente expressando posição consolidada na jurisprudência recente do STF e nos precedentes do Congresso Nacional pós-88.

Sintetizada no *slogan* de que os atos praticados em procedimento de *impeachment* do Presidente da República são sindicáveis pelo Supremo Tribunal Federal na forma, mas não no mérito, a hipótese é a de que:

- o procedimento de *impeachment* do Presidente da República instrumentaliza exercício de função jurisdicional a partir de competências conferidas pela CRFB, Lei n. 1.079/50 e legislação subsidiária à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, voltando-se à aplicação de sanções frente à prática de ilícitos definidos na Lei n. 1.079/50, devendo o STF se limitar ao controle da observância das formalidades para garantia do contraditório e da ampla defesa assegurados aos acusados em geral – art. 5º, LIV e LV, da CRFB –, pois, especificamente nos procedimentos de *impeachment* do Presidente da República, os juízos de mérito teriam sido reservados expressa e excepcionalmente pela Constituição da República a órgãos do Poder Legislativo, em exercício privativo de função jurisdicional, não havendo por isso possibilidade de controle de mérito dos atos de *impeachment* por órgãos do Poder Judiciário.

---

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2007, p. 13.

<sup>80</sup> SILVEIRA, *op. cit.*, 1996b, p. 227.

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança n. 20.941. Impetrantes: José Inácio Ferreira e outros. Impetrado: Presidente da Câmara dos Deputados. Litisconsortes passivos: José Sarney; José Saulo Pereira Ramos; José Reinaldo Carneiro Tavares; Maílson Ferreira da Nóbrega; João Batista de Abreu; e Antônio Carlos Peixoto de Magalhães. Relator: Min. Aldir Passarinho. Relator p/acórdão: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, j. 9 fev. 1990, DJU 31 ago. 1992.

Pelo desenvolvimento dos temas específicos propostos nos capítulos da dissertação, relacionados à temática dos limites ao controle judicial do procedimento de *impeachment* do Presidente da República, espera-se a confirmação ou superação dessa hipótese. Com essa técnica, de falseamento metodológico – "*methodological falsificationism*"<sup>82</sup> –, objetiva-se contribuir para o avanço científico na matéria, respeitado o estreito escopo da pesquisa executada.

O falseamento ao qual se faz referência não consiste em uma relação entre uma determinada teoria e uma base empírica selecionada, confrontadas – em um enfrentamento simples entre o teórico e o fático. Diversamente, envolve relação múltipla entre: (i) teorias concorrentes, (ii) sua base empírica original e (iii) o desenvolvimento empírico resultante da competição entre essas teorias. Desse modo, pode-se afirmar que o falseamento possui um "caráter histórico"<sup>83</sup> e complexo, modificando-se as suas possibilidades de acordo com o desenvolvimento empírico gerado pelo confronto entre as teorias em análise.

Quanto antes a competição entre teorias se iniciar, melhor para o progresso<sup>84</sup>, pois mais abundante será o desenvolvimento empírico resultante desse enfrentamento e, conseqüentemente, mais claras serão as inconsistências existentes entre as teorias concorrentes. Nessa perspectiva, é evidente o "caráter histórico" do falseamento: trata-se de confrontar um conjunto de teorias cuja inconsistência pode ser indicada pelos fatos<sup>85</sup> originais que lhes deram causa e pelos fatos produzidos mediante competição entre essas teorias, possibilitando-se a eliminação de uma delas<sup>86</sup>.

Buscando o falseamento de hipótese a fim de verificar a sua sustentabilidade, a pesquisa procura ainda contribuir positivamente para a descrição, compreensão e ação sobre a realidade. Ocorre que a ciência não se diferencia por ser fruto de hipóteses

---

<sup>82</sup> "By putting falsification in a new setting, he [the methodological falsificationist] saves the attractive code of honour of the dogmatic falsificationist: that scientific honesty consists in specifying, in advance, an experiment such that, if the result contradicts the theory, the theory has to be given up". LAKATOS, Imre. **The methodology of scientific research programmes**. Edited by John Worrall and Gregory Currie. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, p. 28.

<sup>83</sup> Trata-se de tradução livre do seguinte trecho: "[...] falsification is not simply a relation between a theory and the empirical basis, but a multiple relation between competing theories, the original 'empirical basis', and the empirical growth resulting from the competition. Falsification can thus be said to have a 'historical character'". *Ibid.*, p. 35.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 46.

isoladas – "*simply trial and error, a series of conjectures and refutations*"<sup>87</sup> –, mas, sim, produto de um programa de pesquisa capaz de prever fatos inéditos – "*facts which had been either undreamt of, or have indeed been contradicted by previous or rival programmes*"<sup>88</sup>. Há qualidades necessárias ao "fazer científico" que são substanciais.

Assim, pretendendo a qualificação "científico", este trabalho compartilha com as demais pesquisas da espécie o encargo de:

(i) colocar "*naturalmente à nossa disposição certo número de conhecimentos que nos permitam dominar tecnicamente a vida por meio da previsão*"<sup>89</sup>;

(ii) aplicar "*métodos de pensamento, isto é, os instrumentos e uma disciplina*"<sup>90</sup>;  
e

(iii) contribuir para clareza, de modo a indicar que:

(iii.i) "*diante de tal problema de valor, é possível adotar, na prática, esta ou aquela posição*"<sup>91</sup>;

(iii.ii) "*adotando esta ou aquela posição, será preciso [...] aplicar tais ou quais meios para conduzir o projeto a bom termo*"<sup>92</sup>; e

(iii.iii) "*tal ou qual posição adotada deriva, logicamente e com toda certeza, quanto ao significado de tal ou qual visão última e básica do mundo*"<sup>93</sup>.

Como toda obra científica "acabada", pretende-se produzir dissertação que "*não tem outro sentido senão o de fazer surgirem novas 'indagações'*", isto é, que "*pede [...] para ser 'ultrapassada'*" e envelhecer. É que, "*na esfera da ciência, não só nosso destino, mas também nosso objetivo é o de nos vermos, um dia, ultrapassados*". Outros

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>89</sup> WEBER, *op. cit.*, p. 54.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 54-55.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>92</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 56.

trabalhos avançarão mais, progresso que "*se prolongará ao infinito*", pois a ciência "*jamaiz encontra fim e não pode encontrá-lo*"<sup>94</sup>.

Quando se verifica o conteúdo da literatura sobre *impeachment* de agentes públicos e limites ao seu controle pelo Poder Judiciário, percebe-se a existência de paradigmas díspares na matéria<sup>95</sup>. Por longo tempo, autores de equivalente autoridade se posicionaram sobre a questão em lados contrapostos, calcados essencialmente na doutrina e jurisprudência estrangeiras – inglesa ou norte-americana –, ora defendendo a natureza criminal dos ilícitos e sanções, ora a sua natureza político-administrativa, retirando-se daí todas as consequências possíveis quanto à extensão do controle<sup>96</sup>.

Em contexto de inexistente ou precária experiência nacional relativamente a *impeachment* de agentes públicos, múltiplos paradigmas – "*realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência*"<sup>97</sup> – conviveram no Brasil. Compreendem-se as razões do fenômeno, afinal, para enfrentamento de problemas identificados em outros países, diante da inexperiência nacional, mostrava-se natural a importação de soluções estrangeiras.

Perceba-se que com a proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, adotou-se no Brasil governo republicano-presidencial inspirado nos Estados Unidos da América, chefiado pela figura do Presidente da República. Nesse modelo, o país não experienciou por décadas procedimento de *impeachment* que representasse perigo efetivo ao Chefe do Poder Executivo da União<sup>98</sup>.

---

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>95</sup> A hipótese de coexistência de mais de um paradigma é prevista como fenômeno excepcional em KUHN, *op. cit.*, p. 14. Sob perspectiva diversa, Imre Lakatos chega mesmo a afirmar que a coexistência de paradigmas e de programas de pesquisa – "*methodological programmes*" – é a regra, e não a exceção, sendo até mesmo desejável ao desenvolvimento da ciência que esse confronto entre teorias concorrentes se inicie o quanto antes. É o que se lê em LAKATOS, *op. cit.*, p. 35. Correta parece a postura desse último autor, que aperfeiçoa os achados, raciocínio e conclusões de Thomas Kuhn.

<sup>96</sup> Em voto do Ministro Celso de Mello, há qualificada síntese das divergências na matéria, com identificação de autores brasileiros filiados a cada uma das linhas teóricas existentes. Vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Referendo em Medida Liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.190. Requerente: Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, j. 10 mar. 2010, DJU 11 jun. 2010.

<sup>97</sup> KUHN, *op. cit.*, p. 13.

<sup>98</sup> Conforme apontado na "introdução", durante a vigência da Constituição de 1891 diversos presidentes da República sofreram denúncias por crime de responsabilidade. No entanto, ao longo da maior parte da história republicana brasileira as chances de êxito de tais peças eram mínimas, considerando

Em cenário da espécie, mostrava-se de pouca importância a identificação de limites ao controle do *impeachment* do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal. Ante a irrelevância da matéria ao longo da maior parte da história republicana brasileira, são escassos os estudos destinados ao tema no país, publicados com maior intensidade somente após o ano de 1992.

O primeiro Presidente da República cujo cargo esteve efetivamente ameaçado por pedido de *impeachment* foi Getúlio Vargas, em 1954<sup>99</sup>, pouco antes do instituto se tornar novamente inoperante<sup>100</sup> – fato ocorrido com o golpe militar de 1964<sup>101</sup>.

---

especialmente a ingerência exercida pelo Chefe do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Para exemplificar, Floriano Peixoto – primeiro Vice-Presidente e segundo Presidente da República – sofreu denúncia por crimes de responsabilidade, porém garantiu que a composição da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a apreciá-la, fosse composta por uma maioria de governistas. A estratégia resultou na emissão de parecer da Comissão Especial pelo arquivamento da peça acusatória, o qual foi acolhido pelo plenário da Câmara dos Deputados, de modo que já na etapa inicial do procedimento de *impeachment* a denúncia restou arquivada, em que pesem as graves acusações contra ele movidas e o robusto lastro probatório que as embasava. É o que relata BARBALHO, *op. cit.*, p. 213-214.

<sup>99</sup> Em 19 de junho de 1954, o plenário da Câmara dos Deputados decidiu arquivar a denúncia movida contra o Presidente da República por 136 votos contra e 35 a favor do *impeachment*, ou seja, por larga margem. Entretanto, lembre-se que Getúlio Vargas sofria, à época, forte oposição da União Democrática Nacional – UDN –, com apoio de grupos sociais, setores militares e grandes meios de comunicação, e que viria a se suicidar apenas dois meses após vencer o *impeachment* contra si movido, tamanha era a instabilidade de seu governo. São esses fatores o suficiente para a afirmação de que o pedido de *impeachment* abordado representou real risco contra Getúlio Vargas, apesar da ampla vitória obtida pelo governo na Câmara dos Deputados.

<sup>100</sup> Cumpre destacar que logo após a tentativa de *impeachment* de Getúlio Vargas e do suicídio desse mandatário, o Poder Judiciário foi chamado a intervir em procedimento de *impeachment* do então Governador do Estado de Alagoas, Muniz Falcão, mais em específico no ano de 1957, afastado temporariamente do cargo após votação realizada pela Assembleia Legislativa daquela unidade federativa, colocando-se o problema do controle judicial desses procedimentos. Apesar do *impeachment* de presidentes da República em muito se assemelhar aos procedimentos de responsabilização dos governadores de Estado quanto aos princípios constitucionais incidentes, natureza, rito e sanções, o problema do controle judicial se apresenta de outro modo em casos de *impeachment* do Presidente da República. Essa espécie de *impeachment* se diferencia não só pelas qualidades do sujeito passivo – concomitantemente Chefe do Poder Executivo da União e do Estado brasileiro –, como também porque são do Congresso Nacional – bicameral – os atos a serem controlados, em exercício de competência jurisdicional atípica instituída diretamente pela Constituição da República, e não pelas Constituições estaduais. Para consulta à decisão do Tribunal Supremo no caso do Governador Muniz Falcão, vide BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança n. 4.928. Recorrente: Sebastião Marinho Muniz Falcão. Recorrido: Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Relator: Min. Antônio Martins Vilas Bôas. Relator p/acórdão: Min. Afrânio Costa – convocado. Brasília, DF, j. 20 nov. 1957, DJU 5 dez. 1957.

<sup>101</sup> Em obra editada no ano de 1964, refletindo sobre a experiência nacional vivida até então, Brossard conclui ser inoperante e caduco o *impeachment* à época, conforme se percebe em BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. Porto Alegre: Globo, 1964, *passim*. Em acréscimo, não há informação na literatura, jurisprudência ou mesmo no "Acervo Arquivístico" da Câmara dos Deputados que aponte para a apresentação de denúncias por crimes de responsabilidade contra presidentes da República durante governos militares pós-1964.



Contudo, quadro diverso se apresentou com a Constituição de 1988, na vigência da qual proliferaram denúncias, afastamentos e condenações mediante *impeachment*<sup>102</sup>.

O tema ganhou relevância nesse novo cenário, tornando-se possível o seu estudo pela profusão de doutrina, jurisprudência e precedentes congressuais, isto é, pela proliferação de fatos e teorias relacionados<sup>103</sup>. Apresenta-se oportunidade de elucidar o *impeachment* e os limites a seu controle judicial à luz não só de informações históricas, mas também de recentes respostas institucionais a *impeachment* de presidentes da República.

Acumulam-se obras sobre o assunto, além de precedentes do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal, em especial sob a vigente Constituição da República. Tal multiplicidade de fontes oportuniza a realização de estudo que contribua para a definição das características do *impeachment* de presidentes da República e dos limites ao seu controle pelo STF, e, conseqüentemente, para o avanço da ciência nesse campo específico<sup>104</sup>.

Na presente dissertação, propõe-se a reconstrução da história institucional do *impeachment*. Para compreensão das normas incidentes, importa a ação constitucionalmente orientada de titulares de funções estatais, isto é, a concretização da Constituição pelo governo, administração pública e legislação em medida não inferior da concretização operada pela jurisprudência e pela ciência do Direito.

Nessa direção, a pesquisa se dirige "*ao trabalho concretizador ativo do 'destinatário' e com isso à distribuição funcional dos papéis que, graças à ordem*

---

<sup>102</sup> Ressalte-se mais uma vez que foram apresentadas uma denúncia por crimes de responsabilidade contra José Sarney, vinte e nove em face de Fernando Collor, quatro contra Itamar Franco, vinte e oito adversas a Fernando Henrique Cardoso, trinta e oito em face de Luis Inácio Lula da Silva, sessenta e sete contra Dilma Rousseff e seis em face de Michel Temer, sendo que uma dessas denúncias resultou em afastamento e condenação de Fernando Collor, enquanto outra produziu o afastamento e condenação de Dilma Rousseff.

<sup>103</sup> "Teoria e fato científicos não são categoricamente separáveis, exceto talvez no interior de uma única tradição da prática científica normal. É por isso que uma descoberta inesperada não possui uma importância simplesmente fatural. O mundo do cientista é tanto qualitativamente transformado como quantitativamente enriquecido pelas novidades fundamentais de fatos ou teorias". KUHN, *op. cit.*, p. 26.

<sup>104</sup> "O empreendimento científico, no seu conjunto, revela sua utilidade de tempos em tempos, abre novos territórios, instaura ordem e testa crenças estabelecidas há muito tempo". *Ibid.*, p. 61. Afinal, "o cientista deve preocupar-se em compreender o mundo e ampliar a precisão e o alcance da ordem que lhe foi imposta. Esse compromisso, por sua vez, deve levá-lo a perscrutar com grande minúcia empírica (por si mesmo ou através de colegas) algum aspecto da natureza. Se esse escrutínio revela bolsões de aparente desordem, esses devem desafiá-lo a um novo refinamento de suas técnicas de observação ou a uma maior articulação de suas teorias". *Ibid.*, p. 65.

*jurídico-positiva do ordenamento jurídico e constitucional, foi instituída para a tarefa da concretização da constituição e do direito*"<sup>105</sup>. É dizer, o estudo preocupa-se antes de tudo com a delimitação de competências constitucionais, ou seja, com a identificação dos órgãos juridicamente autorizados à decisão nas questões afetas a *impeachment* de presidentes da República.

Se o "*Direito Constitucional material – vivido – surge de um número enorme de funções 'corretamente' exercidas*"<sup>106</sup>, de acordo com as competências constitucionalmente estabelecidas, sob uma perspectiva funcional-processual a "*correção funcional da interpretação constitucional leva praticamente a uma diversidade da interpretação constitucional*". Nesse contexto, reconhece-se que "*a interpretação correta depende, pois, de cada órgão, de procedimento adotado, de sua função e de suas qualificações*"<sup>107</sup>.

Considerando-se que a interpretação constitucional esteja submetida ao princípio "correção funcional" e que "*o órgão que interpreta com base em uma competência específica deve fazê-lo de maneira diversa de outro órgão, dotado de outras competências*"<sup>108</sup>, para a identificação da correção funcional da interpretação constitucional mostra-se adequado estudo da distribuição funcional de papéis estabelecida pela ordem constitucional. Não é outro o fio condutor da leitura realizada.

### 1.3 TÉCNICAS E ETAPAS DE PESQUISA

Considerando-se o problema de pesquisa, os objetivos da dissertação, a delimitação do tema, bem como os métodos de abordagem e de interpretação jurídica

---

<sup>105</sup> MÜLLER, Friedrich. **Metodologia do direito constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl., trad. Peter Naumann. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 57. Superam-se com isso, sem descartá-las, as difundidas perspectivas filológica, histórica e sistemático-filosófica expostas em SAVIGNY, Friedrich Karl von. **Metodologia jurídica**. Trad. Heloísa da Graça Buratti. São Paulo: Rideel, 2005, *passim*.

<sup>106</sup> HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional – a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 52.

<sup>107</sup> *Ibid.*, *loc. cit.*

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 53-54.

propostos, mostra-se relevante o acesso a quatro espécies de fontes jurídicas – brasileiras e, secundariamente, estado-unidenses<sup>109</sup>. São elas:

- (i) a doutrina, segundo exposta em artigos científicos, monografias, dissertações, livros, etc.;
- (ii) a legislação – incluindo-se aqui textos constitucionais, legais e infralegais pertinentes;
- (iii) os registros documentais das atividades parlamentares de condução de procedimentos de *impeachment* de presidentes da República; e
- (iv) a jurisprudência – decisões monocráticas e colegiadas, de mérito ou não, das Cortes Constitucionais pertinentes.

Nesse sentido, a pesquisa se desenvolveu a partir da técnica da documentação indireta em fontes secundárias – visitando-se a literatura científica relacionada, isto é, a doutrina –, e também da técnica da documentação indireta em fontes primárias: diplomas normativos; registros de atividades parlamentares constantes em diários congressuais, e; decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e Suprema Corte dos EUA.

Utilizaram-se as bibliotecas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos e do Centro Universitário Ritter dos Reis. Quando inexistentes nesses locais as obras buscadas, recorreu-se a sua aquisição ou, ainda, a tomada de empréstimo junto a colegas e professores que as possuíssem.

Para levantamento e estudo da doutrina brasileira sobre *impeachment* de presidentes da República, também se mostraram de valia as bibliotecas digitais da Câmara dos Deputados<sup>110</sup>, do Senado Federal<sup>111</sup> e do Supremo Tribunal Federal<sup>112</sup>, que possuem em seu acervo obras raras e de domínio público, além de produções

---

<sup>109</sup> Lembre-se que o *impeachment* nasceu na Inglaterra, sendo porém modificado nos Estados Unidos da América, país em cujas instituições o Brasil republicano se inspirou diretamente na matéria em estudo.

<sup>110</sup> Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/>.

<sup>111</sup> Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/>.

<sup>112</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/biblioteca/pesquisarbibliotecadigital.asp>.

especializadas. A bibliografia registrada ao final deste trabalho retrata essa multiplicidade de fontes.

No tocante à doutrina estrangeira, acessaram-se acervos digitais como o *Internet Archive*<sup>113</sup>, que disponibiliza na íntegra obras raras e de domínio público. Repositórios de igual utilidade foram o *LexisNexis Academic*<sup>114</sup>, com sua rede de informações sobre o direito estado-unidense, bem como o *Library of Congress*<sup>115</sup> e o *National Archives*<sup>116</sup>, pertencentes à estrutura administrativa federal dos EUA, com seu amplo acervo doutrinário e documental.

Outro repositório que se mostrou importante à dissertação foi o *Portal de Periódicos CAPES/MEC*<sup>117</sup>, que conta com diversas produções científicas nacionais e internacionais. Ainda, algumas revistas jurídicas norte-americanas disponibilizam *online* os artigos nelas publicados, facilitando acesso a quantia considerável de pesquisas sobre a temática em análise. Aproveitou-se a oportunidade para reforço à presente obra.

Já para acesso à legislação brasileira, utilizaram-se os sítios eletrônicos da Presidência da República – *Portal da Legislação* –<sup>118</sup>, da Câmara dos Deputados<sup>119</sup> e do Senado Federal<sup>120</sup>. Privilegiou-se o primeiro, recorrendo-se aos demais quando nele inexistente o conteúdo buscado. Ocorre que as atualizações na legislação são todas

---

<sup>113</sup> Disponível em: <https://archive.org/index.php>.

<sup>114</sup> Disponível em: <http://academic.lexisnexis.nl/>.

<sup>115</sup> Disponível em: <https://www.loc.gov/>. Este repositório digital pertence à Biblioteca do Congresso dos EUA, que possui a maior coleção de materiais jurídicos do mundo: "*today's Library of Congress is an unparalleled world resource. The collection of more than 162 million items includes more than 38.6 million cataloged books and other print materials in 470 languages; more than 70 million manuscripts; the largest rare book collection in North America; and the world's largest collection of legal materials, films, maps, sheet music and sound recordings*". U.S.A. Library of Congress. **General information**. Available at: <<https://www.loc.gov/about/general-information/>>. Access on: 8 jul. 2016.

<sup>116</sup> Disponível em: <http://www.archives.gov/>. Sobre o *National Archives*: "*the National Archives and Records Administration (NARA) is the nation's record keeper. Of all documents and materials created in the course of business conducted by the United States Federal government, only 1%-3% are so important for legal or historical reasons that they are kept by us forever. Those valuable records are preserved and are available to you, whether you want to see if they contain clues about your family's history, need to prove a veteran's military service, or are researching an historical topic that interests you*". U.S.A. National Archives. **About the National Archives**. Available at: <<http://www.archives.gov/about/>>. Access on: 8 jul. 2016.

<sup>117</sup> Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>.

<sup>118</sup> Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

<sup>119</sup> Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>.

<sup>120</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao>.

registradas nesse portal, no qual são informados o diploma que a alterou e sua data, com transparência ao pesquisador.

Relativamente à legislação estrangeira, recorreu-se principalmente às bases de dados constantes nos seguintes acervos digitais: *Legislation & Records*, do *United States Senate*<sup>121</sup>; *United States Government Information*<sup>122</sup>, pertencente ao *U. S. Government Publishing Office*<sup>123</sup> –; e, subsidiariamente, *LexisNexis Academic* e *National Archives* – ambos já mencionados anteriormente.

Há versão anotada da *Constitution of the United States* onde constam a redação original do texto constitucional e suas modificações, disponibilizada pelo *United States Senate*<sup>124</sup>. É ela fonte de consulta permanente ao longo desta dissertação, por possibilitar, concomitantemente, acesso à redação original e ao texto atual da Constituição dos EUA.

Por sua vez, para conhecimento dos trâmites adotados e discussões parlamentares travadas nos procedimentos de *impeachment* de presidentes da República Federativa do Brasil, em complementação à doutrina, o Diário do Congresso Nacional foi de especial ajuda. Divide-se ele em seções: uma é dedicada ao registro das atividades da Câmara dos Deputados<sup>125</sup>, enquanto outra se volta a documentar as atividades do Senado Federal<sup>126</sup>.

A publicação do Diário costuma ocorrer um dia útil após os fatos, isto é, posteriormente à realização da sessão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal que foi registrada. Portanto, havendo interesse no conteúdo das deliberações de cada

---

<sup>121</sup> Disponível em: [http://www.senate.gov/legislative/legislative\\_home.htm](http://www.senate.gov/legislative/legislative_home.htm).

<sup>122</sup> Disponível em: <https://www.govinfo.gov/>.

<sup>123</sup> "The U.S. Government Publishing Office (GPO) is the Federal Government's official, digital, secure resource for producing, procuring, cataloging, indexing, authenticating, disseminating, and preserving the official information products of the U.S. Government. The GPO is responsible for the production and distribution of information products and services for all three branches of the Federal Government, including U.S. passports for the Department of State as well as the official publications of Congress, the White House, and other Federal agencies in digital and print formats. GPO provides for permanent public access to Federal Government information at no charge through our govinfo (<https://www.govinfo.gov/>), partnerships with approximately 1,150 libraries nationwide participating in the Federal Depository Library Program, and our secure online bookstore". U.S.A. Government Publishing Office. **About GPO**. Available at: <<https://www.gpo.gov/about/>>. Access on: 8 jul. 2016.

<sup>124</sup> U.S.A. Constitution of the United States. **Senate**. Available at: <[http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm)>. Access on: 5 aug. 2016.

<sup>125</sup> Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp>.

<sup>126</sup> Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/PublicacoesOficiais>.

uma das Casas do Congresso Nacional, basta acessar a seção respectiva do Diário no primeiro dia útil que segue ao das deliberações. Trata-se de fonte notoriamente confiável.

Enquanto isso, para acesso aos procedimentos de *impeachment* conduzidos contra presidentes dos EUA, considerando que o foco da dissertação não é na realidade estado-unidense, utilizaram-se exclusivamente fontes secundárias, em que pese a existência de edições contemporâneas aos fatos do *Congressional Record*, que busca publicizar as deliberações das duas Casas do Congresso. A publicação também se divide em seções, uma delas dedicada a retratar os debates realizados na *House of Representatives*<sup>127</sup> e outra as discussões travadas no *Senate*<sup>128</sup>.

Por seu turno, relativamente à jurisprudência, tem-se no Brasil como fonte confiável de estudo o repositório jurisprudencial *online* do STF<sup>129</sup>. No mencionado banco de dados é possível realizar busca de informações com base em "argumento de pesquisa". Esse consiste em conjunto de palavras por meio das quais o sistema localizará informações no repositório, provenham elas de decisões monocráticas ou colegiadas da Corte Suprema, de mérito ou não.

Conforme o "argumento de pesquisa" utilizado, isto é, de acordo com as palavras inseridas para pesquisa, o sistema colaciona conjunto diverso de julgados do STF. Cumpre destacar que as informações sobre todas as decisões da Corte Suprema, quando publicadas, em tese são disponibilizadas no mencionado sítio eletrônico, servindo, pois, como instrumento adequado aos fins a que se propõe esta dissertação.

Utilizaram-se como "argumento de pesquisa" as expressões: "crime de responsabilidade", "crimes de responsabilidade", "*impeachment*", "impedimento", "questão política" e "questões políticas". Desse modo, foram seis os "argumentos de pesquisa" manuseados, inseridos no campo "pesquisa livre" do repositório jurisprudencial do STF nos dias 5 de abril, 5 de junho, 5 de agosto, 5 de outubro e 5 de dezembro de 2016, além de no dia 5 de janeiro de 2017.

---

<sup>127</sup> Disponível em: <https://www.congress.gov/congressional-record/2016/09/08/house-section>.

<sup>128</sup> Disponível em: <https://www.congress.gov/congressional-record/2016/09/08/senate-section>.

<sup>129</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.

Para coleta de dados nesse repositório, utilizou-se o sistema de pesquisa avançada<sup>130</sup>. Ali, selecionadas as opções de pesquisa "acórdãos", "repercussão geral", "decisões monocráticas", "decisões da presidência", "questões de ordem" e "acórdãos anteriores a 1950", inseriram-se no campo "pesquisa livre" os seis "argumentos de pesquisa" elencados anteriormente, um por vez, a fim de que nenhum julgado de interesse passasse despercebido.

Quando encontrados julgados que envolvessem manifestação do STF sobre *impeachment*, descobriu-se o número das respectivas ações. Com essa informação, procedeu-se a coleta de dados detalhados sobre o correspondente processo através da ferramenta “acompanhamento processual”<sup>131</sup>. Assim, acessaram-se as informações completas da ação, dentre as quais todos os julgados a ela relacionados, na aba “Jurisprudência”.

Consultada cada uma das ações via “acompanhamento processual”, viabilizou-se também acesso a todas as ações a elas apensadas. Dessa maneira, ampliou-se o leque de dados coletados, garantindo-se que o menor número possível de ações e, conseqüentemente, de informações relevantes passasse despercebido.

Nos casos em que encontrada menção – na doutrina ou na própria jurisprudência – acerca de decisão não localizada por meio de busca no repositório de jurisprudência *online* do STF, procedeu-se a coleta de informações detalhadas sobre ela por meio da ferramenta “acompanhamento processual”, a partir do número da ação respectiva. Mostrando-se infrutífero esse procedimento para acesso à decisão em alguns casos, percebeu-se que o *acervo online* do STF possuía lacunas, merecendo superação através de outras fontes.

É que alguns julgados do final do século XIX e início do XX inexistiam na base de dados *online* do STF – hipótese de decisões proferidas nos *habeas corpus* – HC – n. 2.385, n. 3.018, n. 4.026, n. 4.091, e n. 4.116, e nas revisões criminais n. 104 e n. 343. Para surpresa maior, importantes decisões datadas do final do século XXI, relacionadas ao paradigmático *impeachment* do Presidente Collor – exaradas nos mandados de

---

<sup>130</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>.

<sup>131</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>.

segurança n. 21.628 e n. 21.633 –, também não se encontravam no sítio eletrônico da Corte Suprema.

Nesse contexto, com fundamento nos arts. 10 e 11 da Lei da Transparência – Lei n. 12.527/11<sup>132</sup> – apresentou-se requerimento à Secretaria de Documentação da Coordenadoria de Memória e Gestão Documental, Seção de Arquivo do STF, buscando acesso aos materiais faltantes. Os servidores atenderam ao pedido no prazo legal, digitalizando os documentos originais encontrados na Seção de Arquivo do STF e remetendo *Compact Disc* – CD – ao endereço do requerente com o conteúdo respectivo, após recolhimento de custas.

Desse modo se fez possível o estudo de algumas das decisões faltantes do STF, inclusive daquelas exaradas no final do século XIX e início do século XX, registradas à mão à época dos fatos. Com a medida, compulsaram-se quase todos os julgados de interesse, excepcionando-se os *Habeas Corpus* n. 2.385 e n. 4.116, a Revisão Criminal – RvC – n. 343, e um identificado por Brossard como "*Acórdão do Supremo Tribunal*

---

<sup>132</sup> "Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. § 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação. § 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet. § 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público. Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível. § 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no *caput*, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias: I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão; II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação. § 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente. § 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar. § 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação. § 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente. § 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos". BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Planalto**.



*Federal, n. 1.476, de 13 de abril de 1901*"<sup>133</sup>, não encontrados nem mesmo na Seção de Arquivo da Corte Constitucional.

Quando a decisão compulsada por esse método é referenciada nesta dissertação, consta a informação "Arquivo do Supremo Tribunal Federal" no campo destinado à publicação do julgado, ao contrário da habitual data de publicação da decisão pela Imprensa Nacional. Pretende-se garantir, assim, transparência quanto às fontes utilizadas, indicando-se concomitantemente os mecanismos de pesquisa disponíveis ao interessado.

Já no tocante à jurisprudência da Suprema Corte dos EUA, buscaram-se apenas aqueles julgados aos quais a doutrina estado-unidense atribui importância ao abordar a temática do *impeachment* e das *political questions*, sem pretensão exaustiva. A fim de acessar a íntegra dessas decisões e para satisfação das necessidades deste estudo, utilizou-se o anteriormente mencionado *LexisNexis Academic*, com seu banco de dados jurisprudencial.

Por fim, para coleta de informações quanto às denúncias apresentadas contra presidentes da República Federativa do Brasil, apresentou-se requerimento à Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, também fundamentado nos arts. 10 e 11 da Lei da Transparência – Lei n. 12.527/11. Dados importantes puderam ser acessados por esse meio.

A partir do pedido e dos esclarecimentos prestados pela Câmara dos Deputados, elaboraram-se tabelas/quadros com: o número de denúncias apresentadas contra cada um dos presidentes e vice-presidentes da República eleitos sob a Constituição de 1988; a data de seu protocolo; a ementa da peça; e a situação de cada uma das denúncias no dia de encerramento da pesquisa, 23 de setembro de 2016. Tais tabelas constam como apêndices desta dissertação.

Com essas medidas, acredita-se que se tenha realizado expressivo levantamento de dados sobre o tema. Espera-se que a análise da doutrina, legislação, registros congressuais e jurisprudência pesquisados contribua para satisfação dos objetivos da

---

<sup>133</sup> O acórdão é citado em BROSSARD, *op. cit.*, 1992, p. 154.

dissertação, proporcionando qualidade à obra, aprendizado àquele que visitá-la e, na melhor das hipóteses, aprofundamento dos debates sobre os limites ao controle do *impeachment* do Presidente da República pelo Supremo Tribunal Federal.