



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM DIREITO

ANE CAROLINE KLEINUBING SCHEFFER

**O CONTROLE JURISDICIONAL NOS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT*  
INSTAURADOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

FLORIANÓPOLIS, SC

2025

ANE CAROLINE KLEINUBING SCHEFFER

**Título: O CONTROLE JURISDICIONAL NOS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT*  
INSTAURADOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Orides Mezzaroba  
Coorientador: Prof. Dr. Marcos Fey Probst

FLORIANÓPOLIS, SC

2025

Scheffer, Ane Caroline Kleinubing

O controle jurisdicional nos processos de impeachment instaurados no Estado de Santa Catarina / Ane Caroline Kleinubing Scheffer ; orientador, Orides Mezzaroba, coorientador, Marcos Fey Probst, 2025.

124 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2025.

Inclui referências.

1. Direito. 2. impeachment. 3. controle jurisdicional. 4. devido processo legal. I. Mezzaroba, Orides . II. Probst, Marcos Fey . III. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. IV. Título.

ANE CAROLINE KLEINUBING SCHEFFER

**O CONTROLE JURISDICIONAL NOS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT*  
INSTAURADOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA**

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 13 de outubro de 2025, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

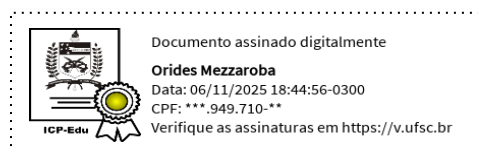
Prof Orides Mezzaroba, Dr.  
Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Marcos Fey Probst, Dr.  
Instituição Universidade Federal de Santa Catarina

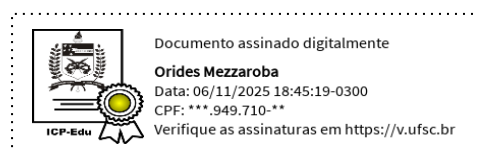
Prof. João dos Passos Martins Neto, Dr.  
Instituição Centro de Ciências Jurídica/UFSC

Samuel da Silva Mattos  
Membro externo

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestra em Direito.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Prof. Dr. Orides Mezzaroba  
Orientador

Florianópolis, 2025.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade de aprendizado e convivência em um ambiente de saudável diversidade cultural.

Agradeço à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina pelo apoio permanente.

Agradeço à minha família, pelo apoio, compreensão e incentivo em todos os momentos.

“A responsabilidade é, em verdade, ínsita aos regimes democráticos. Para além de seu conceito estritamente jurídico, traduz uma virtude política, condição de participação na vida pública.” (ADPF 378/DF, Ministro Edson Fachin, 2015, p. 55)

## RESUMO

A presente dissertação investiga o balizamento do rito de tramitação de processo de *impeachment* contra Governador do Estado, com foco nos processos instaurados no Estado de Santa Catarina, especificamente nas Representações nº 0001.5/2020 e 0002.6/2020. O objetivo consiste em analisar o controle jurisdicional dos atos praticados pela Assembleia Legislativa no exercício de sua prerrogativa institucional de admitir e autorizar a instauração de processo por crime de responsabilidade, considerando os princípios do Estado Democrático de Direito, da separação dos poderes e do devido processo legal. Adota-se o método de abordagem dedutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica e documental, a partir da análise da Constituição Federal, da Lei nacional nº 1.079/1950 e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. A pesquisa demonstra que, embora o instituto do *impeachment* tenha natureza político-administrativa, a jurisdição constitucional pode ser legitimamente acionada para resguardar os princípios fundamentais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa. O estudo do caso revela a existência de lacunas normativas na legislação de regência da matéria e controvérsias interpretativas quanto ao rito de tramitação processual, o que reforça a necessidade de uniformidade procedimental e segurança jurídica. Conclui-se que o controle jurisdicional, quando exercido no limite da estrita legalidade procedimental do processo de *impeachment*, constitui instrumento legítimo de proteção de direitos fundamentais, de garantias processuais e de preservação da ordem democrática nos processos de responsabilização política, assegurado o juízo jurídico-político de competência do Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** *Impeachment*; Controle jurisdicional; Devido processo legal; Estado Democrático de Direito; Santa Catarina.

## ABSTRACT

This dissertation investigates the impeachment process against a State Governor, focusing on the proceedings instituted in the State of Santa Catarina, specifically Representations nº 0001.5/2020 and 0002.6/2020. The objective is to analyze the jurisdictional control of the acts performed by the Legislative Assembly in the exercise of its institutional prerogative to admit and authorize the initiation of proceedings for crimes of responsibility, considering the principles of the Democratic Rule of Law, the separation of powers, and due process of law. The research adopts a deductive approach, using bibliographic and documentary techniques, based on the analysis of the Federal Constitution, Nacional Law nº 1.079/1950, and the jurisprudence of the Federal Supreme Court and the Court of Justice of the State of Santa Catarina. The study demonstrates that, although the impeachment process has a political-administrative nature, constitutional jurisdiction may be legitimately invoked to safeguard the fundamental principles of due process, adversarial proceedings, and the right to a full defense. The case study reveals normative gaps in the legislation governing the matter and interpretative controversies regarding the procedural rules, which reinforces the need for procedural uniformity and legal certainty. It concludes that judicial review, when exercised within the strict bounds of procedural legality in impeachment proceedings, constitutes a legitimate instrument for protecting fundamental rights, procedural guarantees, and the preservation of democratic order in political accountability processes, while respecting the legal-political judgment entrusted to the Legislative Branch.

**Keywords:** Impeachment; Judicial review; Due process of law; Democratic Rule of Law; Santa Catarina.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|       |                                                    |
|-------|----------------------------------------------------|
| ADPF  | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| ADI   | Ação Direta de Inconstitucionalidade               |
| AgR   | Agravo                                             |
| AI    | Agravo de Instrumento                              |
| ALESC | Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina |
| ALERJ | Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro |
| CRFB  | Constituição da República Federativa do Brasil     |
| CESC  | Constituição do Estado de Santa Catarina           |
| DOU   | Diário Oficial da União                            |
| MS    | Mandado de Segurança                               |
| PGR   | Procuradoria Geral da República                    |
| RE    | Recurso Extraordinário                             |
| RLC   | Reclamação                                         |
| STF   | Supremo Tribunal Federal                           |
| TJ/SC | Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina    |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                                                          |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                                                   | <b>16</b> |
| <b>2</b> | <b>RETROSPECTO DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA .....</b>                                                                  | <b>18</b> |
| 2.1      | RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO DIREITO COMPARADO: ORIGEM BRITÂNICA E NORTE-AMERICANA DO <i>IMPEACHMENT</i> .....                                          | 19        |
| 2.2      | CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> .....                                                                                | 24        |
| 2.3      | EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO <i>IMPEACHMENT</i> NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....                                                                    | 31        |
| <b>3</b> | <b>A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO RITO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS DE <i>IMPEACHMENT</i> .....</b> | <b>40</b> |
| 3.1      | LEI NACIONAL Nº 1.079, DE 1950: FILTRAGEM CONSTITUCIONAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....                                        | 40        |
| 3.1.1    | Mandado de Segurança nº 20.941/DF – <i>Impeachment</i> José Sarney (1989) 43                                                                             |           |
| 3.1.2    | Mandado de Segurança nº 21.564/DF – <i>Impeachment</i> Fernando Collor de Melo (1992).....                                                               | 49        |
| 3.1.3    | Mandado de Segurança nº 21.623/DF – <i>Impeachment</i> Fernando Collor de Melo (1992).....                                                               | 54        |
| 3.1.4    | Mandado de Segurança nº 21.689/DF – <i>Impeachment</i> Fernando Collor de Melo (1992).....                                                               | 60        |
| 3.2      | ADPF Nº 378/DF – <i>IMPEACHMENT</i> DILMA ROUSSEF (2015): JULGADO PARADIGMA PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA .....                                           | 62        |
| 3.3      | RITO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....                                                                   | 82        |
| 3.3.1    | Agravo Regimental na Reclamação nº 42.358/RJ .....                                                                                                       | 82        |
| 3.3.2    | Agravo Regimental na Reclamação nº 46.835/RJ .....                                                                                                       | 86        |
| 3.3.3    | Agravo Regimental na Reclamação nº 47.666/RJ .....                                                                                                       | 88        |
| 3.4      | RITO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO DE CASSAÇÃO DO MANDATO DE VEREADOR .....                                                                                  | 90        |

|          |                                                                                                                             |            |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4</b> | <b>CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DO RITO DE FUTUROS PROCESSOS DE <i>IMPEACHMENT</i> EM SANTA CATARINA.....</b>         | <b>98</b>  |
| 4.1      | O RITO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE <i>IMPEACHMENT</i> INSTAURADOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA .....                      | 98         |
| 4.1.1    | Mandado de segurança nº 5024826-64.2020.8.24.0000 impetrado perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina ..... | 99         |
| 4.1.2    | ADPF 740/SC – <i>Impeachment</i> Carlos Moisés da Silva (2020-2021) ....                                                    | 101        |
| 4.2      | PROJETO DE LEI 1388, DE 2023 – SENADO FEDERAL .....                                                                         | 102        |
| 4.3      | ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO – ALESC .....                                                                                      | 112        |
| <b>5</b> | <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                                                      | <b>118</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                    | <b>120</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se propõe a analisar o rito de tramitação dos processos de *impeachment* instaurados no âmbito do Estado de Santa Catarina (Representações nº 0001.5/2020 e 0002.6/2020), à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da Lei nacional nº 1.079, de 1950, com vistas à uniformidade e maior estabilidade das relações jurídicas, um tema de crescente relevância no cenário político e jurídico brasileiro. Para tanto, utilizou-se o método de abordagem dedutivo.

Especificamente quanto ao rito relativo à tramitação processual de denúncia contra Governador de Estado por crime de responsabilidade, observam-se lacunas normativas na Lei nacional nº 1.079, de 1950, o que confere certo grau de autonomia ao Poder Legislativo Estadual e ao Tribunal Especial de Julgamento do *Impeachment* no delineamento dos atos e prazos processuais.

Adicionalmente, verificam-se recorrentes demandas judiciais questionando a legitimidade constitucional de dispositivos da mencionada Lei do *Impeachment*, editada em período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

No exercício de filtragem constitucional, o Supremo Tribunal Federal entendeu que supradita legislação foi apenas parcialmente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, culminando no estabelecimento de paradigma para processo de *impeachment* de Presidente da República, quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378/DF, tendo sido Relator para o acórdão o Ministro Roberto Barroso.

Nesse contexto, o primeiro capítulo investiga a natureza jurídica do processo de *impeachment*, seu histórico, evolução constitucional no ordenamento jurídico brasileiro e relação com a governabilidade no presidencialismo de coalizão. O segundo, aborda o processo de filtragem constitucional dos dispositivos da Lei nacional nº 1.079, de 1950, relativos ao processo de *impeachment* de Governador de Estado, pelo Supremo Tribunal Federal, após a promulgação da Constituição Federal de 1988. O terceiro capítulo examina a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e Tribunais de Justiça acerca da tramitação processual de denúncias contra Presidente da República e, especialmente, Governador de Estado, por crime de

responsabilidade, inclusive quanto às questões *interna corporis*. Por derradeiro, o quarto capítulo busca identificar o balizamento do rito de tramitação dos processos de *impeachment* instaurados no Estado de Santa Catarina, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Justiça do Estado e da legislação pertinente à matéria, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da segurança jurídica, do sistema de freios e contrapesos e a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos.

## 2 RETROSPECTO DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* NO SISTEMA PRESIDENCIALISTA

O instituto do *impeachment*, como mecanismo de responsabilização política de autoridades públicas por atos lesivos aos interesses gerais do Estado praticados durante o exercício do próprio cargo e relacionados às funções desempenhadas, encontra-se previsto em grande parte dos regimes constitucionais, sobretudo os presidencialistas. (ARABI, 2023, p. 151)

**Nos países de sistema presidencialista, prevalece a estruturação do modelo de responsabilização do Presidente pela via do impeachment, atribuído essencialmente aos órgãos parlamentares**, dividindo-se as funções de acusação e julgamento entre suas casas (quando não se trate de sistema unicameral). É o que ocorre, com algumas relevantes distinções, em países como o Brasil [...], Argentina, Chile, Colômbia, Coreia do Sul, Equador, Filipinas, Honduras, México, Paraguai, República Dominicana, entre outros.

Diversamente, porém, há países de sistema parlamentar ou semipresidencialista nos quais se encontram previsões de responsabilização política similares – para além dos institutos próprios desses modelos, como o voto legislativo de desconfiança – com a formulação da acusação pelo Poder Legislativo e o julgamento atribuído a outra instituição, seja um próprio órgão judicial da jurisdição comum ou ao Tribunal Constitucional (como ocorre na Bélgica e nos Países Baixos, em relação a seus ministros membros do gabinete, além da Itália, em relação ao Presidente da República), ou mesmo a um tribunal misto constituído especialmente para o julgamento de processos de impeachment (como é o caso da Finlândia e da Islândia), havendo ainda previsões que aludem, até mesmo, à realização de referendos populares para o afastamento ou confirmação do Presidente (como se pode identificar na Áustria). Há disposições constitucionais similares ao impeachment também em outros países semipresidencialistas como a França, Portugal e a Romênia. (ARABI, 2023, pp. 151-152) (Grifos acrescentados)

As origens do instituto do *impeachment* remontam à monarquia britânica do século XIV. Antes que fosse instituto amplamente previsto em regimes republicanos, o *impeachment* foi inicialmente utilizado na Inglaterra, apenas séculos depois foi incorporado pelo modelo constitucional norte-americano e então adaptado a uma república presidencialista. (ARABI, 2023, p. 23; GALUPPO, 2016, pp. 24-25)

A incorporação do *impeachment* britânico nos Estados Unidos iniciou com as colônias britânicas na América do Norte. No período colonial americano, a utilização do *impeachment* seguia parâmetros próximos aos da Inglaterra. Após a independência norte americana, com sua prévia adoção colonial e regulamentação

nas Constituições de alguns Estados, os membros da Convenção da Filadélfia estabeleceram na Constituição estadunidense de 1787 os contornos que permitiram um novo desenvolvimento do instituto, com base em limites constitucionais, em um modelo republicano e presidencialista. (ARABI, 2023, pp. 61-62)

No Brasil, o instituto do *impeachment* teve origem ainda no período imperial, passando por sua apropriação republicana em 1891 até a ordem constitucional vigente de 1988. (ARABI, 2023, pp. 154-155)

Este capítulo aborda a evolução histórica do instituto do *impeachment* – no direito comparado da Inglaterra e dos Estados Unidos da América, assim como no ordenamento constitucional brasileiro –, seu conceito e natureza jurídica.

## 2.1 RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO DIREITO COMPARADO: ORIGEM BRITÂNICA E NORTE-AMERICANA DO *IMPEACHMENT*

O *impeachment* tem origem no direito anglo-americano, podendo ser entendido como o procedimento com fundamento constitucional de destituição de detentor de poder político por meio de um processo jurídico-administrativo guiado por parâmetros formais e materiais previamente estabelecidos.

Interessante verificar que um instituto marcadamente relacionado ao sistema presidencialista reporte sua matriz de concepção ao antagônico parlamentarismo, mais especificamente no Reino Unido. Desde sua concepção no contexto monárquico do Reino Unido, o *impeachment* foi idealizado como um instrumento político-constitucional e criminal de destituição dos ministros do Rei pelo Parlamento. (GALINDO, 2016, p. 22)

Não obstante o princípio corrente da irresponsabilidade do monarca (*the king can do no wrong*), ainda em meados da Idade Média, precisamente em 1376, o instituto do *impeachment* foi utilizado pela primeira vez no incipiente Parlamento inglês, como forma de responsabilização de agentes públicos por atos ilícitos. Entretanto, detinha essência criminal, estando seu aspecto político em segundo plano. (GALINDO, 2016, p. 23)

Alguns inconvenientes institucionais depuseram em desfavor do *impeachment* britânico: (I) trata-se de processo penal que supõe um crime previsto e punido pela legislação penal, não aplicável às infrações que não constituam crimes; (II) há espaço para que o Rei possa paralisar a ação penal contra o Ministro, abstendo-se de convocá-lo ou até mesmo dissolvendo o parlamento; (III) o monarca ainda pode conceder indulto ou anistia ao ministro. (BONAVIDES, 2003, p. 326)

Considerando essas peculiares problemáticas, o sistema britânico concebeu o denominado “*motion of no confidence*” (moção ou voto de desconfiança), que permite ao parlamento destituir o ministro pela simples ausência de confiança política, dispensando-se anterior enquadramento típico-penal.

Tal mecanismo se adaptou de forma bastante programática ao sistema parlamentarista, sobretudo pelo fato de que o Primeiro-Ministro, por regra, ser eleito por coalizões do próprio parlamento.

Assim sendo, de acordo com Galuppo (2016, p. 24) “o pressuposto da moção de desconfiança é que o primeiro-ministro tem o dever, senão jurídico, pelo menos político, de manter a maioria no parlamento”.

A aplicação do voto de desconfiança pode ser verificada pela primeira vez no século XVIII, com a destituição do Primeiro-Ministro Robert Walpole, no ano de 1742. Contudo, o fortalecimento do referido instituto se deu efetivamente no século seguinte, com o correspondente enfraquecimento do *impeachment*.

O voto de desconfiança não é um instrumento utilizado com frequência no Reino Unido. Em termos históricos, o Parlamento tem tido muita cautela com ele, procurando sempre respeitar a periodicidade eleitoral e a correspondente vontade popular nas eleições gerais para o Parlamento.

Sendo assim, verifica-se que o *impeachment* não se constitui como derivação adaptada do voto de desconfiança. Cada instituto possui suas características e desdobramentos próprios, não havendo identidade prática ou jurídica entre ambos, salvo suas origens institucionais britânica.

O *impeachment* permanece na ordem constitucional britânica, contudo não é utilizado há mais de 200 anos, pelas razões e obstáculos prático-processuais já esboçados.

Registre-se que no *impeachment* britânico, a forma monárquica de governo impedia que o Rei fosse alvo de medidas de destituição ou afastamento do cargo, abrangendo tão somente a destituição e responsabilização de seus representantes.

Avançando na história, com a declaração de independência norte-americana em relação à Inglaterra e a adoção da forma republicana e presidencialista de governo, implementou-se na Constituição dos Estados Unidos inovadores sistemas de *check and balances* (freios e contrapesos) a partir de uma distribuição institucional de poderes – tripartite, inclusive com acentuada responsabilização dos agentes públicos.

Galuppo leciona que foi a Constituição Norte-Americana que primeiro estabeleceu “um sistema eficiente para se controlar o poder, [...] capaz de impedir ao mesmo tempo a dissensão por parte de uma minoria e o governo em causa própria por parte de uma elite” (p. 23).

O delineamento do instituto do *impeachment* nos contornos modernos ocorreu com o presidencialismo norte-americano, a partir da estrutura institucional-constitucionalista sistematizada pelos Federalistas, a qual serviu de parâmetro para vários países latino-americanos, a exemplo do Brasil. (MADISON, HAMILTON, JAY, 1787–1789)

Dessa forma, apesar de seu surgimento na Inglaterra medieval, pode-se afirmar que o instituto do *impeachment* do modo que o conhecemos hoje foi criado pelo constitucionalismo norte-americano do século XVIII. (GALUPPO, 2016, p. 25)

Segundo Paulo Brossard, há diferenças profundas entre o *impeachment* inglês e o norte-americano, que podem ser assim sintetizadas:

Na Inglaterra, o *impeachment* atinge a um só tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça. Em outras palavras, a diferença básica entre o *impeachment* inglês e o norte-americano está em que, na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lordes julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo toda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o Senado Americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame da criminalidade do fato quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário. (BROSSARD, 1992, p. 22).

Até o momento, nos Estados Unidos, apenas dois presidentes sofreram processo de *impeachment*: Andrew Johnson, em 1868, e Bill Clinton, em 1998, mais de cem anos depois (CAMARGO, VIEIRA E ANDRADE, 2016, p. 9)

Em adição, também sofreram processo de *impeachment* naquele país, alguns secretários (ministros), juízes federais, como o juiz Walter Nixon – não confundir com o presidente americano Richard Nixon –, e os juízes da Suprema Corte Samuel Chase e William Douglas, conforme leciona Marcelo Campos Galuppo (2016), o qual conclui:

Todos eles, com exceção de William Douglas, foram acusados (impeached) pela Câmara dos Deputados (House of Representatives)<sup>1</sup>, mas apenas Walter Nixon foi condenado por dois terços do Senado, e definitivamente removido do cargo. No caso de Johnson, apenas um voto a mais no Senado teria determinado sua remoção definitiva do cargo. No caso de Clinton, ainda seriam necessários mais 17 votos para condená-lo, em um universo de 100 senadores. (GALUPPO, 2016, p. 27-28)

Apesar de os Estados Unidos da América nunca levarem a efeito a destituição de um presidente pela via do *impeachment*, o instituto consta nos artigos 5 da Seção 2 e nos artigos 6 e 7 da Seção 3, ambas da Constituição Americana, *in verbis*:

#### **Section 2**

[...]

The House of Representatives shall choose their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.

#### **Section 3**

[...]

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.

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

---

<sup>1</sup> Segundo Paulo Brossard, nos Estados Unidos da América, o impedimento pela *House of Representatives* não afasta provisoriamente a autoridade de suas funções. (BROSSARD, 1992, p. 148). Além disso, o impedimento não exige 2/3 de reprovação pela *House*.

be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

Nota-se que as previsões constitucionais norte-americanas guardam estreita ligação com o modelo adotado no Brasil, especialmente ao outorgar a competência para iniciar o “poder do *impeachment*” à Casa dos Representantes, equivalente à Câmara dos Deputados, e o julgamento dos processos ao Senado, presidido o tribunal de julgamento pelo “Chefe da Justiça” (Presidente da Suprema Corte americana), além do *quorum* de 2/3 (dois terços) dos membros presentes.

Reflexões teóricas e jurídicas emergiram quando da construção da Constituição dos Estados Unidos, inclusive quanto ao delineamento do instituto do *impeachment*, no contexto de instituição da forma federativa de Estado, do republicanismo, do presidencialismo e da democracia representativa americana, sendo Os Artigos Federalistas, coletânea de artigos redigidos por Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay (1787–1789), publicados em jornais norte-americanos como forma de discutir a configuração político-jurídica do federalismo, o mais célebre à época.

No artigo LXV, os autores dissertam acerca das diferenças essenciais entre o instituto do *impeachment* e o processo criminal comum, destacando que o *impeachment* tem como propósito combater os excessos porventura praticados pelo Presidente e outros agentes públicos quando do exercício do poder a eles atribuídos por meio de eleição.

A partir dessa premissa, Hamilton, Madison e Jay refletem que não seriam os tribunais ou júris, essencialmente imparciais, as instâncias apropriadas para julgamento desses casos, sobretudo pelas consequências e complexidade a eles intrínsecos. (MADISON, HAMILTON e JAY, 1787–1789, pp. 343-347)

A competência do Senado decorreria da prática de crimes que procedem da má conduta pública de agentes políticos, integrantes da alta administração pública, ou, em outras palavras, do abuso ou da violação de um mandato público.

Concluem Hamilton, Madison e Jay que o processo de *impeachment*, portanto, possui natureza política, pois se relaciona sobretudo com danos causados diretamente à própria sociedade. (MADISON, HAMILTON e JAY, 1787–1789, p. 343)

Ainda no artigo LXV, os autores arrazoam sobre a impossibilidade de a iniciativa – instauração do *impeachment* – e o julgamento serem feitos pela Suprema Corte (MADISON, HAMILTON e JAY, 1787–1789, p. 345):

A necessidade de um Tribunal numeroso para o julgamento de *impeachments* é igualmente ditada pela natureza do caso. Este jamais poderá ficar preso – seja na formulação do crime pelos demandantes, seja na sua interpretação pelos juízes – a regras tão estritas como as que, em casos comuns, servem para limitar o grau de liberdade do tribunal em defesa da garantia pessoal. Nenhum júri se interporá entre os juízes que deverão pronunciar a sentença legal e a parte que a deverá receber ou sofrer. A tremenda liberdade de que um tribunal de *impeachments* deve necessariamente gozar para determinar a honra ou a infâmia das figuras mais respeitadas e destacadas da comunidade proíbe a entrega dessa missão a um pequeno número de pessoas.

Sob essa perspectiva, a ordem constitucional norte-americana aponta para a natureza mista conferida ao instituto do *impeachment*, qual seja, jurídica e política, afastando, portanto, a ideia de que o instituto seria um processo puramente político, a exemplo da manifestação de Paulo Brossard em sua obra. (BROSSARD, 1992, p. 22)

## 2.2 CONCEITUAÇÃO E NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

A possibilidade de aplicar-se aos governantes o princípio da responsabilidade pode ser considerada o traço distintivo do Estado moderno, segundo leciona Paulo Brossard (1992). Assim, “visando tornar efetiva a responsabilidade do Poder Executivo, a Constituição adotou um processo parlamentar, fiel ao princípio de que toda a autoridade deve ser responsável e responsabilizável” (1992, p. 4).

A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o *impeachment* constitui eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia. (1992, p. 7)

O instituto do *impeachment* é utilizado para identificar o processamento e julgamento do Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade, decorrente de um mecanismo de controle político-administrativo do Poder Legislativo.

De acordo com o art. 86 da Constituição Federal, além do Presidente da República, podem também sofrer o processo de *Impeachment*, os Governadores, os Prefeitos, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União e, em alguns casos, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A Carta Magna conferiu privativamente ao Poder Legislativo a função atípica, de natureza jurisdicional, de autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como, processar e julgá-los nos crimes de responsabilidade; reproduzida, parcialmente, por simetria, no art. 40 da Constituição do Estado de Santa Catarina, o qual reproduzo:

Art. 40. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

XX – processar ~~e julgar~~ o Governador e o Vice-Governador do Estado nos crimes de responsabilidade, bem como os Secretários de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

[ADI STF 1628, de 1997 (execução da expressão "e julgar", do inciso XX, do art. 40). Decisão Final pela inconstitucionalidade da expressão. DJ. 24.11.2006]

Na ADI 1628/SC o Supremo Tribunal Federal assentou a competência do tribunal de jurisdição mista previsto no art. 78, § 1º, da Lei nacional nº 1.079/1950, para julgamento do Governador nos crimes de responsabilidade.

Na esfera infraconstitucional, a Lei nacional nº 1.079, de 10 de abril de 1950, elaborada sob a égide da Constituição de 1946, “Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”, prevendo, em âmbito estadual, o julgamento por tribunal especial de julgamento, de jurisdição mista, composto por cinco membros do Poder Legislativo e cinco desembargadores, nestes termos:

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o

exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento fôr de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

Assim sendo, a Constituição Federal, a Lei nacional nº 1.079/1950 e os Regimentos Internos dos Poderes Legislativos são o arcabouço normativo a ser considerado para fins de responsabilização de infrações político-administrativa por parte de Chefe do Poder Executivo estadual.

Qualquer cidadão que entenda presentes os requisitos constitucionais e legais para responsabilização político-administrativa de Chefe de Estado é parte legítima para propor denúncia ao Poder Legislativo, consoante previsão do art. 41 da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

A natureza político-administrativa do processo e da correspondente sanção decorrente do *impeachment* restou, há muito, sedimentada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, consoante palavras do eminente Ministro Celso de Mello, *in verbis*:

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

O processo de *impeachment*, promovido contra o Chefe de Estado pela prática de crime de responsabilidade, quer em virtude da função instrumental que desempenha, quer em razão da natureza mesma das infrações que justificam a sua instauração, não legitima a imposição de qualquer sanção que ofenda a incolumidade do status libertatis do Presidente da República. (STF, HC 70.055, Relator Ministro Ilmar Galvão, julgamento em 04.3.1993) (Grifos acrescentados)

Nesse sentido, o *impeachment* ostenta, na formatação adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro, feição de instrumento constitucional de controle – político e administrativo.

Enquanto prerrogativa constitucional de controle político-administrativo do Poder Legislativo, detém o instituto do *impeachment* natureza eminentemente política, porquanto tem o condão de alterar a relação entre os poderes políticos do Estado, conforme informa Bonifácio José Suppes de Andrada:

[...] **argumento ser o impeachment um instrumento político e jurídico.** Essa definição parte de uma premissa bastante simples. **O impeachment é uma decisão política porque se discute uma mudança no eixo do sistema de governo.** O impeachment não só destitui o presidente, mas forma um novo governo. A isso, chamarei “efeito destrutivo-constutivo”. **O impeachment é também jurídico porque está definido constitucionalmente.** O impeachment assume essa dupla feição independentemente do órgão julgador designado pela Constituição. A escolha institucional, no entanto, não é irrelevante e sem consequências.

[...]

**Em sistemas legislativo-dominantes, como entendo ser o brasileiro, a decisão final está a cargo do Poder Legislativo.** No desenho institucional adotado na CRFB/1988, a admissão, o processamento e o julgamento são competências repartidas entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. **Nessas circunstâncias, o legislativo é o intérprete final da CRFB/1988.** Por isto, parte do “mistério” se deve precisamente ao fato de a teoria constitucional ter associado a interpretação e a aplicação da constituição exclusivamente ao Poder Judiciário. (ANDRADA, 2024, pp. 113-114) (Grifos acrescentados)

A literatura jurídica clássica de Paulo Brossard (1992), provavelmente é a que mais enfaticamente ressalta a politicidade do *impeachment*. O autor compôs o Supremo Tribunal Federal durante o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello e, certamente, é o mais notório crítico da possibilidade de controle judicial de constitucionalidade (ANDRADA, 2024, p. 116). Nessa senda, leciona Paulo Brossard (1992, p. 75), após a análise do instituto em outros países:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, **o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é obvio a adoção de critérios jurídicos.** Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário. (Grifos acrescentados)

Epitácio Pessoa antes de chegar à Presidência e à Corte Internacional de Haia, enquanto Senador, proferiu em parecer:

[...] o impeachment não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo. (1911 *apud* BROSSARD, 1992, pp. 81-82)

Imprescindível destacar que o *impeachment* é um processo de natureza essencialmente política, com previsão constitucional, dotado de procedimento jurídico-legal específico a ser observado para a sua propositura e instauração.

A natureza jurídico-constitucional do instituto do *impeachment* reside na exigência da incidência de crime de responsabilidade; afastados os crimes comuns, cujas sanções penais são exclusivamente aplicadas pelo Poder Judiciário.

Os artigos 86, *caput*, e 102, I, “b”, ambos da Constituição Federal de 1988, estabelecem que o Presidente da República, nas infrações penais comuns, admitida a acusação, será processado e julgado perante o Supremo Tribunal Federal.

De outra forma, nos crimes de responsabilidade, prevê o precitado artigo 86 que, admitida a acusação, o Presidente da República será submetido a julgamento perante o Senado Federal.

Nessa senda, preleciona o constitucionalista José Afonso da Silva (2016) acerca da distinção entre crime de responsabilidade e crime comum:

No presidencialismo, o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito a sanções de perda do cargo por infrações definidas como crime de responsabilidade, apurada em processo político-administrativo realizado pelas Casas do Congresso Nacional.

O Presidente da República poderá, pois cometer crimes de responsabilidade e crimes comuns, estes definidos em legislação penal comum e especial. Aqueles distinguem-se em *infrações políticas*: atentado contra a União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício de direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País (art. 85, I-V), e crimes funcionais, como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V-VII). (pp. 556-557)

Não obstante a nomenclatura, destaca-se que o crime de responsabilidade não se configura propriamente como crime, mas sim como infração político-administrativa, vez que prescinde dos elementos de ilicitude penal da tipicidade e da antijuridicidade, conforme lecionam Luiz Alberto David de Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior (2021):

Os crimes de responsabilidade não são crimes, em sentido próprio, mas, na verdade, constituem infrações político-administrativas, cuja incidência enseja o chamado processo de *impeachment*.

[...]

Somente os atos que caracterizam **crimes de responsabilidade** – que, como se disse, **não são crimes propriamente ditos, mas infrações político-administrativas** – podem provocar o *impeachment*.

Para perfeita compreensão do tema, é importante reconhecer que o crime de responsabilidade não é um delito propriamente dito, mas uma **infração de caráter político-administrativo. Logo, sua configuração não viceja a existência de tipicidade e antijuridicidade, mas sim um juízo congressional de oportunidade e conveniência.**

Bem por isso, o crime de responsabilidade desafia o processo de impeachment, enquanto o crime, em sentido estrito, só pode ensejar um processo criminal dedutível perante as instâncias do Poder Judiciário. (2021, p. 369) (Grifos acrescentados)

No mesmo sentido, quanto à natureza jurídica do instituto do *impeachment*, é o voto proferido pelo Relator, Ministro Celso de Mello, no julgamento do Referendo em Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190/RJ, aprovado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal:

Parte expressiva da doutrina, ao examinar a natureza jurídica do crime de responsabilidade, situa-o no plano político-constitucional [...]. Há alguns autores, no entanto, como AURELINO LEAL [...], que qualificam o crime de responsabilidade como instituto de direito criminal.

Por entender que **a natureza jurídica do “crime de responsabilidade” permite situá-lo no plano estritamente político-constitucional, revestido de caráter evidentemente extrapenal, não posso deixar de atribuir, a essa figura, a qualificação de ilícito político-administrativo, desvestida, em consequência, de conotação criminal [...]**

Com efeito, o crime comum e o crime de responsabilidade são figuras jurídicas que exprimem conceitos inconfundíveis. O crime comum é um aspecto da ilicitude penal. **O crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa.** O legislador constituinte utilizou a expressão crime comum, significando ilícito penal, em oposição a crime de responsabilidade, significando infração político-administrativa (pp. 13-16). (Grifos acrescentados)

Não atribuir a conotação criminal de tipicidade e antijuridicidade aos crimes de responsabilidade não significa que qualquer ato do Chefe do Poder Executivo é capaz de ensejar processo de *impeachment*, todavia, ressalte-se a tipicidade aberta das infrações político-administrativas elencadas no rol dos incisos do art. 85 da Carta Magna, em oposição aos tipos fechados dos ilícitos penais.

Tendo em vista a tipicidade aberta dos crimes de responsabilidade, destacam os Consultores Legislativos do Senado, João Trindade Cavalcante Filho e Juliana Magalhães Fernandes Oliveira (2016, pp. 3 e 5), que atuaram no assessoramento do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, a necessária existência de base jurídica e do fator político para responsabilização do Chefe do Poder Executivo:

Diante disso, é preciso, antes de mais nada, questionar: **o que legitima um processo de impeachment na Constituição Federal de 1988 (CF), considerando ainda a roupagem aberta dos tipos de crimes de responsabilidade presentes no rol do seu art. 85?** Realizando uma leitura atenta daquelas hipóteses constitucionais **é possível observar que dificilmente um Chefe do Poder Executivo conseguiria cumprir seu mandato sem infringir alguns dos ditames previstos no dispositivo.**

Entretanto, é necessário delimitar o alcance dessa responsabilização, pois não é qualquer ato previsto no art. 85 da Constituição e especificado na Lei que pode ser considerado como crime de responsabilidade. De fato, os atos devem ser graves e intensos o bastante para atentar contra a Constituição e para legitimar a abertura de um processo de impeachment. Os atos devem colocar em risco bens jurídicos ligados aos fundamentos da República, ao Estado Democrático de Direito, aos princípios que informam uma administração proba e eficiente, às diretrizes normativas orçamentárias, entre outras situações imprescindíveis à estabilidade política, econômica e jurídica do país.

[...]

Nesse sentido, **o impeachment resulta como um mecanismo de concretização da própria independência e harmonia entre os Poderes.** Trata-se de, nas palavras célebres de Montesquieu, evitar o abuso e o arbítrio de um dos órgãos da soberania. Obviamente, não se está aqui defendendo o crime de responsabilidade como instituto meramente político. Não. Se assim fosse, o que teríamos seria um verdadeiro voto de desconfiança ou, quando muito, um recall parlamentar. Na realidade, **o impeachment, por sua natureza jurídica híbrida, exige a base jurídica (a existência de uma conduta tipificada como crime de responsabilidade) e o fator político (o entendimento de que a conduta tipificada se qualifica como um atentado à Constituição).** (Grifos acrescentados)

## 2.3 EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO *IMPEACHMENT* NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Originário da Inglaterra e adaptado nos Estados Unidos, a partir da influência norte-americana, as constituições de outros países republicanos passaram a prever o processo de *impeachment*, assim como outros mecanismos de freios e contrapesos. (GALUPPO, 2016, p. 28)

No Brasil a primeira constituição a prever o processo de *impeachment*, nos moldes atuais, foi a Constituição de 1891, primeira constituição brasileira pós proclamação da República, em 1889, assim expreso:

### CAPÍTULO V Da Responsabilidade do Presidente

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

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

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

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

[...]

Art. 57. [...]

[...]

§ 2º - O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este os Juizes federais inferiores.

Todavia, a primeira previsão brasileira de um instituto semelhante ao *impeachment* antecede a República. Ainda durante o período imperial, a outorgada Constituição de 1824 já fazia menção a instituto similar, porém as noções de responsabilidade do governo eram muito incipientes. (ARABI, 2023, p. 155)

De acordo com Paulo Brossard, a previsão de instituto semelhante ao *impeachment* na Constituição do Império de 1824, prevista em seus artigos 133 e 134, estabelecia responsabilização por crimes de responsabilidade cometidos pelos ministros. Contudo, assim como ocorria no direito britânico, o chefe de Estado, no caso o imperador, não podia ser responsabilizado por tais crimes, o que afasta esse instituto do instituto republicano. (BROSSARD *apud* Galuppo, 2016, p. 28)

Se a Constituição de 1824 afirmava que a pessoa do Imperador era inviolável e sagrada, não estando sujeita a qualquer tipo de responsabilidade (artigo 99), previa-se também a responsabilização dos Ministros de Estado, pelos quais o Poder Executivo do Imperador era exercido. O artigo 133 daquele texto constitucional afirmava essa possibilidade nos casos de traição; peita, suborno ou concussão; por abuso do poder; pela inobservância da lei; por condutas contrárias à liberdade, à segurança ou à propriedade dos cidadãos; bem como pela dissipação dos bens públicos.

A Constituição remetia à lei a especificação da natureza dessas ofensas, bem como a fixação de seu processamento (artigo 134). Entretanto, desde logo já assentava que a acusação dos ministros era atribuição da Câmara dos Deputados (artigo 38) e seu julgamento competia ao Senado (artigo 47, II).

A exigência do texto constitucional foi satisfeita pela Lei de 15 de outubro de 1827, que dispunha sobre a responsabilidade dos ministros, secretários e conselheiros de Estado. Sua regulamentação, porém, revelava uma responsabilidade de natureza penal, pelo que se assemelhava em grande medida ao instituto inglês, ainda que com escopo restrito às autoridades indicadas. (ARABI, 2023, pp. 155-156)

Com o fim do império e de sua prática parlamentarista, a Proclamação da República em 1889 – forma de governo estabelecida por todas as Constituições brasileiras a partir de 1891 – e a consolidação de um sistema presidencialista

permitiram a solidificação das bases políticas para a efetiva construção do *impeachment* no modelo constitucional brasileiro. (ARABI, 2023, p. 162)

A Constituição brasileira de 24 de fevereiro de 1891 foi fortemente influenciada pelo texto constitucional norte-americano, a partir do qual se adotou o sistema presidencialista, a periodicidade de mandatos, a forma federativa de Estado, a separação dos três Poderes (estando extinto o Poder Moderador) e os mecanismos de freios e contrapesos a ele inerentes (entre os quais o *impeachment*). Não obstante, apesar de se tratar de passo importante para a consolidação do Estado brasileiro – que passava a se chamar República dos Estados Unidos do Brasil – e das instituições nacionais, não se tratou da instauração de uma verdadeira democracia eletiva e participativa. Ao contrário, sua vigência foi marcada pela realização de pactos oligárquicos entre as elites agropecuárias, pela institucionalização de fraudes eleitorais, pelo coronelismo, pelo voto de cabresto e pela Política dos Governadores, aspectos que marcaram toda a República Velha, evidenciando “descompasso entre o texto constitucional e a realidade social, econômica, política e cultural brasileira”.

Como decorrência da forma de governo republicana, chefiada no Executivo pelo Presidente da República, passava-se a afirmar a responsabilidade legal dessa autoridade, em razão dos atos que praticava no exercício de suas funções. Dessa forma, teve-se pela primeira vez um tratamento constitucional específico sobre o *impeachment*, como forma de responsabilização política do Presidente da República. Suas principais características materiais e procedimentais foram também incorporadas com base na experiência norte-americana, embora já se buscasse atribuir peculiaridades, sobretudo na tentativa de atribuir maior especificidade às hipóteses que ensejariam a remoção do Presidente.

Essa conformação republicana do instituto, em distinção da antecedente forma imperial de responsabilização dos ministros e conselheiros de Estado, assumia natureza jurídica não criminal, tanto em relação às situações nas quais o *impeachment* poderia ser invocado quanto às sanções cuja aplicação era possível. Não obstante, manteve-se no texto constitucional a nomenclatura dos “crimes de responsabilidade”, na linha do que anteriormente já se adotava (ARABI, 2023, pp. 162-163)

Esse panorama das disposições iniciais sobre o *impeachment* no Brasil permite identificar suas principais contribuições: a confirmação da responsabilidade política dos governantes; a afirmação do *impeachment* como elemento da separação dos Poderes; a consolidação da separação entre o modelo penal e a responsabilização política; e a preservação do Estado contra possíveis abusos por parte dos governantes. (ARABI, 2023, pp. 168-169)

As Constituições brasileiras posteriores a de 1891 também passaram a prever a responsabilidade do Presidente da República. Assim, as Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 estabeleceram ser crimes de responsabilidade – a serem definidos em lei especial – os atos do Presidente da República que

atentassem contra a existência da União, a Constituição e a forma do governo federal, o livre exercício dos Poderes políticos, a probidade da administração, a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos, o gozo e exercício legal dos direitos políticos, individuais e sociais, as leis orçamentárias, o cumprimento das decisões judiciais e de outras leis. (BRANCO; MENDES, 2024, p. 538)

A primeira Constituição republicana não fixou prazo para a inabilitação da autoridade condenada em processo de responsabilidade por exercer função pública (art. 33, § 3º); a Constituição de 1934 o limitou em até cinco anos (art. 58, § 7º), seguida pela Carta de 1946 (art. 62, § 3º); a Constituição de 1967 fixou em cinco anos o período de inabilitação (art. 44, parágrafo único), e o mesmo fez a de 1969 (parágrafo único do art. 42); já a Constituição de 1988 estabeleceu o prazo de oito anos de inabilitação para o exercício de função pública. (BROSSARD, 1992, p. 11)

Afastando-se da tradição norte-americana, as constituições brasileiras estabeleceram rol taxativo de condutas aptas a constituir crimes de responsabilidade e instituíram a necessidade de edição de lei disciplinadora da tipificação e do rito de processamento dos crimes de responsabilidade. (GALUPPO, 2016, p. 29).

Com a promulgação da Constituição de 1934, houve significativas modificações nas previsões constitucionais sobre o rito do processo de *impeachment*. Sua vigência, porém, foi efêmera, tendo sido logo substituída pela Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas na implementação do Estado Novo. (ARABI, 2023, p. 172)

Quanto à especificação dos atos ensejadores do *impeachment* houve acréscimo de atos que dificultassem o cumprimento das decisões judiciais. Prevvia que a denúncia contra o Presidente deveria ser oferecida ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, que convocaria Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro daquela Corte, um membro do Senado Federal e um representante da Câmara dos Deputados. No que concerne ao procedimento, passou a prever o julgamento por tribunal especial, composto por três membros da Suprema Corte, três membros da Câmara dos Deputados e três membros do Senado Federal, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. (ARABI, 2023, p. 173)

Manteve-se a previsão constitucional de que o decreto de acusação implicaria o afastamento do Presidente da República do exercício do cargo, assim

como a limitação das sanções à perda de cargo, com a inabilitação para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis. Porém, promoveu-se a fixação do prazo máximo de cinco anos para a sanção de inabilitação, que passou a ser automática pela condenação e pela perda do cargo, por decisão do tribunal especial.

A Constituição de 1937 fora outorgada por Getúlio Vargas, no mesmo dia de implantação do período do Estado Novo, a qual continha as seguintes inovações quanto ao instituto do *impeachment*:

A Constituição de 1937, por sua vez, estabelecia que o julgamento do Presidente da República seria de competência do então chamado Conselho Federal, depois de aprovada a acusação por dois terços de votos da Câmara dos Deputados (artigo 86). Passava-se a exigir, portanto, o quórum qualificado para a admissão da acusação perante a Câmara, em inovação ao que se previa nos modelos anteriores e na Constituição norte-americana. A condenação perante o Conselho Federal, para a qual curiosamente não se estabelecia quórum qualificado específico, só poderia resultar nas mesmas sanções de perda do cargo e inabilitação.

Restaurava-se, assim, a sistemática da Constituição de 1891 de processamento e julgamento perante os órgãos do Poder Legislativo, aspecto que desde então se manteve em todos os textos constitucionais brasileiros.

[...]

Remetia-se à lei especial a especificação dessas condutas, bem como a regulação do procedimento de acusação, processo e julgamento, não obstante o Congresso, fechado por Getúlio Vargas em 1937, não tenha se reunido sob a vigência de tal Constituição.

[...]

A vigência dessa Constituição marcou-se, porém, por um período de governo autoritário e ditatorial, durante todo o qual o Congresso Nacional permaneceu fechado, de modo que essas disposições existiam apenas no papel. Aliás, seu artigo 187 previa a submissão daquele texto constitucional a plebiscito nacional, na forma regulada em decreto do Presidente da República, evento que nunca ocorreu. (ARABI, 2023, pp. 174-175) (Grifos acrescentados)

Referidas disposições sobre o *impeachment* e os crimes de responsabilidade foram essencialmente mantidas na Constituição de 1946. Conservou-se as competências de admissão da acusação pela Câmara dos Deputados (art. 59, I, CRFB/46), por maioria absoluta, e julgamento pelo Senado Federal (art. 62, CRFB/46), presidida, durante o julgamento, pelo Presidente do

Supremo Tribunal Federal e condenação por dois terços dos senadores, mantidas as sanções de perda de cargo com inabilitação de até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo de outras ações judiciais de responsabilização (art. 62, §§ 2º e 3º, CRFB/46).

Sob a vigência da Constituição de 1946 o legislador editou, em 1950, a Lei nacional nº 1.709, atualmente em vigor, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, em cumprimento do mandamento constitucional de regulação da matéria por lei especial.

Com o advento da Emenda Constitucional nº 4/1961, ainda sob a égide da Constituição de 1946, ocorreu a instauração do parlamentarismo, na primeira tentativa oficial de implementar esse sistema de governo no regime republicano brasileiro. (ARABI, 2023, p. 185)

A medida foi aprovada às pressas, após a renúncia de Jânio Quadros, em 25 de agosto de 1961, em decorrência da resistência que setores conservadores e militares tinham com a sucessão presidencial pelo vice-presidente, João Goulart, o qual assumiria a Presidência em 7 de setembro de 1961. (ARABI, 2023, p. 185)

A Emenda estabelecia que o Presidente da República seria eleito pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de votos para um mandato de cinco anos e instituía um Conselho de Ministros. Ao Presidente competiria nomear o Presidente do Conselho de Ministros, que indicaria os demais ministros de Estado. Todos os atos do Presidente da República, para que fossem válidos, deveriam ser referendados pelo Presidente do Conselho e pelo ministro competente, estabelecendo-se, ainda, o sistema de confiança parlamentar.

A medida, porém, durou apenas um ano e quatro meses, tendo em vista que foi amplamente rejeitada em plebiscito realizado em 6 de janeiro de 1963, quando 83% dos votos válidos manifestaram-se pela volta do presidencialismo, restaurando os poderes de João Goulart. A alteração foi, então, revogada pela Emenda Constitucional nº 6/1963, não obstante o governo democrático daquele Presidente logo chegasse ao fim pelo golpe militar de 1º de abril de 1964. (ARABI, 2023, pp. 185-186)

Relativamente ao *quorum* para instauração do processo de *impeachment*, a Constituição de 1891 não exigia maioria qualificada da Câmara dos Deputados (arts. 29 e 53), no mesmo sentido a Constituição de 1934 (art. 58, §§ 1º e 4º); a Constituição de 1937 demandou voto de dois terços da Câmara para que a acusação fosse admitida, a Carta de 1946 abandonou esta exigência, prevendo o voto da maioria absoluta (art. 59, I, e 88); a Carta de 1967 voltou a 1937 – dois

terços (arts. 42, I, e 85), no que foi repetido pela Constituição de 1969 (arts. 40, I, e 83) e seguido pela Constituição de 1988 (arts. 51, I, e 86). (BROSSARD, 1992, pp. 8-9).

A Constituição de 1988 consolidou a normatização do *impeachment* em um regime democrático-constitucional, mantendo o instituto como processo legal de apuração de responsabilidade política e conservando, em linhas gerais, o modelo concebido pela primeira Constituição republicana, porém introduzindo algumas modificações:

[...] (a) a Câmara dos Deputados deixou de ser órgão de acusação perante o Senado, ao fazer, sua acusação que lhe fosse formulada por qualquer cidadão; (b) hoje se limita a autorizar a instauração do processo, pelo voto de dois terços de seus membros; (c) instaurado o processo pelo Senado, o Presidente da República fica suspenso do exercício de suas funções; (d) por cento e oitenta dias; (e) se, em seis meses, o julgamento não tiver ocorrido, retorna ao exercício do cargo; (f) sem prejuízo do regular processamento do processo; (g) em caso de condenação, pelo voto de dois terços do Senado, o Presidente perde o cargo e fica inabilitado para o exercício de outra função pública, por oito anos. (BROSSARD, 1992, pp. 7-8)

A Carta Magna, em seu art. 85, define os crimes de responsabilidade do Presidente da República, promovendo a inclusão do Ministério Público no inciso II, e estabelece a competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade e as respectivas normas de processo e julgamento.

Nesse contexto, a enunciação no texto constitucional, em termos amplos, é meramente exemplificativa, devendo os crimes serem definidos em lei especial, nos termos do parágrafo único do sobredito art. 85. (BRANCO; MENDES, 2024, p. 538)

De acordo com a ordem constitucional vigente, configuram crimes de responsabilidade os atos que atentem contra a Constituição, especialmente: 1) a existência da União; 2) o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; 3) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; 4) a segurança interna do País; 5) a probidade da administração; 6) a lei orçamentária; e 7) o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

No que atina às regras procedimentais e *quorum* de processamento, a Constituição Federal estabelece que, admitida a acusação contra o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, por 2/3 (dois terços) dos votos dos

membros da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal (CRFB/88, art. 86).

Assim sendo, o processo de crime de responsabilidade divide-se em duas fases: a) juízo de admissibilidade, perante a Câmara dos Deputados; e b) processo e julgamento, a cargo do Senado Federal. (BRANCO; MENDES, 2024, p. 539)

Mantiveram-se, assim, as disposições relativas aos órgãos competentes, já que a Câmara dos Deputados detém a atribuição de autorizar a instauração do processo contra o Presidente, o vice-presidente da República e os ministros de Estado (artigo 51, I), e o Senado, de 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 (artigo 52, I, conforme Emenda Constitucional nº 23/2009), além dos ministros do STF, dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, do procurador-geral da República e do advogado-geral da União nos crimes de responsabilidade (artigo 52, II, conforme Emenda Constitucional nº 45/2004). Nesses casos, atuará como Presidente do Senado o do STF (mesmo quando o acusado não for o Presidente da República) e a condenação depende do voto favorável de dois terços dos senadores, da qual resultará a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, mediante apuração judicial e administrativa (artigo 52, parágrafo único). (ARABI, 2023, p. 190)

Repisa-se que a acusação por crime de responsabilidade pode ser formulada por qualquer cidadão (art. 14 da Lei nacional nº 1.079/50). Na hipótese de admissão, será designada uma comissão especial para apreciá-la.

O § 1º do art. 86 prevê que o Presidente ficará suspenso de suas funções se recebida a denúncia por crime de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. Entretanto, o § 2º estabelece o prazo máximo de 180 dias para a conclusão do julgamento, cujo descumprimento resultará na cessação do afastamento do Presidente, prosseguindo-se regularmente o processo com o acusado no exercício do cargo.

Retomou-se a previsão que havia na Constituição de 1937, no sentido de que o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções (§ 4º do art. 86 da CRFB/88)

Ainda, prevê a Magna Carta que, no caso do Presidente da República, os crimes de responsabilidade poderão ensejar condenação à perda do cargo e à

inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (CRFB/88, art. 52, parágrafo único).

Por derradeiro, consigna-se que as disposições constitucionais encontram desdobramentos infralegais e jurisprudenciais relevantes. A Lei nº 1.079/1950, editada sob a vigência da Constituição de 1946, atende à exigência constitucional de lei específica para regulamentar os crimes de responsabilidade e o procedimento de *impeachment*. Ainda, a hermenêutica jurisprudencial delineia o papel de cada uma das instituições envolvidas no processo de *impeachment*, tanto em relação aos órgãos legislativos quanto à atuação do STF, e as respectivas regras de procedimento em casos concretos de aplicação do *impeachment* presidencial no Brasil, especialmente nos processos instaurados contra os ex-Presidentes Fernando Collor (1992) e Dilma Rousseff (2016) e, para fins desta dissertação, o ex-Governador Carlos Moisés.

### **3 A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ACERCA DO RITO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSOS DE *IMPEACHMENT***

Na esfera jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, merecem destaque a Súmula Vinculante 46, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378/DF e os Mandados de Segurança (MS) 20.941/DF, 21.564/DF, 21.623/DF e 21.689/DF, julgados estes que trataram da recepção de dispositivos da Lei nacional nº 1.079/1950 e da definição do rito do processo de *impeachment* dos ex-Presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

Consigna-se que a Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal reforça que “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

No exercício de sua competência privativa a União editou a Lei nacional nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que “Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”, a qual passou por um processo de filtragem constitucional de seus dispositivos após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988.

#### **3.1 LEI NACIONAL Nº 1.079, DE 1950: FILTRAGEM CONSTITUCIONAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Lei nacional nº 1.709, de 1950, define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, incluído o processo de julgamento contra Governadores e Secretários de Estado por crime de responsabilidade (arts. 74 a 79) e estabelece, como normas subsidiárias aplicáveis à temática, os Regimentos Internos das Assembleias Legislativas e do Tribunal de Justiça, bem como o Código de Processo Penal.

A parte primeira da legislação retro citada trata da definição do crime de responsabilidade e das respectivas condutas típicas configuradoras, nestes termos:

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

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

Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

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

I - A existência da União;

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

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

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

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

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

Os capítulos subsequentes desta parte primeira da Lei do *Impeachment* discriminam *numerus clausus* as condutas aptas a configurar crime de responsabilidade, consoante as hipóteses previstas nos incisos do art. 4º acima colacionado.

A parte segunda da Lei nacional em exame estabelece as normas de processo e julgamento de *impeachment* contra Presidente da República e Ministros de Estado.

A terceira, tipifica os crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (Capítulo I), do Procurador-Geral da República (Capítulo II) e as respectivas normas de processo e julgamento (Título II).

A parte quarta abrange os crimes de responsabilidade praticados por Governadores dos Estados ou seus Secretários e correspondente disciplina processual e de julgamento, *in litteris*:

#### PARTE QUARTA

##### TÍTULO ÚNICO

##### CAPÍTULO I

##### DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS DOS ESTADOS

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta Lei.

##### CAPÍTULO II

##### DA DENÚNCIA, ACUSAÇÃO E JULGAMENTO

Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Art. 76. A denúncia, assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, conterà o rol das testemunhas, em número de cinco pelo menos.

Parágrafo único. Não será recebida a denúncia depois que o Governador por qualquer motivo, houver deixado definitivamente o cargo.

Art. 77. Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência na acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções.

**Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.**

**§ 1º Quando o tribunal de julgamento for de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.**

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

**§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha**

**desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.**

§ 4º Esses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.

**Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta Lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.**

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento. (Grifos acrescentados)

Reprisa-se, que a promulgação da Lei nacional nº 1.709, de 1950, ocorreu sob a égide da Constituição de 1946, a ensejar, portanto, o processo de filtragem constitucional de seus dispositivos conforme a nova ordem constitucional de 1988, bem como qual a devida interpretação para alguns aspectos controvertidos do procedimento.

Na ordem constitucional inaugurada pela Constituição Federal de 1988 foram identificados três casos de pedido de *impeachment* em denúncia de cometimento de crime de responsabilidade contra Presidente da República que provocaram o pronunciamento da Suprema Corte: os casos Sarney, Collor e Dilma.

O recorte metodológico restringe as ações constitucionais analisadas àquelas que efetivamente obtiveram pronunciamento judicial e que auxiliam a análise da hermenêutica jurisdicional de controle do processo de *impeachment* pelo Supremo Tribunal Federal e de seus ministros quanto à matéria.

### **3.1.1 Mandado de Segurança nº 20.941/DF – *Impeachment* José Sarney (1989)**

No exame da denúncia popular oferecida contra o Presidente José Sarney por crime de responsabilidade, o Presidente da Câmara dos Deputados denegou o seu recebimento, sob o argumento de que os fatos narrados não configuravam crime de responsabilidade, nestes termos:

[...] houve por bem melhor examiná-la, para verificar se preenchia os requisitos legais para ser recebida. Exhaustivamente examinada pela

assessoria técnica da Câmara, concluiu que os fatos narrados na denúncia não configuram crime de responsabilidade [...] (MS 20.941, voto do Ministro Aldir Passarinho, Ementário de Jurisprudência, p. 43)

Da decisão denegatória de recebimento da denúncia, Senadores impetraram Mandado de Segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados, tendo o Supremo Tribunal Federal assentado acerca da competência do Chefe do Poder Legislativo, no processo de *impeachment*, para o exame liminar da denúncia, nestes termos:

Competência do Presidente da Câmara dos Deputados, no processo de “impeachment”, para o exame liminar da denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender [...] a rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao Plenário da Casa, mediante recurso, não interposto no caso. (MS 20.941, p. 23)

Alegaram os impetrantes que a denúncia estava embasada em fatos apurados percutientemente pela Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada no Senado Federal em 1988, não cabendo sua rejeição liminar, porque revestida de todos os requisitos legalmente previstos, limitando-se o Presidente da Câmara dos Deputados à análise formal da denúncia, sem adentrar o mérito, visto que compete exclusivamente ao Plenário a deliberação, após pronunciamento da Comissão Especial.

A Procuradoria Geral da República manifestou-se a possibilidade de controle judicial sobre o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, especialmente o ato do Chefe do Poder Legislativo na fase preliminar de recebimento da denúncia, tendo em vista que “a Câmara dos Deputados e o Senado Federal exercem função jurisdicional política nos processos e julgamento dos crimes de responsabilidade, a primeira como juízo de acusação (*judicium accusationis*), e o último como juízo da causa (*judicium causae*)”. (MS 20.941, p. 28)

Entendeu a PGR que a decisão de recebimento da denúncia não se reveste de conteúdo discricionário, antes corresponde ao exercício de um poder inteiramente limitado pela ordem jurídica, *in verbis*:

Em qualquer caso, porém, a rejeição da denúncia deve ser fundamentada, demonstrando a impossibilidade jurídica do prosseguimento do processo. É nula a rejeição fundada em motivos de conveniência ou oportunidade ou mesmo em razões jurídicas que não se comportem nesse juízo preliminar.

Trata-se, portanto, do exercício de um poder limitado pela ordem jurídica e, portanto, sujeito ao controle judicial. É certo que tem reflexos políticos, como é de índole jurisdicional, mas tendente à aplicação de uma sanção de conteúdo exclusivamente político. Os efeitos políticos da decisão, contudo, não excluem o controle judicial. (MS 20.941, p. 29) (Grifos acrescentados)

Assim, a PGR opinou pela possibilidade do *mandamus*, não obstante, o pedido não é passível de deferimento, porquanto o recebimento da denúncia é “ato privativo da Câmara dos Deputados, no exercício de competência jurisdicional que lhe é atribuída diretamente pela Lei Fundamental”, “não podendo o Poder Judiciário substituir-se à autoridade impetrada, na correção da ilegalidade”. (MS 20.941, p. 34)

O Ministro Relator anotou que no tocante à competência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme art. 80 da Lei nacional nº 1.079/1950, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento (MS 20.941, p. 48)

Enalteceu, desde já, a exigência constitucional do devido processo legal, com a segurança da ampla defesa, *in litteris*:

[...] indeclinável que na Câmara dos Deputados haja um prévio procedimento instrutório para assecuração da apuração dos fatos e a garantia de pelo menos uma defesa preliminar, sendo, após, levado o assunto à deliberação daquela Casa do Congresso para autorizar, ou não, a instauração do processo no Senado Federal, dada as implicações de extrema gravidade e significação decorrentes dessa instauração.

O Ministro Sepúlveda Pertence apresentou voto vista, divergindo, em sede de preliminar de cabimento do mandado de segurança, quanto à admissibilidade do controle do Poder Judiciário sobre os atos de órgãos do Poder Legislativo inseridos no processo por crime de responsabilidade atribuído ao Presidente da República. (MS 20.941, p. 72)

Relativamente à natureza jurídica, sustentou que “a decisão do *impeachment* constitui verdadeira jurisdição, que não se descaracteriza pela margem mais ampla de discricionariedade”. Referenciando Castro Nunes, afirmou

que “o caráter político do juízo de *impeachment*”, “não lhe retira o traço de jurisdição”:

Portanto, sendo exercício de uma jurisdição política, confiada ao Congresso e exclusivamente a ele, não é por sua natureza política, mas pelo seu caráter jurisdicional que, a meu ver, o processo de impeachment está totalmente imune ao controle do Judiciário: é que sobre ele a Justiça não tem jurisdição.

[...]

Não é o caso de indagar quem esteja com a razão. Basta-me que se reconheça ter o Presidente da Câmara, ainda que em tese, o poder de rejeitar liminarmente a denúncia por crime de responsabilidade: reconhecê-lo é afirmar a sua condição de órgão da jurisdição do impeachment, do que se segue, por tudo quanto se expôs, a imunidade da decisão ao controle judicial.

Claro, não digo com isso que seja definitiva, soberana, a decisão individual que se questiona. Admito mesmo que ela há de estar sujeita a mecanismos de controle, que, no entanto, não de encerrar-se no âmbito da Câmara dos Deputados, titular exclusiva da jurisdição do impeachment, na fase da admissão da denúncia. (MS 20.914, pp. 80-84)

Em divergência e coerente em sua linha de raciocínio, o Ministro Paulo Brossard sustentou sua tese sobre a natureza política do *impeachment*: “O *impeachment* é um processo estranho ao Poder Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional. Nele o Judiciário não interfere”. (p. 86)

Nada obstante, prevaleceu a tese sustentada pelo Ministro Aldir Passarinho (pp. 14-15):

Embora seja, por certo, o impeachment medida predominantemente política, não podem ser excluídos da apreciação do Poder Judiciário os atos que tendam à apuração dos crimes de responsabilidade que lhe dão causa, que devem encontrar-se vinculados estritamente às normas constitucionais ou legais de natureza procedimental não lhe cabendo, porém, interferir nos critérios do poder discricionário quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração, nem adentrar no mérito de julgamentos que a Constituição Federal limita à exclusiva competência do Senado Federal, como resulta exatamente daquela fixada no inc. I, do art. 52, da Constituição Federal no tocante aos crimes de responsabilidade atribuídos ao Presidente ou ao Vice-Presidente, e aos Ministros de Estado, havendo conexão, após a autorização da Câmara dos Deputados, também privativamente (art. 51, I, da C.F.).

Diante da competência ampla do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra atos da Mesa da Câmara e

do Senado Federal, insculpida no art. 102, I, “d”, da Constituição Federal, neles compreendidos os atos de seus Presidentes, o Plenário daquela Suprema Corte rejeitou a arguição de falta de jurisdição e conheceu do Mandado de Segurança, veja-se:

2. Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política – cujo mérito é insusceptível de controle judicial – a esse cabe submeter a regularidade do processo de “impeachment”, sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de “impeachment”, da jurisdição constitucional das casas do Congresso Nacional.

Depreende-se, pois, do excerto supra colacionado, que no julgamento do MS 20.941/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a natureza política do *impeachment* não retira do Poder Judiciário o controle sobre a regularidade processual do instituto.

Contudo, sedimentou entendimento de que não compete ao STF examinar o mérito da decisão de recebimento da denúncia pelo Presidente do Poder Legislativo; razão pela qual, no mérito, o Supremo Tribunal Federal indeferiu o Mandado de Segurança.

Assim, em síntese, o Supremo Tribunal, no Mandado de Segurança nº 20.941, firmou orientação no sentido de que, embora a autorização prévia para a instauração do processo e a decisão final fossem medidas de natureza predominantemente política – cujo mérito era insuscetível de controle judicial –, caberia ao Poder Judiciário aferir a regularidade do processo de *impeachment* sempre que, no desenvolvimento dele, se alegasse violação ou ameaça ao direito das partes. (BRANCO; MENDES, 2024, p. 540)

O Acórdão do Mandado de Segurança encontra-se assim ementado:

“IMPEACHMENT”: DENUNCIA DE SENADORES, “UT CIVES”, CONTRA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, MINISTROS DE ESTADO E O CONSULTOR-GERAL DA REPUBLICA: REJEIÇÃO LIMINAR PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: MANDADO DE SEGURANÇA DOS DENUNCIANTES: LITISCONSORCIO PASSIVO NECESSARIO DOS DENUNCIADOS; **CONTROLE JURISDICIONAL DO STF SOBRE A REGULARIDADE PROCESSUAL DO “IMPEACHMENT”**; LEGITIMIDADE ATIVA DOS DENUNCIANTES; SEGURANÇA DENEGADA POR FUNDAMENTOS DIVERSOS. I. “QUESTÕES PRELIMINARES” 1. NO

MANDADO DE SEGURANÇA REQUERIDO CONTRA DECISÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE REJEITOU LIMINARMENTE A DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OS DENÚNCIADOS SÃO LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSÁRIOS: CONVERSÃO DO JULGAMENTO EM DILIGÊNCIA PARA A CITAÇÃO DELES: DECISÃO UNÂNIME. 2. **PRELIMINAR DE FALTA DE JURISDIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO PARA CONHECER DO PEDIDO: REJEIÇÃO, POR MAIORIA DE VOTOS, SOB O FUNDAMENTO DE QUE, EMBORA A AUTORIZAÇÃO PREVIA PARA A SUA INSTAURAÇÃO E A DECISÃO FINAL SEJAM MEDIDAS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE POLÍTICA - CUJO MÉRITO É INSUSCEPTÍVEL DE CONTROLE JUDICIAL - A ESSE CABE SUBMETER A REGULARIDADE DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", SEMPRE QUE, NO DESENVOLVIMENTO DELE, SE ALEGUE VIOLAÇÃO OU AMEAÇA AO DIREITO DAS PARTES;** VOTOS VENCIDOS, NO SENTIDO DA EXCLUSIVIDADE, NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL. 3. NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", REJEITADA LIMINARMENTE A DENÚNCIA POPULAR PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO ART. 14 DA L. 1.079/50 RESULTA A LEGITIMAÇÃO ATIVA DOS AUTORES DA DENÚNCIA PARA POSTULAR, EM MANDADO DE SEGURANÇA, A NULIDADE DO ATO, POR INCOMPETÊNCIA DA AUTORIDADE COATORA, E A SEQUÊNCIA DO PROCEDIMENTO; DISCUSSÃO SOBRE A NATUREZA DA DENÚNCIA POPULAR E A QUALIFICAÇÃO DOS DENÚNCIANTES NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT"; VOTOS VENCIDOS PELA ILEGITIMIDADE, FUNDADOS EM QUE, NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", A DENÚNCIA É MERA "NOTÍCIA CRIMINIS", CUJA FORMULAÇÃO NÃO CONFERE A QUALIDADE DE PARTE AOS DENÚNCIANTES. II. "DECISÃO DE MÉRITO" 1. CONFLUÊNCIA DA MAIORIA DOS VOTOS, NÃO OBSTANTE A DIVERSIDADE OU A DIVERGÊNCIA PARCIAL DOS SEUS FUNDAMENTOS, PARA O INDEFERIMENTO DA SEGURANÇA: QUESTÕES ENFRENTADAS: A) NATUREZA DA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT" PELO SENADO FEDERAL; DIFERENÇA, NO PONTO, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 EM RELAÇÃO ÀS ANTERIORES; B) DIVERGÊNCIA DOS VOTOS VENCEDORES EM TORNO DA RECEPÇÃO OU NÃO DA L. 1.079/50, NA PARTE RELATIVA AO PROCEDIMENTO DO "IMPEACHMENT" NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE, ENTRETANTO, NÃO COMPROMETEU, NO CASO CONCRETO, A CONCLUSÃO COMUM NO SENTIDO DE AUSÊNCIA DO ALEGADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS IMPETRANTES AO DESARQUIVAMENTO DA DENÚNCIA; C) **COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO PROCESSO DO "IMPEACHMENT", PARA O EXAME LIMINAR DA IDONEIDADE DA DENÚNCIA POPULAR, QUE NÃO SE REDUZ À VERIFICAÇÃO DAS FORMALIDADES EXTRÍNSECAS E DA LEGITIMIDADE DE DENÚNCIANTES E DENÚNCIADOS, MAS SE PODE ESTENDER, SEGUNDO OS VOTOS VENCEDORES, À REJEIÇÃO IMEDIATA DA ACUSAÇÃO PATENTEMENTE INEPTA OU DESPIDA DE JUSTA CAUSA, SUJEITANDO-SE AO CONTROLE DO PLENÁRIO DA CAUSA, MEDIANTE RECURSO, NÃO INTERPOSTO NO CASO.** 2. VOTOS VENCIDOS QUE, À VISTA DA L. 1.079/50 OU DA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO, NEGARAM AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PODER PARA A REJEIÇÃO LIMINAR DA DENÚNCIA PELOS MOTIVOS, QUE REPUTARAM DE MÉRITO, DA DECISÃO IMPUGNADA. (MS 20941, Relator: Aldir Passarinho, Relator p/ Acórdão: Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09-02-1990, DJ 31-08-1992) (Grifos acrescentados)

### 3.1.2 Mandado de Segurança nº 21.564/DF – *Impeachment* Fernando Collor de Melo (1992)

Relevante o julgamento do MS 21.564, em setembro de 1992, em relação à legitimidade constitucional de dispositivos da Lei nacional nº 1.079, de 1950, e aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados quanto ao prazo de defesa sobre a denúncia apresentada, na fase de juízo prévio de admissibilidade da denúncia, na esfera da Câmara dos Deputados.

Trata-se de Mandado de Segurança impetrado pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados, por meio do qual alega a inconstitucionalidade do ato que instaurou o processo de *impeachment*, por ofensa ao devido processo legal e ao direito constitucional de defesa com todos os meios e recursos inerentes, insculpido no art. 5º, LV, da CRFB/88.

Liminarmente, restou deferida medida cautelar para assegurar ao impetrante o prazo de 10 (dez) sessões, em substituição ao de 5 (cinco) sessões, como inicialmente a Câmara dos Deputados havia previsto, para apresentação da sua defesa, aplicando-se, analogicamente, para esse único fim, o disposto no inciso I do § 1º do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Em votação plenária da Suprema Corte os Ministros decidiram manter a medida cautelar anteriormente deferida e julgaram o mérito do pedido.

O Ministro Relator Octavio Gallotti contextualizou, com clareza, a alteração da sistemática constitucional de admissibilidade da denúncia por crime de responsabilidade, na esfera da Câmara dos Deputados, e seu processamento e julgamento, na esfera do Senado Federal, *in verbis*:

No tocante aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, não é demais recordar que, soba regência das anteriores Constituições, competia, à Câmara dos Deputados, a prolação de um juízo de procedência da acusação, agora substituído, no regime da Constituição de 1988, por um voto de autorização da Câmara (art. 51, I) ou de admissão (art. 86) da denúncia, para que venha a ser instaurado o processo, pelo Senado Federal. A este, confirmou, a Constituição, a competência para julgar o Presidente, deixando agora explícito, competir-lhe, igualmente, o processo correspondente (art. 52, I).

Dessa alteração, nascem todas as questões suscitadas em torno da compatibilidade da Lei nº 1.079, de 1950, com o ordenamento constitucional em vigor, a começar pela identificação da Casa do Congresso Nacional, perante a qual pode ou deve ser apresentada a denúncia.

Penso ser, nesse ponto, irrecusável, que a Câmara dos Deputados, onde se desenrola a fase do juízo prévio de admissibilidade da denúncia, é o órgão naturalmente indicado para originalmente acolhê-la. Só após receber a autorização, é que se desencadeia a competência do Senado Federal, como deixa claro, aliás, o seu Regimento Interno, no art. 380.

Se essa consideração vem poupar, na Lei 1.079-50, a validade do art. 14 (que permite a qualquer cidadão oferecer a denúncia, perante a Câmara), o mesmo não continua a suceder, na vigência da Constituição de 1988, com as normas daquela mesma lei, referentes ao exercício do direito de defesa.

Mostra-se, nesse particular, irretocável a observação, antecipada pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES; quando do exame da medida liminar requerida neste mandado de segurança (sessão de 10-9-92), no sentido de que **não foram tais regras (as que dizem respeito ao direito de defesa), recebidas pela atual Constituição, pois disciplinavam um processo, hoje suplantado, que culminava em julgamento de pronúncia, ou impronúncia.**

**Persevero, por isso, na convocação de que, à falta de lei vigente, impõe-se, para a regência do exercício do direito de defesa, o recurso subsidiário ao Regimento Interno da Câmara** e, no bojo deste, ao art. 271, item I, pertinente ao direito de defesa, já foi liminarmente aplicado neste feito, pelo Supremo Tribunal.

Pelas mesmas razões de analogia, julgo impor-se a adoção do rito estabelecido nos demais incisos do caput do art. 217, citado, ante a ausência de outro procedimento previsto, no Regimento da Câmara, para hipótese assemelhável à presente. (Inteiro teor do julgamento, pp. 24-25) (Grifos acrescentados)

O Relator do MS 21.564 argumentou que a Lei do *Impeachment* não foi recepcionada pela CRFB/88 no que se refere ao direito de defesa perante a Câmara dos Deputados, e, dessa forma, votou, por analogia, pela aplicação do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para a regulação do exercício da defesa, no tocante aos prazos e ritos de procedimento.

De acordo o Consultor do Senado Federal, Rafael Silveira e Silva, e o advogado Msc. Antonio Capuzzo Meirelles Filhos: “A adoção integral do rito do art. 217 abriria a possibilidade de a Comissão Especial da Câmara realizar diligências e ouvir testemunhas, antes da votação do Parecer no Plenário; porém, eram providências discricionárias da Comissão”. (SILVA; MEIRELES FILHO, p. 22)

Todavia, no que tange à previsão de votação por escrutínio secreto, constante do regimental art. 188, o Ministro encaminhou voto pela aplicação do art. 23 da Lei nacional nº 1.079, de 1950, lei especial decorrente da reserva constitucional (art. 85, parágrafo único, da CRFB/88), que expressamente prevê a votação nominal ou ostensiva; seguido por todos os demais Ministros, exceto Moreira Alves.

Por maioria de votos, o Tribunal Pleno do STF confirmou a liminar para aumentar o prazo de apresentação da defesa perante a Câmara dos Deputados para 10 (dez) sessões.

Assim, o Supremo Tribunal Federal reconheceu o direito de defesa na fase preliminar de juízo de admissibilidade e, por isso, deferiu ao impetrante prazo de 10 (dez) sessões para exercê-lo, com base na aplicação analógica do art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prazo superior àquele que havia sido fixado pela Câmara dos Deputados, que era de 5 (cinco) sessões.

Na ocasião, argumentou o Relator, Ministro Gallotti, que, embora o papel da Câmara dos Deputados no processo de crime de responsabilidade estivesse limitado à admissão ou não da denúncia, as consequências graves relacionadas com o afastamento do cargo não poderiam permitir que se não reconhecesse, também nessa fase prévia, o direito de defesa. (MENDES, 2024, p. 539)

Por oito votos a um, o STF decidiu pela votação nominal dos Deputados na fase de admissibilidade na Câmara Federal acerca da abertura do processo de *impeachment* e, por seis votos a três, validou o rito sumário definido pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Ibsen Pinheiro, no sentido de desobrigar a Comissão Especial de ouvir testemunhas e realizar diligências, ficando tal competência a seu critério, o que tornou bastante célere o processo nessa etapa.

O julgamento do mérito do MS 21.564, pelo Tribunal Pleno do STF, restou ementado nestes termos:

Medida Cautelar-Questão de Ordem (MC-QO) no MS 21.564:

1. MANDADO DE SEGURANÇA DIRIGIDO A ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE ESTABELECEU REGRAS PARA A TRAMITAÇÃO DE DENÚNCIA APRESENTADA CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, POR CRIME DE RESPONSABILIDADE. 2. REJEIÇÃO, POR MAIORIA, DA PRELIMINAR DE FALTA DE JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL (PRECEDENTE DO STF: MS 20.941). 3. RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, EM TORNO DA COMPATIBILIDADE, OU NÃO, DE NORMAS DA LEI N. 1.079-50 E DO REGIMENTO INTERNO DA

CÂMARA (RESOLUÇÃO N. 17, DE 1989), COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTIGOS 51, I, 52, I, E PARAGRAFO ÚNICO DO ART. 85). 4. QUESTÃO DE ORDEM RESOLVIDA, POR MAIORIA, NO SENTIDO DE CONCEDER-SE, EM PARTE, A MEDIDA LIMINAR, A FIM DE ASSEGURAR, AO IMPETRANTE, O PRAZO DE DEZ SESSÕES, PARA A APRESENTAÇÃO DE DEFESA, POR APLICAÇÃO ANALÓGICA, UNICAMENTE NESSE PONTO, DO ART. 217, PAR. 1., I, DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

(MS 21564 MC-QO, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 10-09-1992, DJ 27-08-1993)

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". PROCESSO E JULGAMENTO: SENADO FEDERAL. ACUSAÇÃO: ADMISSIBILIDADE: CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEFESA. PROVAS: INSTÂNCIA ONDE DEVEM SER REQUERIDAS. VOTO SECRETO E VOTO EM ABERTO. RECEPÇÃO PELA CF/88 DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. REVOGAÇÃO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE PELA EC 4/61. REPRISTINAÇÃO EXPRESSA PELA EC N. 6/63. C.F., ART. 5., LV; ART. 51, I; ART. 52, I; ART. 86, "CAPUT", PAR. 1., II, PAR. 2.; EMENDA CONSTITUCIONAL N. 4, DE 1961; EMENDA CONSTITUCIONAL N. 6, DE 1.963. LEI N. 1.079/50, ART. 14, ART. 23. I. - **"IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA: COMPETE AO SENADO FEDERAL PROCESSAR E JULGAR O PRESIDENTE DA REPUBLICA NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE (C.F., ART. 52, I; ART. 86, PAR. 1., II), DEPOIS DE AUTORIZADA, PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS, POR DOIS TERCOS DE SEUS MEMBROS, A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO (C.F., ART. 51, I), OU ADMITIDA A ACUSAÇÃO (C.F., ART. 86).** E DIZER: O "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA SERÁ PROCESSADO E JULGADO PELO SENADO. O SENADO E NÃO MAIS A CÂMARA DOS DEPUTADOS FORMULARA A ACUSAÇÃO (JUÍZO DE PRONUNCIA) E PROFERIRA O JULGAMENTO (C.F., ART. 51, I; ART. 52, I; ART. 86, PAR. 1., II, PAR. 2.). II. - **NO REGIME DA CARTA DE 1988, A CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIANTE DA DENUNCIA OFERECIDA CONTRA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, EXAMINA A ADMISSIBILIDADE DA ACUSAÇÃO (C.F., ART. 86, "CAPUT"), PODENDO, PORTANTO, REJEITAR A DENUNCIA OFERECIDA NA FORMA DO ART. 14 DA LEI 1079/50.** III. - **NO PROCEDIMENTO DE ADMISSIBILIDADE DA DENUNCIA, A CÂMARA DOS DEPUTADOS PROFERE JUÍZO POLÍTICO. DEVE SER CONCEDIDO AO ACUSADO PRAZO PARA DEFESA, DEFESA QUE DECORRE DO PRINCÍPIO INSCRITO NO ART. 5., LV, DA CONSTITUIÇÃO, OBSERVADAS, ENTRETANTO, AS LIMITAÇÕES DO FATO DE A ACUSAÇÃO SOMENTE MATERIALIZAR-SE COM A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO, NO SENADO. NESTE, E QUE A DENUNCIA SERÁ RECEBIDA, OU NÃO, DADO QUE, NA CÂMARA OCORRE, APENAS, A ADMISSIBILIDADE DA ACUSAÇÃO, A PARTIR DA EDIÇÃO DE UM JUÍZO POLÍTICO, EM QUE A CÂMARA VERIFICARA SE A ACUSAÇÃO É CONSISTENTE, SE TEM ELA BASE EM ALEGAÇÕES E FUNDAMENTOS PLAUSÍVEIS, OU SE A NOTICIA DO FATO REPROVÁVEL TEM RAZOÁVEL PROCEDENCIA, NÃO SENDO A ACUSAÇÃO SIMPLEMENTE FRUTO DE QUIZILIAS OU DESAVENCAS POLITICAS. POR ISSO, SERÁ NA ESFERA INSTITUCIONAL DO SENADO, QUE PROCESSA E JULGA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE, QUE ESTE PODERA PROMOVER AS INDAGAÇÕES PROBATORIAS ADMISSÍVEIS.** IV. - **RECEPÇÃO, PELA CF/88, DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. VOTAÇÃO NOMINAL, ASSIM OSTENSIVA (RI/CÂMARA DOS DEPUTADOS, ART. 187, PAR. 1., VI).** V. -

ADMITINDO-SE A REVOGAÇÃO, PELA EC N. 4, DE 1961, QUE INSTITUIU O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO, DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NÃO TIPIFICADOS NO SEU ARTIGO 5., COMO FIZERA A CF/46, ART. 89, V A VIII, CERTO E QUE A EC N. 6, DE 1.963, QUE REVOGOU A EC N. 4, DE 1961, RESTABELECEU O SISTEMA PRESIDENCIAL INSTITUIDO PELA CF/46, SALVO O DISPOSTO NO SEU ART. 61 (EC N. 6/63, ART. 1.). E DIZER: RESTABELECIDO TUDO QUANTO CONSTAVA DA CF/46, NO TOCANTE AO SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOVERNO, OCORREU REPRISTINAÇÃO EXPRESSA DE TODO O SISTEMA. VI. - **MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO, EM PARTE, PARA O FIM DE ASSEGURAR AO IMPETRANTE O PRAZO DE DEZ SESSÕES, PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA.** (MS 21564, Relator: Octavio Gallotti, Relator p/ Acórdão: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 23-09-1992, DJ 27-08-1993) (Grifos acrescentados)

O julgamento do MS 21.564 teve especial abordagem jornalística, não apenas quanto aos seus resultados, mas pelo ineditismo, à época, da transmissão da integridade da sessão em televisão aberta. A decisão pela sessão televisionada foi tomada pelo ministro Sydney Sanches, então Presidente da Corte, a fim de desestimular aglomerações na Praça dos Três Poderes que pudessem colocar em risco os próprios manifestantes ou ensejar invasão ao Plenário. (SILVA; MEIRELES FILHO, p. 21)

Acerca do julgamento do MS 21.564 relatam o Consultor do Senado Federal, Rafael Silveira e Silva, e o advogado Msc. Antonio Capuzzo Meirelles Filho:

**Sem dúvida uma inovação, pois não havia a TV Justiça, implantada apenas dez anos depois, na presidência do ministro Marco Aurélio Mello. A sessão de julgamento do MS 21.564 foi a primeira, na história do Tribunal, a ser transmitida ao vivo pela TV.**

O Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu o mérito do MS 21.564, sem a participação dos ministros Marco Aurélio Mello (primo do Presidente) e José Francisco Rezek, por afirmarem suspeição. O primeiro por ser primo de Fernando Collor; o segundo, nomeado pelo ex-presidente João Figueiredo em 1983, deixou a Corte para ocupar o Ministério das Relações Exteriores (ou Itamaraty) do governo Collor, após ter atuado como presidente do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) na eleição de 1989. Posteriormente, em maio 1992, retornou ao Supremo para ocupar a vaga de Célio Borja, que se tornara ministro da justiça.

**A discussão travada no Supremo pelos nove ministros presentes à sessão foi relativamente homogênea em relação aos argumentos. Dentre os nove votos, apenas o ministro Paulo Brossard consignou uma posição dissonante, que, como veremos, paradoxalmente, não resultou tão desarmônica assim. Monografista no assunto desde 1965, Paulo Brossard era um processo político que começava e terminava no âmbito do Poder Legislativo, não por ser uma questão puramente política, uma vez que o instituto**

**guarda uma feição jurídica, mas porque a Constituição assim o quis.** Dessa forma, **para ele, faltava jurisdição ao Supremo Tribunal Federal para conhecer questões envolvendo o processo de impeachment, pois se tratava de uma jurisdição extraordinária conferida, expressamente, ao Congresso Nacional** pela lei das leis.

Seu pensamento guardava coerência com uma interpretação clássica da Separação de Poderes: “hoje, mais do que ontem, estou convencido de que o STF não deve interferir em assuntos da competência privativa do Congresso Nacional [...] da mesma forma que ao Congresso não cabe introduzir-se nas decisões do Supremo”. (SILVA; MEIRELES FILHO, p. 21-22) (Grifos acrescentados)

Importa frisar que, posteriormente, na questão de ordem no MS 21.564/DF, impetrado pelo então Presidente Fernando Collor de Melo, e relatado pelo Ministro Octavio Galloti, o STF reiterou o entendimento de falta de jurisdição do Poder Judiciário para o controle judicial do processo de *impeachment*, salvo quanto à regularidade do processo, sempre que, no seu desenvolvimento, alegar-se violação ou ameaça ao direito das partes.

Ademais, no exercício de filtragem constitucional, entendeu o STF que foram recepcionados pela Constituição de 1988 os artigos 14 a 23 da Lei nacional nº 1.079, de 1950, clarificando acerca da recepção dos aspectos materiais da Lei do *Impeachment* pela Carta Magna.

### **3.1.3 Mandado de Segurança nº 21.623/DF – *Impeachment* Fernando Collor de Melo (1992)**

No Mandado de Segurança nº 21.623/DF o Impetrante, então Presidente Fernando Collor de Melo, alegou violação às garantias constitucionais: *i)* da ampla defesa, em razão de inversão na ordem processual de oitiva das testemunhas, vez que ouvida testemunha arrolada pela defesa que se encontrava fora do país após a apresentação das alegações finais, encerrada a instrução processual, acarretando prejuízo ao contraditório, e juntada de documentação probatória às vésperas da abertura do prazo de alegações finais; e *ii)* do *due process of law* (devido processo legal), tendo em vista o indeferimento da arguição de impedimento de Senadores integrantes da comissão julgadora do *impeachment* que igualmente integraram a Comissão Parlamentar de Inquérito cujo relatório serviu de base para o processo de

*impeachment*, bem como de suspeição de Senadores que anteciparam seu julgamento para a imprensa ou que têm interesse em sua destituição.

Na ocasião do julgamento, os Ministros do Supremo Tribunal Federal debateram acerca da natureza jurídica do processo e julgamento do Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade à luz da Constituição Federal de 1988.

O Relator do mandamental, Ministro Carlos Velloso, discorreu acerca da histórica divergência doutrinária e evolução jurisprudencial da natureza do instituto do *impeachment*, da qual colaciono excerto que bem sintetiza a matéria sob a ótica jurisdicional:

Acórdãos antigos do Supremo Tribunal Federal, indicados no estudo de Mário Lessa, declararam a “natureza exclusivamente política” do “impeachment”: Revisão Criminal nº 104, julgamento de 1895, Relator o Ministro Américo Lobo. Em 1899, no Acórdão nº 343, Relator o Ministro Piza e Almeida, o Supremo Tribunal reafirmou a natureza exclusivamente política do ‘impeachment’. **Em 1918, julgando o HC 4.116, Relator o Ministro André Cavalcanti, o Supremo Tribunal decidiu que “o impeachment não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior, dando lugar à destituição do cargo e à incapacidade para o exercício de outro qualquer”.** Nesse julgamento, votou o Ministro Pedro Lessa, que deixou expresso o seu entendimento no sentido de que o “impeachment” da Constituição brasileira “não é a mesma coisa que o “impeachment” da Constituição Federal norte-americana e das Constituições dos Estados norte-americanos. (...) Ao transplantar o “impeachment” para o nosso país, o legislador constituinte quebrou o padrão do instituto norte-americano, de origem inglesa, e, dominado pelo velho conceito do crime de responsabilidade, estabeleceu um processo sui generis, que é um resultado da combinação dos dois institutos. (pp. 234-235) (Grifos acrescentados)

Conclui o Ministro-Relator que, quer se entenda como de natureza puramente política ou político-penal, certo é que o julgamento do processo de *impeachment*, “perante um Tribunal político”, qual seja, o Senado Federal, há de observar determinados critérios e princípios processuais. (p. 244)

Aduz o Ministro Relator que a garantia do devido processo legal tem aplicação no processo do *impeachment*, “observadas as coordenadas inscritas na Constituição e na lei, e observada, também, a natureza do processo de *impeachment*, ou o seu cunho político” (p. 246).

A Corte Constitucional decidiu, preliminarmente, por maioria de votos, conhecer do pedido, vencido o Ministro Paulo Brossard, que dele não conheceu, e, no mérito, indeferir o mandado de segurança, vencidos os Ministros Moreira Alves e Ilmar Galvão, que o deferiram.

Inaugurando a divergência preliminar, o Ministro Paulo Brossard reiterou o seu entendimento, já proferido nos Mandados de Segurança nºs 20.941 e 21.564, de que descabe da competência judicial conhecer da matéria, tendo em vista que a Constituição Federal atribuiu privativamente ao Senado, não ao STF, o poder de processar e julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, razão pela qual votou no sentido de não conhecer do pedido, indeferindo a segurança. (pp. 342-374)

No que atina à primeira alegação do impetrante quanto à violação da garantia constitucional da ampla defesa, decorrente da inversão na ordem processual de oitiva das testemunhas, o Pleno entendeu, por maioria de votos, pela inocorrência de prejuízo para a defesa ou influência na apuração da verdade substancial ou decisão da causa, vencidos os Ministros Moreira Alves e Ilmar Galvão.

Nessa linha intelectual, consigna o Ministro Relator, em seu voto, *in litteris*:

Como se verifica, a testemunha acabou sendo ouvida, na presença dos Advogados do Presidente, que lhe fizeram perguntas. Posto ter sido ouvida após o encerramento do prazo para alegações finais, certo é que o depoimento está nos autos e pôde ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo (Lei 1.079/50, art. 58). **Inocorre, está-se a ver, prejuízo para a defesa.** O Código de Processo Penal, na linha do velho adágio, “pas de nullité sans grief”, artigos 563 e 566, aplicáveis ex vi do disposto no art. 38 da Lei 1.079/50, estabelece que **nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para acusação ou para a defesa e que não será declarada a nulidade de ato processual que não houver influído na apuração da verdade substancial ou na decisão da causa.** (p. 251) (Grifos acrescentados)

De outra via, no entendimento do Ministro Moreira Alves, vencido pela maioria, a inversão da ordem de oitiva da testemunha de defesa viola o princípio do contraditório, pois “se produzida prova nova, se impõe sejam ouvidas sobre elas as partes” (p. 398).

No que concerne à juntada de documento probatório em massa a caracterizar cerceamento de defesa pela dificuldade do exercício do contraditório em

face do tempo para apresentação das alegações finais, tem-se que entre a data que a defesa tomou conhecimento e o prazo das alegações finais transcorreram vinte e dois dias, entendendo a Supremo Corte por ser insuscetível, pois, referida análise pela via do mandado de segurança.

Na mesma linha, o Ministro Ilmar Galvão proferiu voto pela concessão da ordem neste ponto, “para que, chamado o processo à ordem, se enseje às partes ocasião de aditar as razões finais oferecidas aos senhores Senadores investidos na função de Juízes” (p. 286).

Relativamente à arguição de impedimento e suspeição de Senadores integrantes do Tribunal Especial de Julgamento do *Impeachment*, pelas razões supraditas alegadas pelo impetrante, debateram os Ministros acerca da compatibilidade do art. 36 da Lei nacional nº 1.079/50, que prevê as hipóteses de impedimento, silente quanto à possibilidade de suspeição, com as garantias mínimas constitucionais atinentes ao devido processo legal.

Quanto ao segundo pedido do impetrante, entendeu o Ministro Relator que “os Senadores não ostentam a mesma característica de imparcialidade exigida dos membros do Poder Judiciário” (p. 246), isso porque é inerente ao mandato dos parlamentares a filiação político-partidária, do que decorre sua atuação por meio de composições políticas no âmbito interno do Poder Legislativo e nas relações institucionais com o Chefe do Poder Executivo, ademais:

[...] a questão posta deve ser visualizada no campo em que ela se apresenta: o processo de impeachment, conforme já vimos, é de natureza mista, político-criminal; noutras palavras, o Senado, posto investido da função de julgar o Presidente, não se transforma, às inteiras, num Tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário. A função conferida à Câmara Legislativa incumbida do julgamento do impeachment é, na linguagem de Pontes de Miranda, citado no excelente parecer do Ministro Xavier de Albuquerque, “judicialiforme”. É que não é possível mudar a natureza das coisas: a Câmara Legislativa não é integrada por juízes na verdadeira concepção do vocábulo, mas de representantes dos Estados, ou representantes do povo do Estado-membro, [...]. Por isso, quando a Câmara Legislativa se investe de “função judicialiforme”, a fim de processar a acusação política, ela se submete, obviamente, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-criminal. (pp. 262-263)

Destacou o Ministro Relator, acompanhado pela maioria, que a Constituição é expressa em submeter as normas de processo e julgamento do *impeachment* à lei específica, qual seja, a Lei nacional nº 1.079/50, recepcionada, em grande parte, pela Constituição vigente.

Ainda, argumenta que a lei específica trata dos casos de impedimento em seus artigos 36 e 63, não existindo vazio normativo a ensejar a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal.

Em síntese, sedimentou a Corte Superior que a limitação do impedimento a hipóteses excepcionais e a ausência de previsão legal de casos de suspeição estão relacionadas à própria natureza da função parlamentar e do processo por crimes de responsabilidade, onde o Poder Legislativo exerce função jurisdicional política, seja no juízo de acusação ou no juízo da causa. (p. 268)

Por outra perspectiva, vencido pela maioria dos membros neste ponto, consignou o Ministro Moreira Alves em seu voto:

Ora, o princípio básico de todas as garantias constitucionais processuais tidas como fundamentais – assim, a da ampla defesa, a do contraditório, a da proibição de tribunais de exceção – é o da imparcialidade do julgador. Diante de um juiz parcial, o contraditório e a ampla defesa são duas inutilidades formais, porque na imparcialidade do julgador é que reside o fundamento mesmo da necessidade do contraditório e da ampla defesa. [...] (p. 402)

Argumenta o Ministro divergente que os impedimentos aludidos na Lei nacional nº 1.079/50 são inequivocadamente insuficientes para atender à observância do princípio constitucional do devido processo legal, entendimento este reconhecido pela Suprema Corte no julgamento do Recurso de Mandado de Segurança nº 4.928 (RTJ 3/359 e seguintes), o qual estabeleceu critério de impedimento para membro do tribunal de julgamento de *impeachment* de Governador sem previsão na lei especial.

Por derradeiro, votou pela aplicação subsidiária dos critérios de impedimento previstos no Código de Processo Penal, admitido como compatível com o princípio constitucional do devido processo legal, e assim, com relação aos Senadores que participaram da Comissão Parlamentar de Inquérito, tendo-os como impedidos de julgar a denúncia que se baseou nos resultados das investigações a que ela procedeu, nos termos dos incisos I e II do art. 252 do Código de Processo Penal.

No tocante à suspeição arguida quanto a Senadores que teriam antecipado publicamente o julgamento do acusado ou teriam interesse pessoal na sua condenação, igualmente o Ministro Moreira Alves abriu divergência pela aplicação subsidiária do Código de Processo Penal, o qual prevê como causa de suspeição motivo de ordem pessoal, afastadas as considerações políticas objetivas inerentes aos membros do Poder Legislativo:

O silêncio da Lei nº 1.079/50, a respeito da suspeição do julgador, não pode, pois, sob pena de interpretação inconstitucional, ser tomado como silêncio eloquente, a traduzir inexistência de lacuna e, portanto, impossibilidade do uso subsidiário do Código de Processo Penal. (p. 407)

O acórdão de julgamento do Mandado de Segurança nº 21.623, pelo Tribunal Pleno do STF, restou assim ementado:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" É O "DUE PROCESS OF LAW". **IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES.** ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. [...] III. - O "impeachment" na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processara e julgara o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. **E dizer: o "impeachment" do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulara a acusação (juízo de pronúncia) e proferira o julgamento.** C.F./88, artigo 51, I; art. 52; artigo 86, PAR. 1., II, PAR.2., (MS nº 21.564-DF). A lei estabelecera as normas DE processo e julgamento. C.F., art. 85, par. único. Essas normas ESTÃO na Lei nº 1.079, de 1.950, que foi recepcionada, em grande PARTE, pela CF/88 (MS nº 21.564-DF). IV. - o "impeachment" e o "due process of law": a aplicabilidade deste no processo de "impeachment", observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. C.F., art. 85, parag. único. Lei nº 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS nº 21.564-DF). V. - Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Inocorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pode ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Lei N. 1079/50, art. 58. Alegação no sentido de que foram postas nos autos milhares de contas telefônicas, às vésperas do prazo final da defesa, o que exigiria grande esforço para a sua análise. Os fatos, no particular, não se apresentam incontroversos, na medida em que não seria possível a verificação do grau de dificuldade para exame de documentos por parte da defesa no tempo que dispôs. VI. - **Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de**

**"função judicialiforme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compoem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n. 1.079, de 1.950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cod. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas "a" e "b", o alegado impedimento dos Senadores. VII. - Mandado de Segurança indeferido. (MS 21.623, Relator: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-1992, DJ 28-05-1993) (Grifos acrescentados)**

### **3.1.4 Mandado de Segurança nº 21.689/DF – *Impeachment* Fernando Collor de Melo (1992)**

No Mandado de Segurança nº 21.689, o impetrante, Fernando Collor de Melo, sustenta que a sua renúncia ao cargo de Presidente da República implicaria na extinção do processo por crime de responsabilidade, não podendo o Senado Federal condená-lo à pena de inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, por ser esta pena acessória, a qual só poderia ser aplicada com a pena principal de perda do cargo. Postula o impetrante seja anulada a resolução condenatória para reestabelecer seus direitos políticos.

O Senado Federal julgou extinto o processo de *impeachment* contra o então Presidente Fernando Collor de Melo na parte relativa à imposição da pena de destituição, em virtude da sua renúncia, mas aplicou a pena de inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, nos termos da Resolução do Senado nº 101, de 30 de dezembro de 1992.

No julgamento do mandamental o Supremo examinou duas questões: *i*) se a renúncia do Presidente da República às funções do seu cargo, após iniciado processo de *impeachment*, impõe a cessação do processo; e *ii*) se a pena imposta – inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal –, tem natureza de pena acessória.

De início, rememorou o Ministro Relator, Carlos Velloso, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS nº 21.564/DF, concluiu que os artigos 14 a

18 da Lei nacional nº 1.079/50, foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, estando, pois, vigentes e eficazes. (p. 249)

Nesse contexto, dispõe o art. 15 da Lei do *Impeachment* que “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”.

Dessa forma, entendeu o Colegiado que o dispositivo legal retro citado não estabelece que o processo de *impeachment* deve cessar quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo. Restou assentado que recebida a denúncia, desde que esteja o denunciado no exercício do cargo, prosseguirá o processo, até o seu final. (p. 252)

Ademais, consignou o Ministro Relator que “não há lei alguma que estabeleça que a extinção do mandato é causa extintiva da punibilidade” (p. 287).

Firmou-se o entendimento, também, de que a Lei nacional nº 1.079, de 1950, não permite a aplicação solitária da pena de perda do cargo, não revestindo-se a pena de inabilitação para a função pública do caráter de acessoriedade. (p. 253)

Aduz o Ministro Relator que a preposição “com”, utilizada no parágrafo único do art. 52 da Lei nacional nº 1.079/50, ao contrário do conectivo “e”, não autoriza interpretação no sentido de que se tem enumeração das penas que podem ser aplicadas. Implica, segundo entendimento do Colegiado, na interpretação de que ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação em qualquer dos crimes de responsabilidade que deram causa à instauração do processo de *impeachment*. (pp. 273-274)

O julgado está ementado nestes termos:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, paragrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do "impeachment": possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5., XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. II. - O "**impeachment**", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definira os crimes de responsabilidade, disciplinara a acusação e estabeleceu o processo e o julgamento. III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3., estabelecia: a) o processo de "impeachment" somente poderia ser intentado

durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis n.s 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, par. 3.; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 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, par. 7.; C.F., 1946, art. 62, par. 3. C.F., 1967, art. 44, par. único; EC n. 1/69, art. 42, par. único; C.F., 1988, art. 52, par. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34). V. - A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, par. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. VI. - **A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment"**. VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37). VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo. IX. - Mandado de segurança indeferido. (MS 21689, Relator: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-1993, DJ 07-04-1995) (Grifos acrescentados)

### 3.2 ADPF Nº 378/DF – *IMPEACHMENT* DILMA ROUSSEF (2015): JULGADO PARADIGMA PARA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378/DF foi proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), com pedido de medida liminar, objetivando, em síntese, a não recepção de dispositivos da Lei nacional nº 1.079/1950, a interpretação conforme à Constituição de preceitos legais acerca da matéria, além de suprir lacunas na regulamentação respectiva.

Eis a síntese dos pedidos constante do relatório do Relator, Ministro Edson Fachin:

Sustenta, em síntese: a necessidade de defesa prévia em todas as fases do processo; o afastamento da aplicação do regimento interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no rito delimitado pela Lei; o

reconhecimento de que a defesa deva participar por último de todas as fases instrutórias; a incompatibilidade com a atual Constituição da previsão que permite à Câmara funcionar como tribunal de acusação; o reconhecimento de que o afastamento do Presidente só ocorre após a instauração do processo pelo Senado Federal; e que, durante o julgamento, os Senadores não poderiam exercer, simultaneamente, a função acusatória e a julgadora.

[...]

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) com pedido de medida liminar, objetivando:

a) reconheça a não recepção dos §§ 1º e 5º do art. 23, do art. 38, do art. 80, e do art. 81, da Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o seu processo de julgamento;

b) reconheça a recepção dos §§ 1º, 2º e do *caput* do art. 20, do art. 21, do art. 22, *caput* e §§ 1º a 4º, da Lei 1.079/50;

c) proceda à interpretação conforme à Constituição do art. 16, do art. 18, do art. 19, do art. 20, do art. 22, *caput* e §§ 1º e 2º, do art. 24, *caput* e parágrafo único, do art. 25, do art. 27, do art. 28, *caput* e parágrafo único, do art. 29, da Lei 1.079/50;

d) supra lacuna na regulamentação do disposto no art. 52, I, e 86, § 1º, II, da Constituição da República, determinando a aplicação analógica do disposto nos arts. 44 a 49, da Lei 1.079/50.

[...]

O cabimento da medida poderia ser sintetizado nos seguintes termos:

a) teriam sido violados os seguintes preceitos fundamentais:

a1) princípio da separação de poderes (arts. 2º e 60 § 4º, III, CRFB);

a2) princípio democrático (arts. 1º, *caput*, e parágrafo único, e 60, § 4º, II, CRFB);

a3) princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB);

a4) princípio do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, LV, CRFB);

a5) o instituto constitucional do impeachment (art. 86, CRFB);

a6) o princípio do juiz natural (art. 5º, LIII, CRFB);

b) trata-se de lei anterior à Constituição da República, amoldando-se ao disposto no art. 1º, parágrafo único, I, da Lei nº 9.882/1999;

c) não haveria outro instrumento, no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade, apto a sindicat o equacionamento da questão constitucional posta, atendido, no caso, o requisito da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999);

[...]

Ainda em caráter antecedente aos argumentos de mérito, fixam-se como premissas teóricas e dogmáticas da ADPF ajuizada:

- a) a distinção entre o processo do impeachment no sistema de governo presidencialista e a moção de desconfiança no sistema parlamentarista;
- b) a necessidade de se proceder à “filtragem constitucional” da Lei 1.079/50, objeto de controle, em razão da diferente sistemática para o processo de impeachment adotada pela Constituição frente aos textos constitucionais anteriores; bem como, por fim,
- c) a necessidade de se proceder à releitura da Lei à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que afirma a necessidade de se aplicar ao processo de impeachment as garantias típicas do Processo Penal e do Processo Administrativo Sancionador.

No mérito, o Requerente alega em defesa de sua pretensão que:

- a) o direito à defesa prévia em todas as fases do processo de impeachment deve ser assegurado, sob pena de violação às garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, inclusive quanto ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, aplicando-se por analogia o art. 4º da Lei nº 8.038/1990;
- b) seria impossível a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, diante da não recepção integral do art. 38, da Lei 1.079/50 em face do art. 85, CRFB;
- c) os arts. 18, 22, § 1º, 27, 28 e 29 da Lei 1.079/50 devem ser lidos à luz dos princípios da ampla defesa e do contraditório, de modo que toda a atividade probatória seja desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e posteriormente pela defesa, bem como que, em cada fase, a ouvida do acusado seja o último ato da instrução;
- d) os arts. 80 e 81 da Lei 1.079/50 seriam incompatíveis com os arts. 51, I, 52, I, 86, § 1º, II, CRFB; do mesmo modo o art. 24 da Lei 1.079/50 deveria receber interpretação conforme à Constituição, de modo que se aplicasse por analogia, em relação ao juízo de admissibilidade do pedido de impeachment pelo Senado, o disposto nos arts. 44 a 46 e 48 a 49 da Lei 1.079/50;
- e) o art. 23, §1º, da Lei 1.079/50, não foi recepcionado à luz do art. 86, § 1º, II, CRFB;
- f) no processo de impeachment, à luz da imparcialidade como corolário do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB), deve-se garantir que os Senadores da República se apartem da função acusatória.

[...]

Em sede de pedido cautelar, requer o seguinte:

- “a) seja realizada interpretação conforme à Constituição do art. 19 da Lei n. 1.079/50, para se fixar, com efeito *ex tunc* – abrangendo os processos em andamento –, a interpretação segundo a qual o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de audiência prévia do acusado, no prazo de quinze dias;

b) seja declarada a ilegitimidade constitucional (não recepção) das expressões “regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado federal”, constantes do art. 38 da Lei 1.079/50;

c) seja declarada a recepção dos artigos 19, 20, 21, 22 e 23, *caput*, da Lei 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual o art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados substitui o procedimento previsto nos referidos preceitos legais;

d) seja realizada interpretação conforme a Constituição do art. 19 da Lei 1.079/50, afastando-se a interpretação segundo a qual a formação da comissão especial deve se dar com representantes dos blocos parlamentares no lugar de representantes dos partidos políticos;

e) seja realizada interpretação conforme dos artigos 18, § 1º, 22, 27, 28 e 29 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual toda a atividade probatória deve ser desenvolvida em primeiro lugar pela acusação e por último pela defesa;

f) seja realizada interpretação conforme do § 1º do art. 22 e dos artigos 28 e 29, todos da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual, em cada fase processual – perante a Câmara Federal e perante o Senado Federal –, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por seus representantes legais, seja o último ato de instrução;

g) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079 para se fixar a interpretação segundo a qual o processo de impeachment, autorizado pela Câmara, pode ou não ser instaurado no Senado, cabendo a decisão de instaurá-lo ou não à respectiva Mesa, aplicando-se analogicamente o disposto no artigo 44 da própria Lei 1.079/50, não sendo tal decisão passível de recurso;

h) seja realizada interpretação conforme a Constituição do artigo 24 da Lei 1.079/50 para se fixar a interpretação segundo a qual a decisão da mesa do Senado pela instauração do processo deve ser submetida ao Plenário da Casa, aplicando-se, por analogia, os artigos 45, 46, 48 e 49 da própria Lei 1.079/50, exigindo-se, para se confirmar a instauração do processo, a decisão de 2/3 dos senadores;

i) seja declarada a ilegitimidade constitucional – não recepção – dos §§ 1º e 5º do art. 23, e dos artigos 80 e 81 da Lei 1.079/50;

j) seja realizada interpretação conforme dos artigos 25, 26, 27, 28, 29 e 30 da Lei 1.079/50, para se fixar a interpretação segundo a qual os Senadores só devem realizar diligências ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória;

k) seja realizada interpretação conforme do art. 19 da Lei 1.079/50, com efeitos *ex tunc* – alcançando processos em andamento –, para fixar a interpretação segundo a qual o Presidente da Câmara dos Deputados apenas pode praticar o ato de recebimento da acusação contra a Presidente da República se não incidir em qualquer das hipóteses de impedimento ou suspeição, esta última objetivamente aferível pela presença de conflito concreto de interesses.” (pp. 19-25)

Prefacialmente, na análise de mérito da cautelar, o Relator, Ministro Edson Fachin, discorreu acerca do regime de responsabilidade do Presidente da República, como premissa da análise dos pedidos, no sentido de que a possibilidade de responsabilização do mandatário máximo da nação decorre do regime republicano e democrático, como um modo de exercer o controle do Poder Executivo, sem desnaturar a separação de poderes, impondo, como limite, que se interprete o instituto do *impeachment*, no sistema de governo presidencialista, tanto sob o prisma dos direitos e garantias individuais do ocupante de cargo público quanto pela reserva da estrita legalidade, corolário para a harmoniosa relação entre os poderes (p. 52).

Consignou que no processo de filtragem constitucional da Lei nacional nº 1.079/50 à luz da Constituição Federal de 1988 não cabe ao STF editar normatização sobre a matéria, mas tão somente examinar a norma à luz de princípios e regras constitucionais hoje vigentes.

No processo de filtragem constitucional, o Ministro Relator destacou o necessário exame de compatibilidade com a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de São José da Costa Rica –, promulgada pelo Decreto nº 678/1992 e, assim, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, colacionou o art. 8º da Convenção, que trata das garantias judiciais, assentando que a Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu que “apenas do procedimento de *impeachment* não ser judicial, também a ele deveriam se aplicar as garantias do art. 8º para que também ele fosse o resultado de um justo e devido processo legal” (p. 66).

Neste ponto, inscreve que o Ministro Relator que o procedimento de *impeachment* deve respeitar todas as garantias judiciais previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Constituição Federal.

No que concerne ao devido processo legal e de responsabilização jurídico-política, aponta que o processo deve ser compreendido como “meio de concretização dos ideais democráticos, cuja materialização passa, necessariamente, pelo desenvolvimento de procedimentos justos que observem as garantias constitucionais dos litigantes” (p. 53-54).

Desta forma, infere-se que as garantias inerentes ao devido processo legal constitucionalmente previstas (art. 5º, LV, CRFB/88), assegura aos acusados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, tanto no juízo de admissibilidade da denúncia como na fase de processo e julgamento:

O devido processo legal, em ambas as relações instauradas (tanto na Câmara quanto no Senado), com inclusão de ampla defesa e contraditório em intensidade compatível com a natureza dos processos e suas consequências potenciais, calcado nas regras traçadas na Constituição e em normas que observem o bicameralismo, consubstancia o lastro processual essencial do impeachment.

Como decorrência dessas premissas, é coerente propiciar a participação do acusado após a atividade acusatória em toda atividade probatória. (p. 59)

No que atina à aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, assentou o Ministro relator que “possuem aplicação no rito do *impeachment* naquilo que dizem respeito à auto-organização interna dos referidos órgãos legislativos, mas não para a autorização, processamento e julgamento do *impeachment*”, a fim de não incorrer em violação à reserva de lei exigida pelo art. 85 da CRFB/88 (p. 59).

De outro ponto, quanto à fase de recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados, entendeu o Ministro Relator que a “ausência de defesa prévia, nesta fase preambular, não viola o devido processo legal” (p. 63).

Isso porque o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário de admissibilidade para fins de deliberação colegiada, não havendo obrigatoriedade de defesa prévia dessa decisão.

Todavia, em observância ao contraditório, “deve ser assegurado ao acusado a oportunidade de manifestação prévia à aprovação do parecer pela Comissão Especial” (p. 63).

Dentro os requisitos da denúncia, previstos no art. 16 da Lei nacional nº 1.079/50, tem-se, além dos requisitos formais, a necessidade de a denúncia vir acompanhada dos documentos que a comprovem.

Consigna que o STF possui entendimento de que a competência para o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado não se restringe a uma admissão burocrática, mas sim de juízo preambular de admissibilidade, a autorizar, inclusive, sua rejeição, de plano, por razões de

patente inépcia ou ausência de justa causa (MS 30.672 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2011; MS 20.941, Rel. Min. Aldir Passarinho, Rel. p/ Acórdão: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990).

Todavia, forte no princípio do contraditório, corolário do devido processo legal, deve ser assegurado ao acusado a possibilidade de manifestação prévia à admissão definitiva da denúncia pelo Plenário, a quem compete o juízo conclusivo quanto à viabilidade da denúncia.

Relativamente ao princípio da imparcialidade no processo de responsabilização jurídico-político, discorreu o Ministro Relator que a lógica de sujeição do Juiz imparcial à lei não se aplica inteiramente ao processo jurídico-político, na medida em que os julgadores, além de sujeitos à lei, também atendem aos anseios dos representados. Consigna, ademais, a carga política decorrente da função representativa dos parlamentares.

Outrossim, as condições materiais indispensáveis ao julgamento imparcial, exclusivamente jurídico – prerrogativas funcionais de inamovibilidade, vitaliciedade e irredutibilidade de subsídio (art. 95 da CRFB/88) –, não estão presentes no Parlamento. De outro norte, a independência parlamentar é exercida com observância à Constituição e aos interesses de seus representados, o que caracteriza, pois, o julgamento jurídico-político.

Portanto, entende que “as causas de impedimentos e suspeição não se compatibilizam com o processo jurídico-político, bem como não há subsidiariedade na produção de provas propostas por parlamentares” (p. 72).

Quanto ao procedimento de *impeachment* na Câmara dos Deputados, especificamente no que atina à controvérsia sobre a formação da comissão especial prevista no art. 19 da Lei nacional nº 1.079/50, extrai-se do diploma legal dois critérios formativos: “(i) a eleição de seus membros integrantes; e (ii) a participação em sua composição de representantes de todos os partidos políticos, observada a proporção partidária” (p. 73).

Na esfera constitucional, o art. 58 da CRFB/88 estabelece reserva de norma dirigida aos regimentos internos das Casas Legislativas para tratar da forma de constituição e atribuições das comissões permanentes e temporárias.

Destaca o Ministro Relator que referida diretriz constitucional depõe em favor da auto-organização do Poder Legislativo, deferência esta desde que respeitados o devido processo legal e os direitos das minorias parlamentares, especialmente o sufrágio e a participação de todos os partidos políticos (p. 73).

Assim, tanto a indicação feita por líderes posteriormente submetida à votação plenária, como a concorrência entre chapas oficial e avulsa, satisfazem os critérios formativos da comissão especial, ausente potencial afronta direta à representatividade partidária da base governista ou oposicionista.

De outra via, o trabalho da comissão especial é essencialmente instrutório e opinativo, reservado ao Plenário a deliberação sobre a denúncia e autorização da instauração do processo, além de não demonstrado nos autos prejuízo significativo à defesa do acusado de crime de responsabilidade (pp. 73-74).

Assim sendo, não cabe ao Poder Judiciário, mesmo em sede de jurisdição constitucional, tolher uma opção legitimamente feita pela Câmara dos Deputados no pleno exercício de uma liberdade política que lhe é conferida pela ordem constitucional, na medida em que o art. 58, §1º, da Constituição da República de 1988, assim prevê: *“Na constituição das Mesas e de cada comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”* (grifos nossos). (p. 74)

E com relação ao voto secreto para eleição da comissão especial, registra o Ministro Relator que não obstante a publicidade das votações no Congresso ser a regra geral, admitida a votação secreta em excepcionalíssimas hipóteses, entende-se que, no caso, não há ofensa à Constituição, tendo em vista previsão expressa de votação secreta para constituição da referida comissão no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, com o propósito de resguardar o exercício independente do voto parlamentar:

Sendo assim, a Constituição reconhece expressamente que em certas situações, mesmo diante da regra geral da publicidade, é necessário o exercício sigiloso do poder. A “ratio” que informa essas expressas exceções para os casos em que os parlamentares decidem secretamente conduz a um princípio implícito informador das regras de exceção, qual seja, a preponderância da proteção à liberdade de consciência do parlamentar, em detrimento da publicidade. Em outras palavras, embora a Constituição eleja a publicidade como regra, reconhece que em determinadas situações, em que o exercício livre do direito de escolha do parlamentar possa estar em risco diante de uma situação de futura vulnerabilidade perante outro ente mais empoderado, a publicidade cede à proteção do exercício livre e independente do poder. (p. 76)

Não se confunde, todavia, esta hipótese de votação secreta com a votação final no Plenário da Câmara dos Deputados, a qual deve ser aberta por expressa disposição do art. 23 da Lei nacional nº 1.079/50, não podendo o Regimento Interno do Parlamento dispor contrariamente.

Assim, no que diz respeito à formação da comissão especial, a Constituição determina o regramento pelo Regimento Interno. Este, segundo se interpretou na Câmara dos Deputados, autorizou a votação secreta.

Ainda, o Ministro Relator votou pela compatibilidade do art. 20, *caput* e § 1º, da Lei do *Impeachment*<sup>2</sup>, que versa sobre o funcionamento da comissão especial, com a Carta Magna, pois não macula o devido processo legal. Convém consignar, conforme ressaltou o Ministro Relator, que a comissão especial possui funções instrutórias e opinativas.

Conferiu o Ministro Relator interpretação conforme ao § 2º do art. 20 da Lei nacional nº 1.079/50, a fim de firmar entendimento de que, antes da discussão única em Plenário, seja lida a manifestação do Chefe do Poder Executivo sobre o parecer preliminar elaborado pela comissão especial. Isso porque “em toda a legislação pátria relativa ao Direito Sancionador emanada após o advento da ordem constitucional vigente, observa-se a possibilidade de interferência defensiva do investigado logo antes da admissibilidade final” (p. 80).

Ademais, declarou a recepção do art. 21 da Lei do *Impeachment*, o qual prevê a forma de discussão única do primeiro parecer. “Após, deve-se realizar votação nominal e, por consequência, aberta, nos termos do MS 21.564, relator Ministro Octavio Gallotti e relatoria para acórdão do Ministro Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ 27.08.1993” (p. 80).

---

<sup>2</sup> Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

De igual forma, entendeu pela recepção dos arts. 22, *caput* e §§ 1º e 2º, e 23, *caput*, da Lei nacional nº 1.079/50<sup>3</sup>.

Outrossim, conferiu interpretação conforme ao § 3º do art. 22 da lei pertinente, “a fim de firmar o entendimento de que o Presidente da República deverá ser notificado para apresentar alegações finais sobre o parecer definitivo da comissão especial” (p. 82):

Igualmente, deve-se facultar ao Presidente da República oferecer alegações finais sobre o parecer da Comissão Especial no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a fim de que aquelas sejam lidas antes do início da primeira discussão a respeito do parecer de procedência da denúncia no Plenário da Câmara dos Deputados.

Observado o interregno de 48 (quarenta e oito) horas, realiza-se outra discussão sobre o parecer final da Comissão Especial, à luz das regras de discussão positivadas no §4º do art. 22 da Lei 1.079/50.

Uma vez encerrada a discussão, deverá o parecer ser submetido à votação nominal e ostensiva (voto aberto). Para ser admitida a acusação contra o Presidente da República, deve-se haver manifestação favorável por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Caso contrário, a denúncia será arquivada (pp. 81-82)

Declarou o Ministro Relator a ilegitimidade constitucional (não recepção) dos §§ 1º e 5º do art. 23 e dos arts. 80 e 81 da Lei nacional nº 1.079/50.

No que atina ao § 1º do art. 23 conferiu-se interpretação conforme à Constituição para fixar a única interpretação constitucional possível à parte final do dispositivo, isto é, “o efeito lógico da procedência da denúncia na Câmara dos

---

<sup>3</sup> Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a tôdas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

[...]

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade” (p. 83).

Quanto ao § 5º do mesmo art. 23, pugnou-se pela sua revogação em face do comando expresso no art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal, o qual preceitua que somente depois de instaurado o processo de *impeachment* o Presidente poderá ser afastado de suas funções.

Relativamente ao disposto no art. 80 da Lei do *Impeachment*<sup>4</sup>, verificou-se a não recepção de sua parte inicial, haja vista que com o advento da Carta Magna de 1988 a Câmara dos Deputados perdeu a função acusatória outrora atribuída pelos textos constitucionais. Nesse sentido o precedente MS 20.941, julgado pelo Tribunal Pleno em 1992.

Já o art. 81 da Lei nacional nº 1.079/50<sup>5</sup>, entendeu-se inteiramente revogado pela nova ordem constitucional em virtude do disposto no art. 51, I, da CRFB/88, que explicitamente estabelece o *quorum* de dois terços para autorizar a instauração do processo de *impeachment*.

Em conclusão, julgou o Ministro Relator “parcialmente procedente o pedido cautelar “i”, para fins de declarar a não recepção dos arts. 23, § 5º, 80, *caput*, *ab initio*, e 81 da Lei nº 1.079/50” (p. 84). Ainda, realizou “interpretação conforme ao art. 23, § 1º, para fixar que o efeito lógico da procedência da denúncia na Câmara dos Deputados é a autorização para processar o Presidente da República por crime de responsabilidade” (p. 84).

No que se refere ao direito ao contraditório após o parecer final e prévio à votação e necessidade de fundamentação da conclusão da Comissão Especial à luz das hipóteses típicas:

**Sendo assim, a oportunidade de contradizer o parecer final da Comissão Especial, que será submetido à apreciação do Plenário da**

---

<sup>4</sup> Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Parágrafo único. O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

<sup>5</sup> Art. 81 A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.

**Câmara dos Deputados para fins de deliberação acerca da autorização ou não do processamento do Presidente da República pelo Senado Federal, configura meio inerente ao contraditório.** Embora a Comissão Especial não ostente condição de parte, é indubitado que o parecer repercute na decisão do Plenário, de modo que, forte no Princípio do Contraditório, deve ser assegurado ao acusado a possibilidade de manifestação com o fito de influir no resultado final.

**Ainda, é indispensável que o parecer da Comissão Especial indique de forma fundamentada a subsunção ao tipo jurídico-político do crime de responsabilidade imputado.** No ângulo sancionador, a tipicidade desempenha relevante função de atribuir segurança jurídica ao desenrolar processual, garantindo que eventual sanção seja condicionada às hipóteses taxativamente previstas em lei.

[...]

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

**Se assim não fosse, o processamento e o julgamento teriam contornos exclusivamente políticos e, do ponto de vista prático, equivaleria à moção de desconfiança que, embora tenha sua relevância própria no seio parlamentarista, não se conforma com o modelo presidencialista,**

[...]

**Na perspectiva do julgamento jurídico-político, o dever de fundamentação também é consentâneo com o múnus parlamentar de prestar contas aos representados**

[...]

**Logo, no processo de *impeachment*, a fundamentação do parecer da Comissão Especial, a um só tempo, desempenha função endoprocessual de permitir impugnação substancial a ser deliberada em Plenário e extraprocessual, associada ao controle popular dos atos praticados pelos representantes. Nesse contexto, o parecer final deverá possibilitar o exercício efetivo dessas prerrogativas.** Assim, além da ótica da fundamentação como direito do acusado inerente ao processo devido, a fundamentação é indispensável à validade dos atos sob o prisma da transparência inerente a processo de tal jaez. (pp. 86-89). (Grifos acrescentados)

Em referência ao procedimento de *impeachment* no Senado, na fase de julgamento do rito, posterior à instauração do processo contra o Chefe do Poder Executivo, especialmente no que atina à possibilidade de o Senado Federal rejeitar a admissibilidade da denúncia, em sede de juízo negativo, entendeu o Ministro Relator que não há faculdade: a Mesa do Senado deve instaurar o procedimento, vez que o comando do art. 86 da CRFB/88 é cristalino ao prever que “admitida a acusação contra do Presidente da República, será ele submetido a julgamento”.

Por derradeiro, no que tange ao funcionamento da comissão acusadora, disciplinada nos arts. 25 a 30 da Lei do *Impeachment*, o Ministro Relator preferiu

voto para conferir interpretação conforme “segundo a qual os Senadores só devem realizar diligência ou a produção de provas de modo residual e complementar às partes, sem assumir, para si, a função acusatória, não merece acolhimento” (p. 91).

Ressaltou que não compete à comissão acusatória a realização de diligências típicas dos órgãos de acusação no âmbito do processo penal, tendo em vista que deputados e senadores não assumem para si a função acusatória.

Ainda, deferiu o pleito para conferir interpretação conforme aos arts. 28 e 29 da Lei nacional nº 1.079/50, fixando interpretação de que, em cada fase processual, a manifestação do acusado, pessoalmente ou por meio de seus representantes legais, seja o último ato de instrução.

O Ministro Luis Roberto Barroso abriu divergência quanto ao papel da Câmara e do Senado no procedimento de *impeachment* (cautelares “c”, “g” e “h” e “i”), no sentido de que, nos termos do art. 52, I, da CRFB/88, o Senado Federal tem a competência para processar e julgar o Chefe do Poder Executivo, do que se extrai o juízo preliminar de recebimento ou não da denúncia. Destacou decisão congruente do Supremo no julgamento do processo de *impeachment* de 1992.

Nesse sentido, quanto ao item “g”, o Tribunal Pleno entendeu, por maioria, conferir interpretação conforme ao art. 24 da Lei nacional nº 1.079/50, a fim de fixar que, com o advento da CRFB/88, “o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal”, vencidos, nessa parte, os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli e Gilmar Mendes (p. 402).

No que diz respeito ao rito na Câmara dos Deputados e no Senado, o Ministro Luis Roberto Barroso igualmente propôs divergência para reafirmar o *quorum* de maioria simples para admissibilidade da denúncia, seguindo o rito adotado no procedimento de *impeachment* do então Presidente Collor.

O Supremo, por maioria, de igual forma, respondeu questão de ordem para reafirmar o *quorum* de maioria simples para deliberação do Senado quanto ao juízo de instauração do processo, vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio, que estabeleciam o *quorum* de 2/3.

Ainda, nos termos do voto do Ministro Luis Roberto Barroso, o Plenário concluiu que não foram recepcionados pela CRFB/88 os arts. 22, *caput*, 2ª parte

(que se inicia com a expressão “No caso contrário...”), e §§ 1º, 2º, 3º e 4º; 23, *caput* e §§ 1º, 4º (por arrastamento) e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nacional nº 1.079/50, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da Constituição Federal de 1988.

A terceira divergência aberta pelo Ministro Luis Roberto Barroso tange a questão do voto aberto na eleição para a formação da comissão especial na Câmara dos Deputados, em razão de a Constituição Federal não prever votação secreta neste caso, tampouco a Lei nacional nº 1.079/50 ou, especificamente, o Regimento Interno. Ademais, no procedimento de *impeachment* do ex-Presidente Collor “a votação foi aberta na constituição da Comissão Especial; aberta por voto simbólico, que significa voto aberto” (p. 136).

O Plenário, em relação à forma de votação (cautelar incidental “II”), por maioria, reconheceu que a eleição da comissão especial somente pode se dar por voto aberto, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Teori Zavascki, Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Em seu último ponto de divergência, o Ministro Luis Roberto Barroso defendeu que não é possível a formação de comissão especial a partir de candidaturas avulsas, em virtude de o Regimento Interno da Câmara, em linha com a proporcionalidade partidária prevista no art. 58, § 1º, da Constituição Federal, estatuir que a indicação dos representantes partidários ou dos blocos parlamentares compete aos líderes, o que inviabiliza a votação do Plenário e potencialmente fere a autonomia partidária.

Nesse diapasão, no que pertine à candidatura avulsa (cautelar incidental “I”), o Tribunal declarou, por maioria, que não é possível a formação de comissão especial a partir de candidaturas avulsas, vencidos os Ministros Edson Fachin (Relator), Dias Toffoli, Gilmar Mendes e Celso de Mello.

Nessa toada, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADPF 378/DF, a partir do voto do Ministro Luis Roberto Barroso, balizou regras de procedimento, defesa e formalidades das votações nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional, no tocante à recepção, pela Constituição Federal de 1988, dos dispositivos da Lei nacional nº 1.079, de 1950, pertinentes ao processo de *impeachment* de Presidente da República.

O Supremo, por unanimidade, concedeu a medida liminar, em 8 de dezembro de 2015, com eficácia até a sessão plenária de 16 de dezembro de 2015, determinando a suspensão da formação e a não instalação da Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em razão da decisão da Presidência da Câmara dos Deputados de constituí-la por meio de votação secreta.

Lecionam Paulo Gustavo G. Branco e Gilmar Mendes (2024), que, no julgamento da ADPF 378/DF, o Supremo Tribunal Federal uniformizou jurisprudência quanto ao rito de *impeachment* no âmbito da União, em simetria com o rito procedimental adotado no processo do ex-Presidente Fernando Collor de Melo, explicitando que:

- a) não há direito à defesa prévia ao ato de recebimento da denúncia por parte do Presidente da Câmara dos Deputados;
- b) podem-se aplicar subsidiariamente os Regimentos Internos das casas legislativas, desde que compatíveis com a lei e com a CF/88, sem que isso implique ofensa à reserva legal;
- c) as diligências previstas em lei para a etapa anterior ao juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados não se destinam a provar o mérito da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia;
- d) a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida tendo-se em conta tanto os partidos como os blocos partidários;
- e) a defesa tem, em regra, direito de se manifestar após a acusação e o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória;
- f) restou fixado que, após o advento da CF/88, o recebimento da denúncia é ato a ser realizado pelo Plenário do Senado Federal, por maioria simples, em votação nominal, e, depois, o juízo de pronúncia deve ser realizado seguindo o mesmo quórum de votação para, ao fim, o juízo de mérito ser realizado com o quórum de 2/3 exigido pela CF/88 para a condenação;
- g) os senadores não precisam se apartar da função acusatória, mesmo exercendo o papel de juízes, tendo em vista o caráter político do procedimento;
- h) não se aplicam subsidiariamente as hipóteses de impedimento e suspeição previstas no Código de Processo Penal;
- i) também ficou definido que, para a formação da Comissão Especial criada para examinar a denúncia, não é possível a composição de chapas avulsas, devendo-se seguir as indicações dos líderes, o que faz parecer que não há eleição para a chapa, apesar de ter ocorrido votação no plenário para a escolha dos nomes;
- j) e, no que concerne a tal votação plenária, restou decidido que a votação deve ser aberta. O entendimento a que chegou a maioria da Corte levou à atualização do programa normativo do art. 80 da Lei n. 1.079/50, que dispõe

que, “nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento”. Diferentemente do que acontecia sob a égide da Constituição de 1946, a Câmara dos Deputados não mais é órgão de acusação perante o Senado: limita-se a autorizar a instauração do processo, por dois terços de seus membros (art. 51, I, CF/88).

Cuida-se de uma “condição de procedibilidade”, que não é suficiente para a instauração do processo. É no Senado Federal onde desdobram-se o processo e julgamento do impeachment.

Recebida a autorização da Câmara para a abertura do processo, será ela lida na hora do expediente da sessão seguinte, devendo ser eleita na mesma sessão a comissão processante, constituída por 1/4 da composição do Senado.

À comissão processante compete realizar as diligências necessárias relativas à imputação feita ao Presidente da República, devendo observar o princípio do contraditório e da ampla defesa.

Se a comissão decidir pela procedência da imputação, concluirá os trabalhos com a apresentação de libelo acusatório. A defesa será intimada para contestar o libelo. Sobre ele, o Senado decidirá por maioria simples. Instaurado o processo pelo Senado Federal, será o Presidente da República suspenso de suas funções (art. 86, § 1º, II, CF), pelo prazo de cento e oitenta dias, após o qual fica o Presidente da República habilitado a voltar ao exercício do cargo, na eventualidade de o Senado não haver concluído o julgamento (art. 86, § 2º, CF).

O Senado Federal transforma-se, assim, em um Tribunal político, que será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, parágrafo único). A condenação somente poderá ser proferida se, em votação nominal, 2/3 dos senadores se manifestarem nesse sentido.

No último ato do processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, os presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Senado Federal lograram a aprovação de sugestão de cisão das penas previstas para a condenação por crime de responsabilidade no parágrafo único do art. 52 da CF/88.

O texto constitucional dispõe, no parágrafo único do art. 52, que a condenação será proferida por pelo menos 2/3 dos votos do Senado Federal e se limitará “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”. A inédita proposta de cisão das penas foi acatada e, assim, o Senado Federal condenou a ex-presidente à pena de perda do cargo, mas a absolveu da inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos. (BRANCO; MENDES, 2024, p. 540-541)

No mérito, a decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal, fundamentada no voto do Relator para Acórdão, Ministro Luis Roberto Barroso, restou assim ementada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E

CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. I. CABIMENTO DA ADPF E DAS MEDIDAS CAUTELARES INCIDENTAIS 1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. 2. A cautelar incidental requerida diz respeito à forma de votação (secreta ou aberta) e ao tipo de candidatura (indicação pelo líder ou candidatura avulsa) dos membros da Comissão Especial na Câmara dos Deputados. A formação da referida Comissão foi questionada na inicial, ainda que sob outro prisma. Interpretação da inicial de modo a conferir maior efetividade ao pronunciamento judicial. Pedido cautelar incidental que pode ser recebido, inclusive, como aditamento à inicial. Inocorrência de violação ao princípio do juiz natural, pois a ADPF foi à livre distribuição e os pedidos da cautelar incidental são abrangidos pelos pleitos da inicial. II. MÉRITO: DELIBERAÇÕES POR MAIORIA 1. PAPÉIS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL NO PROCESSO DE IMPEACHMENT (ITENS C, G, H E I DO PEDIDO CAUTELAR): 1.1. Apresentada denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, processar e julgar o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara. 1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no impeachment do então Presidente Fernando Collor de Mello, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e erga omnes, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político. 1.3. Partindo das premissas acima, depreende-se que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988. 2. RITO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA (ITEM C DO PEDIDO CAUTELAR): 2.1. O rito do impeachment perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória. 2.2. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no

impeachment do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade). 2.3. A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso).

**3. RITO DO IMPEACHMENT NO SENADO (ITENS G E H DO PEDIDO CAUTELAR):** 3.1. Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do impeachment pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República. 3.2. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). 3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento.

**4. NÃO É POSSÍVEL A APRESENTAÇÃO DE CANDIDATURAS OU CHAPAS AVULSAS PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL (CAUTELAR INCIDENTAL):** É incompatível com o art. 58, caput e § 1º, da Constituição que os representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação à autonomia partidária. Em rigor, portanto, a hipótese não é de eleição. Para o rito de impeachment em curso, contudo, não se considera inválida a realização de eleição pelo Plenário da Câmara, desde que limitada, tal como ocorreu no caso Collor, a ratificar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos, isto é, sem abertura para candidaturas ou chapas avulsas. Procedência do pedido.

**5. A VOTAÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL SOMENTE PODE SE DAR POR VOTO ABERTO (CAUTELAR INCIDENTAL):** No impeachment, todas as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, controle dos representantes e legitimação do processo. No silêncio da Constituição, da Lei nº 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de impeachment. Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser

capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano. Por fim, a votação aberta (simbólica) foi adotada para a composição da Comissão Especial no processo de impeachment de Collor, de modo que a manutenção do mesmo rito seguido em 1992 contribui para a segurança jurídica e a previsibilidade do procedimento. Procedência do pedido. 6. A DEFESA TEM DIREITO DE SE MANIFESTAR APÓS A ACUSAÇÃO (ITEM E DO PEDIDO CAUTELAR): No curso do procedimento de impeachment, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, de um modo geral, após a acusação. Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (due process of law). Precedente: MS 25.647-MC, Redator p/ acórdão Min. Cezar Peluso, Plenário. Procedência do pedido. III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES 1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido. 2. NÃO HÁ DIREITO A DEFESA PRÉVIA (ITEM A DO PEDIDO CAUTELAR): A apresentação de defesa prévia não é uma exigência do princípio constitucional da ampla defesa: ela é exceção, e não a regra no processo penal. Não há, portanto, impedimento para que a primeira oportunidade de apresentação de defesa no processo penal comum se dê após o recebimento da denúncia. No caso dos autos, muito embora não se assegure defesa previamente ao ato do Presidente da Câmara dos Deputados que inicia o rito naquela Casa, colocam-se à disposição do acusado inúmeras oportunidades de manifestação em ampla instrução processual. Não há, assim, violação à garantia da ampla defesa e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil em tema de direito de defesa. Improcedência do pedido. 3. A PROPORCIONALIDADE NA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL PODE SER AFERIDA EM RELAÇÃO A BLOCOS (ITEM D DO PEDIDO CAUTELAR): O art. 19 da Lei nº 1.079/1950, no ponto em que exige proporcionalidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados com base na participação dos partidos políticos, sem mencionar os blocos parlamentares, foi superado pelo regime constitucional de 1988. Este estabeleceu expressamente: (i) a possibilidade de se assegurar a representatividade por bloco (art. 58, § 1º) e (ii) a delegação da matéria ao Regimento Interno da Câmara (art. 58, caput). A opção pela aferição da proporcionalidade por bloco foi feita e vem sendo aplicada reiteradamente pela Câmara dos Deputados na formação de suas diversas Comissões, tendo sido seguida, inclusive, no caso Collor. Improcedência do pedido. 4. OS SENADORES NÃO PRECISAM SE APARTAR DA FUNÇÃO ACUSATÓRIA (ITEM J DO PEDIDO CAUTELAR): O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente. Improcedência do pedido. 5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA

E DO SENADO (ITEM B DO PEDIDO CAUTELAR): A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do impeachment não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões interna corporis. Improcedência do pedido. 6. O INTERROGATÓRIO DEVE SER O ATO FINAL DA INSTRUÇÃO PROBATÓRIA (ITEM F DO PEDIDO CAUTELAR): O interrogatório do acusado, instrumento de autodefesa que densifica as garantias do contraditório e da ampla defesa, deve ser o último ato de instrução do processo de impeachment. Aplicação analógica da interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao rito das ações penais originárias. Precedente: AP 528-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário. Procedência do pedido. IV. ACOLHIMENTO PARCIAL DO PEDIDO Convertido o julgamento da medida cautelar em definitivo, a fim de promover segurança jurídica no processo de impeachment, foram acolhidos em parte os pedidos formulados pelo autor, nos seguintes termos: 1. Item "f" (equivalente à cautelar "a"): denegação, de modo a afirmar que não há direito a defesa prévia ao ato de recebimento pelo Presidente da Câmara dos Deputados previsto no art. 19 da Lei nº 1.079/1950; 2. Item "g" (equivalente à cautelar "b"): concessão parcial para estabelecer, em interpretação conforme a Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impeachment, desde sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes; 3. Item "h" (equivalente à cautelar "c"): concessão parcial para: 1. declarar recepcionados pela CF/1988 os arts. 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950 interpretados conforme a Constituição, para que se entenda que as diligências e atividades ali previstas não se destinam a provar a (im)procedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia, e 2. para declarar não recepcionados pela CF/1988 os arts. 22, caput, 2ª parte (que se inicia com a expressão "No caso contrário..."), e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e uma segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal Casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação; 4. Item "i" (equivalente à cautelar "d"): denegação, por reconhecer que a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos parlamentares; 5. Item "j" (equivalente à cautelar "e"): concessão integral, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação; 6. Item "k" (equivalente à cautelar "f"): concessão integral, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória; 7. Item "l" (equivalente à cautelar "g"): concessão parcial para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/1988, o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros; 8. Item "m" (equivalente à cautelar "h"): concessão parcial para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950, os quais determinam o rito do processo de impeachment contra Ministros do STF e PGR ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, denegando-se o pedido de aplicação do quórum de 2/3 do Plenário do Senado para confirmar a instauração do processo; 9. Item "n" (equivalente à cautelar "i"): concessão integral, para declarar que não foram recepcionados pela CF/1988 os arts. 23, §§ 1º, 4º (por arrastamento) e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, §

1º, II, da CF/1988; 10. Item "o" (equivalente à cautelar "j"): denegação, para afirmar que os senadores não precisam se apartar da função acusatória; 11. Item "p" (equivalente à cautelar "k"): denegação, para reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados; 12. Cautelar incidental (candidatura avulsa): concessão integral para declarar que não é possível a formação da comissão especial a partir de candidaturas avulsas, de modo que eventual eleição pelo Plenário da Câmara limite-se a confirmar ou não as indicações feitas pelos líderes dos partidos ou blocos; e 13. Cautelar incidental (forma de votação): concessão integral para reconhecer que, havendo votação para a formação da comissão especial do impeachment, esta somente pode se dar por escrutínio aberto. (ADPF 378 MC, Relator: Edson Fachin, Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2015, Processo Eletrônico DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016)

### 3.3 RITO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO DE *IMPEACHMENT* NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Em 2021, o Tribunal Especial Misto constituído no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) proferiu a primeira condenação, na história da República brasileira, à perda do cargo de Governador, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, em processo de *impeachment*.

O rito de tramitação do processo de *impeachment* naquele Estado foi igualmente permeado por ações judiciais que almejavam conferir estabilização na aplicação da legislação federal atinente à matéria.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca do rito de tramitação do processo de *impeachment* instaurado no Estado do Rio de Janeiro abarca o Agravo Regimental na Reclamação nº 42.358/RJ, Agravo Regimental na Reclamação nº 46.835/RJ e Agravo Regimental na Reclamação nº 47.666/RJ.

#### 3.3.1 Agravo Regimental na Reclamação nº 42.358/RJ

A questão primordial analisada na Reclamação nº 42.358/RJ diz respeito à observância das normas constitucionais e legais referentes ao processo de responsabilização do Governador do Estado por crime de responsabilidade pela

Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em especial, os termos da Lei nacional nº 1.079/1950 no tocante a composição da Comissão Especial.

Alicerçado na *ratio decidendi* da ADPF 378, o reclamante apontou nulidade no Ato do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro nº 41/2020, que delineou a formação da Comissão Especial competente para emitir parecer sobre a denúncia por crime de responsabilidade contra o então Governador, nos seguintes pontos:

O reclamante, entretanto, aponta duas ordens de nulidades do referido ato, por flagrante desrespeito à legislação federal, no tocante a formação da Comissão Especial:

(i) desrespeitou por completo a regra da proporcionalidade partidária, tendo em vista que cada partido teve direito a indicar um membro. Com isso, partidos restaram subrepresentados (aqueles com as maiores bancadas, mas com apenas um representante na Comissão Especial), enquanto outros, de bancadas pequenas, foram super-representados, com artificial desvirtuamento das próprias forças políticas existentes no Parlamento (doc. 1, fl. 5); e

(ii) a Comissão Especial de *impeachment* foi instituída pela simples indicação de líderes partidários, sem qualquer posterior votação (aberta, ainda que simbólica, veiculada no Diário Oficial).

Sustentou o reclamante que, consoante decidido no julgamento da ADPF 378, a recepção do art. 19 da Lei nacional nº 1.079, de 1950, deve ser interpretada nos termos do art. 58, § 1º, da Constituição Federal, que prevê que na constituição das comissões permanentes e temporárias “é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

O Supremo Tribunal Federal julgou improcedente a Reclamação nº 42.358, mantendo a validade do Ato nº 41/2020 editado pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e regular a consequente composição da Comissão Especial, pelos seguintes fundamentos:

Anoto, ainda, que, no julgamento da ADPF 378/MC, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL não analisou a possibilidade do Poder Legislativo, por ato consensual e unânime dos partidos com representação no órgão legislativo, garantir a participação de todos os partidos mediante indicação dos respectivos líderes na Comissão Especial.

A discussão à época foi quanto a proporcionalidade na formação da Comissão Especial *poder ser aferida em relação a blocos parlamentares*,

conforme consta no item III, 3 da Ementa, tendo sido, por unanimidade, reconhecido que *a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários*:

3. A PROPORCIONALIDADE NA FORMAÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL PODE SER AFERIDA EM RELAÇÃO A BLOCOS (ITEM D DO PEDIDO CAUTELAR): O art. 19 da Lei nº 1.079/1950, no ponto em que exige proporcionalidade na Comissão Especial da Câmara dos Deputados com base na participação dos partidos políticos, sem mencionar os blocos parlamentares, foi superado pelo regime constitucional de 1988.

Este estabeleceu expressamente: (i) a possibilidade de se assegurar a representatividade por bloco (art. 58, § 1º) e (ii) a delegação da matéria ao Regimento Interno da Câmara (art. 58, *caput*). A opção pela aferição da proporcionalidade por bloco foi feita e vem sendo aplicada reiteradamente pela Câmara dos Deputados na formação de suas diversas Comissões, tendo sido seguida, inclusive, no caso Collor. Improcedência do pedido.

Por fim, importante observar que, em momento algum, essa SUPREMA CORTE afirmou a necessidade de realização de eleições para a escolha dos representantes dos partidos políticos ou blocos parlamentares para a Comissão Especial, tendo reafirmado que o artigo 58, *caput* e § 1º da Constituição Federal estabelece a indicação pelos líderes como mecanismo para sua composição, exatamente como ocorreu no procedimento instaurado pela Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro. (pp. 15-16)

Irresignado, o reclamante impugnou a decisão, sustentando que se baseia em premissas que vão de encontro aos parâmetros já definidos pela Suprema Corte, qual seja, de que “a proporcionalidade partidária não é atendida pela mera presença de partidos que representem a maioria ou minoria partidária – comissão que deve refletir a composição da casa legislativa (CRFB/88, art. 58, § 1º)” (p. 17).

Na prática, por meio do art. 1º do Ato nº 41/2020, a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, conferiu 1 (uma) cadeira para cada partido político na Comissão Especial de *Impeachment*.

A Corte Superior fixou entendimento no sentido de que o Ato do Presidente da ALERJ não desrespeitou a Constituição Federal ou a Lei do *Impeachment*, vez que refletiu o consenso do Poder Legislativo ao determinar que cada partido político, por meio de sua respectiva liderança, indicasse um representante, garantindo ampla participação da maioria e da minoria na Comissão Especial. Ressalta que não houve irresignação por parte de nenhum dos partidos políticos representados na Assembleia Legislativa, tratando-se, assim, de legítima opção política realizada pela ALERJ, com observância do consenso dos partidos políticos e nos termos do artigo 58 da Constituição Federal.

O Ministro Dias Toffoli consignou aderência da Reclamação à ADPF 378, aduzindo que há parâmetros de discricionariedade no ato *interna corporis* limitada pela garantia constitucional representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (art. 858, § 1º, da CRFB/88). (pp. 34-47).

Todavia, proferiu voto pelo acolhimento do pedido e consequente desconstituição da Comissão Especial de *Impeachment*, “tendo em vista a indicação de componentes da Comissão pelos líderes em detrimento de eleições”, determinando “votação em plenário dos nomes apresentados pelos respectivos líderes, ainda que o escrutínio seja feito de modo simbólico”. (pp. 34-47).

O Supremo Tribunal Federal, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencido o Ministro Dias Toffoli, ficando assim ementado:

CONSTITUCIONAL E SEPARAÇÃO DE PODERES. PROCESSO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. RECEPÇÃO DO ARTIGO 19 DA LEI 1.079/1950, NOS TERMOS DO ARTIGO 58 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INDEPENDÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO PARA INSTAURAÇÃO DE SUAS COMISSÕES. CONSTITUCIONALIDADE DA INDICAÇÃO, POR MEIO DAS RESPECTIVAS LIDERANÇAS, DE UM REPRESENTANTE DE CADA PARTIDO. LEGÍTIMA OPÇÃO POLÍTICA E CONSENSO PARLAMENTAR (ART. 2º DA CF). ATO EDITADO PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA EM CONFORMIDADE COM O TEXTO CONSTITUCIONAL, A SÚMULA VINCULANTE 46 E A ADPF 378-MC. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **1. O artigo 58 da Constituição Federal assegurou a possibilidade de Comissões Especiais serem constituídas “na forma e com as atribuições previstas no ato de que resultar sua criação”, e, nos termos de seu § 1º, indicou a necessidade de se observar “tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares”, no sentido de espelhar a escolha popular de seus representantes parlamentares, garantindo, por consequência, o pluralismo político e a democracia representativa, mas, principalmente, para garantir a participação das “minorias” parlamentares. 2. O Ato do Presidente da Assembleia Legislativa (ATO/E/GP/Nº 41/2020) respeitou o texto constitucional e a legislação federal, pois refletiu o consenso da Casa Parlamentar ao determinar que cada um dos partidos políticos, por meio de sua respectiva liderança, indicasse um representante para a Comissão Especial, garantindo ampla participação, tanto da “maioria”, quanto da “minorias”. 3. Legítima opção parlamentar em observância ao artigo 58 da Constituição Federal e a Lei 1.079/1950. Desnecessidade de eleição (item II. 4 da Ementa do julgamento da ADPF 378-MC). 4. Necessidade de absoluto respeito ao princípio fundamental da República, inserido no artigo 2º da Constituição, segundo o qual, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, ficando afastada a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário em escolhas**

eminentemente políticas, dentro das legítimas opções constitucionais e legais. Precedentes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (Rcl 42358 AgR, Relator: Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 16-11-2020, DJe-007 DIVULG 15-01-2021 PUBLIC 18-01-2021) (Grifos acrescentados)

### 3.3.2 Agravo Regimental na Reclamação nº 46.835/RJ

Trata-se de Agravo Interno interposto pelo então Governador do Estado do Rio de Janeiro Wilson José Witzel contra decisão monocrática que negou seguimento à Reclamação nº 46.835/RJ.

Em síntese, argumenta o agravante que existem inúmeras lacunas na Lei nacional nº 1.079, de 1950, no que se refere ao processo de *impeachment* estadual, de sorte que a interpretação sistemática e em harmonia com o que se consolidou em relação ao modelo federal, notadamente no julgamento da ADPF 378/DF, conduz a imprescindibilidade de oferecimento do libelo acusatório, com o propósito de delimitar e expor detalhadamente a acusação, em respeito ao direito constitucional da ampla defesa e do contraditório (art. 5º, LV, da CRFB/88). (pp. 3-5)

Requer o agravante seja determinado ao Tribunal Especial Misto do Rio de Janeiro observância aos arts. 24 e 58 da Lei nacional nº 1.079/50, com o necessário oferecimento de libelo acusatório e, conseqüentemente, o retorno do processo até aquele momento processual.

A decisão agravada julgou improcedente o pedido, por entender que não há necessidade de apresentação de libelo acusatório nos processos de *impeachment* de Governadores, visto que não há qualquer referência nesse sentido no rito previsto nos arts. 74 a 79 da Lei nacional nº 1.079/1950.

Ainda, consignou o Supremo Tribunal Federal na decisão agravada que a denúncia apresentada contra o reclamante está delimitada de forma clara e objetiva, não havendo prejuízo ao exercício da ampla defesa e contraditório, assim como a ocorrência da preclusão. (pp. 19-20)

No agravo regimental, o STF manteve o entendimento, por idênticas razões, nestes termos:

Portanto, a ausência de previsão legal quanto à possibilidade de apresentação de libelo acusatório no rito procedimental aplicável aos Governadores trata-se de escolha do Legislador, não havendo falar em lacuna a ser preenchida pela aplicação subsidiária do rito procedimental referente ao Presidente da República, motivo pelo qual sequer há falar em indevida aplicação da Lei Federal pelo órgão julgador Reclamado.

Seja como for, ainda que houvesse a possibilidade de apresentação de libelo acusatório ao procedimento referente aos Governadores, não há falar em prejuízo no presente caso, a partir da perspectiva do exercício concreto da ampla defesa, garantia constitucional aos acusados de maneira geral.

[...]

Ocorre que, no presente caso, o intuito almejado pelo libelo acusatório foi devidamente cumprido: a denúncia apresentada contra o Reclamante está delimitada de forma clara e objetiva, pautada em duas imputações [...]

Portanto, o objeto da acusação encontra-se devidamente delimitado, sobre o qual o Reclamante teve a oportunidade de se manifestar inúmeras vezes, exercendo, portanto, o contraditório e a ampla defesa, não havendo falar em qualquer prejuízo. No mais, a alegação acerca do comportamento dos julgadores nas oitivas realizadas, havendo supostamente questionamentos para além do que previsto na denúncia, escapa à questão da existência ou não de libelo acusatório.

Por fim, há de se ressaltar a preclusão quanto à discussão da matéria, pois aguardou-se o trâmite processual na sua completude, alegando-se apenas na fase de alegações finais a suposta nulidade.

[...]

Assim, ao oposto do alegado pelo Recorrente, a nulidade de algibeira se relaciona à ausência de insurgência tempestiva quanto à não apresentação de libelo acusatório, e não quanto aos limites da *“inépcia da denúncia e ausência de delimitação do objeto [que] já havia sido matéria de insurgência na primeira oportunidade de defesa”*.

Ratifica-se, portanto, o entendimento aplicado, de modo a manter, em todos os seus termos, a decisão recorrida. (pp. 23-27)

O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, negou provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Relator, restando o julgado assim ementado:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. IMPEACHMENT DE GOVERNADOR DE ESTADO. RESPEITO AO PROCEDIMENTO PREVISTO NA LEI 1.079/1950. GARANTIA DA AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. INEXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. RECURSO DESPROVIDO. 1. A Súmula Vinculante 46 consolidou o entendimento da CORTE no sentido de que apenas a União possui competência para legislar sobre crimes de responsabilidade, bem como para definir o procedimento a ser aplicado em tais casos, reconhecendo, assim, a impossibilidade de os Estados e Municípios criarem procedimentos próprios quanto à matéria. 2. No caso concreto, o Órgão Julgador utilizou apenas da Lei Federal

1.079/1950 - conforme reconhecido pelo próprio Reclamante na petição inicial -, “motivo pelo qual o ato Reclamado não poderia ter incorrido em violação à competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade, já que não aplicou qualquer norma local em desconformidade com a norma federal pertinente” (Rcl 42.161 AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 13/10/2020). **3. O rito procedimental aplicável aos Governadores está previsto nos arts. 74 a 79 da Lei 1.079/1950, o qual não faz referência à necessidade de apresentação de libelo acusatório. Por outro lado, quanto ao procedimento aplicável ao Presidente de República e aos Ministros de Estado, previsto nos arts. 14 a 38 do supracitado Diploma Legal, há previsão expressa da possibilidade de juntada de libelo acusatório (art. 24).** 4. Inexistência de prejuízo. A alegação de nulidade, após o esgotamento do trâmite processual, caracteriza-se como “nulidade de algibeira”. Portanto, “embora tenha o direito de alegar a nulidade, mantém-se inerte durante longo período, deixando para exercer seu direito somente no momento em que melhor lhe convier, acaba por renunciar tacitamente ao seu direito de alegá-la. (...)”. Nessa quadra, também se revela incompatível com o princípio da boa-fé processual o reconhecimento de nulidades em qualquer momento processual, sem a possibilidade de se declarar a preclusão” (ACO 847 AgR-segundo, de minha relatoria, Tribunal Pleno, julgado em 23/8/2019). 5. Agravo regimental desprovido. (Rcl 46835 AgR, Relator: Alexandre De Moraes, Primeira Turma, julgado em 03-08-2021, DJe-160 DIVULG 10-08-2021 PUBLIC 12-08-2021) (Grifos acrescentados)

### 3.3.3 Agravo Regimental na Reclamação nº 47.666/RJ

O cerne da Reclamação nº 47.666/RJ diz respeito à recepção do § 3º do art. 78 da Lei nacional nº 1.079/1950 pela Constituição Federal de 1988, especificamente quanto à previsão do Tribunal Especial Misto como juízo natural para processar e julgar Governadores por crime de responsabilidade.

Aduz o reclamante que o § 3º do art. 78 do citado diploma normativo é incompatível com o art. 5º, XXXVII, e art. 37, ambos da Constituição Federal, que respectivamente, veda a criação de tribunais de exceção e entalha o princípio constitucional da impessoalidade, dentre outros.

O Ministro Relator, Alexandre de Moraes, ressaltou que, relativamente à competência e à formação de Tribunal Especial Misto para julgamento de Governadores, a Suprema Corte já declarou expressamente, nos autos da ADI 1628, julgada pelo Tribunal Pleno em 2006, a recepção do art. 78 da Lei nacional nº 1.079/50.

Destaca-se, ainda, que nos autos da ADI 5895, o STF declarou constitucional norma regimental da Assembleia Legislativa de Roraima que

disciplinou a formação de Tribunal Especial Misto em sintonia com a lei nacional de regência e precedente firmado pela Corte na ADPF 378-MC, o que não se confunde com invasão de competência legislativa da União.

Na citada ADI a Suprema Corte declarou compatível com a Constituição Federal o julgamento de Governador por intermédio do Tribunal Especial Misto, com a escolha de seus membros oriundos do Poder Legislativo estadual, através de eleição.

De outro norte, na ADI 4805, a Corte Constitucional declarou inconstitucional dispositivo da Constituição do Estado de Roraima, justamente por inovar na parte referente ao rito procedimental do *impeachment*, o qual substituíra o Tribunal Especial Misto pela Assembleia Legislativa daquele Estado na função de julgar o Governador por crime de responsabilidade. Nesse mesmo sentido são as ADIs 2235, 4764, 4791, 4792, 4766 e 4773.

Não há dúvidas, portanto, que o Tribunal Especial Misto é o órgão constitucionalmente competente para julgamento de Governador por crime de responsabilidade e do regular processamento da instrução e julgamento da causa.

O Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, ficando o julgado assim ementado:

CONSTITUCIONALIDADE DA PREVISÃO DO TRIBUNAL ESPECIAL MISTO COMO JUÍZO NATURAL PARA PROCESSAR E JULGAR GOVERNADORES POR CRIME DE RESPONSABILIDADE. RECEPÇÃO DO ART. 78, § 3º, DA LEI 1079/1950 PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDIMENTO OBJETIVO PREVISTO EM LEI PARA A ESCOLHA DOS MEMBROS DO TRIBUNAL ESPECIAL MISTO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA IMPARCIALIDADE. RECURSO DE AGRAVO DESPROVIDO. 1. O princípio do Juiz Natural deve ser interpretado em sua plenitude, de forma a não só proibir a criação de Tribunais ou Juízos de Exceção, mas também exigir respeito absoluto às regras objetivas de determinação de competência, para que não seja afetada a independência e a imparcialidade do órgão julgador. A imparcialidade do órgão julgador e a segurança do povo contra o arbítrio estatal encontram em tais valores, proclamados nos incisos XXXVII, LIII e LV do art. 5º da Constituição Federal, algumas de suas garantias indispensáveis. 2. A compatibilidade dos atos normativos e das leis anteriores com a nova Constituição será resolvida pelo fenômeno da recepção, difusamente, na resolução dos casos concretos, como ocorreu por diversas vezes em relação ao dispositivo legal apontado pelo Recorrente, uma vez que a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é instrumento juridicamente idôneo para tal finalidade. 3. **Em observância ao Devido Processo Legal e ao Princípio do Juízo Natural, esta SUPREMA CORTE entendeu recepcionada a norma prevista no art. 78, § 3º, da Lei 1079/50, estabelecendo o Tribunal Especial Misto como competente**

para o processo e julgamento de crimes de responsabilidade praticados por Governadores de Estado. Precedentes. 4. O art. 78, 3º, da Lei 1079/1950 determinou que “a escolha desse Tribunal [Especial Misto] será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembleia: a dos desembargadores, mediante sorteio”. Essa “eleição” foi interpretada, na decisão da ADPF 378, como escolha a partir de membros indicados previamente pelos Partidos Políticos, quando se apreciou a formação da Comissão por Deputados para fins de processamento do impeachment. 5. Inexistência de qualquer violação aos princípios da impessoalidade ou imparcialidade. 6. Recurso de Agravo ao qual se nega provimento. (Rcl 47666 AgR, Relator: Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 09-03-2022, DJe-049 DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022) (Grifos acrescentados)

### 3.4 RITO DE TRAMITAÇÃO DE PROCESSO DE CASSAÇÃO DO MANDATO DE VEREADOR

O ordenamento jurídico brasileiro criou distinção quanto ao rito do processo de cassação do mandato de parlamentares e do processo de apuração de crimes de responsabilidade dos demais ocupantes de cargos políticos.

José Afonso da Silva (2009, p. 539) leciona que, no que se refere ao regime jurídico dos parlamentares, cassação “é a decretação da perda do mandato, por ter o seu titular incorrido em falta funcional, definida em lei e punida com esta sanção”.

O Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, disciplina em seu art. 7º as hipóteses de faltas ético-parlamentares que sujeitam os vereadores à perda do mandato por cassação, *in verbis*:

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II - Fixar residência fora do Município;

III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

§ 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

O § 1º do dispositivo colacionado determina que o rito do processo de *impeachment* de vereador seguirá, no que couber, o estabelecido no art. 5º daquela norma federal, assim redigido:

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.

IV - O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa.

V – concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral;

VI - Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente

da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado.

VII - O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Nessa toada, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina posiciona-se, consoante orientação doutrinária, no sentido de que o Decreto-lei nº 201, de 1967, substituiu o processo de *impeachment* no governo municipal pela sanção político-administrativa da cassação do mandato, sem prejuízo da sanção penal e da responsabilização civil a cargo da Justiça Comum:

Administrativo. Mandado de segurança. Vereador licenciado em virtude do exercício do cargo de Secretário Municipal da Saúde. Retorno ao cargo de origem e assunção da Presidência da Mesa do Legislativo Municipal. Denúncias apresentadas à Câmara, visando análise, pelo Plenário, de eventuais irregularidades cometidas por filiado seu, junto ao Executivo. Resistência do Presidente da Mesa daquela casa, suposto autor dos fatos denunciados. Impetração do mandamus almejando destrancar as denúncias ofertadas. Sentença concessiva da segurança. Apelação da Câmara Municipal. Superveniência de extinção do mandato. **Ausência de outra finalidade jurídica ao pleito, que não a cassação do mandato**, já extinto. Perda de objeto caracterizada. Extinção do writ. **A cassação de mandato pelo plenário da Câmara é, agora, sanção punitiva e definitiva, e não apenas afastamento provisório do cargo, como fora antes, para que o Judiciário pudesse processar criminalmente o prefeito ou o vereador. Por isso temos afirmado e reafirmado que o Decreto-lei 201, de 1967, suprimiu o impeachment no governo municipal; ou, mais adequadamente, substituiu-o pela sanção político-administrativa da cassação do mandato, sem prejuízo da sanção penal e da responsabilização civil a cargo da Justiça Comum** (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2006). (TJSC, Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 2008.055599-4, de São José, rel. Pedro Manoel Abreu, Terceira Câmara de Direito Público, j. 26-05-2009). (Grifos acrescentados)

Urge destacar que os parlamentares não respondem por crimes de responsabilidade, ou, em outros termos, não estão sujeitos a processo de *impeachment*, nos moldes insculpidos no art. 85 da CRFB/88.

A Constituição Federal delineou, em seu art. 55, a sistemática do processo de cassação do mandato de congressistas, observado o princípio da simetria quanto

às demais esferas de Poder. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) **Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de contraditio in terminis. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar.** 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem. (Pet 3923 QO, Relator: Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2007, DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008) (Grifos acrescentados)

Nessa linha intelectual, não caracterizadas as infrações político-administrativas a que estão sujeitos os parlamentares como crimes de responsabilidade, resta afastada a Súmula Vinculante 46 do STF e a competência legislativa privativa da União, preponderando a competência legislativa municipal no tocante à definição do rito processual. Essa é a jurisprudência estadual:

VEREADOR - CASSAÇÃO - RITO PROCESSUAL - INFRAÇÕES POLÍTICO ADMINISTRATIVA - DISTINÇÃO QUANTO A CRIMES DE RESPONSABILIDADE - AFASTAMENTO DA SÚMULA VINCULANTE 46 E MITIGAÇÃO DO DECRETO-LEI N. 201/67 - PREPONDERÂNCIA DA LEI LOCAL E DA SIMETRIA COM O ART. 55 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - INICIATIVA DO PROCEDIMENTO QUE NÃO CABE A PARTICULAR. 1. O Decreto-lei 201/67 exige acomodações interpretativas. Quando fala de crimes de responsabilidade dos prefeitos (art. 1º), na realidade está mencionando crimes comuns (delitos submetidos a prisão e julgados pelo Poder Judiciário). Posição pacífica do STF. 2. Já quando menciona (art. 4º) infrações político-administrativas da mesma categoria, define na realidade crimes de responsabilidade, que só podem mesmo ser definidos, inclusive quanto às normas de julgamento e processo, por leis federais (Súmula Vinculante 46). É o impeachment do prefeito. **3. Parlamentares não respondem por crimes de responsabilidade. A cassação de mandato tem características próprias, devendo ser atendido ao art. 55 da Constituição Federal por todas as unidades federativas. Por isso, as infrações políticos administrativas debitáveis aos vereadores (art. 7º do Decreto-lei 201/67) não são crimes de responsabilidade. Aqui, sem a pressão da Súmula Vinculante 46, a legislação municipal prepondera, sem prejuízo, ainda, à simetria com o art. 55 da CF. Logo, eleitor não pode dar início ao procedimento de cassação, sendo a legitimidade apenas de partido político ou da Mesa da Câmara de Vereadores.** 4. Recurso e remessa desprovidos, ratificando-se a anulação do processo de cassação. (TJSC, Apelação / Remessa Necessária n. 0306308-32.2017.8.24.0036, de Jaraguá do Sul, rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. 04-06-2020). (Grifos acrescentados)

Leciona, ainda, Hely Lopes Meirelles, que as faltas ético-parlamentar de vereador, ensejadoras da cassação de mandato, são matérias de competência local, assim como o respectivo rito de tramitação processual. No caso de omissão ou de remissão expressa à legislação federal, será utilizado o Decreto-lei 201/1967:

**As infrações político-administrativas do prefeito e as faltas ético-parlamentares dos vereadores, ensejadoras da cassação de seus mandatos, são matérias de competência da lei orgânica municipal.** O prefeito e os vereadores, como agentes políticos do Município, no desempenho do mandato sujeitam-se a **sanções especiais de natureza política.**

O Decreto-lei 201/1967, cujo projeto é de autoria do Autor, separou claramente os crimes de responsabilidade do prefeito (art. 19), suas infrações político-administrativas (art. 4º) e as faltas ético-parlamentares dos vereadores (art. 7º), bem como os casos de extinção de seus mandatos (arts. 6º e 8º), atribuindo o julgamento dos crimes exclusivamente ao Poder Judiciário; **a cassação dos mandatos por infração político-administrativa ou por falta ético-parlamentar ao Plenário da Câmara;** a declaração de extinção de mandatos ao presidente da Mesa. Assim, as diversas condutas foram nitidamente tipificadas e as competências perfeitamente definidas para o respectivo procedimento.

**[...] a cassação de mandato pelo Plenário da Câmara é sanção punitiva e definitiva,** e não apenas afastamento provisório do cargo, como fora antes, para que o Judiciário pudesse processar criminalmente o prefeito ou

o vereador. **Por isso temos afirmado e reafirmado que o Decreto-lei 201/1967 suprimiu o impeachment no governo municipal; ou, mais adequadamente, substituiu-o pela sanção político-administrativa da cassação do mandato, sem prejuízo da sanção penal e da responsabilização civil a cargo da Justiça Comum.**

Com essa sistemática foi abolido o impeachment na esfera municipal, sendo substituído pela cassação do mandato pela Câmara, como medida punitiva e definitiva, nos casos de infração político-administrativa do prefeito ou de falta ético-parlamentar do vereador, tificados na mesma lei.

[...]

**O processo de cassação de mandato deve ser regulado pela legislação local. Contudo, na ausência desta pode-se seguir o disposto no art. 5º do Decreto-lei 201/1967.** (2014, p. 728-730) (Grifos acrescentados)

Nesse sentido, também, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual destaca a natureza parajudicial e o caráter político punitivo da cassação de mandato decorrente de falta ética-parlamentar de vereador, ao passo que ratifica a competência local, *in verbis*:

ARGÜIÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ART. 76 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE SELVÍRIA - INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS - TIPIFICAÇÃO - POSSIBILIDADE - **JULGAMENTO POLÍTICO - INTERESSE LOCAL** - ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - REVOGAÇÃO DOS ARTIGOS 4º A 8º DO DECRETO-LEI 201/67 - IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO - CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. Os artigos 4º e 8º do Decreto-lei 201/67 foram revogados pelos artigos 29 e 30 da Constituição Federal de 1988, devendo essa matéria ser regulada pela Lei Orgânica do Município. **As infrações político-administrativas do prefeito e as faltas ético-parlamentares dos vereadores, ensejadoras da cassação de seus mandatos, não constituem matéria processual, porquanto a cassação tem natureza parajudicial e caráter político punitivo, e, por isso mesmo, é de interesse local, afetas à competência da lei orgânica municipal.** [...] (STF, RE 301910, Rel.: Min. Ellen Gracie, Julgamento 19/10/2004 Publicação 26/11/2004, DJ 26/11/2004)

No intuito de contribuir para a elaboração do regramento municipal sobre a matéria, Hely Lopes Meirelles comenta as fases e os atos vinculados ao rito de tramitação, nestes termos:

(1º) *Denúncia e seu recebimento* - A denúncia, que pode ser apresentada por qualquer eleitor (inclusive vereador, ou mesmo o presidente da Câmara), deverá ser feita por escrito, com exposição clara dos fatos e indicação das provas da acusação, assinada pelo denunciante e dirigida ao presidente da Mesa. Lida a denúncia na primeira sessão ordinária, o Plenário decidirá, pela maioria dos presentes, sobre seu recebimento, e, se favorável, será constituída, por sorteio na proporção da representação partidária, a comissão processante, com três vereadores titulares e sem

impedimentos para o caso, que elegerão o presidente e o relator. Se o denunciante for o presidente da Câmara, deverá transmitir a Presidência ao seu substituto legal, durante os atos do processo, ficando também impedido de votar sobre a denúncia; se for vereador, não poderá integrar a comissão processante, nem votar no processo, devendo, para tanto, ser convocado o substituto desimpedido.

(2º) *Instrução do processo* - A instrução do processo compete à comissão processante, que agirá do seguinte modo: (a) iniciará os trabalhos dentro de 5 dias, promovendo a notificação do denunciado, na forma e para os fins da lei; (b) transcorrido o prazo para defesa prévia (10 dias da notificação), a comissão emitirá parecer, dentro de 5 dias, opinando pelo prosseguimento ou pelo arquivamento da denúncia; (e) se opinar pelo prosseguimento, designará, desde logo, o início da instrução e promoverá os atos, diligências e audiências que forem necessários para o depoimento do denunciado, inquirição de testemunhas e colheita de demais provas deferidas; (d) se o parecer for pelo arquivamento, será submetido à deliberação do Plenário, que, por maioria dos presentes, aceitará ou não o arquivamento; se o Plenário deliberar pelo prosseguimento, a comissão processante tomará as providências indicadas na letra "c"; se o Plenário deliberar pelo arquivamento, fica encerrado o processo. Advertimos que o denunciado deverá ser intimado para todos os atos do processo, pessoalmente ou na pessoa de seu procurador constituído, com a antecedência mínima de 24 horas do ato, sendo-lhe facultado assistir às audiências e diligências, apresentar requerimentos, formular quesitos, perguntas e reperguntas pertinentes à acusação e à defesa. Caberá ao presidente da comissão processante conduzir imparcialmente a instrução, deferindo o que for de direito e indeferindo provas, diligências ou perguntas desarrazoadas, tumultuárias ou impertinentes, mas sem cercear a defesa, para que não vicié o processo de nulidade, que poderá ser declarada pelo Judiciário.

(3º) *Razões do denunciado e parecer final da comissão processante* - Encerrada a instrução, a comissão processante assim procederá: (a) abrirá vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de cinco dias; (b) após, com ou sem as razões, emitirá seu parecer final, opinando pela procedência ou improcedência das acusações ou de parte delas; (c) solicitará ao presidente da Câmara a convocação da sessão para o julgamento.

(4º) *Sessão de julgamento* - A sessão de julgamento só poderá instalar-se com, pelo menos, dois terços dos membros da Câmara, que é o quorum mínimo para deliberação sobre o processo, contando-se, inclusive, a presença do presidente, que poderá votar para perfazer o quorum. instalada a sessão, praticar-se-ão os seguintes atos: (a) leitura integral do processo pelo relator da comissão processante ou pelo secretário da Câmara; (b) liberdade de palavra aos vereadores, pelo prazo máximo de 15 minutos para os que a solicitarem, a fim de se manifestarem sobre o processo; (c) concessão da palavra, pelo prazo máximo de duas horas, para o denunciado ou seu procurador produzir a defesa; (d) votação nominal dos vereadores desimpedidos sobre cada uma das infrações articuladas na denúncia. A sessão, de seu início ao término do julgamento, será uma e única, embora possa ter breves suspensões para descanso de seus participantes. Todas as suas fases são públicas, como públicos são o processo e todos os seus atos e peças que o integram.

(5º) *Proclamação e formalização do julgamento* - Concluída a votação do Plenário, o presidente da Mesa proclamará imediatamente o resultado do julgamento e fará lavrar a respectiva ata, consignando a votação nominal de

cada vereador sobre cada infração articulada na denúncia. Se a deliberação for condenatória, promulgará o competente decreto legislativo e o fará publicar regularmente, considerando-se cassado o mandato do condenado. Se o resultado do julgamento for absolutório, o presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer caso deverá comunicar o resultado do julgamento à Justiça Eleitoral com jurisdição no Município.

Este processo deverá ser julgado no prazo improrrogável de 90 dias, a contar da notificação do acusado (prefeito ou vereador), sob pena de arquivamento; mas outro pode ser instaurado, ainda que pelos mesmos motivos do anterior. A cassação de mandato de vereador segue o mesmo procedimento da do prefeito, no que couber, sendo de observar que naquela o presidente da Câmara poderá, desde que recebida a denúncia pela maioria absoluta do Plenário, afastar o edil de suas funções e convocar seu suplente, que, entretanto, não intervirá nem votará no processo do substituído. (2014, pp. 730-732).

## 4 CONTRIBUIÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DO RITO DE FUTUROS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT* EM SANTA CATARINA

O presente capítulo objetiva apresentar proposta de anteprojeto de resolução a partir da consolidação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal anteriormente analisada acerca do rito procedimental do processo de *impeachment* contra Governador de Estado e do rito efetivamente adotado nos processos de *impeachment* instaurados no Estado de Santa Catarina.

Busca-se, assim, oferecer parâmetros normativos e procedimentais que assegurem maior segurança jurídica e previsibilidade ao processamento de futuras denúncias por crimes de responsabilidade contra Governador.

À título de conhecimento e acompanhamento, analisar-se-á o Projeto de Lei nº 1388, de 2023, que “Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento”, em tramitação no âmbito do Senado Federal, Casa iniciadora da matéria.

### 4.1 O RITO DE TRAMITAÇÃO DOS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT* INSTAURADOS NO ESTADO DE SANTA CATARINA

No âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, após a Constituição Federal de 1988, foram admitidas três denúncias por crime de responsabilidade contra Governadores do Estado, das quais duas tiveram a instauração processual autorizada pela Casa Parlamentar, a saber: (I) contra o então Governador do Estado Paulo Afonso Vieira, cuja instauração do processo não foi autorizada pela Assembleia Legislativa; (II) contra a Vice-Governadora do Estado Daniela Cristina Reinehr e o Governador do Estado Carlos Moisés da Silva, que originou a Representação (REP) nº 0001.5/2020; e (III) contra o Governador do Estado Carlos Moisés da Silva (REP nº 0002.6/2020).

Compete à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, no exercício de sua prerrogativa institucional de admitir e autorizar a instauração de processo por crime de responsabilidade contra Governador, Vice-Governador e

Secretários de Estado, regulamentar o rito de tramitação processual relativo às supramencionadas fases do processo, assim como disciplinar questões *interna corporis*.

Na hipótese de juízo de procedência da acusação pelo Poder Legislativo por dois terços dos seus membros, compete ao Tribunal Especial de julgamento do *impeachment*, presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado e composto por cinco desembargadores e cinco parlamentares, aprovar o rito de processamento da fase de julgamento do processo de *impeachment*.

Com o propósito de definir o rito processual na fase de admissibilidade e instauração das representações nas duas últimas denúncias citadas, a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina editou o Ato da Mesa nº 221, de 24 de julho de 2020, que “Regulamenta o procedimento de admissibilidade de denúncia por crime de responsabilidade”, o qual enuncia em seu art. 1º os fundamentos jurídicos adotados para o rito de tramitação processual:

Art. 1º O rito relativo à tramitação processual, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), de denúncia contra o Governador do Estado, por crime de responsabilidade, obedecerá ao disposto na Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual de 1989, na Lei federal nº 1.079, de 1950, no rito estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378, no Regimento Interno da Assembleia Legislativa e, em casos conexos ou omissos, subsidiariamente, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na forma prevista neste Ato de Mesa.

Ademais, restou aprovado pelos Tribunais Especiais de Julgamento do *impeachment* o roteiro de julgamento contra o Governador do Estado, assim como, no caso da REP 0001.5/2020, da Vice-Governadora do Estado de Santa Catarina.

#### **4.1.1 Mandado de segurança nº 5024826-64.2020.8.24.0000 impetrado perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina**

O então Governador do Estado de Santa Catarina impetrou mandado de segurança perante o Tribunal de Justiça, autuado sob o nº 5024826-64.2020.8.24.0000, contra o Ato da Mesa nº 221/2020, editado pela Mesa da Assembleia Legislativa, em razão de suposto ato abusivo ilegal e inconstitucional,

por deixar de prever a possibilidade de apresentação de defesa e produção probatória.

Aduziu o impetrante que:

[...] o rito expresso no art. 9º do Ato da Mesa n. 221/2020, dispondo sobre a fase antecedente à decisão plenária relativa à admissibilidade da denúncia, está adequado e em consonância com os ditames da Lei n. 1.079/50. A partir daí, contudo, tem-se flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade, eis que o Ato da Mesa inovou no rito do processo de impedimento do Governador do Estado, porque suprime a fase instrutória do processo de impeachment, bem como a deliberação plenária acerca da procedência (ou não) da acusação.

[...]

[...] a fase compreendida entre a decisão que, por dois terços dos membros do Parlamento, julga objeto de deliberação a denúncia – admissibilidade da denúncia, com a instauração do processo – e o momento anterior à decisão que julga, novamente por meio de quórum qualificado de dois terços, procedente (ou não) a acusação, consubstanciada na fase de defesa e instrução, foi suprimida. Aliás, se seguido o rito adotado pela ALESC, sequer será oportunizado ao Governador do Estado apresentar defesa (contestação) e solicitar a realização de provas (como a oitiva de testemunhas), eis que na primeira fase, procedimentalizada pelo Ato da Mesa n. 221, a autoridade apresenta apenas informações.

Requeru, ao final, a concessão da tutela antecipada de urgência, a fim de determinar a suspensão do Processo de *Impeachment* nº 754, de 11/05/2020, até que a autoridade coatora, através da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, promova a correção do Ato da Mesa nº 221, de 2020, ou expeça novo Ato da Mesa, respeitando-se o procedimento de *impeachment* de Governadores dos Estados previsto na Lei nº 1.079/50 e nos julgados do Supremo Tribunal Federal, em atenção ao princípio constitucional do devido processo legal.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça concedeu a medida liminar para suspender a tramitação do processo de *impeachment* até o julgamento final da mencionada ação judicial, tendo em vista que o Ato da Mesa nº 221/2020 deixou de prever a possibilidade de defesa e produção de provas na fase de admissão da denúncia apresentada, com fundamento nos arts. 74 a 79 da Lei do *Impeachment*, que inegavelmente preveem a garantia ao contraditório e à ampla defesa, por meio da produção de prova testemunhal, assim como precedentes da Suprema Corte nos autos das ADIs 5.895/RR e 1.628.

Inconformada com a decisão concessiva da medida liminar nos autos do supradito mandado de segurança, que suspendeu a tramitação do processo de *impeachment*, a Assembleia Legislativa apresentou Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal (Rcl nº 42.627).

Ao apreciar a medida cautelar concedida pelo TJ/SC, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, em decisão monocrática, deferiu o pedido liminar e suspendeu a decisão anteriormente proferida, por entender que a análise da Assembleia Legislativa no processo de *impeachment* tem cunho meramente político, *in verbis*:

Na decisão da ADPF 378-MC, segundo paradigma indicado na presente reclamação, o Plenário desta Corte analisou o rito de impeachment de Presidente da República. Na ocasião, reconheceu-se que a Constituição alterou o papel institucional da Câmara dos Deputados, atribuindo-lhe a função apenas de admissibilidade do processo de impeachment. Declarou-se, por isso, não recepcionada a dupla deliberação naquela Casa (a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não) e a produção de dilação probatória entre elas (arts. 22, caput, 2ª parte, e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, todos da Lei nº 1.079/1950). Não obstante, foi garantido o direito ao exercício de defesa na Câmara, com fundamento no art. 5º, LV, da Constituição.

[...]

Deste modo, em juízo de cognição sumária, verifico que a decisão reclamada, ao visar a necessidade de dilação probatória na fase de admissão da denúncia, acabou por afrontar o decidido na ADPF 378- MC, uma vez que o julgado considerou não recepcionada pela Constituição a sistemática da dupla deliberação na Câmara, com previsão de produção de provas entre elas.

Quanto ao exercício de defesa, observo que o procedimento de impeachment definido no Ato da Mesa nº 221, da ALESC, já garante este direito em seu art. 2, inc. II, que assim dispõe: “encaminhada ao Governador do Estado para que preste informações no prazo de 10 (dez) sessões ordinárias a contar de sua notificação”. A norma tem conteúdo semelhante ao do art. 218, § 4º, do RI/CD, dispositivo que, na ADPF 378- MC, considerei ser aplicável, tendo em conta o disposto no art. 5º, LV, da Constituição, e diante do vácuo normativo gerado a partir da não recepção da 2ª parte do caput do art. 22 da Lei nº 1.079/1950. Inclusive, observo que, no caso, o Governador do Estado de Santa Catarina já havia sido citado para o exercício de defesa.

#### **4.1.2 ADPF 740/SC – *Impeachment* Carlos Moisés da Silva (2020-2021)**

O rito relativo à tramitação processual da Representação por crime de responsabilidade autuada sob o nº 0001.5/2020, contra a Vice-Governadora e o

Governador do Estado de Santa Catarina, foi objeto da ação constitucional de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 740/DF, proposta pelo Governador do Estado, diante do disposto nos arts. 77 a 79 da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Aduz o Requerente, nos autos da ADPF 740, que a legislação nacional que regula o processo de *impeachment* de Governador e suas interpretações são incompatíveis com a Constituição Federal e violam preceitos fundamentais nela estampados, como o da separação de poderes, do contraditório e da ampla defesa, do devido processo legal e do juiz natural.

Em síntese, suscitou a Procuradoria-Geral do Estado, na ADPF 740, “a definição das regras do jogo democrático em relação a todo e qualquer processo de *impeachment* de Governador de Estado”, “suprindo-se as omissões/lacunas constitucionalmente relevantes na Lei nº 1.079/50”, “compatibilizando-a com as garantias constitucionais que compõem o núcleo essencial do devido processo legal, dos princípios democrático e da separação dos Poderes e com a conformação dada ao instituto do impeachment pela Constituição Federal de 1988”<sup>1</sup>.

Isto porque, segundo o Requerente, existiriam julgados discrepantes sobre o tema no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a acarretar insegurança jurídica no processamento do *impeachment* de Governador de Estado.

Em 28 de setembro de 2020, a Ministra Rosa Weber, Relatora da referida ADPF, em decisão monocrática, negou seguimento à ação constitucional. Agravada a decisão, o Tribunal Pleno, igualmente, negou provimento ao recurso, por entender incabível o ajuizamento de arguição de descumprimento de preceito fundamental, em razão do princípio da subsidiariedade (art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999).

#### 4.2 PROJETO DE LEI 1388, DE 2023 – SENADO FEDERAL

Tramita no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 1388, de 2023, que “Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento”, oriundo do trabalho desenvolvido pela Comissão de Juristas instituída pelo Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 11 de fevereiro de 2022, cuja finalidade era

justamente apresentar anteprojeto para atualização da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Referida Comissão de Jurista, instalada em 11 de março de 2022, foi integrada por Enrique Ricardo Lewandowski, Presidente, Fabiane Pereira de Oliveira, Relatora, Marcus Vinícius Furtado Coêlho, Vice-Presidente, bem como pelos membros Antonio Anastasia, Carlos Eduardo Frazão do Amaral, Fabiano Augusto Martins Silveira, Gregório Assagra de Almeida, Heleno Taveira Torres, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Pierpaolo Cruz Bottini e Rogério Schietti Machado Cruz.

Instrui o Projeto de Lei nº 1388/2023 a Exposição de Motivos redigida pela mencionada Comissão de Juristas, a qual consigna a adoção do direito constitucional à ampla defesa como viga mestra da atualização da Lei do *Impeachment*, *in litteris*:

O que ficou claro, a partir dos últimos processos de impeachment que foram consumados e de inúmeros outros meramente tentados, inclusive aqueles levados a efeito na esfera dos distintos entes federados, é que a legislação em vigor se encontra defasada há cerca de 34 anos com relação à nova ordem constitucional, **particularmente no tocante ao exercício do direito de defesa e à observância ao devido processo legal.**

Outra falha não menos conspícua é que ela deixou de contemplar todas as autoridades passíveis de responder por crimes de responsabilidade, arroladas na Carta Política em vigor, devendo, pois, ser atualizada nesses aspectos.

Pois bem. A gênese deste anteprojeto arrima-se na necessidade de corrigir essas e outras deficiências técnicas da Lei nº 1079/1950, mas tem em conta, especialmente, a preocupação de abandonar a ideia de que o impeachment constitui ferramenta hábil para a superação de impasses políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de desconfiança, instrumento típico do sistema parlamentarista. Este, como se sabe, é empregado para destituir o Chefe de Governo e integrantes de seu gabinete dos respectivos cargos, cuja permanência no poder depende da confiança, ou seja, da sustentação que o Parlamento lhes assegura.

Com efeito, no sistema presidencialista, o processo de impeachment – longe de constituir uma característica aceitável para a troca dos governantes, tal como ocorre no sistema parlamentarista, configura uma verdadeira ruptura institucional, porquanto sua consequência – sempre excepcional – corresponde à destituição do Presidente da República, que é simultaneamente Chefe de Governo e Chefe de Estado, escolhido pelo sufrágio popular para o exercício de um mandato por tempo determinado.

Por essa razão, uma das premissas básicas do anteprojeto consiste em que, mesmo admitindo que o juízo para a destituição do Presidente da República seja de natureza política, essa pena, por todos os títulos drástica, somente pode concretizar-se caso tenha ele cometido um crime de responsabilidade, claramente tipificado na lei regulamentadora, não

bastando que lhe falte, ocasional ou permanentemente, o necessário respaldo parlamentar para governar.

Nessa linha, **o anteprojeto adotou como viga mestra o direito constitucional à ampla defesa, especialmente porque a autoridade acusada da prática de um crime de responsabilidade há de poder refutá-la com a mesma amplitude com que lhe seria dado fazê-lo caso fosse denunciada no âmbito de um processo penal ordinário.**

[...]

O anteprojeto assegura o exercício, ao longo de todas as fases do processo, da ampla defesa e do contraditório constitucionalmente assegurados às autoridades acusadas da prática de crime de responsabilidade, corrigindo uma conspícua lacuna da Lei nº 1.079/1950.

[...]

Digno de nota é que o anteprojeto optou por adotar um rito processual padronizado, comum a todos os casos que tramitam perante as distintas Casas do Poder Legislativo, ressalvadas as normas específicas aplicáveis, por determinação constitucional, ao Presidente e ao Vice-Presidente da República.

[...]

(Grifos acrescentados)

Ainda, extraio da Justificação da mencionada proposição legislativa os argumentos que ensejaram a apresentação da matéria, de autoria do Presidente do Senado Federal, *in verbis*:

A atual Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950) foi pensada para um outro contexto social, político e constitucional que não o nosso. Editada ainda sob a égide da Constituição de 1946, e nitidamente influenciada por ideias parlamentaristas vencidas na Constituinte, a sua vigência até os dias atuais deu-se às custas de recepção parcial pela Constituição de 1988, que a tornaram uma lei lacunosa, incompleta e inadequada. Tanto assim, que, nos dois processos de impeachment de Presidentes da República, foi necessária a judicialização do tema, a fim de que o Supremo Tribunal Federal (STF) fixasse um “rito” do processo por crime de responsabilidade – a partir, inclusive, de uma interpretação conjunta de lei, disposições constitucionais, regimentos internos e práticas parlamentares. Igualmente, nos processos de acusação de governadores por crime de responsabilidade as disposições da Lei nº 1.079, de 1950, mostraram-se, no mínimo, anacrônicas e desatualizadas.

Atento à reclamação doutrinária que sempre exigiu atualização radical dessa Lei – inclusive para extirpar-lhe os tipos abertos e vagos –, determinei, em 2022, a instalação de uma comissão de juristas para cuidar da reforma da Lei de Impeachment, por intermédio do Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2022. O colegiado, composto por membros do mais alto gabarito e das mais diversas cores ideológicas, realizou diversas reuniões, estudos, debates, discussões e, depois de oito árduos meses de trabalho, apresentou um elegante, consistente e embasado anteprojeto de Lei, que ora apresento na forma de Projeto de Lei, não sem antes agradecer nominalmente aos integrantes da comissão: Ministro Enrique Ricardo

Lewandowski (Presidente), Fabiane Pereira de Oliveira (Relatora), Ministro Antonio Augusto Anastasia, Carlos Eduardo Frazão do Amaral, Fabiano Augusto Martins Silveira, Gregório Assagra de Almeida, Heleno Taveira Torres, Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Maurício de Oliveira Campos Júnior, Pierpaolo Cruz Bottini e Ministro Rogério Schietti Machado Cruz.

O PL baseia-se, entre outras, nas seguintes diretrizes:

- a) aproximação da sistemática dos tipos aos princípios do direito penal, trazendo maior segurança jurídica ao acusado e previsibilidade para os acusadores;
- b) atualização dos tipos, com supressão de condutas obsoletas e inclusão de comportamentos novos dotados de reprovabilidade políticojurídica, além de condutas de agentes (como magistrados, por exemplo) citadas na Constituição, mas não definidas na lei regulamentadora da matéria;
- c) aperfeiçoamento do processo como um todo, com foco especial na questão da denúncia – que passa a ser de iniciativa de parcela dos cidadãos, ou de entidades representativas, e não mais individual –, da autorização do Poder Legislativo (quando cabível) e da instrução e julgamento;
- d) aproveitamento das experiências federais e estaduais de impeachment, levando em consideração fatos, problemas e discussões concretas, notadamente à luz da jurisprudência do STF; e
- e) melhoria de sistematização, inclusive com a previsão de sujeitos ativos que a Constituição de 1988 submete à sistemática dos crimes de responsabilidade, mas que não constam até hoje da Lei nº 1.079, de 1950.

Creio que o PL, o qual replica o texto do Anteprojeto da Comissão de Juristas, servirá como um ponto de partida para que o Senado Federal e a sociedade brasileira possam discutir – com equilíbrio, seriedade e ponderação – a difícil equação entre respeito à soberania popular e reprovação de condutas que atentem contra a Constituição.

Assim sendo – e agradecendo uma vez mais aos juristas que 4 dedicaram seu trabalho ao tema –, apresento aos Pares este Projeto de Lei, para que seja regular e constitucionalmente discutido, apreciado e, se for a vontade dos parlamentares, aprovado por esta Casa.

Sala das Sessões

O Projeto encontra-se estruturado em 81 (oitenta e um) artigos, agrupados em 7 (sete) capítulos e 4 (quatro) títulos, dos quais:

I) O Título I trata das disposições gerais, de modo a delimitar o objeto da lei (art. 1º), enumerar as autoridades sujeitas ao *impeachment* (art. 2º), prever as hipóteses de conexão (art. 3º), o dolo como elemento subjetivo (art. 4º) e a responsabilização penal (art. 5º);

II) No Título II são delineadas as condutas que tipificam os crimes de responsabilidade, de acordo com o cargo exercido pelo sujeito ativo (arts. 6º a 19), do qual destaca-se o art. 19, que define, por analogia, que constituem crimes de

responsabilidade dos Governadores as condutas definidas como crimes de responsabilidade para o Presidente da República, Vice-Presidente da República ou para os Ministros de Estado;

III) O Título III versa detalhadamente acerca do rito processual e de julgamento, com ênfase ao exercício da ampla defesa (arts. 20 a 78); e

IV) O Título IV cuida das disposições finais, abrangendo aplicação supletiva e subsidiária de outros diplomas normativos (art. 79), cláusulas revogatória (art. 80) e de vigência (art. 81).

Até a presente data, foram protocoladas 67 (sessenta e sete) emendas à proposição principal.

Dentre as principais inovações propostas, alusivas ao processo de *impeachment* de Governador do Estado, cita-se, especialmente, o rito do processo por crime de responsabilidade, segmentado em quatro fases, quais sejam, denúncia, autorização para abertura do processo, instrução e defesa, e, por fim, julgamento (art. 20).

A fase de denúncia compreende o juízo preliminar de admissibilidade da denúncia pelo Presidente da Casa Legislativa, no prazo de 30 (trinta) dias úteis, a partir do qual será considerado indeferimento tácito, com o consequente arquivamento (art. 29).

Da decisão de arquivamento ou do decurso do prazo de arquivamento tácito, cabe recurso à Mesa, no prazo de 10 (dez) dias úteis, podendo ser interposto por 1/3 (um terço) da composição do Parlamento ou por líderes que representem este número (§ 1º do art. 29).

Nas hipóteses de submissão da denúncia à Mesa ou interposição de recurso contra o arquivamento, a matéria será deliberada no prazo de 30 (trinta) dias úteis, podendo o denunciado oferecer manifestação por escrito no prazo de 5 (cinco) dias úteis (§ 3º do art. 29).

Caso arquivada a denúncia ou não havendo deliberação no prazo de 30 (trinta) dias úteis, caberá recurso ao Plenário, mediante requerimento da maioria dos membros ou de líderes que representem esse número, para que delibere por maioria simples quanto ao seu prosseguimento (§ 5º do art. 29).

Os prazos de que trata o Projeto de Lei ficam suspensos durante o recesso parlamentar, salvo na hipótese de convocação extraordinária (art. 30).

Havendo decisão pelo prosseguimento do processo, a denúncia será remetida à comissão especial formada a partir da indicação dos líderes, observada a proporcionalidade partidária, para intimação do denunciado, o qual poderá, diretamente ou por procurador, apresentar defesa prévia em até 5 (cinco) dias úteis, requerendo diligência e/ou apresentando rol de até 8 (oito) testemunhas, facultado o acréscimo de até 3 (três) testemunhas por fato que constitua crime de responsabilidade excedente (art. 31).

Decorrido o prazo da defesa prévia, a comissão especial será constituída e instalada em até 5 (cinco) dias úteis, não mais cabendo substituição, pelos líderes, dos membros da comissão, de forma a assegurar a atuação independente dos membros do colegiado (art. 33).

Art. 34. A comissão especial terá o prazo de 20 (vinte) dias úteis para decidir sobre o encaminhamento da denúncia para deliberação do Plenário.

§ 1º Dentro do prazo previsto no *caput*, a comissão especial procederá às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento dos fatos narrados na denúncia, vedada a realização de provas técnicas e periciais.

§ 2º A comissão especial convocará as testemunhas arroladas pela acusação e pela defesa para prestar depoimento.

§ 3º As testemunhas serão intimadas por ordem da Mesa, que tomará as providências necessárias para o comparecimento delas.

§ 4º A comissão especial poderá indeferir diligências e oitivas de testemunhas consideradas irrelevantes, repetitivas, impertinentes ou protelatórias.

§ 5º Ao denunciado será garantido amplo direito de defesa, podendo intervir, diretamente ou por procurador, ao longo dos trabalhos da comissão especial, sendo-lhe assegurada a oportunidade de prestar depoimento pessoal como último ato da instrução.

§ 6º As partes serão intimadas de todos os atos da comissão especial, pessoalmente ou por seus representantes legais.

§ 7º A comissão deliberará por maioria simples, estando presente a maioria de sua composição.

§ 8º Se a denúncia narrar 2 (dois) ou mais fatos, a comissão especial poderá concluir pela procedência total ou parcial da denúncia.

§ 9º Caso algum dos membros da comissão especial discorde do relator, poderá oferecer voto em separado.

Art. 35. O parecer da comissão especial será publicado na íntegra, juntamente com a denúncia, devendo ser distribuído a todos os membros da Casa Legislativa.

Depreende-se da leitura do dispositivo retro colacionado que a instrução processual no âmbito da comissão especial é minimalista, no intuito de permitir que o Plenário delibere com a maior amplitude possível acerca da autorização para abertura do processo de *impeachment*. Note-se, nessa linha, que nessa fase não são permitidas perícias e a oitiva de testemunhas indicadas pelos membros da comissão, providências reservadas às fases posteriores.

A comissão especial, durante a fase de admissibilidade, terá o prazo de 20 (vinte) dias úteis para apresentar ao Plenário seu parecer quanto ao prosseguimento ou arquivamento do processo, podendo inclusive opinar – sempre por maioria simples – pelo recebimento apenas parcial da denúncia, quando forem múltiplos os fatos narrados na denúncia.

O parecer da comissão especial será incluído na pauta do Plenário após 48 (quarenta e oito) horas de sua publicação. Ao denunciado ou sua defesa fica garantido o direito de manifestação ao final da discussão do parecer da comissão especial (art. 36).

Após a discussão, o parecer da comissão especial será submetido a votação aberta e nominal. Trata-se de um juízo preliminar de procedência da denúncia, de natureza discricionária, conforme estabelece o art. 20, § 2º, do anteprojeto.

Na hipótese de admissibilidade da denúncia, por maioria simples, a Mesa Diretora dará ciência imediata ao magistrado competente, *in casu*, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, que instaurará e conduzirá o processo por crime de responsabilidade, sem direito a voto, determinando a citação do denunciado (arts. 37 e 73).

Uma vez autorizada a abertura do processo, a partir do recebimento da citação, a autoridade ficará afastada do cargo pelo prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, preservada a remuneração, a residência oficial, o transporte e a segurança institucional, os assessores de confiança e a assistência à saúde concernentes ao cargo (arts. 46 e 47).

O anteprojeto estabelece que o magistrado presidente do processo poderá convocar sessões com prioridade sobre a pauta legislativa ordinária, de modo a garantir que o julgamento chegue a bom termo, sem interferências indevidas. Ele também terá a competência de designar atribuições aos servidores da Casa Legislativa, inclusive para nomear um deles para exercer a função de escrivão do processo (art. 49).

As fases de instrução, defesa e julgamento do processo de *impeachment* contra Governador do Estado serão realizadas por um tribunal especial, composto de 6 (seis) deputados e 6 (seis) desembargadores, definidos dentro de 5 (cinco) dias úteis contados da data em que o Legislativo autorizar a abertura do processo (arts. 73, §§ 1º e 4º).

Os parlamentares integrantes do tribunal especial serão eleitos por seus pares e os desembargadores escolhidos mediante sorteio, limitado este aos integrantes do órgão especial do Tribunal (art. 73, § 2º).

Instaurado o tribunal especial, a acusação, a defesa e os membros indicarão, em até 5 (cinco) dias úteis, as provas que pretendem produzir (art. 50).

As partes poderão arrolar até 8 (oito) testemunhas, facultado o acréscimo de até 3 (três) testemunhas por fato ou imputação adicional que constitua crime de responsabilidade. O tribunal especial poderá ouvir testemunhas referidas que não tenham sido indicadas pelas partes. Serão ouvidas por primeiro as testemunhas de acusação e, após, as de defesa. Os parlamentares que não integram o tribunal especial também poderão formular perguntas às testemunhas (art. 52).

Nesta fase de instrução e defesa é admitida prova pericial, a qual consiste em exame, vistoria ou avaliação, caso a prova do fato dependa de conhecimento técnico (art. 53):

Art. 53. [...]

§ 1º O presidente da comissão especial nomeará perito ou junta pericial, fixando prazo para a entrega do laudo.

§ 2º As partes poderão, em até 2 (dois) dias úteis, contados da intimação do despacho de nomeação do perito ou da junta pericial, arguir seu impedimento ou suspeição, se for o caso, sendo-lhes facultada a indicação de assistente técnico e a apresentação de quesitos.

§ 3º Os assistentes técnicos, de confiança das partes, não estão sujeitos à arguição de impedimento ou suspeição.

§ 4º Cabe ao presidente da comissão especial:

I – indeferir quesitos impertinentes; e

II – formular os quesitos que entender necessários ao esclarecimento da causa, ouvido o relator.

§ 5º O perito ou a junta pericial não ultrapassarão os limites da designação nem emitirão opiniões que excedam o exame técnico ou científico do objeto da perícia.

§ 6º O perito ou a junta pericial serão nomeados, de preferência, dentre servidores públicos efetivos, com notório conhecimento na área objeto da apuração.

Art. 54. A prova pericial será dispensada se:

I – for desnecessária, consideradas outras provas já produzidas; ou

II – a verificação do fato for impraticável.

As autoridades competentes deverão fornecer as informações e os documentos requisitados pelo tribunal especial no prazo de 5 (cinco) dias úteis (art. 55).

O Projeto de Lei garante ao acusado “o direito de exercer a autodefesa como último ato de instrução processual, podendo permanecer calado ou deixar de responder às perguntas que lhe forem formuladas” (art. 56).

Encerrada a instrução processual, as partes serão intimadas para apresentar alegações finais escritas no prazo sucessivo de 5 (cinco) dias úteis (art. 57).

Apresentadas as alegações finais, o tribunal especial emitirá parecer conclusivo sobre a procedência ou não da acusação, nos termos do art. 58, nestes termos:

Art. 58. [...]

§ 1º A comissão especial poderá corrigir a definição jurídica dos fatos, sem modificá-los, observada a legislação processual penal.

§ 2º O parecer da comissão especial que concluir pela procedência da acusação, no todo ou em parte, constituirá juízo de pronúncia do acusado para julgamento pelo Plenário.

§ 3º Caso conclua pela improcedência da acusação, o parecer da comissão especial configurará juízo de impronúncia do acusado, cabendo recurso ao Plenário.

**§ 4º As conclusões do parecer poderão ser destacadas para votação em separado, considerados os distintos crimes de responsabilidade imputados ao acusado**, nos termos regimentais.

§ 5º Será considerado aprovado o parecer ou destaque que reúna a maioria simples dos votos da comissão especial.

§ 6º Sobrevindo o juízo de pronúncia, **caberá ao magistrado que preside o processo fixar de imediato a data para início do julgamento e determinar a intimação das partes, com antecedência de cinco dias úteis.**

(Grifos acrescentados)

Com a presença da maioria dos membros da Assembleia Legislativa, será aberta a sessão de julgamento, apregoado o processo e feita a chamada das partes. Lidas as conclusões do parecer, serão formuladas eventuais questões de ordem, decididas de forma irrecorrível pelo magistrado Presidente (art. 63).

Na sequência processual, serão realizados os debates orais entre acusação e defesa, pelo prazo regimental ou outro que o Presidente fixar, asseguradas réplica e tréplica, e observada a igualdade entre as partes (art. 64).

Encerrados os debates orais, o acusado será arguido pelos membros da Casa Legislativa, resguardado o seu direito de permanecer em silêncio (art. 65).

“Finda a arguição do acusado, será franqueada a palavra aos parlamentares aptos a participar do julgamento para discutir a acusação pelo prazo regimental ou outro que o Presidente estabelecer.” (art. 66, *caput*).

Encerrada a discussão, o Presidente colherá os votos dos julgadores, que responderão sim ou não ao seguinte quesito: “Cometeu a autoridade acusada o crime que lhe é imputado e deve ser condenada à perda do cargo?”, observada a formulação de quesito específico para cada crime imputado (art. 67).

Só poderá ser decretada a condenação do acusado à perda do cargo pelo voto de 2/3 (dois terços) dos membros do tribunal especial (arts. 68 e 73, § 3º).

Sendo condenado à perda do cargo, o Presidente fará nova consulta aos julgadores sobre a inabilitação para o exercício de cargo público, limitada ao prazo de 8 (oito) anos (art. 68), observado o seguinte:

Art. 68. [...]

§ 1º O prazo de inabilitação será fixado levando-se em consideração os antecedentes, a personalidade e a conduta social do acusado, bem assim os motivos, as circunstâncias e as consequências do crime de responsabilidade.

§ 2º É vedada a imposição de outras penas, tais como multa, perda de bens, prisão, exílio ou deportação, ressalvadas as passíveis de imposição pela via judicial em processo autônomo.

A sentença, assinada pelos membros do tribunal especial, será lavrada na forma de resolução, lida em sessão e publicada no Diário Oficial.

“O julgamento absolutório produzirá, desde logo, todos os efeitos a favor do acusado, inclusive o seu imediato retorno ao exercício de suas funções, caso ainda esteja afastado” (art. 71).

#### 4.3 ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO – ALESC

Com o propósito de garantir segurança jurídica e consolidar a jurisprudência acerca do rito de tramitação de processo de *impeachment* contra Governador do Estado, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, propõe-se a regulamentação dos procedimentos internos em capítulo especial do Regimento Interno, por meio de anteprojeto de resolução, conforme segue ao final.

Atualmente encontram-se vigentes o art. 342 do Regimento Interno da Alesc e o Ato da Mesa nº 221, de 24 de julho de 2020, ambos versando sobre a fase de admissibilidade da denúncia e o juízo de procedência da acusação pela Casa Parlamentar.

O rito expresso no Ato da Mesa foi submetido ao crivo do TJ/SC, por meio do Mandado de Segurança nº 5024826-64.2020.8.24.0000, e, posteriormente, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da Reclamação 42.627, supra analisados, culminando no entendimento de garantia do exercício de defesa no rito procedimental delineado no Ato da Mesa nº 221/2020, especialmente em seu art. 2º, inciso II, sem necessidade legal de dilação probatória na fase de admissibilidade da denúncia, consoante jurisprudência paradigma (ADPF 378).

Assim sendo, tendo sido o rito de *impeachment* adotado pelo Ato da Mesa nº 221, de 2020, validado pelo STF, optou-se por consolidar a normativa no Regimento Interno do Poder Legislativo, revogando-se o disposto no vigente art. 342, o qual apresenta antinomia.

A sugestão de incorporar o rito de tramitação do *impeachment* no Regimento Interno se justifica pela maior solidez da norma, que possui processo legislativo específico para a sua alteração, constituição de Comissão Especial observada a proporcionalidade na representação partidária, prazos distendidos e dois turnos de votação plenária, *in verbis*:

Art. 332. O Regimento Interno poderá ser alterado por meio de proposição de iniciativa:

I – de Deputado, com o apoio de um terço dos membros da Assembleia Legislativa; ou

II – da Mesa.

§ 1º Recebida a proposição, esta será incluída no Expediente, publicada e remetida à Comissão de Constituição e Justiça, para análise de sua admissibilidade, no prazo máximo de 6 (seis) reuniões, prorrogável por até 3 (três) reuniões, por solicitação da Comissão.

[...]

§ 4º Admitida a proposição pela Comissão de Constituição e Justiça, a Assembleia Legislativa constituirá Comissão Especial, composta por sete membros, respeitada a proporcionalidade, para apreciar a matéria e propor projeto de resolução, no prazo de 60 (sessenta) dias, prorrogável por igual período, por solicitação da Comissão.

§ 5º Comunicado pelo Presidente ao Plenário o número de vagas que caberá a cada representação partidária, os Líderes, no prazo de 5 (cinco) Sessões, indicarão os nomes para compô-la.

§ 6º Constituída a Comissão por Ato da Presidência, o membro mais idoso entre os de maior número de Legislaturas estaduais em Santa Catarina convocará reunião para a instalação e eleição do Presidente e do Relator.

§ 7º Instalada a Comissão, abre-se o prazo de 20 (vinte) dias para a apresentação de emendas.

§ 8º Findo o prazo do § 7º deste artigo, o Relator terá o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar relatório sobre a proposição e emendas.

§ 9º O prazo do Relator será prorrogado por mais 30 (trinta) dias, no caso de a Comissão ter solicitado a prorrogação de seus prazos.

§ 10. Concluída a tramitação, o projeto será incluído na Pauta e na Ordem do Dia, em primeiro turno, que não poderá ser encerrado, mesmo por falta de oradores, antes de transcorridas 2 (duas) Sessões.

§ 11. O segundo turno também não poderá ser encerrado antes de transcorridas 2 (duas) Sessões.

§ 12. Não será admitida a apresentação de emenda em Plenário.

Dessa forma, objetiva-se garantir maior segurança jurídica e previsibilidade ao processamento de futuras denúncias por crimes de responsabilidade contra Governador relativamente às fases de admissibilidade da denúncia e de juízo de procedência da acusação pelo Parlamento.

Em relação ao *caput* e § 1º do art. 342-A, o STF, no MS 20.941, entendeu que a competência do Chefe do Poder Legislativo, no processo de *impeachment*, para o exame liminar da denúncia, “não se reduz à verificação das formalidades

extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender [...] a rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa”.

Por unanimidade, reconheceu a falta de jurisdição do Poder Judiciário para analisar o mérito do recebimento preliminar da denúncia a cargo do Chefe do Poder Legislativo, diante de sua natureza política e discricionária quanto à oportunidade ou conveniência de tal apuração.

O art. 2º do mesmo artigo é reprodução da parte final do *caput* do vigente art. 342 do Regimento Interno.

O art. 242-B, especialmente o seu inciso II, que trata do prazo para apresentação de informações pelo Governador, reproduz o disposto no art. 2º, inciso II, do Ato da Mesa nº 221/2020, o qual restou analisado pelo STF na Reclamação 42.627, pela desnecessidade de dilação probatória na fase de admissibilidade da denúncia, em linha com a ADPF 378.

A proporcionalidade partidária na composição da Comissão Especial se firmou no julgamento da ADPF 378, conforme determina o art. 58, § 1º, da Constituição Federal. Igualmente ficou assentado que a escolha deve se dar pelos líderes partidários, não por voto direto e secreto em plenário, devendo prevalecer o voto aberto na formação da comissão.

No que atina ao prazo para votação do parecer da Comissão Especial pelo Plenário, o STF, na ADPF 378, assentou que deve se dar em prazo razoável, ao passo que ressaltou que dilatações injustificadas podem configurar ofensa ao devido processo legal.

Relativamente ao momento de afastamento do Governador, no MS 21.564 o STF reconheceu a legitimidade da medida após a instauração do processo pelo Senado, o que representa, para Governador, o recebimento da denúncia pelo Tribunal Especial de Julgamento. Ainda, na ADPF 378 a Corte Constitucional fixou entendimento de que o afastamento automático por até 180 (cento e oitenta) dias é constitucional.

No que atina ao *quorum* de processamento, a Constituição Federal expressamente estabelece, em seu art. 51, inciso I, o *quorum* de dois terços para autorizar a instauração do processo de *impeachment* contra Presidente da

República nos crimes de responsabilidade. Em linha, no julgamento da ADPF 378 o STF entendeu não recepcionado o art. 81 da Lei nacional nº 1.079/50.

Por fim, no que concerne ao quorum para instauração do processo no Tribunal Especial de Julgamento, o STF consolidou entendimento na ADPF 378 pelo *quorum* de maioria simples para deliberação do Senado quanto ao juízo de instauração do processo.

## ANTEPROJETO DE RESOLUÇÃO

Altera o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, aprovado pela Resolução nº 001, de 2019, com o propósito de disciplinar o rito de tramitação processual de denúncia contra Governador do Estado por crime de responsabilidade.

Art. 1º O Capítulo III do Título VIII do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, aprovado pela [Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 2019](#), passa a vigorar com a seguinte redação:

### “TÍTULO VIII DA FISCALIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO

[...]

#### CAPÍTULO III DO PROCESSO POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE CONTRA GOVERNADOR DO ESTADO, SECRETÁRIOS DE ESTADO E PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Art. 342. O rito relativo à tramitação processual, no âmbito da Assembleia Legislativa, de denúncia contra o Governador do Estado, por crime de responsabilidade, obedecerá ao disposto na Constituição Federal de 1988, na Constituição Estadual de 1989, na Lei nacional nº 1.079, de 1950, no rito estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF nº 378, e, em casos conexos ou omissos, subsidiariamente, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, na forma prevista neste Regimento Interno.

Art. 342-A. O processo por crime de responsabilidade contra Governador do Estado terá início com o recebimento da denúncia pelo Presidente da Assembleia Legislativa, em sede de juízo preliminar de admissibilidade, observados os requisitos jurídico-formais e a discricionariedade quanto à conveniência de seu prosseguimento, desde que entenda existirem indícios da prática de crime de responsabilidade a ser apurada.

§ 1º São requisitos jurídico-formais da denúncia:

I – a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do denunciado, a tipificação do crime e, se necessário, o rol das testemunhas;

II – elementos indiciários mínimos ou declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação de como podem ser encontrados; e

III – firma reconhecida e rubrica folha por folha, em duplicata.

§ 2º A denúncia de que trata este artigo poderá ser encaminhada por qualquer órgão do Poder Judiciário, Comissão Parlamentar, partido político, Câmara de Vereadores, Deputado ou cidadão.

Art. 342-B. Após a verificação do cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 76 da Lei nacional nº 1.079, de 1950, e no artigo 342, *caput* e § 1º deste Regimento Interno, e havendo decisão pelo recebimento da denúncia pelo Presidente da Assembleia Legislativa, ela será:

I – lida no expediente da reunião ordinária seguinte, nos termos do art. 19 da Lei nacional nº 1.079, de 1950, juntamente com a decisão da Presidência que fundamentou o recebimento, a qual será publicada no Diário da Assembleia Legislativa;

II – encaminhada ao Governador do Estado para que preste informações no prazo de 10 (dez) sessões ordinárias a contar de sua notificação; e

III – encaminhada à Comissão Especial a ser constituída para emissão de parecer, nos termos do art. 342-E.

Art. 342-C. A Comissão Especial a que se refere o inciso III do art. 342-B será composta por 9 (nove) membros, indicados pelos líderes dos blocos parlamentares ou bancadas, devendo ser observada a proporcionalidade na representação partidária, nos termos dos arts. 29, 30 e 342.

§ 1º Após o disposto no *caput*, a Comissão Especial terá sua composição ratificada mediante eleição pelo Plenário, que confirmará ou não as indicações feitas pelos líderes, ficando vedada a abertura de chapas avulsas.

§ 2º Confirmada a composição, nos termos do § 1º, o Presidente da Assembleia Legislativa designará os membros eleitos para a Comissão Especial, conforme o disposto no art. 65, inciso III, alínea "a".

Art. 342-D. A Comissão Especial se reunirá no prazo de 48 (quarente e oito) horas, contadas da publicação da designação, para eleger seu presidente, vice-presidente e relator, em atendimento ao art. 20 da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Art. 342-E. A Comissão Especial emitirá parecer no prazo de 5 (cinco) sessões ordinárias, contadas da entrega das informações pelo Governador do Estado ou do término do prazo previsto no inciso II do art. 342-B.

Parágrafo único. O parecer da Comissão Especial concluirá com projeto de decreto legislativo pelo recebimento da denúncia ou pelo seu arquivamento.

Art. 342-F. Após a deliberação pela Comissão Especial, o parecer será lido em sessão ordinária e publicado, na íntegra, juntamente com a denúncia, no Diário da Assembleia Legislativa.

Art. 342-G. Decorridas 48 (quarenta e oito) horas da publicação oficial do parecer da Comissão Especial, este será incluído em primeiro lugar na Ordem do Dia, para discussão, em conformidade com o art. 20, §§ 1º e 2º, da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Art. 342-H. Encerrada em Plenário a discussão do parecer, nos termos dos arts. 20, § 2º, e 21, da Lei nacional nº 1.079, de 1950, este será submetido à votação aberta e nominal, pelo sistema eletrônico, conforme o disposto no art. 257.

Art. 342-I. Considerar-se-á admitida a denúncia pela Assembleia Legislativa se obtidos dois terços (2/3) dos votos dos membros da Casa, conforme o disposto nos arts. 61, inciso XIII, c/c o art. 77 da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Art. 342-J. Admitida a denúncia, será:

I – promulgado, pelo Presidente da Assembleia Legislativa, o decreto legislativo correspondente;

II – oficiada a decisão ao Governador do Estado, bem como ao seu sucessor legal; e

III – encaminhado, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado, o processo e o ofício solicitando que sejam tomadas as providências cabíveis, conforme previsto no art. 78, §§ 3º e 4º, da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Art. 342-K. Decretada a procedência da acusação, a Mesa regulamentará a escolha dos membros da Assembleia Legislativa que comporão, juntamente com os membros do Tribunal de Justiça, o tribunal especial de julgamento, órgão competente para julgamento do Governador do Estado por crime de responsabilidade e do regular processamento da instrução e julgamento da causa, na forma do art. 78, § 3º, da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Parágrafo único. A escolha a que se refere o *caput* será feita no prazo de 5 (cinco) dias contados da data do envio dos autos ao Presidente do Tribunal de Justiça, em conformidade com o art. 78, § 4º, da Lei nacional nº 1.079, de 1950.

Art. 342-L. O afastamento do Governador do Estado dar-se-á após o recebimento da denúncia, por maioria simples, pelo tribunal de que trata o art. 342-K.

Art. 343. Este Capítulo aplica-se também, em todos os seus termos, ao Vice-Governador, inclusive nos atos praticados no exercício do cargo de Governador, assim como aos Secretários de Estado e ao Procurador-Geral do Estado nos crimes de responsabilidade conexos com os do Governador do Estado.” (NR)

## 5 CONCLUSÃO

A presente dissertação buscou analisar o intrincado tema do controle jurisdicional nos processos de *impeachment* contra Governador de Estado, especialmente no contexto do Estado de Santa Catarina, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Justiça do Estado e da legislação pertinente. Ao longo do estudo, foram examinados os aspectos históricos – desde suas origens no sistema jurídico inglês, a influência norte-americana e a aplicação do instituto no cenário brasileiro contemporâneo –, abordagens doutrinárias e a hermenêutica constitucional do rito de tramitação do processo de *impeachment*.

No preceito fundamental de harmonia e independência entre os Poderes se extraiu a natureza jurídica do *impeachment*, definido como um modo de se exercer o controle republicano, especialmente, do Poder Executivo. A exigência de lei nacional específica, de um lado, e as garantias processuais, de outro, permitem configurá-lo como modalidade limitada de controle. O limite, por sua vez, decorre do fato de que não se pode, sob o pretexto de controle, desnaturar a separação de poderes.

A sanção de perda do cargo de agente político eleito democraticamente, segundo agendas políticas fruto de escolha de uma maioria, constitui ato de gravidade inquestionável. Além das consequências de interesse público, a condenação em processo de *impeachment* poderá resultar na pena acessória de inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Diante desse cenário, constatou-se que o rito de tramitação do processo de *impeachment* deverá ser permeado por garantias processuais idôneas.

A análise jurisprudencial revelou que o STF desempenha um papel crucial na estabilização e uniformização do rito de tramitação processual do *impeachment*, garantindo que os processos sejam conduzidos em consonância com os preceitos constitucionais. A ADPF 378, em particular, serviu como um marco fundamental na definição das diretrizes a serem seguidas nos processos de *impeachment* de Presidentes da República e, por analogia, respeitadas as assimetrias, de Governadores de Estado.

Não obstante, ao Supremo Tribunal Federal compete o controle da estrita legalidade procedimental do processo de *impeachment*, assegurando que o juízo

jurídico-político de alçada do Poder Legislativo, passível de controle judicial tão somente para amparar as garantias judiciais do contraditório e ampla defesa, se desenvolva dentro dos limites do devido processo legal.

À Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, no exercício de sua prerrogativa institucional de admitir e autorizar a instauração de processo por crime de responsabilidade contra Governador, Vice-Governador e Secretários de Estado, compete regulamentar o rito de tramitação processual relativo às supramencionadas fases do processo, disciplinando, pois, questões *interna corporis*.

Para Aristóteles o poder deliberativo, equivalente ao Poder Legislativo, é o primeiro dos Poderes do Estado (1991). O Parlamento, portanto, é o sustentáculo da democracia que tanto prezamos, representando todas as forças políticas e ideológicas, à serviço da cidadania e da sociedade.

A análise do Projeto de Lei nº 1388/2023, em tramitação no Senado Federal, revela uma busca por aprimoramento e atualização da legislação sobre crimes de responsabilidade, com o objetivo de fortalecer as garantias processuais e assegurar a ampla defesa. Referida proposição legislativa representa um esforço louvável para adaptar o instituto do *impeachment* aos desafios e complexidades do cenário político e jurídico contemporâneo.

Diante do exposto, reafirma-se a importância do controle jurisdicional como mecanismo de proteção dos direitos fundamentais e de garantia do devido processo legal nos processos de *impeachment*. Ao mesmo tempo, ressalta-se a necessidade de preservar a autonomia e a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, evitando que o controle jurisdicional se transforme em indevida intromissão nas escolhas políticas e em questões *interna corporis*.

Em suma, a busca pelo equilíbrio entre o controle jurisdicional e a autonomia dos Poderes é um desafio constante, que exige aprimoramento da legislação e a atuação prudente e responsável dos tribunais. Somente assim será possível garantir que o processo de *impeachment* seja utilizado de forma legítima e justa, em defesa da Constituição e da democracia.

## REFERÊNCIAS

ANDRADA, Bonifácio José Suppes de. **Mecanismos internos do impeachment**. 1º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

ARABI, Abhner Youssif Mota. **Impeachment: origens e limites à responsabilização política do presidencialismo brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. rev., atual Barueri: Manole, 2021. E-book. ISBN 9786555769838. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786555769838>. Acesso em: outubro/2024.

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional. (Série IDP)**. SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 03 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 2010.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (1891)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nacional nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 70.055 AgR**, Relator: Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, Julgado em 04/03/1993, Divulgação 16-04-1993 Pp-06436 Ement Vol-01699-04 Pp-00714.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.628/SC**, Relator: Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 10-08-2006, DJ 24-11-2006 PP-00060 EMENT VOL-02257-02 PP-00311.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.890/MA MC**, Relator: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 10-12-1998, DJ 19-09-2003 PP-00014 EMENT VOL-02124-03 PP-00476.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190 MC-REF**, Relator: Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 10-03-2010, Dje-105 Divulgação 10-06-2010 Publicação 11-06-2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.791/PR**, Relator: Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 12-02-2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-076 DIVULG 23-04-2015 PUBLIC 24-04-2015.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.895/RR**, Relator: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 27-09-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-224 DIVULG 14-10-2019 PUBLIC 15-10-2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378 MC**, Relator: Edson Fachin, Relator p/ Acórdão: Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-2015, Processo Eletrônico DJe-043 Divulgação 07-03-2016 Publicação 08-03-2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 740 AgR**, Relatora: Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, Processo Eletrônico DJe-268 Divulgação 09-11-2020 Publicação 10-11-2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.623**, Relator: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 17-12-1992, DJ 28-05-1993 PP-10383 EMENT VOL-01705-02 PP-00202 RTJ VOL-00167-02 PP-00414 *Impeachment*: Jurisprudência, STF, 1996, p. 198.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança 21.689**, Relator: Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 16-12-1993, DJ 07-04-1995 *Impeachment*: Jurisprudência, STF, 1996, p. 297.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3923 QO**, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 13-06-2007, DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.627/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso, julgado em 14-08-2020, Publicação 18-08-2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 42.358/RJ AgR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 16-11-2020, DJe-007 DIVULG 15-01-2021 PUBLIC 18-01-2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 46.835/RJ AgR**. Relator: Min. Alexandre De Moraes, Primeira Turma, julgado em 03-08-2021, Processo Eletrônico DJe-160 DIVULG 10-08-2021 PUBLIC 12-08-2021.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 47.666/RJ AgR**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 09-03-2022, Processo Eletrônico DJe-049 DIVULG 14-03-2022 PUBLIC 15-03-2022.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAMARGO, M. M. L.; VIEIRA, J. R.; ANDRADE, M. C. O Direito e a Instabilidade Política. **Controle judicial do impeachment: a experiência americana e suas lições para o Brasil**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L1440>. Acesso em: 5 abr. 2024.

CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra Editora, 1991.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td209/view>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (**Constitution of the United States**). Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm). Acesso em: 20 de março de 2024.

FILHO, Antonio Capuzzo M. **Dois impeachments, dois roteiros: os casos Collor e Dilma**. Grupo Almedina (Portugal), 2020. E-book. ISBN 9786556271170. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556271170/>. Acesso em: 11 set. 2022.

GALINDO, Bruno. **Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo – incluindo análises dos casos Collor e Dilma**. Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MADISON, James. Os artigos federalistas 1787 – 1789. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4548814/mod\\_resource/content/3/Hamilton%2C%20Alexander%20Jay%2C%20John%20Madison%2C%20James%20-%20Os%20Artigos%20federalistas%201787%20-%201788%20%20edic%CC%A7a%CC%83o%20integral-Nova%20Fronteira%20%281993%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4548814/mod_resource/content/3/Hamilton%2C%20Alexander%20Jay%2C%20John%20Madison%2C%20James%20-%20Os%20Artigos%20federalistas%201787%20-%201788%20%20edic%CC%A7a%CC%83o%20integral-Nova%20Fronteira%20%281993%29.pdf). Acesso em: 29 março 2024.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O impeachment na constituição de 1988**. Belém: CEJUP, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade**. São Paulo: Celso Bastos, 1998.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa de direito**. Editora Saraiva, 2009.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar?**. Editora Manole, 2006. E-book. ISBN 9788520446560. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520446560/>. Acesso em: 11 set. 2022.

SANTA CATARINA. **Ato da Mesa nº 221, de 24 de julho de 2020**. Regulamenta o Procedimento de Admissibilidade de Denúncia por Crime de Responsabilidade.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 2019. **Aprova o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: [http://leis.alesc.sc.gov.br/html/Resolucao/2019/001\\_2019.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/Resolucao/2019/001_2019.html).

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 2008.055599-4**, de São José, Rel. Pedro Manoel Abreu, Terceira Câmara de Direito Público, j. 26-05-2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Apelação / Remessa Necessária nº 0306308-32.2017.8.24.0036**, de Jaraguá do Sul, Rel. Hélio do Valle Pereira, Quinta Câmara de Direito Público, j. 04-06-2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança Cível nº 5024826-64.2020.8.24.0000/SC**. Órgão Especial.

SENADO FEDERAL. Projeto de Lei nº 1388, de 2023. Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156460#tramitacao\\_10458643](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/156460#tramitacao_10458643)

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, R. S. e; MEIRELES FILHO, A. C. **Soberania do Congresso Versus Supremacia Judicial: o Impeachment como um hard case legislativo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, outubro 2021 (Texto para Discussão nº 303). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td303>. Acesso em fevereiro de 2024.

STRECK, Lênio. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. Editora Saraiva, 2019. E-book. ISBN 9788553616411. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553616411/>. Acesso em: 11 set. 2022.