



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RAQUEL EMANUELE ALBUQUERQUE GALDINO

**A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF: UMA
ANÁLISE SOBRE A SUA CONSTITUCIONALIDADE E SEUS EFEITOS EM UM
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

**CAMPINA GRANDE
2017**

RAQUEL EMANUELE ALBUQUERQUE GALDINO

**A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF:
UMA ANÁLISE SOBRE A SUA CONSTITUCIONALIDADE E SEUS EFEITOS
EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão.

**CAMPINA GRANDE
2017**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

G149a Galdino, Raquel Emanuele Albuquerque

A aplicação das sanções no impeachment de Dilma Rousseff: [manuscrito] : uma análise sobre a sua constitucionalidade e seus efeitos em um estado democrático de direito / Raquel Emanuele Albuquerque Galdino. - 2017.

38 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2017.

"Orientação: Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão, Departamento de Direito Público".

1. Impeachment. 2. Crime de Responsabilidade. 3. Constituição. 4. Estado Democrático de Direito. 5. Inconstitucionalidade. I. Título.

21. ed. CDD 320.981

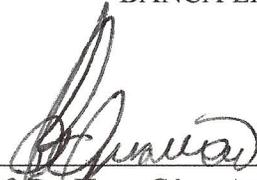
RAQUEL EMANUELE ALBUQUERQUE GALDINO

APLICAÇÃO DAS SANÇÕES NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE SOBRE A SUA CONSTITUCIONALIDADE E SEUS EFEITOS EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Área de concentração: Direito Constitucional.

Aprovada em: 29/04/2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Hugo César Araújo de Gusmão – CCJ/UEPB
(Orientador)



Profa. Dra. Cynara de Barros Costa – CCJ/UEPB
Membro da Banca Examinadora



Prof. Dr. Raymundo Juliano do Rego Feitosa – CCJ/UEPB
Membro da Banca Examinadora

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	A CONSTITUIÇÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO	5
2.1	Concepções clássicas de Constituição	5
2.2	A supremacia constitucional	9
2.3	O Estado Democrático de Direito	11
3	OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	13
3.1	A responsabilidade do Presidente da República	13
3.2	Natureza jurídica	14
3.3	Regulamentação	15
3.4	Competência para julgamento	17
4	O PROCESSO DE IMPEACHMENT	17
4.1	Origens e natureza jurídica	17
4.2	O juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados	19
4.3	O processo e o julgamento no Senado	20
4.4	As sanções	22
5	O PRECEDENTE DE FERNANDO COLLOR	24
6	O JULGAMENTO DE DILMA ROUSSEFF	25
6.1	Uma breve exposição sobre o processo	25
6.2	O fracionamento do julgamento pelo Senado	28
7	AS REPERCUSSÕES DO IMPEACHMENT NO STF	30
7.1	O posicionamento da doutrina clássica	30
7.2	A postura adotada pelo STF e o MS 34.441	32
8	CONCLUSÃO	34
	REFERÊNCIAS	35

A APLICAÇÃO DAS SANÇÕES NO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE SOBRE A SUA CONSTITUCIONALIDADE E SEUS EFEITOS EM UM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Raquel Emanuele Albuquerque Galdino¹

RESUMO

No ano de 2016, a ex-Presidente, Dilma Rousseff, foi condenada por crime de responsabilidade, em julgamento realizado no Senado Federal, presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF). O artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal, prevê que em caso de condenação em processo de *impeachment*, o Presidente da República deve perder o cargo e ser inabilitado para o exercício de qualquer função pública por um prazo de oito anos. Ocorre que no caso de Dilma, não obstante a referida redação constitucional, foi imposta apenas a pena de perda do cargo. Tal situação foi oportunizada por uma decisão que acolheu o entendimento de que as sanções não seriam cumulativas. Assim, mediante os métodos dedutivo e dialético, e a partir de consultas bibliográficas e documentais, objetiva-se, precipuamente, demonstrar que a decisão em comento foi inconstitucional. Além disso, também é proposta uma reflexão sobre os possíveis efeitos dessa questão para estabilidade democrática e constitucional do país.

Palavras-Chave: *Impeachment*. Crime de responsabilidade. Constituição. Estado Democrático de Direito. Inconstitucionalidade.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a história do Brasil vem sendo marcada por uma crise econômica, política, e até mesmo constitucional. Especificamente, o ano de 2016 se destacou pelo processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff, cujo objeto ocasionou diversos debates e controvérsias.

Não obstante a repercussão gerada pelo próprio mérito do *impeachment* de Dilma Rousseff, uma decisão em particular, relativa ao rito do processo, chamou a atenção dos juristas brasileiros, em especial dos constitucionalistas. Trata-se da decisão, tomada no Senado e proferida pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que acatou o fracionamento da votação do julgamento do *impeachment*, adotando o entendimento de que as penas decorrentes de condenação no processo não seriam cumulativas. Tal decisão, conforme será detalhado, ensejou uma anomalia no processo: a ex-Presidente foi condenada, e lhe foi aplicada tão somente a sanção de perda do cargo presidencial, ao íterim em que a

¹ Aluna de graduação em Direito na Universidade Estadual da Paraíba – Campus I.
E-mail: galdino.raquel@hotmail.com.

Constituição, em seu art. 52, parágrafo único, emana que na hipótese de condenação por crime de responsabilidade, deve, além da perda do cargo, ser aplicada a pena de inabilitação para o exercício de funções públicas por um prazo de oito anos.

O principal objetivo do presente trabalho se atém à análise da constitucionalidade da decisão supracitada e de suas consequências quanto à aplicação das sanções pertinentes, sendo propostos questionamentos sobre o que esse contexto representa para a estabilidade democrática e constitucional do país. A partir dessa problemática, sugere-se a seguinte hipótese: a decisão em comento é inconstitucional, e seus efeitos afetam a legitimidade da Constituição Federal e da democracia brasileira.

Com a utilização dos métodos dialético e dedutivo, serão realizadas análises a partir do que explica a doutrina brasileira majoritária e a jurisprudência do STF acerca dos crimes de responsabilidade e do *impeachment*, em especial ao que se refere à aplicação das respectivas sanções. Ademais, também serão desenvolvidos conceitos referentes à Constituição e a sua relação com o Estado Democrático de Direito, com o fim de melhor aferir as consequências da decisão em tela para a credibilidade da democracia brasileira e suas instituições.

Por fim, é importante ressaltar que a palavra *impeachment* possui duas acepções: pode se referir à sanção de destituição da autoridade do cargo público, e pode dizer respeito ao próprio processo de apuração do crime de responsabilidade, sendo este último o sentido empregado neste trabalho.

2 A CONSTITUIÇÃO E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para uma melhor compreensão sobre os efeitos da inconstitucionalidade da decisão relativa ao fracionamento da votação do *impeachment*, torna-se pertinente que sejam inicialmente estabelecidos conceitos relativos à Constituição, e a sua importância e supremacia em um Estado Democrático de Direito.

2.1 Concepções clássicas de Constituição

Carl Schmitt (2001), na sua obra “*Verfassungslehre*”, consagra a diferença entre Constituição e lei constitucional. Para o referido autor, a Constituição não surge de si mesma, ela busca fundamento na vontade política já existente, e seria, portanto, uma decisão consciente da unidade política, sendo tomada através do poder constituinte. Desse modo,

todas as normas constantes no texto constitucional que não revelem uma decisão política fundamental são apenas normas secundárias: leis constitucionais.

Como exemplos de decisão política, Schmitt (2001) aponta: a decisão a favor de um Estado democrático ou absolutista, a favor da República em detrimento da Monarquia, a escolha entre um modelo de governo presidencialista ou parlamentarista, ou entre um Estado “burguês” ou socialista, dentre outros. Nesse sentido, destaca-se que o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, ao determinar que “todo poder emana do povo”, constitui uma decisão política fundamental, pois revela que o Estado brasileiro adotou o modelo político da democracia.

Desse modo, verifica-se que, para Carl Schmitt (2001), a Constituição significa o conjunto de decisões políticas que constituem, de forma essencial, o Estado, enquanto que outras normas constantes no texto constitucional seriam apenas leis constitucionais.

Por sua vez, Ferdinand Lassalle (2001), em “O que é uma Constituição?”, sob um prisma sociológico, determina que a essência de uma Constituição se refere à soma dos fatores reais do poder que vigoram no Estado. Ele afirma que a Constituição é uma lei fundamental mais profunda do que as leis ordinárias, que constitui fundamento para essas leis ordinárias, e que esse fundamento que possui a Constituição não existe por acaso, mas decorre da necessidade que os fatores reais do poder impõem.

Para Lassalle (2001), toda sociedade é regida por fatores reais do poder, dentre os quais seriam exemplos de sua época: o Exército, a nobreza influente, os grandes industriais, os grandes banqueiros, a consciência coletiva e a cultura geral do país e, em casos extremos, a pequena burguesia e a classe trabalhadora.

O referido autor ainda distingue a Constituição real da Constituição escrita, a qual pode simplesmente significar um pedaço de papel se não corresponder à Constituição real, que se trata da verdadeira Constituição de um Estado: o conjunto dos fatores reais do poder. Assim, a Constituição escrita ou jurídica, pode ou não corresponder à real e efetiva Constituição, a qual sempre existiu e sempre existirá em todos os países, pois existe em razão de fatores reais, antes mesmo de ser instrumentalizada em um documento.

Lassalle (2001), outrossim, destaca que a Constituição escrita será boa e duradoura quando corresponder à Constituição real. Quando isso não ocorre, a Constituição escrita inevitavelmente irá sucumbir perante as verdadeiras forças que regem o país. Portanto, verifica-se que, para o autor em epígrafe, o que importa não são os institutos jurídicos teóricos, mas a realidade política e social, a prática da norma, a prática do direito constitucional.

Na obra “Teoria Pura do Direito”, Hans Kelsen (1998) explica que o Direito deve ser compreendido como uma ordem normativa: um sistema de normas que determina as condutas dos membros da sociedade. Nesse diapasão, Kelsen (1998, p. 215) questiona qual seria o fundamento de validade de uma norma considerada por si só, sendo afirmado como resposta que “o fundamento de validade de uma norma apenas pode ser a validade de uma outra norma”, de modo que a norma que representa o fundamento de outra deve ser designada como norma superior, ao passo em que a norma que busca fundamento em outra é vista como inferior.

Com relação ao fundamento da ordem jurídica, Kelsen (1998) elabora a teoria da norma fundamental. Consoante explica, como o fundamento de uma norma é uma norma superior, existe, no ordenamento jurídico, uma norma final, a mais elevada, que serviria de fundamento de validade para todas as demais. Tal norma é a norma fundamental, que é o ponto de partida no processo de criação do Direito positivo, e tem de ser pressuposta (hipotética), pois não poderia ser posta por uma autoridade, e sua validade não seria derivada de uma norma mais elevada, pois ela já é a norma mais elevada do sistema.

Ainda segundo Kelsen (1998), a Constituição, no sentido lógico-jurídico, seria correspondente à norma fundamental, isto é, a uma norma pressuposta, que tem por função fundamentar a validade objetiva de uma ordem jurídica-positiva.

Outrossim, o jurista explica que a Constituição pode ser compreendida em um sentido material, quando significa a norma positiva através da qual é regulada a produção das normas jurídicas gerais. E também em um aspecto formal, que se refere não só às normas que regulam a produção de normas gerais, mas igualmente às normas atinentes a outros assuntos de importância política, e a preceitos que determinam um procedimento especial para a alteração de uma norma constitucional, com o objetivo de diferenciá-la das leis ordinárias.

Um conceito mais contemporâneo é proposto por Konrad Hesse (1992), o qual, colhendo das concepções clássicas, entende que a Constituição seria a ordem jurídica fundamental de uma comunidade, a qual fixa os princípios condutores que formam a unidade política e a atuação estatal. Nessa acepção, a Carta Maior também indica os métodos para a resolução dos conflitos no interior da comunidade e determina os princípios do ordenamento jurídico. Hesse (1992) ressalta que a Constituição não se limita a ordenar a vida estatal, uma vez que suas normas também regulam a vida não estatal - a esfera das relações privadas. Além disso, acrescenta que a Constituição deve ser entendida como uma unidade para que seja interpretada corretamente.

Outro ponto importante que Hesse (1992) expõe em “*Escritos de Derecho Constitucional*” é que a Constituição possui também um caráter incompleto, pois ela regula apenas aquilo que parece ser importante e que demanda determinação, sendo os demais assuntos confiados ao restante do ordenamento jurídico. A Lei Maior, para o aludido autor, não tem a pretensão de não possuir lacunas ou de ser um sistema fechado, devendo regulamentar apenas o que entende pertencer ao “âmbito vital”.

Todavia, Hesse (1992) ressalta que algumas questões não podem ser deixadas em aberto pela Constituição, são os fundamentos da ordem da comunidade, considerados decididos e estabilizados, como os princípios que determinam a formação da unidade política, a estrutura estatal e o procedimento que indica como serão decididas as questões deixadas em aberto.

Hesse (1992), além disso, aborda que a partir da regulamentação do procedimento de formação da unidade política, da fundação das atribuições dos poderes estatais e do exercício destas e do controle dos poderes estatais, a Constituição pretende limitar o poder estatal e evitar que ocorra o abuso de poder. Ademais, o jurista em comento defende que o efeito estabilizador e racionalizador da Constituição é aprimorado quando a Constituição é escrita, pois o fato de as normas se encontrarem escritas limita as possibilidades de divergência de entendimento.

Por outro lado, deve-se destacar que a Constituição deve sua legitimidade ao respeito de suas normas. Nesse aspecto, Hesse (1992), em um raciocínio semelhante ao de Lassalle, afirma que as normas não são mais que letras mortas e sem eficácia alguma quando o seu conteúdo não incorpora a conduta humana. Assim, para que a Constituição possua força normativa é necessário que ela seja vinculada à atuação humana, estando intimamente conectada com a realidade.

Entretanto, Hesse (1992) destaca que isso não significa que não possa existir realidade contraditória à Constituição ou que tal realidade deva ser considerada irrelevante, ao contrário, tal realidade deve ser considerada e deve ser feito o necessário para evitar que se produza uma realidade inconstitucional, situando tal realidade de acordo com a ordem constitucional, o que enseja uma realização legítima da Constituição e não sendo isso possível, torna-se necessária uma reforma constitucional.

2.2 A supremacia constitucional

A Constituição, conforme explica Uadi Lammêgo Bulos (2014), possui uma supremacia que pode ser compreendida sob os aspectos formal e material. A supremacia formal se refere à rigidez das normas constitucionais, ao passo em que a supremacia material relaciona-se com à força normativa da Constituição.

As constituições rígidas, conforme explicam Gilmar Mendes e Paulo Branco (2016), são aquelas que somente podem ser alteradas por um procedimento mais complexo e rigoroso que aqueles ordinariamente realizados pelo Poder Legislativo, enquanto que as flexíveis são aquelas alteráveis por um rito equiparado ao das leis comuns. Assim, a rigidez visa evitar que ocorram alterações levianas na estrutura da Constituição, garantindo maior estabilidade às instituições fundamentais e contribuindo para que o texto constitucional seja reconhecido com maior facilidade pela população.

A rigidez pode ser de grau máximo, médio ou mínimo. A Constituição do Brasil de 1988 adota, no seu artigo 60, um grau médio de rigidez, à medida em que reformas são possíveis, mas devem ser realizadas de forma cautelosa, sendo necessário um procedimento especial para tanto. Nesse sentido, é importante observar que algumas normas da Constituição brasileira, as cláusulas pétreas e outros preceitos vistos como fundamentais, são impassíveis de sofrer alteração que restrinja os seus alcances.

Bulos (2014, p. 128) leciona que a supremacia constitucional “é o vínculo de subordinação dos atos públicos e privados à constituição de um Estado”. A supremacia da Constituição indica que esta é soberana no Estado, constituindo o fundamento último e a validade de todo o ordenamento jurídico, de maneira que todos os atos legislativos, administrativos, jurisdicionais, assim como aqueles praticados por particulares estão submetidos à sua magnitude.

O princípio da supremacia constitucional implica, ainda de acordo com Bulos (2014), em diversos outros princípios, dos quais se destacam: o princípio da hierarquia, segundo o qual a validade das normas infraconstitucionais é condicionada à Constituição; o princípio da força normativa da Constituição, o qual revela que as normas constitucionais possuem uma força interna que norteia a compreensão das leis comuns e dos atos públicos e privados; e o princípio da rigidez constitucional, que induz a supremacia formal da Constituição, impondo a necessidade de um procedimento mais complexo para a alteração das normas constitucionais, conforme explicado acima.

O aludido autor também destaca que a supremacia formal, representada na rigidez, atribui à Constituição a sua hegemonia e preeminência diante das demais normas do ordenamento jurídico, assim como limita a ação dos Poderes Públicos e as condutas dos particulares. Sob esse prisma, identifica-se que o exercício das funções legislativa, executiva e jurisdicional se subordinam às prescrições constitucionais.

Explicando a supremacia material, Bulos (2014, p. 132) informa que a consciência constitucional é algo que “gera uma espécie de acatamento que faz com que os Poderes Públicos e os particulares sujeitem suas condutas às normas constitucionais”. Na supremacia formal essa consciência existe, mas encontra-se aliada a uma ideia técnico-jurídica, ao ínterim em que na supremacia material a consciência é mais sociológica, perfazendo-se quando a Constituição é aplicada na sociedade de forma eficaz.

Desse modo, é possível observar que a supremacia formal se encontra relacionada à supremacia da Constituição diante do ordenamento jurídico e dos atos praticados pelos entes estatais e pelos particulares, enquanto que a supremacia material faz referência a um sentimento constitucional, à consciência dos indivíduos de que devem respeitar a Constituição como tal.

Relacionando-se com a supremacia material, há a força normativa constitucional, a qual, a partir do amadurecimento da consciência constitucional, confere eficácia social à Constituição. Bulos (2014) destaca que, o elemento subjetivo que concretiza a força normativa é a chamada “vontade de constituição”, a qual depende de condicionantes “naturais”: fatores políticos, econômicos, culturais, sociais, éticos, religiosos, dentre outros. Se o texto constitucional for produzido em consonância com os mencionados fatores, é mais provável que a força normativa se realize.

Nesse aspecto, torna-se pertinente mencionar a seguinte reflexão que Konrad Hesse traz na sua obra “A força normativa da Constituição” (1991, p. 10):

Não é, portanto, em tempos tranquilos e felizes que a Constituição normativa vê-se submetida à sua prova de força. Em verdade, esta prova dá-se nas situações de emergência, nos tempos de necessidade. Em determinada medida, reside aqui a relativa verdade da conhecida tese de Carl Schmitt segundo a qual o estado de necessidade configura ponto essencial para a caracterização da força normativa da Constituição.

Destaque-se, ademais, que, para Bulos (2014), os agentes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possuem o dever primordial de obedecer a Constituição, uma vez que exercem relevantes atividades, delineadas pela própria Lei Maior, de modo que se as

autoridades públicas seguem a Constituição, há o primeiro passo para que toda a sociedade também o faça.

2.3 O Estado Democrático de Direito

Ingo Wolfgang Sarlet (2015), ao tratar sobre a eficácia dos direitos fundamentais, revela que estes somente podem lograr em um autêntico Estado constitucional. Isto posto, Sarlet (2015, p. 60), de forma sintética, revela que o Estado de Direito, em um aspecto material, é o Estado que, além de proporcionar a garantia de “determinadas formas e procedimentos interentes à organização do poder e das competências dos órgãos estatais”, adota, como objetivos, parâmetros e limites da atividade estatal, determinados valores, direitos e liberdades fundamentais, circunstância que enseja a legitimidade da ordem constitucional e do próprio Estado.

Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco (2008), revelam, com base nos estudos do espanhol Elías Díaz, que o Estado de Direito se caracteriza especialmente por se submeter às leis que cria, por ter seus poderes e atividades regulamentados em lei, a qual é oriunda, em um Estado Democrático, da chamada vontade geral (vontade da maior parcela de uma comunidade). Cabe observar que o termo lei utilizado deve ser considerado em seu sentido amplo, referindo-se às normas em geral.

É interessante observar que o Estado de Direito vivenciou algumas etapas ao longo do tempo, sendo inicialmente chamado de Estado liberal de Direito, quando rompeu com os regimes absolutistas. Posteriormente, surgiu a necessidade de enfrentar o individualismo e ausência do Estado liberal, aplicando-se uma maior justiça social, de modo que o Estado passou a ser denominado de Estado social de Direito. Atualmente vivencia-se o Estado Democrático de Direito, caracterizado, conforme explicam Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco (2008, p. 44) pela “densificação dos direitos fundamentais”. Nesse cenário, a Constituição é vislumbrada como a Carta Política capaz de concretizar o Estado de Direito em todas as suas fases.

Lênio Streck (2014, p. 125) compreende que o Estado Social de Direito e o Estado Democrático de Direito são fases que se sucedem no processo de transformação do Estado Contemporâneo, de forma que o primeiro objetiva superar as falhas do liberalismo, ao passo em que o segundo busca “inserção naquilo que se pode denominar socialismo democrático”.

O jurista português, José Joaquim Gomes Canotilho (2003), afirma que um Estado que seja ao mesmo tempo de Direito e democrático é um Estado Constitucional, sendo esse o

único modelo de Estado atualmente concebível. Nessa linha, o Estado Constitucional é aquele que não se limita a ser um Estado de Direito, mas que possui um viés democrático, pautando-se pela organização estatal democrática, com escopo no princípio da soberania popular.

Ao tratar sobre o Estado Constitucional, Canotilho (2003) explica alguns conceitos, dentre os quais se destacam:

a) *The Reign of Law*, que parte do direito norte-americano, refere-se à ideia do *always under law*, que significa o direito que os cidadãos possuem de elaborar uma lei superior (uma Constituição), para que sejam estabelecidos os direcionamentos essenciais do Estado, como os direitos fundamentais e os limites para a atuação do governo. Ademais, há também a ideia da justificação (*justifying*) do governo, que é relativa à noção de que o governo só será aceitável para a população se existirem razões públicas para tanto, o que somente ocorre se o governo for subordinado às leis, à Constituição;

b) o *Rechtsstaat*, promovido pelo direito alemão, sustenta a noção de que os direitos fundamentais da liberdade e da propriedade, no momento do Estado de Direito liberal, somente poderiam sofrer intervenções pelo governo quando tal interferência fosse permitida por uma “lei aprovada pela representação popular” (2003, p. 97). Além disso, há também a ideia da limitação do Estado pelo direito, de modo que o soberano (governante) também está submetido ao chamado *império da lei* (*Herrschaft des Gesetzes*).

Após tais considerações, verifica-se que Canotilho (2003) adota a concepção de que o Estado constitucional é um Estado que não só possui uma Constituição, mas que possui uma Constituição limitadora do poder. Ele trata sobre a ligação que há entre o Estado de Direito e a democracia (pilares que constituem o Estado Constitucional), afirmando que alguns autores entendem que o Estado de Direito se refere à liberdade negativa (a não intervenção do Estado nos direitos dos particulares), ao passo em que o Estado Democrático seria inerente à liberdade positiva, que é a liberdade do exercício democrático do poder, a liberdade de participação política dos cidadãos. Tais elementos, portanto, legitimam o poder estatal, uma vez que limita a sua atividade e justifica sua realização pela vontade do povo.

Por sua vez, Lênio Streck (2014) indica que no contexto do constitucionalismo contemporâneo – o qual se refere ao Estado Democrático de Direito, a Constituição, além de norma fundamental de garantia, funciona como norma diretiva fundamental, dirigindo a atuação dos poderes públicos e dos particulares de modo a realizar a concretização dos direitos fundamentais-sociais.

Em consonância com os já mencionados autores, Streck (2014) afirma que na realidade político-constitucional atual, a outrora aclamada soberania do legislador foi

substituída pela ideia de soberania e supremacia da Constituição, e da submissão dos poderes Legislativo e Executivo aos preceitos da Carta Política. Nessa perspectiva, ele ressalta que no Estado Democrático de Direito o legislador não possui discricionariedade para legislar, estando sempre vinculado à Constituição, sendo-lhe possível, contudo, realizar opções dentro da estrutura constitucional.

Portanto, em síntese, é possível concluir que o Estado Democrático de Direito é a atual fase que o Estado de Direito vivencia, e que, basicamente, impõe a supremacia, acima de qualquer poder estatal ou indivíduo, dos direitos fundamentais e da democracia, os quais se encontram consagrados em constituições. Nesse viés, ressalta-se a submissão do próprio Estado às normas que provêm da vontade geral (do seu povo).

3 OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Convém realizar algumas considerações sobre os crimes de responsabilidade, uma vez que estes são as infrações que motivam a instauração de um processo de *impeachment*, de maneira que tais institutos possuem uma relação bastante íntima.

3.1 A responsabilidade do Presidente da República

A responsabilidade política está diretamente atrelada ao modelo democrático. Conforme preleciona Paulo Brossard (1992), somente as eleições, ainda que legitimamente realizadas, não esgotam o conteúdo da democracia, devendo as autoridades eleitas, pelo sufrágio popular, responderem pelo uso que fizerem do governo e de suas atribuições.

Ainda de acordo com Brossard (1992), desde que o povo passou a ter influência no âmbito político, a responsabilidade do governo passou a ser fundamental à organização estatal. É de acordo com esse pensamento que a Constituição Federal acolhe o princípio de que “toda autoridade deve ser responsável e responsabilizável” (BROSSARD, 1992, p. 04), o que ocorre através do processo de *impeachment*.

Nesse sentido, fica claro que a responsabilidade política é característica da democracia e da forma republicana de Governo à medida em que se observa que durante o império brasileiro, a pessoa do Imperador era legalmente inviolável e sagrada. Segundo explica Bulos (2014), é inerente à democracia representativa a responsabilidade dos governantes, ao contrário do que ocorre nas monarquias, modelo no qual vigora a ideia do “*the King can do no wrong*”, que se relaciona com o princípio da absoluta irresponsabilidade dos monarcas.

Convém, ademais, observar que no sistema parlamentar, consoante explicações de Brossard (1992), o Presidente só é responsável em casos de alta traição, sendo a responsabilidade, de modo geral, atribuída ao Conselho de Ministros, ao ínterim em que no presidencialismo o próprio Chefe do Executivo, o Presidente, é o responsável.

De acordo com a Constituição Federal, a responsabilidade do Presidente da República pode decorrer, além das infrações penais comuns, de delitos político-administrativos, os quais se referem aos crimes de responsabilidade em sentido estrito. Isso ocorre, segundo Bulos (2014), porque apenas o Chefe do Executivo possui a direção administrativa do Estado, cujas atribuições, de evidente importância, necessitam de um contrapeso para refrear eventual inclinação para o excesso e o abuso.

Os crimes comuns, segundo Nathalia Masson (2015), referem-se a quaisquer tipos de infrações penais, desde as contravenções penais até os crimes eleitorais, cuja competência para julgamento pertence ao Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “b”, CRFB/88), sendo as sanções aquelas previstas no Código Penal e em legislações específicas. Nessa linha, compete observar que, no Brasil, adota-se a cláusula de irresponsabilidade relativa (art. 86, §4º, da CRFB/88), de modo que o Presidente não pode ser responsabilizado, enquanto investido no cargo, por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Por outro lado, os crimes de responsabilidade, ainda conforme Masson (2015), são infrações político-administrativas diretamente relacionadas com o desempenho das atribuições do Presidente e que acarretam o impedimento para o exercício da função pública, mediante o processo de *impeachment*, cujo julgamento é de competência do Congresso Nacional.

3.2 Natureza jurídica

A expressão “crimes de responsabilidade”, muito criticada pela doutrina, especialmente por Bulos (2014), surgiu no Brasil em 1830, quando foi sancionado o Código Criminal do Império. As críticas ao *nomen juris* advêm do fato de que todos os crimes, inclusive os comuns, imputam responsabilidade aos agentes, de modo que, tecnicamente, todos os delitos são de responsabilidade. De qualquer modo, à despeito desse entendimento, consagrou-se nas constituições e na legislação brasileira a designação “crime de responsabilidade” para as infrações político-administrativas, consoante já exposto.

Para Bulos (2014), os crimes de responsabilidade possuem natureza heteróclita, pois ora se referem às infrações políticas (crimes de responsabilidade *stricto sensu*), ora dizem

respeito aos crimes funcionais (crimes de responsabilidade *lato sensu*), que são os crimes cometidos por agentes do Estado contra a Administração Pública e que se enquadram no gênero dos crimes comuns. O referido jurista revela que as infrações político-administrativas, que, conforme mencionado, são os crimes de responsabilidade em sentido estrito, exorbitam o regime jurídico dos crimes disciplinares e dos delitos contra a Administração Pública, aplicando-se a certa categoria de indivíduos: as autoridades que exercem altas funções públicas.

Considerados em sentido estrito, os crimes de responsabilidade possuem sanções de natureza inegavelmente políticas, uma vez que são pertinentes a condutas políticas e retiram fundamento diretamente da Constituição Federal.

De acordo com o entendimento de Brossard (1992), entre essas infrações político-administrativas e os crimes comuns não há necessária correlação, algumas condutas podem corresponder simultaneamente às duas modalidades de infrações ou apenas à cada uma destas, à depender da lei. Desse modo, não obstante seja possível a imposição de duas sanções, uma política e a outra penal, não há que se falar em *bis in idem*, haja vista que são autônomas as infrações - são diferentes os ilícitos, averiguados em processos de natureza diversa, que jamais se confundem. Nessa linha, são as palavras de Paulo Brossard (1992, p. 74-75):

Destarte, ao processo político pode suceder, ou não, o processo criminal. Sucedendo, à condenação no juízo parlamentar não se segue, necessariamente, a condenação no juízo ordinário. No juízo político os fatos podem parecer bastantes para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob o império de critérios, que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem ser insuficientes para a condenação e a ação penal ser julgada improcedente. Sem escândalo, nem contradição, poderia ocorrer que ex-Presidente, despojado do cargo, mercê de condenação pelo Senado, viesse a ser absolvido pela justiça em processo criminal a que respondesse.

Assim, é possível observar que a natureza do crime de responsabilidade, *stricto sensu*, é política, em consonância com o seu procedimento e as sanções aplicáveis, os quais serão especificamente abordados adiante.

3.3 Regulamentação

A Constituição, em seu artigo 85, consigna, em rol exemplificativo, os crimes de responsabilidade atinentes à autoridade do Presidente da República:

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

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

Urge observar que José Afonso da Silva (2010) classifica os crimes de responsabilidade previstos no supracitado artigo em dois grupos: as infrações políticas, que são aquelas presentes entre os incisos I a IV, e os crimes funcionais que são os contidos nos incisos V a VII.

Com relação ao parágrafo único em questão, convém ressaltar a existência da Lei n. 1.079/50, que regula os crimes de responsabilidade do Presidente, dos Ministros de Estado, do Procurador-Geral da República, dentre outras autoridades, e, conforme julgamentos proferidos pelo STF², foi em grande parte recepcionada pela Constituição de 1988.

Ademais, Bulos (2014) assevera a possibilidade da instituição de crimes de responsabilidade por outras leis federais, além da Lei n. 1.079/50, desde que respeitado o princípio da reserva legal e a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Nesse aspecto, há a súmula vinculante n. 46 do STF, segundo a qual “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”. Além disso, em razão da mencionada reserva legal, o aludido autor registra que não seria possível disposição sobre a matéria através de decreto legislativo, de medida provisória, de resolução, ou qualquer outro ato diverso de lei ou norma constitucional.

Em seu art. 4º, a Lei n. 1.079/50 exemplifica os atos do Presidente da República que podem implicar em crime de responsabilidade, com destaque para o inciso VII, o único que não possui correspondente no art. 85 da Constituição:

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

- I - A existência da União;
- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - A segurança interna do país;

² Nesse sentido, destaca-se o MS 20.941/DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/08/1992.

- V - A probidade na administração;
- VI - A lei orçamentária;
- VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

Entre os artigos 5º e 12, a Lei em epígrafe detalha cada um dos crimes consignados no dispositivo exposto acima. O artigo 2º, por sua vez, esclarece que os crimes de responsabilidade admitem a modalidade tentada, ao passo em que o artigo 3º ressalta a independência do processo político quanto ao processo penal.

3.4 Competência para julgamento

A própria Constituição Federal, em seu artigo 52, I, atribui ao Senado Federal a competência privativa para julgamento do Presidente e do Vice-Presidente da República pelos crimes de responsabilidade. Bulos (2014) ressalta que essas autoridades somente estarão sujeitas à jurisdição política do Senado pelos crimes de responsabilidade cometidos em razão do ofício, pois atos anteriores à investidura dos cargos não possuem o condão de configurar crime de responsabilidade.

Por seu turno, o art. 51, I, também da Carta Maior, confere à Câmara dos Deputados a competência para realizar o juízo de admissibilidade quanto à instauração de processo, por crime de responsabilidade ou por crime comum, em face do Presidente e do Vice-Presidente da República, o que somente ocorre a partir da autorização de 2/3 (dois terços) dos deputados federais.

4 O PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

Neste tópico serão detalhados aspectos do processo de *impeachment*, em especial o entendimento da doutrina majoritária e do STF sobre o seu rito e a aplicação das sanções pertinentes. Tal análise serve de parâmetro para que seja melhor avaliado o procedimento adotado no caso de Dilma Rousseff.

4.1 Origens e natureza jurídica

Paulo Brossard (1992) adverte que a instituição do *impeachment*, apesar de sua proximidade com a República e a democracia, surgiu no Brasil desde a Constituição imperial,

de 1824. Todavia, nesse momento o processo possuía uma natureza criminal e a responsabilidade era atribuível tão somente aos Ministros e Secretários de Estado, escolhidos pelo Imperador, o qual não estava sujeito a qualquer tipo de responsabilidade.

Em face ao Presidente da República, o processo de *impeachment* foi instituído no Brasil pela Constituição de 1891, sendo previsto em todas as constituições posteriores, com exceção da de 1937, conforme explica Bulos (2014), o qual também informa que em escala mundial o *impeachment* nasceu na Inglaterra, no fim da Idade Média.

Brossard (1992) explica que na Inglaterra o *impeachment* possuía uma natureza penal, à medida em que tinha por escopo atingir não só a autoridade, mas também o indivíduo. O *impeachment* inglês, além disso, tinha por característica o julgamento, por simples maioria, pela Câmara dos Lordes, a qual poderia impor diversos tipos de pena, como a morte, o exílio, a prisão e o confisco de bens. Na Inglaterra o processo somente não poderia ser realizado contra a Coroa, sendo possível a sua instauração não apenas contra as altas autoridades, mas também contra todos os cidadãos.

Ademais, o jurista em tela também relata que na Inglaterra o processo possuía feições peculiares, o que estaria relacionado, dentre outras coisas, ao fato desse país não possuir uma Constituição escrita. Ao longo do tempo, o *impeachment* britânico foi adquirindo dimensões políticas até ser substituído, em seu Estado de origem, pelo voto de censura, característico dos países que adotam o parlamentarismo.

Por outro lado, nos Estados Unidos o instituto adotou uma natureza eminentemente política. De acordo com Brossard (1992, p. 22), o *impeachment* norte-americano gera efeitos políticos, sendo o Senado o responsável pelo julgamento, o qual somente pode aplicar sanções políticas - que atingem apenas a autoridade, “relegado o exame da criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário”. Além disso, o célebre jurista esclarece que o *impeachment* nos Estados Unidos é cabível apenas contra as autoridades públicas, com exceção apenas dos militares e dos congressistas.

O objetivo do *impeachment* de natureza política é, conforme explica Brossard (1992), o de afastar a autoridade que vem exercendo a função pública de modo irresponsável, bem como de a tornar inabilitável para o exercício de qualquer outro cargo público. Considerando tais características, torna-se perceptível que o Brasil, à semelhança da Argentina, adotou, desde que se tornou uma República, o modelo norte-americano de *impeachment*.

Por conseguinte, observa-se que durante o período imperial o *impeachment* brasileiro inspirava-se no *impeachment* inglês, ao ínterim em que desde a proclamação da República o instituto passou a possuir a natureza política típica do *impeachment* norte-americano, o qual é

um processo *sui generis*, diverso do processo judiciário, e que “não visa punir delinquentes, mas proteger o Estado” (BROSSARD, 1992, p. 78), bem como pertence ao Direito Constitucional e não ao Direito Penal.

Convém também observar que Bulos (2014) assevera que o *impeachment* possui natureza político-administrativa em virtude dos seguintes motivos: é instaurado sob condições políticas; é julgado segundo critérios políticos; sua decisão é um ato administrativo ao qual se deu a solenidade de uma sentença; não pune delinquentes, nem intenta atingir a pessoa física e seus bens; visa a tutela do interesse público contra o abuso do poder oficial; não enseja dupla condenação.

Por fim, apesar de ser consolidado pela doutrina pátria majoritária a natureza política do *impeachment*, Alexandre de Moraes (2011) faz a ressalva de que existem alguns autores isolados, como Pontes de Miranda, que defendem que o instituto possui natureza penal ou natureza mista.

4.2 O juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados

Consoante já exposto, para que ocorra a instauração do processo de *impeachment* é necessário, nos termos do art. 51, I, e art. 86, ambos da Constituição Federal, que a Câmara dos Deputados realize a anuência através do voto de 2/3 (dois terços) de seus membros.

O art. 14 da Lei n. 1.079/50 revela que qualquer cidadão possui legitimidade ativa para denunciar, à Câmara dos Deputados, o Presidente da República por crime de responsabilidade. Com relação a esse ponto, Bulos (2014) ressalta que o cidadão é o brasileiro que se encontra em pleno exercício de seus direitos políticos.

Coelho e Viechineski (2017) explicam que quando apresentado o pedido de *impeachment*, este é examinado pelo Presidente da Câmara, que admite ou não o seu prosseguimento. Do despacho que indeferir o recebimento da denúncia cabe recurso ao Plenário, consoante disposição do art. 218, §3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Bulos (2014), à vista dos artigos 19 a 23 da Lei n. 1.079/50, explica que no prazo de 48 horas da admissão preliminar pelo Presidente da Câmara da denúncia, será solicitada a elaboração de um parecer relativo ao recebimento da denúncia, o que será realizado por comissão especial, a qual é designada especialmente para tal fim e deve possuir representação proporcional de todos os partidos.

Apresentado o parecer, os membros da Câmara discutem e votam a sua aprovação ou rejeição, sendo necessária a maioria qualificada de 2/3 (dois terços) para o recebimento da acusação. Caso seja rejeitada a denúncia, ela é arquivada. Nessa linha, Gilmar Mendes e Paulo Branco (2016) advertem que a votação é realizada de forma aberta e nominal, devendo haver, nessa fase preliminar, o respeito ao contraditório e à ampla defesa.

Por sua vez, Bulos (2014) esclarece que o juízo realizado pela Câmara possui cunho meramente político, posicionamento que coaduna com as ideias de Paulo Brossard (1992), as quais apontam a possibilidade da rejeição da denúncia pela Câmara, ainda que evidente a materialidade do crime de responsabilidade, em decorrência de motivações políticas atreladas aos interesses da nação.

Não obstante o STF acolha a existência da ampla defesa nessa fase preliminar, no julgamento da ADPF 378/2015, que definiu procedimentos referentes ao julgamento de Dilma Rousseff, o Supremo decidiu que é dispensável a defesa prévia ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara, ato o qual instaura o trâmite na Casa. Assim, o direito de defesa somente poderia ser exigido em momento posterior ao aludido recebimento. Nessa oportunidade, o STF destacou que a defesa deve ser exercida tal qual no caso de Fernando Collor de Mello³, no prazo de dez sessões.

Ainda com relação ao julgamento da ADPF 378/2015, urge observar que o STF adotou o entendimento de que o papel institucional da Câmara no processo de *impeachment* é de tão somente avaliar a condição de procedibilidade da denúncia, não havendo pronunciamento sobre o mérito, sendo apenas iniciado o processo, de fato, quando instaurado no Senado.

Realizado o juízo de admissibilidade com aprovação da denúncia por 2/3 (dois terços) dos deputados federais, a acusação segue para o Senado.

4.3 O processo e o julgamento no Senado

Mendes e Branco (2016) explicam que quando recebe a autorização da Câmara para instauração do processo, o Senado se transforma em um tribunal político, presidido pelo Ministro Presidente do STF, nos termos do parágrafo único do art. 52 da Constituição.

Nesse sentido, torna-se pertinente asseverar, consoante fundamenta Brossard (1992), que para o julgamento do *impeachment* é necessário que exista um tribunal político, uma vez

³ Entendimento firmado no MS-MC-QO 21.564/DF, rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 27/08/1993.

que essas situações demandam não só o conhecimento das leis, mas também compreensão da realidade política, o que, em princípio, falta ao Poder Judiciário.

No julgamento da ADPF 378/2015, o STF adotou o entendimento de que no Senado o recebimento da denúncia é submetido à nova apreciação, o que rompeu com o entendimento clássico de que o Senado estaria vinculado à aprovação realizada pela Câmara dos Deputados.

Desse modo, quando o Senado recebe o processo, seus membros irão decidir, a partir da análise de parecer elaborado por comissão especial, pela recepção ou não da denúncia. Caso ocorra o recebimento por maioria simples, o processo tem seguimento. Nesse diapasão, o Supremo determinou que, ao art. 24 da Lei n. 1.079/50, deve ser atribuída interpretação conforme à Constituição, para declarar que o recebimento da denúncia ocorre apenas após decisão do Plenário do Senado.

Quando instaurado o processo, a primeira consequência será, de acordo com José Afonso da Silva (2010), a suspensão do Presidente da República de suas funções, a qual possui prazo máximo de 180 dias. Passado o aludido prazo sem o julgamento do *impeachment*, o Presidente retorna ao exercício de suas funções, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (art. 86, §2º, CRFB/88).

Na continuidade do processo, segundo Alexandre de Moraes (2011), são realizadas as diligências da instrução probatória, respeitados o contraditório e a ampla defesa. Coelho e Viechineski (2017) esclarecem que, após realizadas as diligências necessárias, a acusação e defesa têm 15 dias para apresentar alegações finais. Após, um novo parecer é elaborado pela comissão especial, o qual é encaminhado para votação em Plenário, que, por maioria simples, aprova ou não a procedência da acusação. Em caso de rejeição, o processo é arquivado, entretanto, se for aprovada a acusação, o julgamento é marcado.

De acordo com os artigos 27 a 31 da Lei n. 1.079/50 o processo segue da seguinte forma: o Ministro Presidente do STF abre a sessão de julgamento, sendo realizada a leitura do processo preparatório, do libelo e dos artigos da defesa (alegações finais). Posteriormente, as testemunhas são inquiridas; é realizado o debate entre a comissão acusadora e o acusado, pelo prazo máximo de duas horas; após, é aberta discussão entre os senadores. Quando encerrada tal discussão, o Presidente do STF elabora relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa, sendo o julgamento submetido à votação nominal pelos membros do Senado.

Por força do parágrafo único do art. 52 da Constituição, o Presidente da República só pode ser condenado pelo Senado mediante a maioria qualificada de 2/3 (dois terços) de seus

membros. Segundo o art. 35 da Lei n. 1.079/50, a sentença do Senado será por meio de resolução.

Outrossim, cumpre ressaltar que, no julgamento da ADPF 378/2015, o STF consagrou a possibilidade da aplicação dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob a condição de que as normas regimentais se limitem a disciplinar questões *interna corporis* e sejam compatíveis com a legislação e os dispositivos constitucionais pertinentes. Ainda no aludido julgamento, a Suprema Corte entendeu que o interrogatório do acusado deve ser o último ato da instrução processual.

O julgamento pode ser absolutório, ocasião na qual, consoante dispõe o art. 32 da Lei n. 1.079/50, serão desde logo produzidos todos os efeitos em favor do acusado, ou condenatório, hipótese na qual haverá aplicação das sanções cabíveis.

4.4 As sanções

De acordo com o já exposto, e em harmonia com o entendimento de Brossard (1992), compreende-se que é consolidado pela doutrina majoritária que as sanções do *impeachment* possuem natureza política, uma vez que o principal objetivo do processo é a proteção do interesse público e não de castigar o agente. Assim, as sanções previstas visam atingir a autoridade e não a pessoa do Presidente.

O parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal prevê que as sanções aplicáveis são as seguintes:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

[...]

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, **limitando-se a condenação**, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, **à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública**, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (grifo nosso).

Portanto, verifica-se que de acordo com a supracitada norma constitucional são apenas duas as sanções aplicáveis: a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública por um prazo de oito anos. Nesse sentido, Bulos (2014) alerta que a pena de inabilitação diverge da suspensão dos direitos políticos, pois afeta apenas a legitimidade

eleitoral passiva, e compreende todas as formas de funções públicas: que derivem de cargos públicos, de cargos de confiança ou de cargos eletivos.

Bulos (2014) também esclarece que atualmente a doutrina e a jurisprudência⁴ compreendem que a pena de inabilitação não possui caráter de acessoriedade, não sendo, outrossim, possível aplicar apenas a pena de perda do cargo, haja vista que a Lei n. 1.079/50, conforme se extrai do seu art. 33, estabelece as penas como cumulativas. Nessa perspectiva, é interessante observar que há uma ideia de adição entre as penas, a partir de uma interpretação literal e teleológica do próprio texto constitucional.

Ainda com relação à pena da inabilitação por oito anos, Bulos (2014, p. 1269) explica:

Hoje, é uma categoria constitucional autônoma (CF, art. 52, parágrafo único), evitando que o ex-mandatário condenado, seja ele presidente, governador ou prefeito, renuncie e, meses depois, retorne ao cargo, como se nada tivesse acontecido.

Quanto à ideia de aplicação conjunta das penas, Mendes e Branco (2016, p. 984) expõem:

No caso do Presidente da República, os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e à inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos (CF, art. 52, parágrafo único). (grifo nosso).

Nesse contexto, José Afonso da Silva (2010) expõe que no caso de Fernando Collor de Mello, consoante será melhor explicado adiante, o Senado adotou a compreensão de que a renúncia durante o julgamento do *impeachment* não enseja a suspensão do processo, o qual deve prosseguir para que, em caso de procedência, seja aplicada a pena de inabilitação. Portanto, o constitucionalista considera que:

Deu-se à perda do cargo pela renúncia o mesmo efeito da perda por decisão do juízo político. Note-se que a inabilitação decorre necessariamente da pena de perda do cargo, pois, no sistema atual, não comporta apreciação quanto a saber se cabe ou não inabilitação (SILVA, 2010, p. 552).

Por conseguinte, é possível concluir que para a doutrina e a jurisprudência majoritárias as sanções devem ser aplicadas de forma conjunta, não existindo margem de discricionariedade para o Senado quanto a essa aplicação no caso de condenação.

⁴ STF, MS 21.689-1, Rel. Min. Carlos Velloso, DJU 07/04/1995.

Ademais, é possível extrair do parágrafo único do art. 52 da Constituição que as sanções aplicáveis em virtude do crime de responsabilidade não obstam à execução de penas judiciais cabíveis, uma vez que possuem natureza distinta.

5 O PRECEDENTE DE FERNANDO COLLOR

Em 1992, Fernando Collor de Mello foi o primeiro Presidente brasileiro a ser condenado em um processo de *impeachment*, durante o qual renunciou ao cargo. Não obstante a renúncia, foi proferida, pelo Senado, sentença condenatória, em forma de resolução, a qual foi impugnada pelo ex-Presidente através de um Mandado de Segurança (MS 21.689), impetrado no STF.

Na fundamentação do MS 21.689, Collor alegou, dentre outras coisas: a) que a condenação do Senado à inabilitação para o exercício de funções públicas foi realizada após a sua renúncia, o que não poderia ocorrer, pois o processo deveria ser integralmente extinto em razão do seu afastamento voluntário; b) que a pena de inabilitação seria acessória à sanção de perda do cargo – pena principal, de modo que o processo não poderia prosseguir para imputação de uma pena meramente acessória, uma vez que a pena principal teria perdido sua razão de ser em virtude da renúncia.

De fato, a doutrina clássica, a exemplo de Brossard (1992), defende que a renúncia tranca o andamento do *impeachment* ou impede a sua instauração. Contudo, no julgamento do MS 21.689, o STF acolheu o entendimento de que após iniciada a sessão de julgamento, a renúncia não possui o condão de paralisar o processo.

No que se concerne à relação entre as penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública, o Supremo firmou o posicionamento de que as sanções seriam autônomas, conforme é possível extrair da própria ementa do julgado:

No sistema do direito anterior à Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, § 3º; Lei nº 30, de 1892, art. 2º), emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei nº 27, de 1892, artigos 23 e 24). **No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade** (C.F., 1934, art. 58, § 7º; C.F., 1946, art. 62, § 3º; C.F., 1967, art. 44, parág. único; EC nº 1/69, art. 42, parág. único; C.F., 1988, art. 52, parág. único. Lei nº 1.079, de 1950, artigos 2º, 31, 33 e 34). (STF, MS 21.689, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 07/04/1995, grifo nosso).

Além disso, em seu voto, o Ministro Relator Carlos Velloso asseverou que “a Lei 1.079, de 1950, não permite a aplicação solitária da pena de perda do cargo”, bem como que a preposição “com” utilizada no texto do art. 52, parágrafo único, da Constituição, implica na interpretação de que ambas as penas devem ser aplicadas.

Com relação a tais considerações feitas pelo STF, o Professor Márcio Cavalcante (2016) adverte que o fato de as penas serem consideradas autônomas não implica que elas devam ser votadas de forma separada. No caso do MS 21.689, o STF teria declarado que as penas seriam autônomas apenas para o seguinte fim: estabelecer que a renúncia de Collor não afetaria a aplicação da sanção de inabilitação, o que coaduna com o raciocínio exposto pelo Ministro Carlos Velloso no julgamento, conforme exposto acima.

Concernente ao entendimento da Suprema Corte ora analisado, José Afonso da Silva (2010), apesar de entender que a inabilitação é decorrência da pena de perda do cargo, compreende, conforme já mencionado, que ambas as sanções devem ser aplicadas de forma cumulativa, não havendo faculdade ao Senado para aplicá-la e determinar o seu *quantum*, uma vez que a própria Constituição determina o tempo de inabilitação.

6 O JULGAMENTO DE DILMA ROUSSEFF

Realizadas as ponderações teóricas necessárias, parte-se à análise do caso concreto de Dilma Rousseff, com o principal fito de avaliar se o procedimento adotado corresponde ao que impõe a Constituição Federal, tendo em vista o que reproduzem a doutrina e a jurisprudência.

6.1 Uma breve exposição sobre o processo

O então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, em 02/12/2015, acolheu, preliminarmente, um pedido de *impeachment* elaborado pelos juristas Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Jr., em face da ex-Presidente Dilma Rousseff (EL PAÍS, 2017). A aludida acusação teve por fundamento, dentre outros, a assinatura de seis decretos presidenciais no ano 2015, os quais estariam em desacordo com a lei orçamentaria. Tal conduta, segundo as alegações, encontraria subsunção nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei n. 1.079/50, os quais prelecionam:

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

[...]

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

[...]

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

Além disso, fora sustentado que, consoante apurado em processo do Tribunal de Contas da União (TC 021.643/2014-8), entre os anos de 2011 e 2014 a contabilidade da União não corresponderia à realidade das contas públicas, que seria ocultada mediante maquiagens contábeis, as quais ficaram conhecidas como “pedaladas fiscais”. Nessa linha, foi apontado que a União estaria realizando operações de crédito ilegais, não efetuando repasses financeiros às entidades do sistema financeiro nacional integrantes da Administração Pública federal. Para melhor esclarecimento, segue um trecho da denúncia apresentada⁵:

A União contratou a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil como operadores de programas desenvolvidos pelo Governo Federal. Para tanto, deveria repassar, diretamente da conta do Tesouro, os recursos necessários para a efetivação dos programas a cada mês, mais precisamente, teria a obrigação de transferir para as instituições financeiras os valores relativos à equalização de juros, aos dispêndios e às transferências legais dos já mencionados programas de governo.

Porém, deixou de operar essas restituições e as entidades do sistema financeiro contratadas realizaram os pagamento aos beneficiários com recursos próprios e, conseqüentemente, promoveram a constituição de crédito em seu favor, contra a União.

Este procedimento, a toda evidência, constitui modalidade de mútuo, ou operação assemelhada, a configurar operação de crédito nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Outro não foi o ocorrido, eis que as instituições que concederam crédito, como é público e notório, são controladas pela própria União.

Logo, a operação de crédito realizada entre as instituições financeiras e a União foram ilegais!

Após o recebimento preliminar do pedido pelo Presidente da Câmara, foi eleita uma comissão especial, a qual elaborou um parecer relativo ao recebimento da denúncia. Nesse intervalo de tempo, o STF julgou a já citada ADPF 378/2015, entre os dias 16 e 17 de dezembro de 2015, a qual determinou direcionamentos ao rito do *impeachment* de Dilma Rousseff. Aqui, cabe lembrar algumas conclusões do Supremo: foi considerada desnecessária a apresentação de defesa preliminar relativa à decisão do Presidente da Câmara em acolher a denúncia oferecida; foi determinada a possibilidade de aplicação dos

⁵ Íntegra da denúncia disponibilizada pelo jornal Zero Hora: < <http://www.zerohora.com.br/pdf/17802008.pdf>>.

Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado, desde que respeitadas as leis e a Constituição; a aprovação do *impeachment* pela Câmara não vincula o Senado, o qual pode rejeitar a denúncia ou recebê-la, mediante maioria simples.

O parecer elaborado pela comissão especial da Câmara aprovou, em 11/04/2016, a continuidade do *impeachment*. Em seguida, no dia 17/04/2016, os deputados federais aprovaram o aludido parecer, autorizando o Senado a instaurar o processo; foram 367 votos favoráveis, 137 contrários e 7 abstenções (CÂMARA NOTÍCIAS, 2017). Assim, a denúncia foi remetida para o Senado Federal.

No dia 12/05/2016, os senadores, com 55 votos a favor, decidiram instaurar o processo de *impeachment*, afastando a ex-Presidente Dilma do seu cargo, de modo que o então vice-Presidente, Michel Temer, assumiu a presidência interinamente (FOLHA DE S. PAULO, 2017). Posteriormente, em 04/08/2016, a comissão especial do Senado aprovou parecer final elaborado pelo Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), relator da comissão, favorável à procedência do pedido de *impeachment* (BBC, 2017).

Na data de 10/08/2016, em sessão presidida pelo, na época, Ministro Presidente do STF, Ricardo Lewandowski, o Plenário do Senado, com 59 votos favoráveis, aprovou o aludido parecer, cessando a fase de pronúncia e optando por levar Dilma Rousseff a julgamento (AGÊNCIA SENADO, 2017).

Após realizadas as últimas diligências, foi iniciado o julgamento no dia 25/08/2016, sendo finalizado no dia 31/08/2016, quando Dilma Rousseff foi condenada, mediante 61 votos favoráveis. Desse modo, a ex-Presidente foi afastada definitivamente do cargo presidencial; entretanto, não houve condenação à pena de inabilitação para o exercício de funções públicas, conforme será detalhado adiante.

É pertinente observar que durante o processo a defesa de Dilma foi realizada por José Eduardo Cardozo, o qual durante parte do processo ocupou o cargo de Advogado-Geral da União, situação que gerou críticas na esfera jurídica (FOLHA DE S. PAULO, 2017), uma vez que o papel institucional da Advocacia Geral da União (AGU) é de, em síntese, representar os interesses da União enquanto pessoa jurídica de direito público, nos termos do art. 131 da Constituição. Não obstante as aludidas controvérsias, a comissão especial da Câmara autorizou a defesa. Com o afastamento da ex-Presidente pelo Senado, no dia 12/05/2015, Cardozo foi exonerado da AGU e deu continuidade à defesa como advogado particular.

6.2 O fracionamento do julgamento pelo Senado

De acordo com o já exposto, verifica-se que a doutrina majoritária entende que as sanções aplicáveis em decorrência do processo de *impeachment* são cumulativas. No mesmo sentido já se pronunciou o STF, merecendo destaque o MS 21.689 – referente ao *impeachment* de Fernando Collor, no qual, consoante detalhado acima, o Supremo manifestou a impossibilidade de aplicação isolada da pena de perda do cargo. Tal interpretação corresponde à clara redação do parágrafo único do art. 52 da Constituição.

Seguindo o entendimento em questão, o Senado, em 17/08/2016, acordou o cronograma da sessão de julgamento do *impeachment* com o Ministro, então Presidente do STF, Ricardo Lewandowski. Segundo os itens 26 e 27 do cronograma em comento, seria realizada apenas uma votação pelos senadores, que consistiria em uma resposta ao seguinte quesito elaborado por Lewandowski⁶:

Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e **deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?** (grifo nosso).

Destarte, inicialmente o Senado planejou realizar uma única votação para decidir se Dilma Rousseff seria culpada pelos crimes de responsabilidade que lhe foram imputados. Caso a votação fosse favorável, seria automaticamente condenada à perda do cargo e, “como consequência”, à inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos.

Contudo, no dia 31/08/2016, na reabertura da sessão de julgamento, foi oferecido, pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), um pedido de fracionamento da votação. A proposta era a seguinte: primeiramente seria votado se Rousseff deveria perder o cargo, posteriormente seria realizada outra votação para definir se a ex-Presidente seria condenada à sanção de inabilitação. Após ouvir a manifestação dos senadores, o Presidente da sessão, Ricardo Lewandowski, acolheu o pedido, de modo que o rito de julgamento foi alterado para

⁶ Íntegra do cronograma disponível no site do Senado:
<<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/17/veja-aqui-o-roteiro-definido-para-a-sessao-de-julgamento>>.

que fossem realizadas as duas votações. O Ministro do STF afirmou, consoante transcrição de sua decisão⁷:

Vejam, vossas excelências, que a matéria não é pacífica. A matéria comporta visões diferentes, não obstante a aparente clareza daquilo que se contém no art. 52, parágrafo único, da Constituição. Mas a interpretação e o alcance desse dispositivo será, neste momento pelo menos, unicamente do Plenário do Senado Federal, que é soberano para decidir sobre essa questão. O Presidente (do STF) não tem nenhuma influência, e nem poderia adiantar, porque pode eventualmente vir a ser instado a se manifestar sobre essa questão e, em assim sendo, eu, em função disso, acolho, defiro o requerimento para que a matéria possa ser destacada.

Assim, verifica-se que o Ministro Lewandowski, não obstante a sua função de Presidente do julgamento e do STF – cujo objetivo precípua é defender a supremacia da Constituição, optou por deixar à cargo do Plenário do Senado a decisão quanto ao fracionamento da votação.

Com relação a essa atuação do Ministro Ricardo Lewandowski, cumpre observar que, segundo preleciona Brossard (1992), o papel do Presidente do STF no processo de *impeachment* seria o de controlar as paixões e excessos políticos, devendo interpretar as leis com sabedoria e imparcialidade, proporcionando melhores condições de julgamento, o que deve inspirar maior legitimidade à decisão do Senado, que para o jurista em questão, é definitiva e irreversível.

Em resultado, na primeira votação, Dilma Rousseff foi condenada à perda do cargo, com 61 votos favoráveis ao *impeachment*; por outro lado, não houve condenação à inabilitação para o exercício de funções públicas, uma vez que foram proferidos apenas 42 votos favoráveis, quando seriam necessários 54 votos para atender à maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos votos (FOLHA DE S. PAULO, 2017).

Nesse contexto, questiona-se se Dilma poderia se candidatar a cargos eletivos. O Professor Márcio Cavalcante (2016) esclarece que a situação de Dilma não se encaixa nas hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar 64/90, que cuida das hipóteses legais de inelegibilidade, ainda que consideradas as reformas efetuadas pela Lei da Ficha Limpa 135/2010. Isso ocorre porque, segundo compreende o referido jurista, o legislador entenderia que, na hipótese de condenação no *impeachment*, a inelegibilidade decorreria do próprio texto constitucional, o que tornaria dispensável previsão nesse sentido na LC 64/90.

⁷ Transcrição realizada a partir de transmissão da TV Senado disponível no G1: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/lewandowski-decide-votacao-em-separado-no-julgamento-de-dilma.html>>.

Ratifica o entendimento supracitado o fato de a LC 64/90 prever, em seu art. 1º, I, “k”, que a renúncia do Presidente da República durante o trâmite de processo de *impeachment* ocasiona inelegibilidade por um período de oito anos. Desse modo, não seria lógico o legislador compreender que a renúncia durante o *impeachment* implica em inelegibilidade e a condenação não.

A ex-Presidente, outrossim, não se amolda em nenhuma hipótese constitucional de inelegibilidade, com ressalva daquela prevista no art. 14, § 5º, que trata da reeleição em cargos do Executivo, haja vista que Dilma já foi eleita para dois mandatos consecutivos. Assim, com exceção de reeleição para a presidência em 2018, não há inelegibilidade, bem como não há inabilitação ao exercício das funções públicas, de modo que, a princípio, não há óbice para que Dilma Rousseff seja candidata a cargos eletivos.

Em conformidade com o que foi apresentado, é possível observar uma alteração de entendimento entre os julgamentos de Rousseff e Collor quanto ao parágrafo único do art. 52 da Constituição. Como visto, no *impeachment* mais recente o Senado adotou o entendimento de que a pena de perda do cargo poderia ser imposta de forma isolada, ao ínterim em que no caso de Collor, consoante explicado anteriormente, foi consignado que as penas seriam cumulativas.

Nesse diapasão, Lima e Nogueira (2017) apontam que essa alteração de entendimento representou uma alteração do texto constitucional sem a observância do trâmite correspondente ao de uma Emenda Constitucional, previsto no art. 60 da Carta Maior.

7 AS REPERCUSSÕES DO IMPEACHMENT NO STF

Em virtude das diversas polêmicas atinentes ao *impeachment* de Dilma Rousseff, em mais de uma ocasião o Supremo Tribunal Federal foi instado a se pronunciar sobre o aludido processo. O presente tópico trata sobre tal intervenção, sob o entendimento da doutrina tradicional e do atual posicionamento da Suprema Corte sobre o tema.

7.1 O posicionamento da doutrina clássica

Paulo Brossard (1992), juntamente com a doutrina tradicional, compreende que, diante das peculiaridades e da natureza política de um processo de *impeachment*, seria incoerente admitir recurso do julgamento para o Poder Judiciário. O referido jurista expõe (1992, p. 139):

[...] o constituinte conferiu ao Senado a incumbência de julgar certas autoridades investidas de eminentes funções, porque, entre outros motivos, os magistrados, alheios, em regra, ao manejo dos negócios governativos, carecem da adequada aptidão para apreciar a boa ou a má execução dos atos que terão de julgar, e ainda porque não é criminal, mas política, a pena aplicável, seria incongruência palpável que as decisões da Câmara e do Senado ficassem sujeitas ao crivo judicial. Sem falar no inconveniente de sujeitar a Poderes distintos julgamentos de funda repercussão nacional, sob o risco de provocar decisões contraditórias, fruto de diversos critérios de apreciação.

Além disso, Brossard (1992) afirma que a Constituição atribuiu, com exclusividade, ao Congresso Nacional a plenitude dos poderes para resolver as questões relativas ao *impeachment* do Presidente da República, de modo que a Carta Maior repele, implícita e explicitamente, a possibilidade de intervenção do Judiciário ou do Executivo em questões atinentes ao *impeachment*, seja através de recurso, de revisão, indulto ou graça.

Seguindo o mesmo posicionamento, Bulos (2014) esclarece que o STF não pode interferir no mérito ou reformar o julgamento proferido pelo Senado, cuja competência para decidir é exclusiva. De mesmo modo, José Afonso da Silva (2010) concorda que não cabe ao Judiciário intervir no *impeachment*, pois se trata de julgamento político, que não é próprio dos tribunais jurisdicionais, os quais exercem apenas jurisdição técnico-jurídica.

Com relação à possibilidade de abusos por parte do Legislativo durante o processamento do *impeachment*, Brossard (1992) reconhece o risco. Porém, o autor explica que todos os Poderes, em maior ou menor grau, são suscetíveis de cometer abuso, de maneira que qualquer tribunal encarregado de apreciar o *impeachment* seria passível de incorrer em excessos e erros.

Considerando as possíveis hipóteses, poderia ocorrer de o Congresso condenar um inocente ou absolver um Presidente que cometeu, de forma clara, diversos crimes de responsabilidade. Para reverter essas situações absurdas, Brossard (1992) afirma que não há solução legal.

Assim, na visão do jurista em tela, ainda que o Legislativo cometa erro, injustiça ou abuso, sua decisão seria irrecorrível, definitiva e insubstituível, não havendo possibilidade de intervenção pelos outros Poderes. Contudo, o jurista faz uma ressalva:

Não se entenda daí que o poder do Congresso seja arbitrário, pois, a despeito do princípio segundo o qual são irreprocháveis as suas decisões em matéria de *impeachment*, **situações excepcionais podem ocorrer de molde a constituir caso judicial, quando, por exemplo, o Congresso chegasse à infração patente de uma cláusula constitucional.** (BROSSARD, 1992, p. 186, grifo nosso).

Assim, é possível compreender que, não obstante a doutrina clássica conceda atenção especial ao princípio da irrecorribilidade das decisões do Congresso, em ocasiões de violação à preceito constitucional, seria possível a intervenção judicial, desde que com limites e, como afirma Brossard (1992, p. 187): “sem jamais penetrar no mérito do processo ou torná-lo ineficaz”.

7.2 A postura adotada pelo STF e o MS 34.441

Durante muitos anos, o STF adotou, como regra, o entendimento da impossibilidade de intervenção do Judiciário em processos de *impeachment*. No entanto, é possível verificar que o posicionamento mais recente da Suprema Corte tem inclinado para entender cabível a sua intervenção, independentemente do caráter político do processo.

Gilmar Mendes e Paulo Branco (2016) explicam que o entendimento adotado por Paulo Brossard, exposto no tópico anterior, encontra-se superado, uma vez que o STF demonstrou, em mais de uma oportunidade, possuir aptidão para tratar de processos atinentes ao *impeachment*. Como já relatado, no MS 21.689, referente ao *impeachment* de Fernando Collor, por exemplo, o STF realizou intervenção. De mesmo modo, na ADPF 378/2015, o Supremo estabeleceu diretrizes para o rito do processo de Dilma Rousseff. Ademais, Mendes e Branco (2016) citam que, no MS 20.941, o Supremo manifestou a tese de que é pertinente ao Judiciário, quando houver violação ou ameaça a direito, aferir a regularidade do trâmite do *impeachment*.

Nesse diapasão, destaca-se o posicionamento de Streck (2014), segundo o qual, contemporaneamente, não parece admissível a imunidade de atos do Parlamento perante a Constituição, de maneira que qualquer ato de qualquer Poder estaria submisso à sindicabilidade constitucional.

Por outro lado, é importante ter em vista que a jurisprudência do STF demonstra certa instabilidade quanto aos limites relativos à atuação do Judiciário em processos de *impeachment*. Isso ocorre porque, em certas ocasiões, como expõe Brossard (1992, p. 186), “sobremodo difícil será traçar extremos entre as atribuições de dois Poderes, cujas lindes chegam a confundir-se numa indecisa faixa de penumbra”.

Nesse sentido, é pertinente observar decisão proferida pelo Ministro Teori Zavascki no MS 34.441, o qual foi impetrado por Dilma Rousseff, com o fito de desconstituir o julgamento proferido pelo Senado. Em decisão denegatória de pedido liminar do mandado de segurança em questão, Zavascki argumentou que a natureza política da demanda é

circunstância que limita o controle jurisdicional, não havendo base constitucional para intervenção do Judiciário no mérito dos processos de competência do Legislativo.

Em razão disso, o referido Ministro afirmou que a atuação do STF, nesses processos, deve ser pautada pela prudência, com observância da separação dos poderes, especialmente quando a análise for relativa à intervenção liminar, que somente poderia ocorrer, segundo alega, em hipótese de cabal probabilidade de riscos de dano às instituições, à democracia ou ao Estado de Direito.

Além do MS 34.441, foram recebidas outras ações pelo STF com o objetivo de provocar intervenção no *impeachment* de Rousseff, especialmente ao que se refere ao destaque da votação ocorrido no Senado. Nessa linha, também houve denegatória de liminar nos autos do MS 34.418, cujo objetivo é o de promover a aplicação da pena de inabilitação à ex-Presidente. A ministra Rosa Weber denegou a referida liminar, utilizando como um dos fundamentos o fato de que não haveria perigo de demora da decisão, requisito necessário para a concessão de tutela provisória.

O Supremo ainda não proferiu um posicionamento final sobre a constitucionalidade do rito adotado no *impeachment* de Dilma, porém, é pertinente citar algumas considerações realizadas pelos ministros Luís Roberto Barroso e Luís Fux acerca de eventual intervenção do STF. O primeiro alegou que em uma democracia, a decisão final sobre questões constitucionais cabem, como regra, ao Supremo Tribunal Federal, contudo, fez a ressalva de que o nível de pro atividade que o tribunal deve ter varia de acordo com a matéria. Fux, por sua vez, afirmou que, a princípio, as soluções de questões políticas são conferidas ao parlamento, todavia, existindo violação aos princípios inerentes ao Estado Democrático de Direito é possível atribuir ao STF a apreciação dessas infrações (FOLHA DE S. PAULO, 2016).

Assim, é plausível concluir que não é sedimentado no STF os limites de sua atuação em processos de *impeachment*, o que deve variar de acordo com o caso concreto. Por outro lado, parece ser consolidado que em casos de patente violação à Constituição, tal intervenção seria admitida, mas com restrições e prudência, em especial ao que se concerne ao mérito dos processos.

No caso do fracionamento da votação realizada no Senado, ora em análise, é evidente, seguindo a doutrina majoritária e os próprios precedentes do Supremo, a violação ao texto constitucional, de modo que seria coerente uma interferência do Judiciário. Caso o STF resolva intervir, e, ao mesmo tempo, adotar uma posição mais cautelosa, o possível deslinde

do caso seria a anulação integral do julgamento enunciado pelo Senado, ao qual seria dada a oportunidade proferir uma nova decisão, mediante única votação.

Todavia, é imprescindível considerar que o desfecho da situação em tela depende de fatores externos, como o tempo, que demandam mais do que a livre apreciação da Constituição, o que torna de difícil previsão o posicionamento que será adotado pelo Supremo Tribunal Federal.

8 CONCLUSÃO

De acordo com o que foi abordado sobre o Estado Democrático de Direito, pode-se afirmar que este é um Estado Constitucional, que possui a Constituição como norma suprema e soberana. Nesse nível de Estado de Direito, a Carta Maior assume uma função diretiva de condutas, não só dos particulares, mas especialmente dos poderes públicos.

Em um autêntico Estado Democrático de Direito, todos os indivíduos, especialmente as autoridades públicas, são submetidos à ordem das normas constitucionais, as quais não podem ser violadas, sob pena de debilitação da legitimidade da Constituição, a qual resguarda a própria democracia e a eficácia dos direitos fundamentais.

No caso em tela, restou claro que o fracionamento da votação efetuado no Senado, com autorização do Ministro Presidente do STF, no julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff, e a consequente aplicação isolada da pena de perda do cargo, constituiu violação ao texto do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal. A interpretação, tanto literal, quanto teleológica, da redação do dispositivo constitucional em tela, demonstra que em condenação por crime de responsabilidade, o Presidente da República deve ser, cumulativamente, afastado do cargo e inabilitado para o exercício de funções públicas por um prazo de oito anos. Sendo assim, à ex-Presidente, em caso de condenação, deveriam ter sido imputadas ambas as sanções, o que não ocorreu, como é de conhecimento notório.

A intervenção do Supremo Tribunal Federal nessa situação é algo que ainda vem sendo avaliado pelo tribunal, mas que demonstra-se recomendável, haja vista que a Corte possui o ônus de resguardar a observância da Constituição. Todavia, tal atuação, caso ocorra, deve ser procedida com cautela, observados os estreitos limites do princípio da separação dos poderes.

Destaque-se, contudo, que o ponto que mais suscita atenção na situação em análise, é o fato de que a Constituição não somente foi violada, mas o foi por altas autoridades: os senadores e o próprio Presidente do STF, cuja missão no julgamento do *impeachment*,

contraditoriamente, é a de garantir uma melhor aplicação das normas e conferir maior legitimidade à decisão do Senado.

Essa crise constitucional e política que vivencia o país sinaliza a fragilidade da sua democracia e da legitimidade da Constituição. Nesse contexto, faz sentido relembrar o entendimento de Konrad Hesse, segundo o qual são nos momentos difíceis que a Constituição, e conseqüentemente, o Estado Democrático de Direito, são postos à prova.

Portanto, considerando o tratado desrespeito à Constituição, verifica-se que o Brasil ainda vive, não obstante as conquistas já alcançadas, uma fase de imaturidade constitucional e democrática.

THE APPLICATION OF THE SANCTIONS ON THE IMPEACHMENT OF DILMA ROUSSEFF: AN REVIEW ABOUT ITS CONSTITUTIONALITY AND ITS EFFECTS ON A DEMOCRATIC STATE RULED BY LAW

ABSTRACT

In the year of 2016, the ex-President, Dilma Rousseff, was condemned for a crime of responsibility, in a trial prosecuted in the Senate, presided by the Minister President of the Federal Supreme Court. The article 52, sole paragraph, of the Federal Constitution, affirms that, in case of condemnation in a process of impeachment, the President must lose his post and be barred to hold public office for a period of eight years. It occurs that on the case of Dilma, despite of the said constitutional redaction, was imposed only the punishment of the loss of post. That situation evolved from a decision that adopted the understanding that the sanctions would not be cumulative. Therefore, through bibliographic research, analysis of a few STF's judgments and research of documents of Dilma Rousseff's process, it is intended, mainly, to show that the mentioned decision was unconstitutional. Besides, it's also proposed a reflection about the possible effects of that situation to the democratic and constitutional stability of the country.

Keywords: Impeachment. Crime of responsibility. Constitution. Democratic State ruled by Law. Unconstitutionality.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno**, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>>. Acesso em: 15 mar. de 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 24 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança nº 21689**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Relator(a): Min. Carlos Velloso. Julgamento: 16/12/1993. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJ 07/04/1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378**. Requerente: Partido Comunista do Brasil. Intimados: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator(a): Min. Edson Fachin. Julgamento: 17/12/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. DJE 08/03/2016. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/acordao-adpf-378-rito-impeachment.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.441-DF**. Impetrante: Dilma Vana Rousseff. Impetrados: Presidente do Senado e Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator(a): Min. Teori Albino Zavascki. Julgamento: 20/10/2016. Decisão monocrática. DJE 21/10/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS34441.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Mandado de Segurança nº 34.418-DF**. Impetrante: Magno Pereira Malta. Impetrados: Presidente do Senado e Presidente do Supremo Tribunal Federal. Relator(a): Min. Rosa Weber. Julgamento: 16/09/2016. Decisão monocrática. DJE 21/09/2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/386183045/andamento-do-processo-n-34418-medida-cautelar-mandado-de-seguranca-20-09-2016-do-stf>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Análise jurídica da decisão do Senado de, no processo de impeachment da ex-Presidente Dilma, votar separadamente a perda do cargo e a inabilitação para funções públicas**. 31 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.dizerodireito.com.br/2016/08/analise-juridica-da-decisao-do-senado.html>>. Acesso em: 02 set. 2016.

COELHO, Denian Couto; VIECHINESK, Fabiana. O rito do impeachment na legislação brasileira. **Revista Ânima**, jul/dez. 2016. Disponível em: <<http://anima-opet.com.br/pdf/anima15/interno-1.-o-ritmo-do-impeachment.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

HAUBERT, Mariana et al. Senado afasta Dilma da Presidência, e Michel Temer assume nesta quinta. **Folha de S. Paulo**, Brasília, 12 mai. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770139-senado-afasta-dilma-da-presidencia-e-michel-temer-assume-nesta-quinta.shtml>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HESSE, Konrad. **Escritos de derecho constitucional**. Tradução Pedro Cruz Villalon. 2. ed. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1992.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LASSALLE, Ferdinand. **O que é uma Constituição?** Tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2001.

LIMA, Martonio Mont'Alverne Barreto; NOGUEIRA, Maria Alice Pinheiro. A mutação (in)constitucional do rito do impeachment no senado federal. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, jul/dez. 2016. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/issue/view/155>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

NUNES, Wálter. Defesa de presidente pela AGU provoca polêmica no meio jurídico. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 31 mar. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1755823-defesa-de-presidente-pela-agu-provoca-polemica-no-meio-juridico.shtml>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

REDAÇÃO. Leia a íntegra do pedido de impeachment de Dilma Rousseff. **El País**, São Paulo, 03 dez. 2015. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/03/politica/1449161619_984402.html>. Acesso em: 13 mar. 2017.

REDAÇÃO. Senado vai julgar presidente Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade. **Agência Senado**, Brasília, 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: 17 mar. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Tradução Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

SCHREIBER, Mariana. Comissão aprova continuidade do processo de impeachment - o que acontece agora?. **BBC Brasil**, Brasília, 04 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-36980808>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SIQUEIRA, Carol; CESAR, Luciana. Câmara autoriza instauração de processo de impeachment de Dilma com 367 votos a favor e 137 contra. **Agência Câmara Notícias**, Brasília, 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: 15 mar. 2017.

STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.