

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE PAULISTA DE DIREITO**

**João Saraiva Nunes Moraes**

**IMPEACHMENT PRESIDENCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS:**  
Análise da Indissociabilidade das Penas de Perda de Mandato e Inabilitação para o  
Exercício de Função Pública

São Paulo - SP

2023

**João Saraiva Nunes Moraes**

**IMPEACHMENT PRESIDENCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS:**

Análise da Indissociabilidade das Penas de Perda de Mandato e Inabilitação para o  
Exercício de Função Pública

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado como requisito parcial para a  
obtenção do título de bacharel em Direito  
pela Faculdade Paulista de Direito da  
Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo, sob orientação do Professor  
Doutor Pedro Henrique Demercian.

São Paulo

2023

Saraiva Nunes Moraes, João

IMPEACHMENT PRESIDENCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

JURÍDICAS: Análise da Indissociabilidade das Penas de  
Perda de Mandato e Inabilitação para o Exercício de  
Função Pública / João Saraiva Nunes Moraes. -- São  
Paulo: [s.n.], 2023.

40p. ; cm.

Orientador: Pedro Henrique Demercian.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) -- Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo, Graduação em  
Direito, 2023.

1. Direito Processual Penal. 2. Direito  
Constitucional. 3. Impeachment. 4. Penas. I.  
Demercian, Pedro Henrique. II. Pontifícia Universidade  
Católica de São Paulo, Graduação em Direito. III. Título.

CDD

**João Saraiva Nunes Moraes**

**IMPEACHMENT PRESIDENCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS:**

Análise da Indissociabilidade das Penas de Perda de Mandato e Inabilitação para o  
Exercício de Função Pública

Aprovado em: \_\_ / \_\_ / \_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

---

---

## AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente ao meu orientador, Professor Doutor Pedro Henrique Demercian, cuja orientação, conhecimento e paciência foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Sua expertise e apoio contínuo foram essenciais em cada etapa desta jornada acadêmica.

Um agradecimento especial ao Professor Doutor Pedro Estevam Alves Pinto Serrano, cuja disposição para discutir extensivamente o tema enriqueceu grandemente minha pesquisa. Suas *insights* e contribuições foram inestimáveis e ajudaram a moldar este trabalho de maneiras significativas.

Não posso deixar de expressar minha gratidão aos meus pais, Laerte Nogueira Porto Moraes e Ana Paula Saraiva Nunes Moraes, pelo amor incondicional, apoio e incentivo constantes. Vocês foram a base sólida em que pude construir meus sonhos e aspirações.

À minha namorada, Julia Nascimento de Santana, agradeço por estar ao meu lado, oferecendo apoio, compreensão e amor. Sua presença e encorajamento foram fundamentais para manter meu foco e determinação ao longo desta jornada.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus colegas Beatriz Almendra, Carol Mondelli, Daniel Mesnik, Felipe Galo, Guilherme Ferreira, Guilherme Weber, João Fiuza, Lucas Caldas, Luíza Lima, Matheus Oddone, Rafael Marques e Rafael Medalha. A amizade e o companheirismo de vocês foram imprescindíveis e tornaram esta etapa da minha vida acadêmica ainda mais gratificante.

Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre. (FREIRE, 1987, p. 45).

## RESUMO

MORAES, João Saraiva Nunes. **Impeachment Presidencial e suas Consequências Jurídicas:** Análise da Indissociabilidade das Penas de Perda de Mandato e Inabilitação para o Exercício de Função Pública.

Este estudo visa analisar as características gerais e específicas do instituto do *impeachment* na legislação brasileira, com o objetivo de elucidar a natureza jurídica e a forma de aplicação das penas decorrentes da condenação do Presidente da República por crimes de responsabilidade. A pesquisa se baseou na doutrina nacional e internacional sobre o tema e concluiu que as penas de perda de mandato e inabilitação para o exercício da função pública são indissociáveis. Esta conclusão decorre da interpretação da intenção do legislador constituinte, evidenciada pela escolha de palavras no artigo correspondente, e do entendimento de que elas constituem, respectivamente, penas principal e acessória.

**Palavras-chave:** *impeachment*; crime de responsabilidade; perda de mandato; inabilitação para o exercício de função pública; Indissociabilidade das penas.

## **ABSTRACT**

MORAES, João Saraiva Nunes. **Presidential Impeachment and Its Legal Consequences:** Analysis of the Indissociability of the Penalties for Loss of Mandate and Disqualification from Public Office.

This study aims to analyze the general and specific characteristics of the impeachment institution in Brazilian legislation, with the goal of elucidating the legal nature and the method of application of the penalties resulting from the conviction of the President of the Republic for misdemeanors. The research was based on national and international doctrine on the subject and concluded that the penalties of loss of mandate and disqualification from exercising public office are inseparable. This conclusion stems from the interpretation of the intent of the constitutional legislator, evidenced by the choice of words in the corresponding article, and the understanding that they constitute, respectively, main and accessory penalties.

**Keywords:** impeachment; misdemeanor; loss of mandate; disqualification from public office; indissociability of penalties.



## SUMÁRIO

|            |                                                                                       |           |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO .....</b>                                                               | <b>6</b>  |
| <b>1.1</b> | <b>Problematização .....</b>                                                          | <b>6</b>  |
| <b>1.2</b> | <b>Justificativa.....</b>                                                             | <b>8</b>  |
| <b>1.3</b> | <b>Objetivos .....</b>                                                                | <b>9</b>  |
| 1.3.1      | Geral.....                                                                            | 9         |
| 1.3.2      | Específicos .....                                                                     | 9         |
| <b>1.4</b> | <b>Metodologia Utilizada.....</b>                                                     | <b>10</b> |
| <b>2</b>   | <b>IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>                           | <b>11</b> |
| <b>2.1</b> | <b>Conceito e finalidade do instituto do <i>impeachment</i>.....</b>                  | <b>11</b> |
| <b>2.2</b> | <b><i>Impeachment</i> em oposição ao <i>recall</i> político .....</b>                 | <b>16</b> |
| <b>2.3</b> | <b><i>Impeachment</i> na legislação brasileira contemporânea .....</b>                | <b>17</b> |
| 2.3.1      | <i>Juízos de admissibilidade e mérito .....</i>                                       | 18        |
| 2.3.1.1    | <i>Juízo de mérito pelo Supremo Tribunal Federal.....</i>                             | 19        |
| 2.3.1.2    | <i>Juízo de mérito pelo Senado Federal.....</i>                                       | 20        |
| <b>3</b>   | <b>A INDISSOCIABILIDADE DAS PENAS DECORRENTES DO<br/>PROCESSO DE IMPEACHMENT.....</b> | <b>23</b> |
| <b>4</b>   | <b>CONCLUSÃO .....</b>                                                                | <b>26</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                               | <b>28</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação visa estudar as penalidades aplicáveis ao Presidente da República em caso de condenação em um processo de *impeachment*, com o objetivo de investigar a natureza jurídica dessas penas e delimitar a forma como devem ser aplicadas.

A análise se concentra em determinar se essas penalidades são autônomas ou indissociáveis na prática jurídica. Para isso, entretanto, não se pretende questionar as bases teóricas do instituto *impeachment*, mas sim analisar suas implicações penais específicas.

### 1.1 Problematização

O problema reside na insegurança jurídica no julgamento de processos de *impeachment* contra o Presidente da República, notadamente em relação à imposição das penas de perda de mandato e inabilitação para o exercício de função pública pelo período de oito anos.

Tal insegurança jurídica surge dos frequentes questionamentos em relação à possibilidade de julgamento autônomo dessas penas, em um contexto de ascensão do *impeachment* como ferramenta jurídica protagonista no cenário da política nacional.<sup>1</sup>

Nesse sentido, considerando a relevante jurisprudência firmada pelo Senado Federal, atuando como Tribunal Político, e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na égide da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) no sentido de reconhecer constitucional o julgamento apartado das penas decorrentes da condenação do chefe do Poder Executivo em âmbito federal, faz-se urgente investigar como se dá a previsão legal, constitucional e infraconstitucional, e o material doutrinário predominante sobre o tema.

Isso pois, os teores das sentenças proferidas em ambos os processos de *impeachment* instaurados, até o momento, desde a redemocratização foram alvos

---

<sup>1</sup> MACEA, Clarissa Marcondes. **More Power, more problems: a comparative study of impeachment and its increasing use in the United States and in Brazil** [Mais Poder, mais problemas: um estudo comparativo do impeachment e seu crescente uso nos Estados Unidos e no Brasil]. Harvard Law School, Cambridge (MA), 2013.

de grande polêmica em âmbito nacional em razão de se ter, nos dois casos, realizado julgamento apartado das penas.

Primeiramente, o Senado Federal teve a iniciativa de, em 1992, prosseguir com o julgamento do processo de *impeachment* conduzido em face do então ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello mesmo tendo uma das penas, a de perda de mandato, tido seu objeto prejudicado com a renúncia do acusado ao cargo eletivo, já na instrução processual.

Deste modo, veio o Tribunal Político a proferir sentença no sentido de condenar Collor pela prática de crime de responsabilidade, impondo-lhe apenas a pena de inabilitação para o exercício de função pública pelo período de oito anos.

Após, em sede do Mandado de Segurança nº 21.689-DF, impetrado pela defesa do ex-Presidente, o STF enfrentou a questão e referendou, por maioria, entendimento do Senado Federal ao, nos termos do voto do Ministro Relator Carlos Velloso, firmar entendimento no sentido de que o processo de *impeachment* deve prosseguir diante da renúncia do acusado ao mandato uma vez que, caso contrário, estar-se-ia admitindo uma forma cínica de extinção de punibilidade:

“Vamos examinar, aqui, basicamente, duas questões: a) renunciando o Presidente da República às funções do seu cargo, após iniciado o processo de impeachment, deve este cessar? b) a pena imposta — a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, nos termos do art. 52, parág. único, da Constituição — tem natureza de pena acessória?

(...)

Teríamos concebido um sistema em que o réu, por deliberação exclusivamente sua, pudesse paralisar o Tribunal no momento exato da condenação. E assim, mediante a renúncia ao cargo, estancar, no último instante, ao efeito do processo em que a longa instrução probatória lhe tenha sido desfavorável. Estaríamos admitindo uma forma cínica de extinção de punibilidade, que a ciência processual desconhece quanto às pessoas vivas, posto que somente a morte elide a pena dos culpados pela impossibilidade lógica de recuperá-los e reeducá-los para as condutas morais da vida.

(...)

Assim, havendo renúncia, o processo de responsabilização deve prosseguir para condenar ou absolver (STF - MS: 21689 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 16/12/1993, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-02 PP-00193 RTJ VOL-00167-03 PP-00792)

Posteriormente, em 2016, o Senado Federal estabeleceu novo precedente para a autonomia das penalidades decorrentes da condenação no *impeachment* ao “fatiar” o julgamento do processo movido em face da ex-Presidente Dilma Vana Rousseff.

Nesse contexto, o STF endossou novamente, agora por unanimidade, a posição dos Senadores ao, em 2023, em sede de julgamento dos Mandados de Segurança nº 34.378-DF e 34.394-DF, impetrados pelos partidos políticos Partido Social Liberal (PSL), Democratas (DEM) e Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), reconhecer que o julgamento anterior, do MS impetrado por Collor, criou precedente para a autonomia dessas penalidades.

Este foi o teor do voto da Ministra Relatora Rosa Weber, conforme segue:

Esta Suprema Corte, porém, entendeu, por maioria, que não se verificava tal relação de prejudicialidade entre as sanções, sendo, desse modo, constitucional a imposição isolada apenas da segunda pena, nas circunstâncias do caso (STF - MS: 34378 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 22/09/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 29-09-2023 PP-08871 EMENT VOL-01782-02 PP-00193 RTJ VOL-00167-03 PP-00792)

Ainda, o Ministro Celso de Melo, que foi voto vencido no julgamento de 1992, alega que o rito adotado pela Corte no MS nº 21.689-DF autoriza o fatiamento do julgamento do *impeachment* da então presidente Dilma Rouseff.<sup>2</sup>

Portanto, diante da proeminência que o instituto do *impeachment* e, em especial, suas penas alcançaram no debate público brasileiro e na necessidade de se alcançar parâmetros claros para a adoção dessas medidas, que vêm a submeter as convenções e instituições democráticas a duros testes de estresse<sup>3</sup>, faz-se de extrema relevância a análise da indissociabilidade ou autonomia das penas do impeachment.

## 1.2 Justificativa

O tema escolhido para esta dissertação se justifica pela relevância e atualidade das discussões sobre a natureza jurídica das penas decorrentes da condenação do Presidente da República em processos de *impeachment*, tanto no âmbito do sistema político quanto do jurídico brasileiros.

---

<sup>2</sup> RICHTER, André. **Decano do STF diz que caso Collor autoriza julgamento fatiado do impeachment.** Agência Brasil, 31 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/decano-do-stf-diz-que-caso-collor-autoriza-julgamento-fatiado-do>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>3</sup> MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p.13.

A análise da indissociabilidade ou autonomia dessas penas é crucial, pois influencia diretamente na condução e nos desfechos de futuros processos de impedimento.

Esse estudo visa proporcionar clareza e segurança jurídica, contribuindo para uma compreensão aprofundada das interações entre os poderes e para o esclarecimento dos preceitos legais pertinentes.

O *impeachment*, como fenômeno que combina aspectos políticos e jurídicos, emerge como um tópico de estudo fascinante e suscita questões profundas sobre a capacidade do Direito de administrar conflitos políticos significativos e de balancear forças políticas divergentes, elementos essenciais à manutenção da estabilidade democrática.

### **1.3 Objetivos**

#### **1.3.1 Geral**

Objetiva-se, por meio deste estudo, realizar uma análise abrangente das características do instituto *impeachment*, em caráter conceitual e na legislação brasileira, quando do julgamento do Presidente da República. Isso inclui uma investigação detalhada da natureza jurídica das penalidades aplicáveis em processos de impedimento, que consistem na perda de mandato e a inabilitação para o exercício de função pública.

#### **1.3.2 Específicos**

Ademais, busca-se compreender se essas penas são indissociáveis ou se podem ser aplicadas de forma autônoma, explorando assim as nuances e implicações jurídicas dessas penalidades no contexto do processo de *impeachment* presidencial no Brasil.

## 1.4 Metodologia Utilizada

Em atendimento aos objetivos deste estudo, a metodologia consistiu na análise de livros e artigos científicos sobre o instituto *impeachment*, em âmbito nacional e internacional, em vista de se reconhecer as características definidoras dos crime de responsabilidade, os órgãos competentes para exame da admissibilidade da denúncia, julgamento e controle jurisdicional do processo.

Realizou-se, então, interpretação axiológica, teleológica e sistemática das penas decorrentes do impedimento do Presidente da República, mormente à suas formas de imposição, autônomas ou indissociáveis.

Por fim, é relevante esclarecer que o *impeachment* se estende além da figura do Presidente da República e que, na realidade, tais processos também podem ser instaurados contra figuras como Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Advogado Geral da União, Governadores e Prefeitos.

Entretanto, para fins de delimitação temática e tendo em vista os impedimentos de dois ex-Presidentes da República ocorridos sob a tutela da CRFB/1988, o presente trabalho se concentrou na imposição das penas decorrentes da condenação em processo de *impeachment* do chefe do Poder Executivo em âmbito federal.

## 2 IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 Conceito e finalidade do instituto do *impeachment*

No regime republicano e democrático se tem como condição inerente a adoção de um sistema de responsabilização de agentes públicos<sup>4</sup>, especialmente das altas autoridades, que desempenham um papel decisivo na tomada de decisões que afetam diretamente o destino da nação. Isso pois, como salienta Michel Temer, “a responsabilidade é corolário do regime republicano”<sup>5</sup>.

Este sistema de responsabilização é extremamente necessário devido à natureza humana, pois, conforme destacado por James Madison e John Jay, a imperfeição dos agentes que compõem o governo acarreta a necessidade da criação de balizas que obriguem a autofiscalização governamental.

“If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself.”<sup>6</sup>

[Se os homens fossem anjos, nenhum governo seria necessário. Se anjos governassem os homens, nenhum controle externo ou interno sobre o governo seria necessário. Ao estruturar um governo que será administrado por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: você deve primeiro permitir que o governo controle os governados; e em seguida, obrigá-lo a controlar a si mesmo.]

No mesmo sentido, Paulo Brossard destaca não ser suficiente um processo eleitoral idôneo para que sejam resguardadas as instituições democráticas, mas que, para isso, deve-se garantir meios de responsabilização das autoridades designadas para exercer o governo.

“Só a eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultantes de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercer o governo devem responder pelo uso que fizerem, uma vez que governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos democrático.”<sup>7</sup>

<sup>4</sup> SERRANO, Pedro. **Impeachment**. 01 abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>5</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 167.

<sup>6</sup> MADISON, James; Hamilton, Alexander; JAY, John. **The Federalist [Os Federalistas]**. Indiana. Ed. Gideon, 2001, p. 269.

<sup>7</sup> BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo. 3ª Ed., 1992, p. 03

Deste modo, o mesmo autor reconhece constituir “eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia”<sup>8</sup> o instituto do *impeachment*.

Este instituto consiste em um mecanismo de responsabilização de autoridade estatal, como, por exemplo, o Presidente da República, por condutas típicas e ilícitas praticadas no exercício de seu mandato.<sup>9</sup>

Entretanto, essas condutas, chamada de crimes de responsabilidade, não correspondem a um simples desrespeito às normas, mas sim a um abuso ou violação de caráter da confiança pública inerente à função de governo.<sup>10</sup>

Desse modo, Rafael Mafei reconhece os crimes de responsabilidade “como um caso de vilania política exemplar, que leve à conclusão de que o Presidente (...) está despido da confiança política para exercer os grandes poderes inerentes ao cargo”.<sup>11</sup>

Diante disso, considerando que as convenções e instituições democráticas são submetidas a duros testes de estresse quando da possibilidade de afastamento do Presidente da República<sup>12</sup>, faz-se necessária a delimitação de parâmetros para identificar quando não se reconhece suficiente esperar o fim do mandato presidencial.

Nesse sentido, Ronald Dworkin propôs, em artigo publicado no periódico The New York Review, no ano de 1999, com duras críticas ao instituto *impeachment* e seus riscos para a Democracia, não ser suficiente esperar o fim do mandato presidencial apenas quando se reconhecer no mantimento do Presidente em seu cargo perigo constitucional ou ao povo.

O jurista ainda destaca, no mesmo artigo, que o Presidente pode vir a cometer diversos desvios que não o tornam uma ameaça à Constituição e que, nesses casos, faz-se possível aguardar o julgamento após o fim do mandato.

“Presidents may do many bad things that do not make them constitutional threats. They may turn out to be morally disappointing, not people we would want our children to copy. They may cheat on their income tax, which is very far from a trivial crime, or they may lie under oath, which is very bad but

<sup>8</sup> Ibidem, p.13.

<sup>9</sup> SERRANO, Pedro. **Impeachment**. 01 abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>10</sup> MADISON, James; Hamilton, Alexander; JAY, John. The Federalist [Os Federalistas]. Indiana. Ed. Gideon, 2001, p. 338.

<sup>11</sup> MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p.15.

<sup>12</sup> Ibidem, p.13.



often no worse. These flaws can wait for history; those crimes can wait for judgment when a president leaves office.”<sup>13</sup>

[Presidentes podem cometer muitas ações ruins que não os tornam ameaças constitucionais. Eles podem se mostrar moralmente decepcionantes, não sendo pessoas que gostaríamos que nossos filhos imitassem. Eles podem fraudar a declaração de imposto de renda, o que está longe de ser um crime trivial, ou podem mentir sob juramento, o que é muito ruim, mas muitas vezes não passa disso. Essas falhas podem esperar pela história; esses crimes podem aguardar julgamento quando um Presidente deixar o cargo.]

Ainda, faz-se crucial reconhecer o período específico durante o qual o Presidente da República deve cometer o desvio para que esteja sujeito à instauração de um processo de *impeachment*.

Inicialmente, destaca-se que, observando o crime de responsabilidade como conduta típica e ilícita praticada no exercício de mandato do Presidente da República, faz-se pacífico que atos cometidos antes da sua ascensão ao cargo não podem configurar desvio passível de impedimento.

Entretanto, existe um debate significativo em relação ao processo de *impeachment* no caso de reeleição do Presidente. A questão central é a falta de um entendimento consolidado sobre se fatos ocorridos durante o mandato anterior podem ser utilizados como base para um pedido de *impeachment*.

Juristas como Pedro Serrano e Carlos Ayres Britto defendem que “a reeleição do Presidente da República não permite a responsabilização político-administrativa por atos cometidos no primeiro mandato”, considerando esses atos como “página virada para fins de *impeachment*”<sup>14</sup>. Eles justificam essa posição destacando que a periodicidade dos mandatos é essencial para a representação popular. De acordo com essa perspectiva, a regra da continuidade administrativa não se aplica a agentes públicos em cargos eletivos, dado que suas atividades são marcadas pela descontinuidade.<sup>15</sup>

Por outro lado, Adilson Abreu Dallari argumenta que, em caso de reeleição, o Presidente da República, estando no exercício das funções durante ambos os mandatos, pode ser responsabilizado por atos e omissões que constituam crime de

<sup>13</sup> DWORKIN, Ronald. **A Kind of a Coup [Uma Espécie de Golpe de Estado]**. The New York Review, 1999. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>14</sup> ALESSI, Gil. **Os pressupostos do impeachment de Dilma não estão presentes**. El País, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/11/politica/1426108963758195.html>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>15</sup> SERRANO, Pedro. **Impeachment**. 01 abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>. Acesso em: 26 nov. 2023

responsabilidade cometidos ao longo de todo o período. Segundo Dallari, a norma constitucional que permite a extensão do período de exercício das funções do cargo exige uma interpretação evolutiva das normas preexistentes sobre responsabilidade, de forma ampla e geral, alinhada aos princípios fundamentais da Constituição.<sup>16</sup>

Prosseguindo na discussão, torna-se evidente que, diante da subjetividade inerente à determinação de quais desvios configuram crime de responsabilidade, é imprescindível identificar os órgãos competentes para três funções essenciais: i) juízo de admissibilidade de pedido de *impeachment*; ii) julgamento da denúncia aprovada; e iii) controle jurisdicional desse julgamento.

Quanto à primeira função, é atribuição da Câmara dos Deputados realizar o juízo de admissibilidade da denúncia oferecida contra o Presidente da República pela prática de infração político-administrativa atentatória à Constituição, observando a existência, ou não, de indícios suficientes do crime de responsabilidade para o prosseguimento da ação.

Nesse sentido, Michel Temer traz que “essa autorização significa a existência de fortes indícios da prática do delito gerador da acusação. Não é julgamento”.<sup>17</sup>

Já em relação à segunda função, Alexander Hamilton afirma ser o Senado a instituição mais bem habilitada para atuar como Tribunal quando do julgamento de pedido de *impeachment* em razão de os Senadores, habituados à vida política e capacitados para reconhecer as suas intrínsecas dificuldades, serem os menos apressados em condenar o acusado.<sup>18</sup>

Desta maneira, Rafael Mafei complementa o pensamento de Hamilton ao sustentar:

“Esse juízo necessariamente trabalhará com padrões de boa ou má conduta política, aferidos a partir de costumes políticos e parâmetros de moralidade pública, vigentes através das leis, dos costumes históricos e das práticas políticas da própria comunidade. Essa foi uma das razões pelas quais a competência de julgamento acabou alocada no Senado.”<sup>19</sup>

Na mesma toada, Joaquim Rodrigues de Souza sustenta ser o Senado o único Tribunal, eminentemente qualificado e independente, capaz de oferecer

<sup>16</sup> DALLARI, Adilson Abreu et al. **Impeachment: Instrumento da Democracia**. 1ª ed. São Paulo: IASP, 2016, p. 165.

<sup>17</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 168.

<sup>18</sup> MADISON, James; Hamilton, Alexander; JAY, John. **The Federalist [Os Federalistas]**. Indiana. Ed. Gideon, 2001, p. 338.

<sup>19</sup> MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p.14.

garantias à Justiça pública e às partes quando do julgamento de impeachment. Isto, pois tribunais ordinários seriam suscetíveis a sucumbir à influência dos acusados ou dos acusadores, uma vez que são associados e sustentados por influentes partidos políticos.<sup>20</sup>

Finalmente, em relação à terceira função, atribui-se ao Presidente da Suprema Corte o papel, residual e limitado a aspectos procedimentais, de assegurar que o processo de *impeachment* respeite os princípios jurídicos fundamentais, como o direito à ampla defesa e ao devido processo legal.

Assim, o Magistrado atua como presidente do Tribunal durante o julgamento político, exercendo controle jurisdicional sobre os aspectos procedimentais, sem, contudo, intervir na discussão de mérito. Nesse sentido, Michel Temer esclarece:

“O Judiciário não pode reexaminar o mérito da questão que levou o Senado a responsabilizar o Presidente. Esse juízo é feito, única e exclusivamente, pelo órgão político.

(...)

O Judiciário não examinará o mérito; examinará a forma procedimental.”<sup>21</sup>

Por fim, faz-se relevante destacar as duas dimensões do *impeachment*, uma jurídica e outra política.

A dimensão jurídica consiste na necessidade de se reconhecer e comprovar a prática de crime de responsabilidade pelo Presidente da República, tratando-se de exigência vinculada.

A dimensão política, por outro lado, “implica que, mesmo havendo o crime de responsabilidade, o Legislativo pode, discricionariamente, deixar de aplicar a sanção de *impeachment*”.<sup>22</sup>

Nesse sentido, aduz Michel Temer que se conferiu a missão de admitir, processar e julgar pedido de *impeachment* ao Poder Legislativo exatamente para permitir esse juízo de valor, uma vez que o Poder Judiciário, diferentemente do

<sup>20</sup> SOUZA, Joaquim Rodrigues de. **Analyse e Commentario da Constituição Política do Imperio do Brazil [Análise e Comentário da Constituição Política do Império do Brasil]**. São Luiz do Maranhão, 1867, p.231.

<sup>21</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22<sup>a</sup> ed. 2<sup>a</sup> tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 170.

<sup>22</sup> SERRANO, Pedro. **Foi golpe sim!: as 'pedaladas fiscais' de Dilma e o constitucionalismo abusivo**. Conjur, 04 fev. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-04/pedro-serrano-foi-golpe-sim-pedaladas-constitucionalismo-abusivo/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

Legislativo, tem a atribuição de sempre aplica a norma ao caso concreto, segundo a tipificação legal.<sup>23</sup>

Assim, reconhece-se o cumprimento do papel político do *impeachment* quando a Câmara dos Deputados, para decidir sobre a admissibilidade ou não de denúncia da prática de crime de responsabilidade pelo Presidente da República, verifica “a conveniência ou inconveniência, oportunidade ou inoportunidade, para o País, de se autorizar o julgamento e eventual condenação”.<sup>24</sup>

Isso vale, também, ao Senado Federal quando submete ao juízo de conveniência e oportunidade para decidir se deve ou não sujeitar o Presidente da República à condenação em processo de *impeachment* quando comprovado crime de responsabilidade. “Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo”.<sup>25</sup>

## 2.2 *Impeachment* em oposição ao *recall* político

Conforme a doutrina de Thomas E. Cronin, o *recall* consiste em um mecanismo de democracia direta que permite aos eleitores a capacidade de destituir e substituir uma autoridade pública<sup>26</sup>. Ele argumenta que, podendo os candidatos ser eleitos por motivos não relacionados à sua capacidade de desempenhar funções públicas competentemente, a destituição dessas autoridades também deve ser possível por motivos semelhantes.<sup>27</sup>

Nesse mesmo sentido, Monica Herman Salem Caggiano descreve o *recall* como um instituto de direito público que “confere ao eleitorado a faculdade de, antes da extinção normal do mandato conferido a um cidadão e por intermédio de nova manifestação do povo, destituí-lo, indicando-lhe o sucessor.”<sup>28</sup>

<sup>23</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 170.

<sup>24</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 171.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 169 - 170.

<sup>26</sup> CRONIN, Thomas E. Direct Democracy: **The Politics of the Initiative, Referendum and Recall [Democracia Direta: A Política da Iniciativa, Referendo e Recall]**. Cambridge MA: Harvard University Press, 1999, p. 125.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 130.

<sup>28</sup> CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais x Representação Política**. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1987, p. 30.

Com o exposto, reconhece que, apesar de o *recall* e o *impeachment* alcançarem efeitos semelhantes, o afastamento de determinada autoridade pública de seu cargo, eles se diferem profundamente quanto ao seu fundamento.

Isso ocorre porque, enquanto o *recall*, muito presente em países que adotam o sistema de governo parlamentarista, é motivado pela insatisfação popular com a performance de uma autoridade, frequentemente devido à má administração ou à reação negativa a certas medidas, o *impeachment* requer a constatação por um tribunal competente – o Senado – de que a autoridade cometeu uma infração político-administrativa que atenta contra a Constituição, configurando um crime de responsabilidade.

Assim, entende-se que a imposição do *impeachment* denota uma gravidade substancialmente maior que a do *recall*, especialmente por ser um processo com natureza jurisdicional mais acentuada.

É importante ressaltar, ainda, que o emprego do *impeachment* com os mesmos propósitos do *recall*, ou seja, para afastar uma autoridade devido à insatisfação popular, acarretaria prejuízos significativos tanto para a política quanto para o Direito.

Essa preocupação surge da possibilidade de o Poder Legislativo empregar indevidamente o *impeachment*, um instituto de caráter político-jurídico fundamental para a proteção das instituições democráticas, como uma “arma política” contra um Presidente da República impopular.

### 2.3 *Impeachment* na legislação brasileira contemporânea

Uma vez compreendido pelos mais proeminentes juristas brasileiros<sup>29</sup> como um instituto de caráter irrelevante à legislação do país, cunhado de jargões como “letra morta”<sup>30</sup>, “peça de museu”<sup>31</sup> e “tigre de palha”<sup>32</sup>, o *impeachment* tornou-se instituto central no debate sobre a estabilidade democrática no Brasil.

Isso ocorreu porque, desde a promulgação da CRFB/1988, dois Presidentes da República deixaram o cargo em razão deste procedimento político-jurídico e, ao

---

<sup>29</sup> Exemplos postos são, respectivamente: Paulo Brossard; Michel Temer; e Rui Barbosa.

<sup>30</sup> BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo. 3ª Ed., 1992, p. 03

<sup>31</sup> BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte, ano II, nº 196**. Ata da 215ª sessão, 03 mar. 1988, p. 133.

<sup>32</sup> BARBOSA, Rui. **As Ruínas da Constituição**, p. 80.

longo dos anos, observou-se significativo aumento no número de denúncias a cada ciclo eleitoral.<sup>33</sup>

Diante desse cenário e com as características gerais do *impeachment* contra o Presidente da República já amplamente discutidas, torna-se essencial buscar um entendimento mais aprofundado sobre as especificidades desse instituto na legislação brasileira contemporânea.

Tal compreensão permitirá, posteriormente, uma inquirição mais detalhada acerca da forma como as penas do *impeachment* são impostas.

### 2.3.1 Juízos de admissibilidade e mérito

Em respeito aos preceitos do instituto *impeachment*, a Constituição Federal prevê à Câmara dos Deputados a prerrogativa do juízo de admissibilidade das denúncias oferecidas pelo cidadão no gozo de seus direitos políticos contra o Presidente da República pela prática de crime comum ou de responsabilidade<sup>34</sup>.

Em um primeiro momento, recepcionada a denúncia pela Casa Legislativa, compete ao seu Presidente decidir, em prazo não estipulado, sobre o seu recebimento, cabendo recurso ao Plenário quando da rejeição monocrática<sup>35</sup>.

Já, recebida a denúncia e notificado o denunciado a se manifestar, caso queira, deverá ser eleita Comissão Especial composta por representantes de todos os partidos políticos que compõem a Casa, observada a respectiva proporcionalidade, para que venha a oferecer parecer sobre a admissibilidade da acusação.

Na sequência de sua elaboração, será o parecer incluso, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados para ser sujeito a uma única discussão e votação nominal e aberta, sendo necessários voto favorável de, ao menos, 2/3 (dois terços) dos membros totais da Casa Legislativa para admissibilidade da acusação.

---

<sup>33</sup> BUSS, Gabriel; BEHNKE, Emily. Bolsonaro foi o presidente com mais pedidos de impeachment em 4 anos. Poder 360, 15 jul. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-foi-o-presidente-com-maior-numero-de-impeachments-em-4-anos/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>34</sup> “Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;”

<sup>35</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 218. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 26 nov. 2023.

Sendo ela admitida, reconhece-se o Presidente da República formalmente denunciado, devendo ele ser afastado de suas funções durante o curso das investigações para, assim, ser submetido ao julgamento de mérito do pedido de *impeachment*.

Vale ressaltar, entretanto, que, passados cento e oitenta dias sem a conclusão do julgamento, cessará o afastamento do Presidente sem prejuízo do regular prosseguimento processual.

Neste ponto, há uma separação na forma como deve ser julgado o pedido de *impeachment* em razão de seus objetos.

Conforme prevê o artigo 86 da CRFB/1988, serão endereçados ao Supremo Tribunal Federal processos que tenham como objeto a prática de crime comum pelo Presidente da República; e ao Plenário do Senado Federal quando crime de responsabilidade.<sup>36</sup>

#### 2.3.1.1 Juízo de mérito pelo Supremo Tribunal Federal

A locução “crime comum”, prevista pelo art. 102, I, *b* e *c*, da CRFB/1988<sup>37</sup>, abrange todas as modalidades de infração penal, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, estendendo-se aos delitos eleitorais e alcançando, inclusive, os crimes contra a vida e as próprias contravenções penais.<sup>38</sup>

Ocorre, entretanto, que estes crimes comuns *lato sensu* devem ser cometidos durante o exercício do mandato do Presidente da República e *in officio*<sup>39</sup> ou *propter*

<sup>36</sup> Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

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

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

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

<sup>37</sup> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;

<sup>38</sup> v, HC 69.344-RJ, Rel. Min. Néri da Silveira.

<sup>39</sup> Quando a prática guarda conexão com o desempenho do mandato.

*officio*<sup>40</sup> para permitirem sua persecução penal imediata. Caso contrário, far-se-á necessário aguardar o fim do mandato presidencial para se dar seguimento ao processo judicial.

Nessa toada, aduz Alexandre de Moraes:

“A Constituição Federal, assim, estabelece como prerrogativa presidencial irresponsabilidade relativa às infrações penais cometidas antes do início do exercício do mandato, ou mesmo que, cometidas durante o exercício do mandato, não apresentem correlação com as funções de Presidente da República, consagrando regra de irresponsabilidade penal relativa, pois o Chefe do Estado, nos ilícitos penais praticados *in officio* ou cometidos *propter officium*, poderá, ainda que vigente o mandato presidencial, sofrer a *persecutio criminis*, desde que obtida, previamente, a necessária autorização da Câmara dos deputados.”<sup>41</sup>

Assim sendo, com a admissão pelo Plenário da Câmara dos Deputados da acusação, o Supremo Tribunal Federal deverá instaurar processo investigatório para, após, julgar o mérito da causa.

Se condenado, será consequência inafastável a perda do cargo eletivo pelo Presidente da República.<sup>42</sup>

#### 2.3.1.2 Juízo de mérito pelo Senado Federal

Conforme explorado no capítulo 2.1, o crime de responsabilidade consiste em conduta típica e ilícita praticada pela autoridade no exercício de seu mandato em vista de atentar contra a Constituição.

Nesse sentido define a CRFB/1988 os crimes de responsabilidade, caracterizados em seu artigo 85 como os “atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal”.

Na mesma toada, o constituinte propôs rol exemplificativo dos bens tutelados pela Constituição que são especialmente atacados quando da ocorrência de crimes de responsabilidade. São eles: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na

<sup>40</sup> Quando a prática for em razão do mandato.

<sup>41</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38ª ed. Barueri, SP: Atlas, 2022, p. 353

<sup>42</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 169.



administração; VI - a lei orçamentária; e VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Vale ressaltar, entretanto, que no parágrafo único do artigo supramencionado da Constituição prevê que caberá a uma lei especial a definição dos crimes de responsabilidade e que, conforme aduz Michel Temer, poderá ela ampliar esse rol:

“O parágrafo único do art. 85 estabelece que esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. Pergunta-se: essa lei, definindo os crimes, poderá elencar outros além dos arrolados nos itens I a VII do referido artigo? A resposta é afirmativa, uma vez que aquele elenco é exemplificativo, e desde que defina, como crimes, atos que atentem contra a Constituição Federal.”<sup>43</sup>

A lei especial hoje vigente para essa função, recepcionada parcialmente pela Constituição Federal de 1988<sup>44</sup>, é a Lei Federal nº 1.079/1950, promulgada na vigência da Constituição Federal de 1946.

Em seu artigo 4º, reproduz-se o rol exemplificativo proposto pela CRFB/1988 com uma adição em relação aos bens tutelados pela Constituição que são especialmente atacados quando da ocorrência de crimes de responsabilidade. O bem incluso ao rol é: “A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos”.

Por fim, conforme discorre Alexandre de Moraes, o fato de os crimes de responsabilidade não terem a mesma tipicidade específica das infrações penais não permite sua indefinição, uma vez que ela impossibilitaria a ampla defesa.<sup>45</sup>

Tendo o conceito de crime de responsabilidade na legislação brasileira sido definido, vale-se da análise procedimental do julgamento de pedido de *impeachment* de Presidente da República pela prática de ato dessa natureza.

Inicialmente, deve-se destacar não ter o Senado Federal atribuição de decidir se instaura ou não o processo, “pois que este juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia”.<sup>46</sup> Assim, não pode ele, autorizado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, deixar de prosseguir com o julgamento do processo de impeachment.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 168.

<sup>44</sup> SERRANO, Pedro. **Impeachment**. 01 abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>. Acesso em: 26 nov. 2023

<sup>45</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38ª ed. Barueri, SP: Atlas, 2022, p. 344

<sup>46</sup> **Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 557

<sup>47</sup> BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo. 3ª Ed., 1992, p. 07

Deste modo, recebida a denúncia, dever-se-á prosseguir com a imediata eleição de comissão, composta por 1/4 (um quarto) dos Senadores, obedecida a proporcionalidade da Casa, que atuará como Tribunal Político.

Vale ressaltar, entretanto, que o Tribunal possui colegialidade heterogênea, uma vez que não é presidido por um Parlamentar, mas sim pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, autoridade estranha ao Poder Legislativo responsável pela garantia do devido processo legal.

Este Tribunal realizará, em um primeiro momento, deliberação por maioria simples quanto à pronúncia e, após, deliberação final por 2/3 (dois terços), quanto a procedência, ou não, da acusação.

Sendo ela aprovada nas duas votações, o Ministro Presidente do STF elaborará relatório resumido da denúncia e das provas, de acusação e de defesa, apresentadas para, então, submeter o processo à votação nominal e aberta<sup>48</sup> do Plenário do Senado Federal.

Se aprovada a denúncia por 2/3 (dois terços) da totalidade dos Senadores, será proferida sentença condenatória irrecorrível<sup>49</sup> por meio de resolução do Senado Federal<sup>50</sup>, acarretando a “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.<sup>51</sup>

Salienta-se, ainda, que a inabilitação para o exercício de função pública compreende todas as funções públicas, “sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandados eletivos”<sup>52</sup>. Assim, a imposição dessa pena vem a afastar o Presidente da República de toda a vida pública pelo prazo de oito anos.

---

<sup>48</sup> STF - MS nº 21.564/DF, pleno, v.m., deferido em parte, Rel. Min. Octavio Gallotti, Diário da Justiça, 27 ago. 1993, p. 17.019.

<sup>49</sup> BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo. 3ª Ed., 1992, p. 07

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Art. 35. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Senado, 1950.

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1988). Art. 52, parágrafo único. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

<sup>52</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 38ª ed. Barueri, SP: Atlas, 2022, p. 344

### 3 A INDISSOCIABILIDADE DAS PENAS DECORRENTES DO PROCESSO DE IMPEACHMENT

Diante da condenação do Presidente da República em processo de *impeachment* pelo cometimento de crime de responsabilidade, a Constituição (art. 52 da CRFB/1988) e a legislação infraconstitucional (art. 2º, parágrafo único, da Lei Federal nº 1.079/1950) preveem a imposição de duas penas, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. São elas: “perda do cargo, com inabilitação (...) para o exercício de função pública”.

Portanto, é imperativo interpretar a natureza dessas penas e a forma de sua aplicação, esclarecendo se ambas são principais ou se uma é acessória, além de determinar se são indissociáveis ou autônomas.

Neste contexto, surge a necessidade de compreender se é viável impor apenas uma das penas na eventualidade de condenação, ou se, diante da percepção de que a aplicação conjunta seria excessiva, a absolvição seria o procedimento adequado.

Inicialmente, a fim de verificar a natureza jurídica das penas, deve-se observar a previsão constitucional delas:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

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

Através dessa leitura, reconhece-se que o uso do de um conectivo, “com”, quando da listagem das penas a serem impostas decorrentes da condenação do Presidente da República em processo de *impeachment* por crime de responsabilidade aduz ao entendimento de que a intenção do legislador seria a de que a imposição das penas consistiria em ato único, incindível.

Nesse sentido, Celso de Mello alega que o julgamento autônomo das penas se trataria de uma posição “não muito ortodoxa”, uma vez que:

“A Constituição Federal é muito clara ao estabelecer (...) uma sanção constitucional que tem uma estrutura unitária, que compreende globalmente a medida de destituição ou privação do mandato e, como natural

consequência da destituição do mandato, a inabilitação temporária por oito anos para o exercício de qualquer outra função pública.”<sup>53</sup>

Neste excerto, reconhece-se, também, o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal aposentado de que a inabilitação temporária para exercer função pública é consequência da destituição de mandato.

Similarmente, José Afonso da Silva defende que o uso do conectivo “com” na legislação estabelece uma cláusula de decorrência necessária. Portanto, segundo ele, a inabilitação seria uma pena decorrente da perda do mandato.

Com base nessa interpretação, o jurista argumenta que a CRFB/1988 não comporta apreciação sobre a aplicabilidade da inabilitação por si só, mas apenas sobre a perda de mandato.<sup>54</sup>

Portanto, levando em conta que a pena de inabilitação para o exercício de função pública por oito anos deriva da perda do mandato e não possui existência jurídica independente, deve-se considerá-la como uma pena acessória. Nesse contexto, a perda do mandato é a pena principal.

Deste modo, sendo a pena acessória, não pode ela ser aplicada de forma autônoma, pois são indissociáveis.

Reconhecida a natureza jurídica das penas e sua indissociabilidade, a análise se volta para as possibilidades de julgamento do impeachment em casos de renúncia do Presidente da República ao mandato, ou em situações em que a imposição conjunta das duas penas seja considerada uma punição excessiva.

Sobre o primeiro caso, Paulo Brossard alega ser tão marcante a natureza política do *impeachment* que o simples afastamento definitivo da autoridade de seu cargo garante que contra ela não será instaurado processo e, se for, não prosseguirá.<sup>55</sup>

No mesmo sentido, Pontes de Miranda expõe o seguinte:

“(...) não se instaura processo político, nem cabe prosseguir-se no processo já existente, se o acusado deixa definitivamente as funções que exercia e, em virtude das quais, tinha foro especial”<sup>56</sup>

<sup>53</sup> MASCARENHAS, Gabriel. **Ministros do STF criticam 'fatiamento' de votação do impeachment**. Folha de São Paulo, 01 set. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1809250-ministro-do-stf-classifica-como-bizarro-o-formato-de-votacao-do-impeachment.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2023.

<sup>54</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, p. 558

<sup>55</sup> BROSSARD, Paulo. O Impeachment. São Paulo. 3ª Ed., 1992, p. 03

<sup>56</sup> MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970. Tomo III, p. 351.

Entende-se, assim, que estando a pena principal prejudicada, não se faz possível a imposição isolada da pena acessória. Portanto, o *impeachment* não é mecanismo para a responsabilização por crime de responsabilidade de Presidente da República que pratique o ato unilateral da renúncia na instrução do processo, sendo isso competência da justiça comum.

Já no segundo caso, faz-se essencial invocar John Labovitz<sup>57</sup>, jurista norte-americano que integrou o Comitê Judiciário da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos durante os trabalhos de investigação contra o ex-presidente Richard Nixon.

Segundo o autor, não é permitido ao Senado adaptar a sanção ao crime, devendo ele restringir-se a decidir se a única sanção disponível<sup>58</sup> é cabível. Cabe a ele, em resumo, decidir se o crime corresponde à punição.

Analisando o texto de Labovitz, Rafael Mafei conclui que “Se a inabilitação por oito anos parece imerecida para a autoridade à luz do comportamento do qual ela é acusada, a única opção jurídica é a absolvição”.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> LABOVITZ, John R. **Presidential Impeachment**. 2ª ed. New Haven; Londres: Yale University Press, 1978, p.112.

<sup>58</sup> No Brasil, “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”.

<sup>59</sup> MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021, p.228.

## 4 CONCLUSÃO

Diante do exposto, reconhece-se que o instituto do *impeachment*, quando devidamente empregado para proteger as instituições republicanas, em especial a Constituição, contra atentados por parte daquele encarregado de sua proteção, o Presidente da República<sup>60</sup>, desempenha um papel fundamental para a estabilidade democrática.

Entretanto, seu uso para a resolução de questões corriqueiras pode trazer enorme prejuízo, uma vez que o instituto não tem caráter de repúdio a uma autoridade devido à insatisfação popular.

Sua instauração submete as convenções e instituições democráticas a duros testes de estresse e deve ser reservada apenas para quando se reconhecer no mantimento do Presidente em seu cargo perigo constitucional ou ao povo.

Ademais, tratando-se de processo judicial, deve haver estrito respeito às previsões legais, garantindo ao acusado todas as prerrogativas de defesa, inclusive não lhe impondo pena por conveniência política quando não cabida.

Portanto, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Supremo Tribunal Federal, responsáveis, respectivamente, pelo juízo de admissibilidade, juízo de mérito e controle jurisdicional do processo de *impeachment*, devem considerar a natureza jurídica das penas decorrentes da condenação ao analisarem uma denúncia por crime de responsabilidade.

Reconhecendo-se indissociáveis as penas de perda de mandato e inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, não se faz coerente a imposição delas em separado ou de uma delas quando a outra estiver prejudicada.

Por fim, para prevenir interpretações que considero equivocadas de que as penas do impeachment são ambas principais e autônomas, sugere-se a inclusão da expressão “em ato único” na redação do artigo 52 da CRFB/1988, por meio de Emenda Constitucional. A proposta de nova redação do artigo, com a alteração destacada, é a seguinte:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

---

<sup>60</sup> Autoridade que, ao tomar posse, tem o dever constitucional (art. 78 da CRFB/1988) de prestar compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição.

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

## REFERÊNCIAS

ALESSI, Gil. **Os pressupostos do impeachment de Dilma não estão presentes.** El País, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/03/11/politica/1426108963758195.html>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BARBOSA, Rui. **As Ruínas da Constituição.**

BRASIL. **Diário da Assembleia Nacional Constituinte**, ano II, nº 196. Ata da 215ª sessão, 03 mar. 1988.

BUSS, Gabriel; BEHNKE, Emily. **Bolsonaro foi o presidente com mais pedidos de impeachment em 4 anos.** Poder 360, 15 jul. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-foi-o-presidente-com-maior-numero-de-impeachments-em-4-anos/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. **Sistemas Eleitorais x Representação Política.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade São Paulo, São Paulo, 1987.

CRONIN, Thomas E. **Direct Democracy: The Politics of the Initiative, Referendum and Recall.** Cambridge MA: Harvard University Press, 1999.

DALLARI, Adilson Abreu et al. **Impeachment: Instrumento da Democracia.** 1ª ed. São Paulo: IASP, 2016.

DWORKIN, Ronald. **A Kind of a Coup.** The New York Review, 1999. Disponível em: <https://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

LABOVITZ, John R. **Presidential Impeachment.** 2ª ed. New Haven; Londres: Yale University Press, 1978.



MACEA, Clarissa Marcondes. **More Power, more problems: a comparative study of impeachment and its increasing use in the United States and in Brazil.** Harvard Law School, Cambridge (MA), 2013.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The Federalist.** Indiana. Ed. Gideon, 2001.

MAFEI, Rafael. **Como Remover um Presidente: Teoria, história e prática do impeachment no Brasil.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MASCARENHAS, Gabriel. **Ministros do STF criticam 'fatiamento' de votação do impeachment.** Folha de São Paulo, 01 set. 2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1809250-ministro-do-stf-classifica-como-bizarro-o-formato-de-votacao-do-impeachment.shtml>. Acesso em: 26 nov. 2023.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1/69.** 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 38ª ed. Barueri, SP: Atlas, 2022, p. 344.

RICHTER, André. **Decano do STF diz que caso Collor autoriza julgamento fatiado do impeachment.** Agência Brasil, 31 ago. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/decano-do-stf-diz-que-caso-collor-autoriza-julgamento-fatiado-do>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SERRANO, Pedro. **Impeachment.** 01 abr. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SERRANO, Pedro. **Foi golpe sim!: as 'pedaladas fiscais' de Dilma e o constitucionalismo abusivo.** Conjur, 04 fev. 2023. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2023-fev-04/pedro-serrano-foi-golpe-sim-pedaladas-constitucionalismo-abusivo/>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SOUZA, Joaquim Rodrigues de. **Analyse e Commentario da Constituição Política do Imper do Brazil**. São Luiz do Maranhão, 1867.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.