



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DIREITO PROCESSUAL CONSTITUCIONAL
2020.1**



**IMPEACHMENT DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA: AS SEMELHANÇAS E
DIFERENÇAS ENTRE O MODELO BRASILEIRO E O NORTE AMERICANO¹**

Luciana Nascimento de Souza²

Natália Nállyja Medeiros³

Warlison Monteiro Mota⁴

Coordenador e orientador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO:

O presente trabalho analisa o instituto *impeachment* e as semelhanças e diferenças entre o modelo brasileiro e o norte americano. O estudo inicia com a análise de origem inglesa e de natureza penal, que naturalmente se tornou um instrumento político, tendo migrado para os Estados Unidos da América com a Constituição de 1787, sendo adotado pela República brasileira sob influência da Constituição Americana. O artigo aborda a previsão constitucional do *impeachment* em ambas as constituições, bem como casos de destaque que construíram a jurisprudência americana. O instituto é visto nas constituições republicanas brasileiras, bem como a posição do Supremo Tribunal Federal quando buscado por presidentes brasileiros que sofreram *impeachment*.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima.
lu.roraima@gmail.com

³ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima.
nallyja@yahoo.com.br

⁴ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima.
warlisonmonteiro@hotmail.com

⁵ Professor de Direito Processual Constitucional da Universidade Federal de Roraima - UFRR

Palavras-chave: *Impeachment*. Constituição. Jurisdição.

ABSTRACT:

This paper analyzes the impeachment institute and the similarities and differences between the Brazilian model and the North American model. The study begins with an analysis of English origin and of penal nature, which naturally became a political instrument, having migrated to the United States of America with the Constitution of 1787, being adopted by the Brazilian Republic under the influence of the American Constitution. The article addresses the constitutional provision for impeachment in both constitutions, as well as prominent cases that built American jurisprudence. The institute is seen in the Brazilian republican constitutions, as well as in the decisions of the Federal Supreme Court when sought by Brazilian presidents who have suffered impeachment.

Keywords: Impeachment. Constitution. Jurisdiction.

SUMÁRIO

Considerações Iniciais; 1. As origens do impeachment; 2. O impeachment nos Estados Unidos da América; 2.1 O controle jurisdicional do impeachment nos Estados Unidos da América; 2.1.1 Caso juiz K. Halsted Ritter vs United States; 2.1.2 Caso Baker vs Carr; 2.1.3 Caso Powell vs McCormack; 2.1.4 Caso Nixon vs United States; 3. O impeachment no Brasil; 3.1 Impeachment de Carlos e Café Filho; 3.2 Mandados de Segurança de Fernando Collor; 3.2.1 Mandado de segurança 21.564; 3.2.2 Mandado de segurança 21.623; 3.2.3 Mandado de segurança 21.689; 3.3.1 Mandado de Segurança 34.193; 3.3.2 Mandado de Segurança 34.371; 3.3 Mandados de Segurança de Dilma Rousseff; 3.3.1 Mandado de Segurança 34.193; 3.3.2 Mandado de Segurança 34.371; 3.3.3 Mandado de Segurança 34.441; 3.4 Impeachment de governadores; 3.4.1 Recurso em mandado de segurança 4.928; 3.4.1 A *onda de Impeachments* contra governadores

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho busca conhecer as semelhanças e diferenças entre o modelo de *impeachment* americano e brasileiro.

Para tanto, iniciaremos nosso estudo na Inglaterra, onde inicialmente foi utilizado. Em seguida, analisaremos os motivos da inserção desse instituto nos Estados Unidos da América, sua previsão constitucional e casos relevantes apreciados pela Corte Americana.

Em seguida, verificaremos a influência americana do instituto nas constituições republicanas brasileiras, o *impeachment* de Carlos Luz e Café Filho, e em seguida abordaremos a posição do Supremo Tribunal Federal ante alguns mandados de segurança impetrados pelos presidentes Collor de Melo e Dilma Rouseff.

1. AS ORIGENS DO IMPEACHMENT

O *impeachment* em sua origem era um procedimento de natureza penal, utilizada no Reino Unido entre os séculos XIV e XIX, sendo um “mecanismo institucional que visava proteger o Estado e a administração pública de práticas comissivas e dolosas” entre as mais diversas autoridades e gestores da coisa pública (OEVERNEY, 2016, p. 103).

Segundo Ginny Morais (2016), em reportagem à Rádio Câmara, o primeiro registro de *impeachment* ocorreu em 1376, contra o nobre inglês conhecido como “Lorde Latimer foi considerado culpado pelo Parlamento inglês de corrupção, por ter aceitado propina para soltar navios capturados em batalhas, por reter taxas pagas à realeza e por vender um castelo aos inimigos de guerra”.

O *impeachment* era instaurado na Câmara dos Comuns e julgado na Câmara dos Lordes. O *impeachment*, em sua origem, tinha natureza penal, a condenação poderia resultar não apenas na destituição do cargo público, mas

na perda de bens e propriedades, privação da liberdade, exílio e condenação à morte (Ouverney, 2016, p. 103).

Tal mecanismo, portanto, não se propunha a ser uma instituição voltada para estruturar relações de poder entre o rei, a nobreza e a burguesia emergente. Ao contrário, pode acirrar as dificuldades de governabilidade já existentes (Ouverney, 2016, p. 103).

Ouverney (2016, p. 103) destaca que inicialmente o *impeachment* não tinha natureza política, visava apenas corrigir e punir as más condutas de agentes públicos, mas não poderia apreciar ou julgar a qualidade do gabinete real.

Sem embargo, à medida que amplia o poder da nobreza e da burguesia, o *impeachment* passou a ser visto como um instrumento a ser utilizado quando o ministério real não atendia aos interesses desses grupos. E não apenas isso, diante do estado absolutista, esse instrumento foi utilizado pelas forças emergentes como um mecanismo que possibilitou “certo deslocamento de poder em direção às casas de representação” (Ouverney, 2016, p. 103).

Henry Hallan (1850), em sua importante obra *Constitutional History of England*, relata vários casos de *impeachment*. Ouverney (2016, p. 103) aponta, ao estudar tão relevante levantamento, que o *impeachment* foi utilizado cada vez mais contra alvos políticos como um “mecanismo imperfeito e limitado de disputa política nas relações com o gabinete real (...) levando a períodos de crise política”.

Como estatuto penal, o *impeachment* foi utilizado como instrumento de vingança e sabotagem política entre grupos rivais e com isso instabilidades políticas e institucionais (Ouverney, 2016, p. 103).

Sem embargo, com a Revolução Gloriosa de 1688, e com ela a queda do absolutismo e o estabelecimento de uma monarquia constitucional baseada nos princípios liberais, tendo sido instaurado o parlamentarismo como sistema de governo, “o estatuto do *impeachment* foi cada vez menos empregado, até se extinguir no início do século XIX” (Ouverney, 2016, p. 104).

Ouverney (2016, p. 103) aponta que no modelo parlamentarista as crises e impasses entre o Executivo e Legislativo são resolvidos de forma mais rápida diante da possibilidade alteração tempestiva da composição da força, tendo havido uma aprendizagem institucional diante da trajetória histórica do estatuto

do *impeachment*, tendo este sido considerado “inadequado para lidar com a complexidade das relações entre os Poderes”, e sido substituído por “instituições capazes de produzir melhores resultados em termos de segurança institucional e governabilidade, centrado no estatuto da moção de confiança ou de censura do parlamento”.

2. O *IMPEACHMENT* NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Nos Estados Unidos da América (EUA) o *impeachment* é um estatuto político, e não um estatuto criminal, sendo parte “do conjunto de mecanismos institucionais de freios e contra pesos” (Ouverney, 2016, p. 104).

Camargo (2020, p. 401 e 411) afirma que “a previsão legal do *impeachment*, por si, lhe confere natureza jurídica, ainda que sua incidência e seus efeitos venham a recair sobre o âmbito da política”, de maneira que o jurídico e o político se confundem. Afinal, o Direito está relacionado a política, “principalmente na esfera constitucional, pois é na Constituição em que a dinâmica de exercício do poder é definida em termos institucionais”.

Ouverney (2016, p. 104) defende que o estatuto do *impeachment* foi utilizado pelos americanos como parte de uma engenharia institucional para fortalecer um poder central e unificar as colônias, evitando a sua recaptura pela metrópole.

Naquele contexto, a adoção do presidencialismo como sistema de governo, sustentado sobre o princípio da separação dos poderes e circunscrito por uma carta de direitos, permitiu a formação de instâncias políticas nacionais com centralidade suficiente para unificar política e economicamente o país, ao mesmo tempo em que resguardou a autonomia dos estados e definiu limites ao poder do Estado sobre os cidadãos (Ouverney, 2016, p. 105).

Sem embargo, foram adicionados mecanismos de limitação do poder central, dentre eles o estatuto do *impeachment*, para prevenir casos extremos de usurpação de poder e corrupção por agentes públicos (Ouverney, 2016, p. 105).

Destaca-se que o *impeachment* foi regulado para casos extremos e conduzido com ritos processuais específicos, como o quórum de 2/3 dos senadores presentes para a condenação do Presidente, objetivando “frear o

ímpeto de grupos hostis ao Presidente da República capazes de gerar instabilidade política e institucional” (OUIVERNEY, 2016, p. 105).

Para se atingir 2/3 dos senadores presentes, por exemplo, parte do próprio partido do presidente deveria votar pela sua condenação, o que em um sistema bipartidário dificilmente ocorrerá (OUIVERNEY, 2016, p. 105).

Segundo Camargo (2020, p. 401), o *impeachment* é um mecanismo que visa “proteger a existência e o funcionamento das instituições” e o “equilíbrio entre os poderes do Estado”, mas quando utilizado indevidamente pode “desestabilizar a vida política do país, e provocar reflexos negativos também na economia e demais setores estratégicos da sociedade”.

Ora, diante do conhecimento das consequências do uso político desse instrumento, Camargo (2020, p. 404 e 405) apresenta a seguinte fato vivenciado entre George Mason e James Madison, sendo importante a utilização do inglês em alguns trechos:

A questão principal, na Convenção, foi a conformação do texto constitucional, uma vez conhecido o uso político que dele havia feito os ingleses. Tornou-se célebre o diálogo do dia 8 de setembro de 1787, durante a Convenção da Filadélfia, quando o delegado do Estado da Virginia, George Mason, entendeu que as hipóteses de traição e suborno circunscreveriam o impeachment à esfera penal, e sugeriu o acréscimo da palavra “maladministration”, refutada por James Madison sob o argumento de que o termo era vago o bastante para ficar ao sabor do Senado. Argumento este referendado por Gouverneur Morris, no sentido de que eleições a cada quatro anos seriam suficientes para proteger o povo contra a má administração dos governantes. Mason, então, altera sua proposta para incluir a expressão “other **high** crimes and misdemeanours”, que passou a vigorar (CAMARGO, 2020, p. 404 e 405, grifo nosso).

Segundo Camargo (2020, p. 407) os ingleses já utilizavam a expressão *misdemeanours* para a má conduta pública, não apenas na esfera criminal. Todavia, para se resguardarem “das hipóteses de simples má administração, para o que acrescentaram o adjetivo “high” às ofensas passíveis de impeachment: “other high crimes and misdemeanours”.

As consequências de um afastamento de um presidente são graves para o país, por isso o termo *high* apontar para um parâmetro elevado, que escapam às possibilidades de outros controles institucionalizados, exigindo “grave abuso de poder; grave quebra da confiança pública, grave injúria contra a República ou

ao sistema constitucional (...). Diferenças políticas não recaem sob o escopo do *impeachment*” (CAMARGO, 2020, p. 409).

Alexander Hamilton entendia o *impeachment* como político porque as ofensas praticadas atingiam diretamente a sociedade e a República, não sendo relativo à vida político-partidária que são circunstanciais (Gerhardt, 199 *apud* CAMARGO, 2020, p. 412).

Em seu estudo sobre o *impeachment* e a Constituição Americana, Camargo definir *impeachment* como

um instrumento jurídico para um crime político. Político porque circunscrito à ofensa que põe em risco a existência do próprio Estado e não porque o Congresso assim o define. As ações sujeitas ao *impeachment* decorrem de poder de ofício; da quebra da confiança pública; do desrespeito pelo bem-estar do Estado e do desrespeito ou desdém pela Constituição. O aspecto político corresponde ao conteúdo das ofensas e não ao fato de ser o Corpo Legislativo quem julga (CAMARGO, 2020, p. 412).

Mesquita e Oliveira (2018, p. 195) o *impeachment* americano é bifásico.

Corrêa (2019) aponta que a Constituição americana não discrimina os passos do *impeachment*, mas historicamente inicia-se com uma aprovação pela Câmara do Representantes de uma resolução autorizando a Comissão Judiciária da Casa a realizar a investigação.

Savage (2019) aponta que nos casos Nixon e Clinton, o Comitê Judiciário da Câmara realizou uma investigação e recomendou artigos de *impeachment* ao plenário da Câmara. Sem embargo, Savage (2019) aponta que, em teoria, a Câmara não necessita desses comitês, e poderia criar um painel especial para lidar com os procedimentos ou simplesmente realizar a votação desses artigos no plenário.

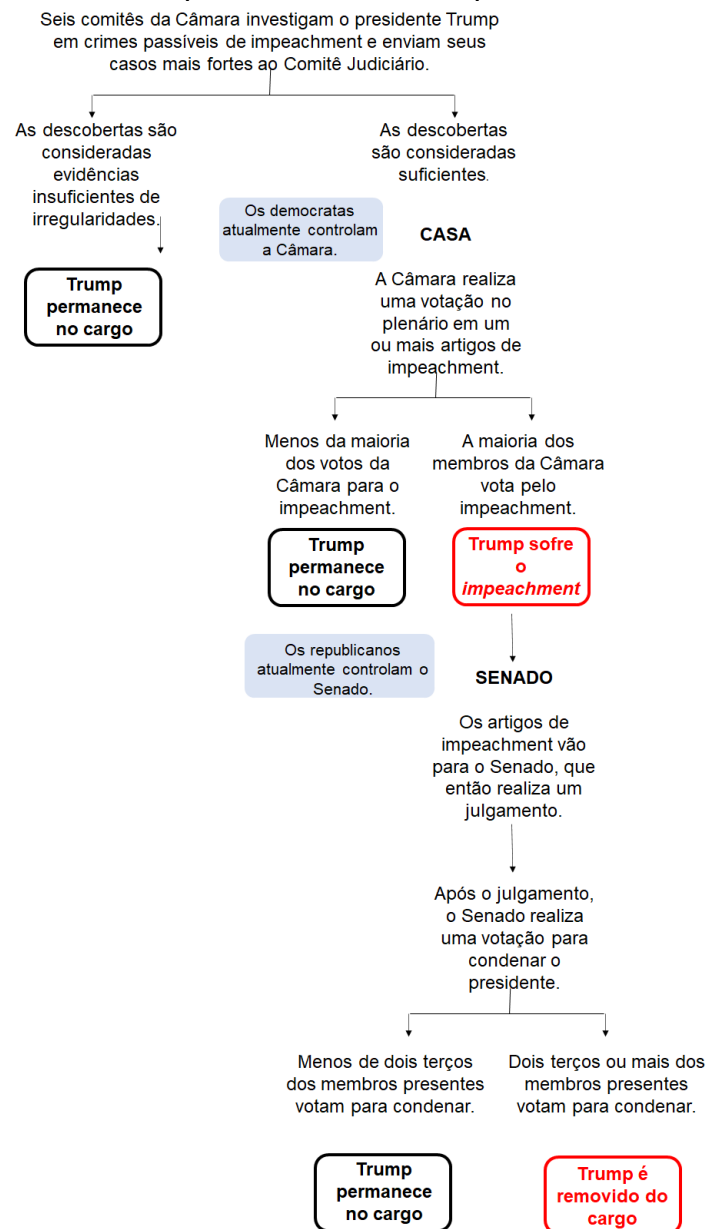
Sem embargo, a Comissão Judiciária realiza audiências, analisa documentos, ouve testemunhas, entre outros procedimentos investigativos. Ao final da investigação, se houver evidências fortes, entregará ao plenário os artigos do *impeachment* (CORRÊA, 2019).

Cada artigo de *impeachment* é votado individualmente no plenário (435 membros) da Câmara, sendo necessária apenas a maioria simples para a sua aprovação. Se pelo menos um artigo for aprovado, ocorre o *impeachment*, mas não perde o cargo e continua governando, sendo o processo remetido ao Senado (CORRÊA, 2019).

O ato do *impeachment* é de competência exclusiva da Câmara, *sole power of impeachment*, já o Senado tem o poder de julgar/condenar o *impeachment*, *sole power to try all impeachments*.

Savage (2019) discrimina que o Senado realiza o julgamento supervisionado pelo presidente da Suprema Corte, e uma equipe de parlamentares da Câmara de Representantes, conhecidos como gestores, desempenha o papel de procuradores. O presidente tem advogados de defesa e o Senado atua como júri. O presidente é considerado culpado se obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores.

Figura 01: Processo de *impeachment* de Trump.



Fonte: Adaptado de Savage (2019).

Desde a promulgação da Constituição de 1787, houve apenas quatro episódios de instauração de processos de *impeachment* contra presidentes americanos:

Quadro 1: Processo de *impeachment* contra presidentes americanos.

Presidente	Ano	Condenação/Absolvição
Andrew Johnson	1868	Absolvido
Richard Nixon	1974	Renunciou ao cargo para ter o processo de <i>impeachment</i> aberto pela Câmara.
Bill Clinton	1998	Absolvido
Donald Trump	2019	Absolvido

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segue abaixo o quadro do processo de *impeachment* mais recente no Senado Americano, contra o presidente Donald Trump, aprovado em 18 de dezembro pela Câmara, de maioria democrata (oposição) e entregue ao Senado em 16 de janeiro de 2020, de maioria republicana (partido de Trump). O Senado iniciou o julgamento em 21 de janeiro de 2020 e o concluiu no mês seguinte, em 05 de fevereiro:

Trump foi absolvido da acusação de abuso de poder (Artigo I do *impeachment*), por 52 votos republicanos a 48 democratas, com uma defecção republicana, a do senador de Utah Mitt Romney. E foi absolvido da acusação de obstrução do Congresso (Artigo II) por 53 votos republicanos a 47 democratas — exatamente dentro das “linhas partidárias”.

Seriam necessários 67 votos (de dois terços dos senadores) para condenar o presidente e removê-lo do cargo. Ou seja, 20 senadores republicanos teriam de votar com os democratas.

(MELO, 2020)

Ouverney (2016, p. 106) conclui que esse modelo foi dotado para garantir um Presidente forte, de maneira que

os legisladores constitucionais americanos reservaram um espaço específico ao *impeachment* circunscrito a um desenho institucional que resguardou as prerrogativas do Presidente da República no sistema político diante das possíveis investidas indesejáveis e excessivas do Congresso americano, preservando as características do presidencialismo como sistema de governo. Nesse sentido, também no caso americano, houve uma aprendizagem institucional na trajetória de uso do estatuto do *impeachment*, na medida em que o mesmo foi

adaptado para reforçar as características do sistema presidencialista de governo do país (Ouverney, 2016, p. 106).

2.1 O controle jurisdicional do *impeachment* nos Estados Unidos da América

Mesquita e Oliveira (2018, p. 196 e 197) ensinam que o poder judiciário na Constituição Americana estende-se “a todos os casos, em direito e em equidade, que surjam da Constituição”, desde que ela seja *justiciable* “suscetível de ser arguida e adjudicada perante uma instância judicial, segundo os critérios da jurisprudência” (CATZ, 1992 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 196 e 197).

Kaine (1993 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 197), por sua vez, aponta a *political questions doctrine* como um dos critérios de filtro do *justiciability*, identificando “atos ou assuntos de competência dos demais poderes que, por sua natureza política, tornam-se inaptos à revisão pelo poder judiciário”.

Analisemos agora alguns casos interessantes que construíram a jurisprudência americana:

2.1.1 Caso juiz K. Halsted Ritter vs *United States*

Vasconcelos (2016) destaca a posicionamento do Ministro Paulo Brossard no julgamento do MS nº 21.689, que afirmou ser o julgamento do *impeachment* de competência exclusiva do Senado, resgatando o caso *Ritter vs. US.*, que segundo ele, foi o “único julgamento de *impeachment* que chegou às barras da Suprema Corte Americana”, tendo aquela Corte se manifestado pela irreversibilidade judicial, não tendo conhecido do pedido, pois “o Senado era o único tribunal que poderia ter jurisdição sobre os artigos do *impeachment* apresentado para aquele corpo pelo requerente e sua decisão final”.

Segundo Mesquita e Oliveira (2018, p. 197), o caso *Ritter vs. US* já era influenciado pela *political questions doctrine*, tendo sido julgado *nonjusticiable*.

2.1.2 Caso Baker vs Carr

Mesquita e Oliveira (2018, p. 197) apontam a importância do caso *Baker vs. Carr*, pois a Suprema Corte Americana estabeleceu seis parâmetros para definir o *political questions*.

Segue abaixo os seis critérios estabelecidos (SUPREME, 1962 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 197):

1. a alocação clara, escrita e constitucional de competência para a resolução de determinada questão a um determinado órgão político;
2. a ausência de parâmetros judicialmente auferíveis e manuseáveis para resolvê-la;
3. a impossibilidade de se emitir uma decisão sem o exame de mérito de uma questão claramente insuscetível ao controle jurisdicional;
4. a impossibilidade de uma Corte resolver a questão senão desrespeitando a esfera de competência de outro poder do governo;
5. uma necessidade incomum de se ater, incontestavelmente, a uma decisão política pretérita; ou
6. a possibilidade de constrangimento político em decorrência de pronunciamentos contraditórios, a respeito de uma mesma questão, por órgãos públicos diversos.

Assim, não estando presente essas características, o judiciário apreciará o litígio. Mas muitos questionaram se o *impeachment* se submetia a *political question* ou não. Alguns afirmavam que sim, pois era “um julgamento processado por representantes políticos, eleitos pelo povo para exercer um cargo político” (REZNECK, 1974 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 197).

Outros afirmavam que a Suprema Corte era o “intérprete definitivo da Constituição”, e que deveria “avocar a competência de determinar se o escopo da autoridade do Congresso, durante um processo de impeachment, estaria dentro dos limites que lhes são constitucionalmente impostos (AMRINE, 1993 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 197).

2.1.3 Caso Powell vs McCormack

A importância desse caso se deve a Suprema Corte Americana ter anulado decisão da *House* (Câmara) que cessou o mandato do representante eleito Adam Clayton Powell (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1993).

Em janeiro de 1967 Powell teve sua legitimidade impugnada pelo plenário diante de acusações de corrupção em seu mandato anterior, e em março de 1967 a Câmara votou pela cassação do seu mandato, alegando o artigo I, §5º da Constituição, que afirma que a *House* pode julgar as qualificações de seus próprios membros (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 197).

Powell apresentou recurso à Suprema Corte, alegando ser as qualificações a serem analisadas se limitam as previstas no artigo I, §2º da Constituição: idade mínima de 25 anos, cidadania americana há pelo menos 7 anos e residência no Estado pelo qual fora eleito, de maneira que não poderia ser alegado *serious misconduct* (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 198).

O Tribunal começou com a proposição estabelecida de que "é da competência e dever do departamento judicial determinar ..., se os poderes de qualquer ramo do governo ..., foram exercidos em conformidade com a Constituição; e se eles não têm que tratar seus atos como nulos e sem efeito ". E concluiu que "ao julgar as qualificações de seus membros, o Congresso está limitado às qualificações permanentes prescritas na Constituição. "Consequentemente" a Câmara não tinha o poder de excluir [Powell] de seus membros" com base em *misconduct* (BERGER, 1973 *apud* SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 1993, p. 424)

2.1.4 Caso Nixon vs United States

Walter J. Nixon, juiz federal do Distrito Sul do Mississippi, foi cassado pela Câmara dos Representantes e condenado pelo Senado por dar falso testemunho a um grande júri que investigava alegações de que ele havia sido subornado.

Nixon recorre a Suprema Corte pedindo a anulação do seu julgamento, alegando a nulidade de dos procedimentos do Senado - em particular, o uso de um comitê para tomar depoimentos e reunir outras evidências previstos no regimento interno, mas, segundo ele, violariam o artigo I, §3 da Constituição, que determinava que todo o Senado deveria julgar e realiza os atos do processamento do *impeachment* (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 199 e 200).

Diferentemente do que ocorreu com Powell, a Suprema Corte entendeu que o

o caso do impeachment representa uma alocação clara, escrita e constitucional de competência para a resolução de determinada questão a um determinado órgão político, diante da qual haveria uma ausência de parâmetros judicialmente auferíveis e manuseáveis para resolvê-la – preenchendo, portanto, os dois primeiros requisitos para a caracterização de uma *political question* de Baker, e tornando a matéria *nonjusticiable* (SUPREME, 1993 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 200).

A Suprema Corte também apontou a expressão *try*, que teria sido empregada na Constituição de forma ambígua para garantir que alguns limites fossem impostos ao Senado, mas também permitir alguma discricionariedade (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 200).

Outra expressão apontada foi *sole*, usada apenas duas vezes na Constituição, “para referir-se às respectivas competências exclusivas da Câmara e do Senado para decretar e julgar o impeachment”, o que indicaria uma “exceção pontual e excepcional ao poder geral da Suprema Corte de realizar o controle jurisdicional dos atos do Parlamento”. Ademais, não haveriam referências históricas quanto a possibilidade de controle jurisdicional (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 200).

Assim, a Suprema Corte alegou que

apesar de seu dever de reparar quaisquer desvios constitucionais cometidos pelo Congresso, a questão do impeachment apresentaria elementos que impediriam uma apreciação qualitativa dos poderes do Senado na condução do respectivo procedimento (SUPREME, 1993 *apud* MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 200).

3. O IMPEACHMENT NO BRASIL

O instituto de *impeachment* é inserido na Constituição de 1891, permanecendo nas constituições posteriores, tendo se inspirado no modelo americano, bem como o federalismo como forma de Estado, e o presidencialismo como forma de governo (OERVERNEY, 2016, p. 106).

O Brasil também adotou o estatuto do *impeachment* com natureza política, tendo a Constituição brasileira o tipificado de forma mais extensa que a América desde a sua origem (OERVERNEY, 2016, p. 106).

Segue abaixo trechos da Constituição de 1891: e da Constituição Federal de 1988:

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.
- (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1891).

Ouverney (2016, p. 106) aponta que o Brasil amplia o leque de atos que possibilitam a abertura de processo de *impeachment* contra o Presidente do Brasil, favorecendo as forças políticas do Legislativo.

Segundo Ouverney (2016, p. 106), isso se deve por que no início da República, as elites que dominavam os partidos regionais buscavam instalar uma república federativa descentralizada, e buscavam limitar o poder central, utilizando o estatuto do *impeachment* como um importante instrumento para “frear possíveis avanços centralizadores do Presidente da República”, sendo este previsto no art. 54 da Constituição de 1891, e a rápida aprovação do decreto 27/1892 (regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns) e do decreto 30/1892 (sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República).

Sem embargo, com o fortalecimento da política do Café com Leite que suplantou os militares que conduziram os primeiros anos da república e desejavam um governo centralizado, o *impeachment* não precisou ser utilizado (Ouverney, 2016, p. 106 e 107).

Todavia, no primeiro Governo Vargas (1930 a 1945), vemos uma concentração de poderes no Presidente da República, de maneira que o estatuto do *impeachment* foi mantido diante das “desconfianças das forças constitucionalistas, presentes na coalização vencedora em 1930, em relação à extensão do Governo Provisório, e às pressões que levaram à Guerra Civil de 1932” (OERVERNEY, 2016, p. 107).

Daí, temos uma Constituição de 1934 de “caráter centralizador do novo arranjo institucional de poder”, que destoava da Constituição de 1891, de maneira que vemos, no estatuto do *impeachment*, a substituição do Senado, que tinha deixado de ser um órgão de representação e passou a ser um órgão de coordenação dos poderes, por um Tribunal Especial para o julgamento do impedimento, garantindo uma “blindagem expressiva ao governo contra as possíveis forças de oposição instaladas na Câmara Federal”, conforme art. 58 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (OERVERNEY, 2016, p. 107).

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

§ 1º - Far-se-á a escolha dos Juizes do Tribunal Especial por sorteio, dentro de cinco dias úteis, depois de decretada a acusação, nos termos do § 4º, ou no caso do § 5º deste artigo.

§ 2º - A denúncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações.

§ 3º - A Junta procederá, a seu critério, à investigação dos fatos arguidos, e, ouvido o Presidente, enviara à Câmara dos Deputados um relatório com os documentos respectivos.

§ 4º - Submetido o relatório da Junta Especial, com os documentos, à Câmara dos Deputados, esta, dentro de 30 dias, depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretará, ou não, a acusação e, no caso afirmativo, ordenará a remessa de todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento.

§ 5º - Não se pronunciando a Câmara dos Deputados sobre a acusação no prazo fixado no § 4º, o Presidente da Junta de Investigação remeterá cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decreta, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia.

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

§ 7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício

de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.
(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1934).

A Constituição de 1937, teve um modelo semelhante, “embora mais como texto formal do que como dispositivo institucional vivo, em virtude da conjuntura de exceção instalada com o Estado Novo” (OUIVERNEY, 2016, p. 107).

Art 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra:

- a) a existência da União;
- b) a Constituição;
- c) o livre exercício dos Poderes políticos;
- d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público;
- e) a execução das decisões judiciais.

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

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

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

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

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1937).

Vemos somente uma mudança no quadro acima com a Constituição de 1946. Com “o fim dos regimes ditatoriais fascistas e nazistas na Europa e a ampliação dos grupos de oposição ao Estado Novo levaram à redemocratização”, e com ela a “reativação da vida partidária e do papel do Legislativo” (OUIVERNEY, 2016, p. 107).

No entanto, devido a fortes ligações entre Vargas e o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1946 obtiveram 66,6% das cadeiras do Senado e 60,3% da Câmara, foi possível que apesar da expansão do poder Legislativo, principalmente o Senado que voltou a ser instância política, foram mantidas significativas prerrogativas para o Presidente (OUIVERNEY, 2016, p. 107 e 108).

Segundo Ouverney (2016, p. 108), comparada com as constituições anteriores, a de 1946 tinha um desenho mais equilibrado, e o *impeachment* foi tratado na Constituição de 1946 seguindo os moldes da Constituição de 1891.

Art 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções.

Art 89 - 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 judiciárias.

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

(CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946).

Sem embargo, a lei 1.079/1950 que regulamentava as normas de processo e julgamento foi sancionada somente em 10 de abril de 1950, e conferia “amplas possibilidades ao Legislativo para criminalizar o futuro presidente, o que pode ser visto em seu conteúdo, que apresenta um extenso conjunto de mais de 60 atos passíveis de acusação” (OUVERNEY, 2016, p. 109).

Todavia, Ouverney (2016, p. 109) destaca que nas décadas de 1950 e 1960, os principais partido getulistas, PSD e PTB, mantiveram uma quantidade significativa de cadeiras, impossibilitando a utilização do estatuto do *impeachment* contra presidentes apoiados por esses partidos, vemos apenas os *impeachments* de Carlos Luz e Café Filho em 1955, oposição ao PSD e PTB.

3.1 *Impeachment* de Carlos e Café Filho

Ricardo Westin em estudos elaborados para a Agência do Senado em 2015 e 2016, afirma que a União Democrática Nacional (UDN) e militares conservadores que não aceitaram o resultado eleitoral, de 03 de outubro de 1955, que dava a vitória a Juscelino Kubitschak (PSD) para presidência e João

Goulart para vice-presidente (PTB), e se articularam para dar um golpe de Estado que impedisse a posse dos candidatos eleitos, com o apoio de Café e Luz (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Café Filho, vice-presidente de Getúlio Vargas, assumiu a Presidência da República em agosto de 1954. Em novembro de 1955, se licenciou para tratamento de saúde, devido um mal cardíaco. Carlos, presidente da Câmara, assume interinamente.

Henrique Lott, militar legalista, um dos poucos ministros não vinculados à UDN, presencia um discurso do coronel Jurandyr Mamede contra Juscelino Kubitschek e João Goulart:

A principal alegação dos conspiradores é que JK não venceu com a maioria absoluta (mais de 50%) dos votos. O mineiro obteve 36%, ligeiramente à frente dos 30% do general Juarez Távora, o candidato apoiado pela UDN e pelos militares.

As leis da época, porém, são claras: se exige simplesmente a maioria dos votos e não há segundo turno.

A lista de argumentos continua. Os golpistas dizem que houve fraudes na votação e acusam de ilícito o apoio dado a JK pelo Partido Comunista do Brasil (PCB, depois Partido Comunista Brasileiro), que estava na clandestinidade.

(AGÊNCIA SENADO, 2015)

Ao presenciar o discurso, Lott busca o presidente para solicitar a devolução de Mamede, que estava cedido a Escola Superior de Guerra, subordinada à presidência, a sua devolução para o Exército para que pudesse puni-lo. Ao chegar ao Catete, descobre que Café estava licenciado, mas consegue uma audiência com o presidente interino, Carlos Luz, no dia 10 de novembro, após esperar duas horas para ser atendido, Luz não aceita punir Mamede, sentindo-se desautorizado, Lott pede demissão, o que é prontamente atendido, sendo imediatamente anunciado o seu sucessor, o general Álvaro Fiúza de Castro (AGÊNCIA SENADO, 2015)

Após os acontecimentos, Lott lembra que no discurso de Mamede no dia 1º de novembro, Luz correu para cumprimentar efusivamente Mamede, e que era do interesse do Luz o afastamento do ministro de Guerra, legalista, que tinha as tropas em suas mãos, e tudo se tratava de um movimento para um golpe de Estado (AGÊNCIA SENADO, 2015).

Lott imediatamente mobiliza vários quartéis de várias partes do país e cerca o Catete, mas militares que apoiavam o golpe auxiliaram Luz a fugir. No

dia 11 de novembro de 1955, “Lott negocia com a Câmara e o Senado a derrubada formal de Carlos Luz. Em sessões tumultuadas, os deputados e os senadores aprovam o impedimento” de Carlos Luz, que foi presidente por apenas três dias (AGÊNCIA SENADO, 2015).

No dia 21 de novembro de 1955, Café Filho deixa o hospital e comunica que retornará ao cargo. Lott, no entanto, acredita que era uma nova tentativa de golpe, e ordenou que tanques de guerra cercassem a casa do presidente licenciado, em Copacabana (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Os deputados aprovaram o impedimento de Café Filho em 21 de novembro, e os senadores viraram a madrugada e confirmaram a decisão na manhã de 22 de novembro de 1955. Café recorreu ao Supremo Tribunal Federal, mas não obteve sucesso (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Figura 01: Imagem de Jornal de 22 de novembro de 1955.



Fonte: Agência do Senado (2016)

Os impeachments de Carlos Luz e Café Filho não seguiram a Lei 1.079/1950, uma vez que o Congresso entendeu que “a situação era extremamente grave, com risco de guerra civil, e finalizaram os julgamentos em

poucas horas, sem dar aos presidentes o direito de se defenderem na Câmara e no Senado” (AGÊNCIA SENADO, 2016).

Ouverney (2016, p. 109) afirma que a partir de 1964 a lei de crimes se tornou irrelevante, diante do golpe militar e o regime ditatorial.

Após esse hiato, temos a Constituição de 1988 que também possui o instituto do impedimento, em seus artigos 85 e 86. Mas não foi editada nova lei complementar, “e o STF não se pronunciou de maneira explícita e consistente sobre o quanto da Lei nº 1.079/1950 foi ou não recepcionado pelo novo ordenamento constitucional” (Ouverney, 2016, p. 109).

Ouverney (2016, p. 109 e 110) que a conservação do estatuto do *impeachment* aliado a Lei 1.079/1950 “com amplo e flexível rol de atos tipificáveis como crimes de responsabilidade, um sistema partidário fragmentado e a ausência de posicionamento consistente do STF” abre “uma janela permanente para o enfraquecimento político do Presidente da República em conjunturas econômicas desfavoráveis”.

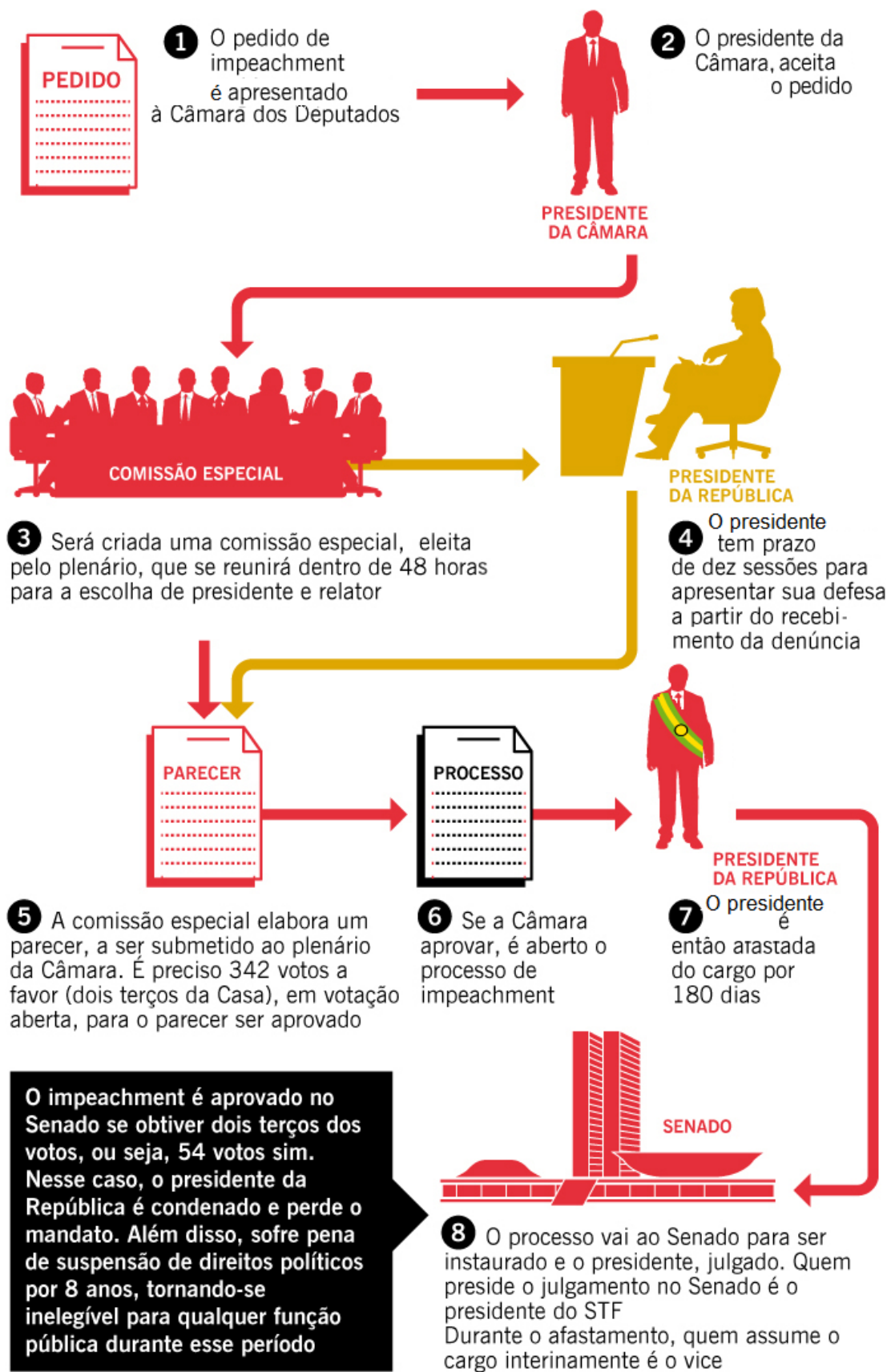
Camargo (2020, p. 402) aponta que tanto os Estados Unidos, que possui poucas normas, quanto o Brasil, com excesso de ocorrências de crime de responsabilidade que geram várias dúvidas quanto aos seus limites e alcances, necessitam ambos da “criação de *standards* para efeitos da correta utilização do *impeachment*”, pois “não é a quantidade de leis que define os contornos do instituto, mas os seus propósitos e usos práticos”.

3.2 Mandados de Segurança de Fernando Collor

O então presidente do Brasil da República, Fernando Affonso Collor de Melo, foi denunciado por crimes de responsabilidade e improbidade administrativa.

Recebida a denúncia pela Câmara dos Deputados e instaurado o processo no Senado Federal, o Presidente Collor de Mello foi afastado de suas funções e impetrou vários mandados de segurança, onde cabe destaque para o nosso estudo os seguintes: MS 21.564, MS 21.623 e MS 21.689.

Figura 2: Processo de *impeachment* do presidente do Brasil



Fonte: Adaptado do Jornal O Globo (2016)

3.2.1 Mandado de segurança 21.564

A inicial reputa ocioso o art. 218 do regimento Interno e que o Presidente da Câmara deveria ter assegurado a defesa no prazo de 20 dias e a dilação probatória, bem como não deveria ter abandonado a votação por escrutínio secreto.

O ministro Ilmar Galvão afirmou que o STF poderia “revisar os requisitos de validade da denúncia, o modo como é ela recebida, sua leitura e nomeação da Comissão Especial e a decisão do Plenário”, nem mesmo a natureza política do *impeachment* poderia relevar o papel de guardião supremo da constituição do STF (SUPREMO, 1992a apud MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 204).

Para o ministro Celso de Mello, por sua vez, afirmou que o STF poderia arbitrar os conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo o que resguardaria e validaria o *impeachment*, “o princípio da separação dos poderes não poderia ser invocado para estabelecer um círculo de imunidade, ou de insusceptibilidade de controle judicial (...) sob pena de tolher a própria função constitucional do poder Judiciário” (SUPREME, 1992a apud MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 204).

A divergência veio do ministro Paulo Brossard, que possuía uma monografia sobre *impeachment*, e muito estudou sobre o *impeachment* nos EUA, que defendeu se tratar de uma decisão política, e que “o constituinte teria relaxado, pontualmente, a garantia da inafastabilidade do poder judiciário” no *impeachment* (SUPREME, 1992a apud MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 204).

Todavia, a decisão por maioria de votos foi deferimento em parte do mandado de segurança, “apenas para manter a medida cautelar que aumentou de 5 para 10 sessões o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados.

3.2.2 Mandado de segurança 21.623

Poucos dias depois, Collor impetrou o MS nº 21.623, nessa ocasião contra ato do presidente do processo de *impeachment*, o ministro Sydney Sanches, devido ao indeferimento de produção de certas provas e abertura para

as alegações finais antes de terminada a produção da prova, e na recusa de arguição de impedimento e suspeição de inúmeros senadores que atuariam como juízes no processo (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 204 e 205).

O ministro Paulo Brossard novamente argumentou que o STF só poderia conhecer do pedido mediante esbulho e usurpação das prerrogativas do Senado, e maneira que o STF “não pode e não deve arvorar-se em curador do Senado; além de tudo, é perigoso para a harmonia dos poderes, que é um dos princípios fundamentais da nossa organização política” (SUPREME, 1992b apud MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 204).

No entanto, por maioria de votos, o tribunal conheceu do pedido, mas indeferiu o mandado de segurança.

3.2.3 Mandado de segurança 21.689

Em busca de evitar o *impeachment*, no dia 29 de dezembro de 1992, poucas horas antes do Senado proferir a sentença, Fernando renunciou ao mandato de presidente. Ainda assim, o Senado continua o julgamento, o condenado com 73 votos favoráveis contra 8 contrários, inabilitando-o para o exercício do cargo público por oito anos (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 205).

Collor impetra o MS 21.689 pleiteando a nulidade desse julgamento, uma vez que estava fora do cargo e não poderia ter sofrido condenação por *impeachment* (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 205).

O ministro Carlos Velloso, relator, defendeu que não há como excluir o controle pelo Supremo, uma vez que o Congresso não poderia ser o juiz final dos limites dos seus próprios poderes. Celso de Mello novamente defende a posição de árbitro dos limites de atuação do aparelho do Estado e que o caráter político do processo do *impeachment* não preclui a revisão do STF sobre toda e qualquer ofensa aos postulados constitucionais (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 205).

O ministro Sepúlveda Pertence votou favorável ao controle afirmando que o limite da interferência do STF era o mérito da sentença definitiva; o ministro Néri da Silveira entendeu que a verificação da lesão estava dentro da alça de revisão do STF e o ministro Moreira Alves afirmou que não estavam analisando

a justiça ou injustiça do julgamento, mas apenas os direitos e garantias individuais de Collor (MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 206).

Paulo Brossard citou 43 autores e fontes de doutrina americana para desconstruir o argumento do relator, bem como vários julgados da Suprema Corte, defendendo que “bem ou mal, a Constituição elegeu o Senado e nenhum outro órgão, nem mesmo o Supremo Tribunal Federal para processar e julgar determinados comportamentos de determinadas autoridades”, retendo o que o ministro chamou de “o monopólio do arbítrio e do erro” (SUPREME, 1993 apud MESQUITA E OLIVEIRA, 2018, p. 206).

A decisão, por maioria de votos, foi do conhecimento do pedido e indeferimento do mandado de segurança

3.3 MANDADOS DE SEGURANÇA DE DILMA ROUSSEF

Dilma Vana Rouseff, impetrou diversos mandados de segurança, mas destacaremos o MS 34.193, MS 34371 e MS 34.441

3.3.1 Mandado de Segurança 34.193

No MS 34.193, Dilma questiona a autorização dada pela Câmara dos Deputados para a instauração do processo por crime de responsabilidade contra ela no Senado Federal.

O ministro Alexandre de Moraes, que substituiu o ministro Teori Zavascki afirmou que cabia ao “Poder Judiciário apenas eventual juízo de constitucionalidade do recebimento da acusação”, reafirmando o princípio fundamental da separação dos Poderes, caberia ao STF apenas analisar se a decisão da Câmara dos Deputados “está vinculada ao império constitucional”, não podendo substituir o mérito de decisões políticas, indeferindo o pleito em decisão monocrática. Destacamos o seguinte trecho da decisão monocrática: Em 07.12.2018: “DENEGO A SEGURANÇA. No mais, INDEFIRO os pedidos de ingresso no processo como *amici curiae*. Publique-se”. (SUPREMO, 2018).

3.3.2 Mandado de Segurança 34.371

O MS 34.371, a defesa de Dilma questiona a Resolução 35/2016 do Senado federal e questionava dois aspectos do processo do *impeachment*: a tipificação das condutas, alegando que os crimes não teriam sido recepcionados pela Constituição Federal e o ato de pronúncia que tinha uma classificação jurídica diferente da contida na denúncia aprovada pela Câmara dos Deputados (SUPREMO, 2018)..

O ministro Alexandre de Moraes reafirmou a sua posição do MS 34.193 de que o STF não pode “substituir o juízo de mérito realizado pela Câmara alta do Congresso Nacional”, a análise pelo Senado Federal “mesmo tendo caráter subjetivo quanto ao mérito, está vinculada ao império constitucional”, não sendo podendo o STF “substituir o mérito de decisões políticas proferidas no impeachment, e não havendo qualquer comprovação de ilegalidade, consequentemente, torna-se inviável o presente Mandado de Segurança”, sendo o Mando de Segurança denegado monocraticamente(SUPREMO, 2018)..

A defesa interpôs agravo regimental, que foi negado por unanimidade pelo Tribunal.

3.3.3 Mandado de Segurança 34.441

O MS 34.441 impetrado diante da Resolução 35/2016 do Senado federal e da sentença condenatória de 31 de agosto de 2016, buscando suspender os efeitos dessa decisão.

No mandado de segurança, Dilma afirmou que sua condenação se deu com manifesto desentendimento aos pressupostos garantidos pela ordem jurídica brasileira, sem a produção de provas mínimas que justificassem a decisão. Segundo a petição inicial, o *impeachment* foi consequência de um “patente e indubitado desvio de poder”, que não teria decorrido apenas da ação “degenerada e ilícita” do ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, e de seus apoiadores diretos, mas de um conjunto muito mais amplo de deputados e senadores. Para Dilma Rousseff, o processo está viciado pela ocorrência de um desvio de poder contínuo, desde o recebimento parcial da denúncia até a decisão final do Senado. “Todos os atos deste processo foram marcados por este vício insanável (na Câmara e no Senado), impondo-se, por conseguinte, a necessidade do reconhecimento da sua mais absoluta nulidade” (SUPREMO, 2016)

O Ministro Teori Zavaski negou a liminar que buscava suspender os efeitos da decisão e o seu retorno ao exercício da função presidencial, pois, segundo ele, essa medida só se justificaria para prevenir “gravíssimos danos às instituições ou à democracia”, o que ele não viu na petição inicial, além que “seriam também enormes as implicações para a credibilidade das instituições brasileiras no cenário mundial promover, mais uma vez – e agora por via judicial – alteração substantiva e brusca no comando da Nação” (SUPREMO, 2016).

O ministro Alexandre de Moraes, novamente, afirmou que cabe somente ao Senado Federal (juiz natural) a análise do mérito do *impeachment*, “sem qualquer previsão constitucional de recurso ou mesmo revisão”, não podendo o STF

modificar a conclusão de mérito resultante da manifestação de 61 senadores, entre 81 votantes, sob a fundamentação de “inexistência de motivos jurídicos plausíveis ou de justa causa para a sua condenação por crime de responsabilidade, em especial quanto aos delitos de contratação de operações de crédito e abertura de crédito, sem autorização do Congresso Nacional” (SUPREMO, 2018).

Assim, Mesquita e Oliveira (2018, p. 206) concluem que a posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal é de que cabe ao STF “exercer um controle de constitucionalidade e legalidade de atos praticados no âmbito de um processo de impeachment, sempre que alegada lesão ou perigo a direito e garantia individual; sendo-lhe vedado adentrar no mérito de tais decisões”.

3.4 IMPEACHMENT DE GOVERNADORES

3.4.1 Recurso em Mandado de Segurança 4.928

Esse *impeachment* deve repercussão nacional, uma vez que no dia 13 de setembro de 1957, quando os 35 deputados se reuniram na Assembleia Legislativa para a votação do *impeachment*, ocorreu um intenso tiroteio, foram 1.200 tiros em dois minutos, inclusive com uso de metralhadoras, que terminou com um deputado morto e oito pessoas baleadas (MADEIRO, 2016).

No dia, deputados alagoanos entraram armados com metralhadoras na Assembleia, sem qualquer cerimônia. Dentro do plenário, uma barricada com sacos de areia já estava montada para proteger a Mesa

Diretora e já anunciava o iminente confronto armado. Muniz Falcão foi o único governador na história brasileira a ter impeachment aprovado pela Assembleia (MADEIRO, 2016)

Segundo o jornalista Jorge Oliveira, autor do livro *O Curral da Morte*, que relata o episódio, o motivo da revolta teria sido a possibilidade de cobrança de uma taxa a usineiros do Estado, e fruto de uma conspiração da União Democrática Nacional (UDN), a elite local e os usineiros (MADEIRO, 2016).

Após o tiroteio, o presidente Juscelino Kubitschek decretou intervenção federal em Alagoas, e

os deputados da oposição ficaram acautelados no quartel do Exército até a votação. Três dias depois, o impeachment foi aprovado, mas foi votado no Instituto de Educação, sob grande proteção do Exército. Não houve presença dos deputados governistas, e o vice [Sizenando Nabuco] assumiu imediatamente (MADEIRO, 2016)

O Governador Sebastião Marinho Muniz Falcão requereu o mandado de segurança 4.928 contra a Assembleia Legislativa de Alagoas alegando a inconstitucionalidade do seu julgamento, realizado através de Tribunal Especial composta por cinco desembargadores sorteados e cinco deputados escolhidos pela Assembleia, com condução dos trabalhos pelo presidente do Tribunal de Justiça (MADEIRO, 2016).

O relator, Ministro Antônio Vilas-Boas apontou que a Constituição Federal de 1934 previa um Tribunal Especial, tendo como o presidente o da Corte Suprema, voto de qualidade, e nove juízes, três membros da Corte Suprema, três membros do Senado e três membros da Câmara. Todavia, a Constituição de 1946 volta ao sistema de 1891, conferindo o julgamento ao Senado, sob a presidência do Presidente da Suprema Corte, cabendo a acusação a Câmara e o julgamento ao Senado.

O ministro Hahnmann Guimarães se manifestou pela inconstitucionalidade dos arts. 67, 68 e 69 da Constituição estadual, que regulam a responsabilidade do Governador, pois “a Constituição estadual não pode restringir a garantia devida aos Governadores que somente podem ser responsabilizados por fatos e segundo processo definido em lei federal”.

Assim, o Supremo Tribunal Federal, se posicionou da seguinte forma:

Ementa: RESPONSABILIDADE DOS GOVERNADORES DE ESTADO: IMPEACHMENT; LEI Nº 1.079, ARTS. 73 A 79; SUA CONSTITUCIONALIDADE, SALVO QUANTO À RESTRIÇÃO ÀS

GARANTIAS DE DEFESA DO ACUSADO. - Ao Congresso Nacional cabe fixar normas uniformes, que devem presidir a tranquilidade do país e a solidez do regime; sendo o Brasil uma federação, onde, mais que em qualquer outra, as unidades que a compõem, se caracterizam por uma perfeita homogeneidade de costumes políticos, não há como encontrar singularidades, que aconselhem processo diverso, para, em cada uma coibir abusos de cidadão investido em altas funções públicas nem tribunais de constituição diversa, para julgá-los. - Não contraria a Constituição que de tais tribunais especiais participem membros do Poder Judiciário. - Ao Supremo Tribunal Federal, em sua função construtiva, cabe suprir, com elementos colhidos da própria lei, as lacunas e omissões neles verificadas, dando maiores garantias à defesa e conduzindo a lei à sua finalidade. - É inconstitucional a escolha dos representantes da Assembleia, para o Tribunal, mediante eleição pela maioria, um só deve ser o critério de seleção para a constituição do Tribunal Especial, critério que deve abranger todos os seus membros, que, presumidamente, estão em pé de igualdade para o julgamento; o sorteio aplicável aos desembargadores deve ser extensivo a todos os deputados, com exclusão do que tomou a iniciativa da acusação, que, por motivos óbvios, não pode participar do julgamento (Recurso em Mandado de Segurança 4928/AL. Relator Antônio Vilas-Boas).

Assim, o governador Muniz retornou ao cargo em 24 de janeiro de 1958.

3.4.1 A onda de *Impeachments* contra governadores

Foram várias as notícias na imprensa sobre *impeachments* contra governadores no período recente, como conta o governado do Rio de Janeiro Wilson Witzel (PSC), o governador de Santa Catarina Carlos Moisés (PSL) e o governado do Amazonas Wilson Lima (PSC).

André Shalders (2020) alerta que estamos a viver uma “onda” de tentativas de impedimento de governadores, o que seria algo inédito na história brasileira, sendo esta uma consequência do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT), de maneira que “os políticos locais *aprenderam* a usar o instrumento do *impeachment* para pressionar governadores”, possibilitada por “uma lei de *impeachment* excessivamente ampla e genérica; a má situação financeira de muitos dos Estados; e até o aumento da polarização política no país”.

Shalders (2020) destaca a fala de Guilherme Casarões, doutor em ciência política e professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que afirma que há uma *banalização* do processo de *impeachment*,

O que foi pensado, em 1950, para ser um instrumento absolutamente excepcional, vem se tornando lugar-comum na disputa político-partidária, sobretudo como forma de tensionar as relações entre Executivo e Legislativo (...) (A votação contra Dilma em) 2016, nesse sentido, foi um marco importante, pois mostrou que o argumento jurídico do impeachment — o crime de responsabilidade — era menos importante que as condições políticas (apoio parlamentar e popularidade) que garantiam a sobrevivência de um presidente, diz Casarões (SHALDERS, 2016)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *impeachment* é um mais um instrumento que permite o equilíbrio entre os poderes, possibilitando o afastamento do poder público daqueles que feriram a sociedade e a República.

No entanto, mesmo uma constituição sintética americana, fundamentada no *common law*, ou uma extensa como a Constituição Brasileira, *civil law*, que também possui uma Lei 1.079/1950, ainda necessitam de *standards* para efeitos da sua correta utilização.

Sem embargo, como instrumento político, este pode facilmente ser deturpado e pervertido para atender a forças contrárias ao presidente eleito por voto popular e usado como arma política de manipulação institucional, ao invés de ser utilizado como um instrumento que combate ofensas a Constituição e ao que ela representa.

A doutrina ainda está aquém da contribuição que pode fornecer ao debate, os legisladores aproveitam da dubiedade existente nas normas e a população ainda não compreendeu o seu papel ante o *impeachment*, uma vez que foi excluída dos *impeachments* de Carlos Luz e Café Filho, com Fernando Collor esta aplaudiu, ainda que sem conhecer o que estava a ser julgado, ante a comoção nacional motivado pelos planos econômicos, e com Dilma Rousseff o país estava dividido por questões ideológicas, e novamente a essência do julgamento foi desconsiderado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DO SENADOR. **Dois presidentes do Brasil sofreram *impeachment* em 1955.** Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>. Acesso em 25 out. 2020.

_____. **Há 60 anos, crise fez Brasil ter 3 presidentes numa única semana.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/06/ha-60-anos-crise-fez-brasil-ter-3-presidentes-numa-unica-semana>. Acesso em 25 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891.**

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Decreto nº 27, de 7 de janeiro de 1892.** Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes comuns. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL0027-1892.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892.** Promulga a lei sobre os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 25 out. 2020.

CAMARGO, Margarida Lacombe. **O Impeachment em Visão Comparada Brasil – Estados Unidos.** *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 25, n. 2, p. 400-416, maio 2020. Quadrimestral. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/16912/9596>. Acesso em: 23 out. 2020.

CORRÊA, Alessandra. **Como funciona o processo de impeachment contra Trump nos EUA.** Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49815499>. Acesso em: 26 out. 2020.

G1. **Senado dos EUA encerra julgamento de impeachment nesta quarta; Trump deve permanecer na presidência.** Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/02/05/senado-dos-eua-encerra-julgamento-de-impeachment-nesta-quarta-trump-deve-permanecer-na-presidencia.ghtml>. Acesso em : 25 out. 2020.

Hallam, Henry. **Constitutional History of England** (Vol 1, 2 & 3 of 3). Transcript. Edição do Kindle.

MADEIRO, Carlos. **Único impeachment contra governador no Brasil teve morte e 1.200 tiros.** Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/03/unico-impeachment-contra-governador-no-brasil-teve-morte-e-1200-tiros.htm>. Acesso em 03 nov. 2020.

MORAIS, Ginny. **Impeachment – resgate histórico e conceitual.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/486846-impeachment-resgate-historico-e-conceitual/>. Acesso em 25 out. 2020.

O GLOBO. **Passo a passo do processo de impeachment.** Disponível em: <https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/o-passo-a-passo-de-um-impeachment-2.html>. Acesso em: 28 out. 2020

OUVERNEY, Assis Mafort. **Reflexões sobre as regras do impedimento e seus impactos sobre a democracia:** Brasil, Estados Unidos e Inglaterra em perspectiva comparada. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 40, n. especial, p. 98-113, dez. 2016. Trimestral. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/sdeb/2016.v40nspe/98-113/pt>. Acesso em: 23 out. 2020.

MELO, João Ozorio de. **Senado dos EUA absolve Trump das acusações de impeachment.** Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-05/senado-eua-absolve-trump-acusacoes-impeachment>. Acesso em 25 out. 2020.

MESQUITA, Luisa Angélica Mendes; OLIVEIRA, Alexandre Edde Diniz de. **O Controle Jurisdicional do Impeachment no Brasil e nos Estados Unidos da**

América. *Revista Direito em Debate*, Ijuí, v. 27, n. 50, p. 194-208, jul. 2018. Semestral. Disponível em: <https://revistas.unijui.edu.br/index.php/revistadireitoemdebate/article/view/7912>. Acesso em 23 out. 2020.

SAVAGE, Charlie. ***How the impeachment process works***. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/09/24/us/politics/impeachment-trump-explained.html>. Acesso em 26 out. 2020.

SHALDERS, André. **Brasil vive ‘onda’ de impeachments e analistas veem ‘banalização’ após queda de Dilma**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54254307>. Acesso em: 03 nov. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança 21.689-1 DF**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=ms21689>. Acesso em 27 out. 2020.

_____. **Julgamentos Históricos**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico&pagina=STFLista1>. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **Ministro rejeita mandados de segurança impetrados pela defesa da ex-presidente Dilma Rousseff (10/12/2018)**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=398162>. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **Negada liminar em que ex-presidente Dilma buscava suspender impeachment (20/10/2016)**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=327764>. Acesso em: 28 out. 2020.

_____. **Recurso em Mandado de Segurança 4928**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur174025/false>. Acesso em 03 de nov. 2020.

VASCONCELOS, Marta Suzana Lopes. **A Judicialização do Impeachment**: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor e Dilma. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/12113/1/61250013.pdf>. Acesso em 27 out. 2020.