

# Os direitos e as garantias fundamentais no processo de *impeachment*: uma análise sob a ótica da Constituição de 1988

## The fundamental rights and guarantees in the impeachment process: an analysis based on the Constitution of 1988

Johnathan Rodrigues de Brito<sup>1</sup>  
Andrey Philippe de Sá Baeta Neves<sup>2</sup>

**Resumo:** A Lei n.º. 1.079/50, que regulamenta o *impeachment*, foi recepcionada em parte pela Constituição de 1988. Tendo em vista o *impeachment* ser um processo bastante peculiar e a Lei do *Impeachment* ter sido elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, existem discussões quanto à sua natureza jurídica e aos princípios e às normas que devem incidir em sua implementação. Dessa maneira, o presente trabalho possui o objetivo de analisar a compatibilidade da Lei n.º. 1.079/50 com os princípios processuais estabelecidos pela Constituição de 1988. Para tanto, foi utilizado nesta pesquisa o método dedutivo, sendo analisados os aspectos gerais do *impeachment* e, posteriormente, suas peculiaridades frente aos princípios constitucionais, penais e processuais penais. Assim, mesmo havendo posicionamentos distintos quanto à natureza do *impeachment*, seu processo deve ser pautado nos princípios constitucionais, sempre com o objetivo de serem preservados os direitos fundamentais do acusado pela prática de crime de responsabilidade. Não deixando de ser complexa a verificação da observância desses princípios na prática, devido à inerência política do *impeachment* e à concepção de sua lei ser anterior à ordem constitucional vigente.

**Palavras-chave:** Impeachment. Crime de responsabilidade. Devido processo legal.

**Abstract:** Law 1079 of 1950, which regulates impeachment, was partially approved by the 1988 Constitution. Given that impeachment is a very peculiar process and the Impeachment Law was drafted under the Constitution of 1946, there are discussions about its legal nature and the principles and norms that should influence its implementation. In this way, the present work has the objective of analyzing the compatibility of Law 1079/50 with the procedural principles established by the 1988 Constitution. For that, the deductive method was used in this research, being analyzed the general aspects of impeachment and later its peculiarities in front of the constitutional, penal and procedural principles. Even if there are different positions regarding the nature of impeachment,

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela FUNORTE-MG.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito. Mestre e doutorando em Direito Internacional pela PUC-MG. Bolsista Capes.

its process must be based on constitutional principles, always with the objective of preserving the fundamental rights of the accused by the practice of crime of responsibility. The verification of observance of these principles in practice, due to the political inertia of the impeachment and the conception of its law being prior to the prevailing constitutional order, is not uncommon.

**Keywords:** Impeachment. Crime of responsibility. Due process legal.

## Introdução

Este trabalho visa analisar a incidência de princípios constitucionais a partir da análise da natureza jurídica do impeachment em seu processamento com o fulcro na garantia dos direitos fundamentais.

Tomando por base a responsabilização do presidente da República pelo cometimento de crime de responsabilidade, por motivos científicos, não esquecendo que outras autoridades podem ser sujeitos passivos em um processo de impeachment, verifica-se que o processo possui peculiaridades que levam a discussões a respeito da incidência de princípios constitucionais.

Tal discussão é intensificada pelo fato de a Lei do Impeachment ter sido elaborada sob a vigência da Constituição de 1946, sendo recepcionados a maioria de seus dispositivos pela Constituição da República de 1988. Dessa maneira, surge o questionamento a respeito da natureza jurídica do impeachment, se é apenas política ou político-penal e, a partir daí, discute-se quais os princípios incidirão no regramento do processo.

Assim, objetiva-se analisar o processo de impeachment tal como concebido pela Lei nº. 1.079/50 sob a ótica do arcabouço principiológico processual consagrado pela Constituição de 1988, explorando os antagonismos e as dificuldades advindos da recepção pela atual constituição daquela lei. Nesse contexto, adota-se como perspectiva balizadora da investigação, o parâmetro do processo constitucionalizado, consistindo,

portanto, em um instrumento de garantias fundamentais, atentando-se à proteção e à promoção de direitos fundamentais.

Com o propósito de atingir o objetivo proposto, a presente pesquisa utilizou-se do método dedutivo, analisando os aspectos gerais relativos às normas processuais constitucionais e sua consequente incidência no processo de *impeachment*, aqui analisado dogmaticamente. Ademais, quanto ao tipo genérico de investigação, esta pesquisa pode ser classificada como jurídico-comparativa, visto que intenta comparar o parâmetro da Lei de *impeachment* e o parâmetro da Constituição de 1988 (GUSTIN; DIAS, 2010). Enfim, como procedimento técnico, optou-se majoritariamente pelos materiais bibliográficos, além de legislação e de jurisprudência pertinentes.

## 1 Aspectos gerais sobre o processo do *impeachment*

### 1.1 A origem do *impeachment*: comparação entre o instituto inglês e o estadunidense

Segundo exposição de Faver (2016), não há dúvidas que o *impeachment* nasceu na Inglaterra, como instituto em que a Câmara dos Comuns era responsável por formular as acusações contra os ministros do rei, ficando a Câmara dos Lordes incumbida de julgá-las. Como ocorre nos dias atuais, a Câmara Baixa é o tribunal de acusações, ao passo que a Câmara dos Lordes, funcionava, e desempenha até hoje, a função de corte de julgamento.

Entretanto, segundo Brossard (1992), a origem do instituto inglês não é precisa, havendo referências datadas tanto do século XIII quanto do século XIV.

De qualquer forma, no que se refere à natureza jurídica, Brossard (1992), aponta que, em sua gênese na Inglaterra, o *impeachment* possuía natureza criminal. Isso é, não havia apenas destituição do cargo público daquele que fosse condenado, também era possível a aplicação de penas de

toda sorte pela Câmara dos Lordes, desde o confisco de bens até a pena de morte.

Sem perder seu caráter criminal, posteriormente, o *impeachment* inglês passou a ter caracteres políticos, conforme expõe Brossard (1992, p. 28):

Expandindo-se, passou a ser livremente admitido em relação a “*high crimes and misdemeanors*”, crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais. Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou vastas dimensões políticas. Sofreu ele real metamorfose, que é registrada pela generalidade dos autores, não faltando quem sustente que a certo tempo o caráter político sobrepujou o aspecto judiciário.

Em contrapartida, o *impeachment* nos Estados Unidos, de onde foi transportado para o Brasil, nasceu com caráter político, deixando de lado a imposição de penas criminais. Dessa forma, disserta Faver (2016, p. 325):

Assim é necessário acentuar-se que, embora originário do direito público inglês, são marcantes as diferenças entre o *impeachment* inglês que se alastrou por toda a Europa, e o instituto implantado nos Estados Unidos e dali transportado pra o Brasil e toda a América Latina.

Aduz Brossard (1992) que, embora em procedimento semelhante, o Senado estadunidense realiza um julgamento com jurisdição limitada, podendo sancionar a autoridade acusada apenas com a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro. O exame da criminalidade do fato, quando assim também for caracterizado, compete ao Poder Judiciário. Assim, fora o instituto americano reduzido a expediente político, ficando o juízo criminal separado deste.

## 1.2 Breve histórico da recepção do instituto no Brasil

No Brasil, durante a vigência da Constituição de 1824, foi elaborada a Lei de 15 de outubro de 1827, nos termos do seu artigo 134, que

regulamentava a responsabilidade dos Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Sob a influência do instituto inglês, as sanções cominadas eram de natureza criminal e competia ao Senado aplicá-las (BROSSARD, 1992).

Conforme explicação de Brossard (1992), a referida lei, além de atingir a autoridade, previa penalidades que incidiam sobre a pessoa, bem como seu patrimônio, com a previsão de exigência de reparação de danos por parte do condenado, o que evidenciaria seu caráter criminal.

Para Galuppo (2016), o instituto do *impeachment* no Brasil somente apareceu sob a égide da Constituição de 1891, quando é possível se observar semelhanças entre o modelo estadunidense, de caráter republicano, e o modelo brasileiro. Nesse contexto, o Presidente da República passou a ser legalmente responsável e o instituto do *impeachment* passou a ter caráter político, abandonando o aspecto criminal (BROSSARD, 1992).

Conforme observa Faver (2016), a Constituição de 1934 instituiu um complexo sistema de *impeachment*, prevendo um tribunal especial composto por três senadores, por três deputados e por três ministros da Suprema Corte. Ainda destaca o autor, a pouca durabilidade da Constituição de 1934, substituída pela Carta Outorgada de 1937, que, mesmo prevendo o instituto, não houve qualquer relevância uma vez que o Congresso foi dissolvido.

Segundo Faver (2016), a Constituição de 1946, como as de 1967, 1969 e 1988, mantiveram o caráter político do *impeachment*, vinculando seu regulamento aos denominados crimes de responsabilidade do presidente da República, bem como a previsão de lei especial para regular seu processo e seu julgamento.

Galuppo (2016) chama atenção para as duas hipóteses que dão causa ao *impeachment* do presidente da República. A primeira relaciona-se com os crimes de responsabilidades, referidos nos artigos 85 e 86 da Constituição e disciplinados pela Lei nº. 1.079/50; e a segunda, que se refere aos crimes

comuns cometidos contra a administração pública, referidos no artigo 86 da Constituição, no Código Penal e em leis penais esparsas.

De toda sorte, verifica-se a existência de diversas concepções, conforme o contexto histórico, acerca da natureza jurídica do *impeachment*. Mesmo no Brasil, o instituto foi recepcionado com conotações diversas, e, ainda atualmente, possui divergências sobre a natureza jurídica do instituto, se predominantemente política, como classicamente lecionou Brossard (1992) ou se sua natureza seria mista, político-criminal, conforme sustenta Galuppo (2016).

### 1.3 A previsão normativa do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro

A Constituição, em seu artigo 1º, institui a República Federativa do Brasil, que, através da união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito. Defende Brossard (1992) que, como corolário desse fundamento, é dedutível a responsabilização dos agentes políticos, em especial do presidente da República.

Assim, como ainda afirma Brossard (1992), o instituto do *impeachment* representa o aprimoramento da democracia, uma vez que possui a função de responsabilizar o Chefe do Executivo pela prática de atos que venham a lesar as normas e os princípios que regem o Estado Democrático de Direito. Com o mesmo entendimento, expõe Silva (2014, p. 556): “Nos regimes democráticos não existe governante irresponsável”.

O instituto do *impeachment* está previsto na Constituição da República de 1988 e na Lei nº. 1.079/50. As atribuições do Chefe do Poder Executivo estão previstas na Constituição de 1988, no Título IV (Da Organização dos Poderes), Capítulo II (Do Poder Executivo), constando na seção III desse capítulo o rol de responsabilidades atribuídas ao presidente da República. Os denominados crimes de responsabilidade estão previstos

no artigo 85 de forma ampla, sendo que, em seu parágrafo único, estipula-se que a definição de tais crimes deverá ser realizada por meio de lei especial, que também estabelecerá as normas do julgamento, previstas no artigo 86 da Constituição, conforme é possível depreender da relação abaixo reproduzida:

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

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

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. (BRASIL, 1988)

O parágrafo único do artigo 85, acima reproduzido, pertence à Lei n.º. 1.079/50, responsável pela tipificação das condutas que configuram crime de responsabilidade e disciplina o procedimento a ser adotado no impedimento do exercício do cargo e posterior perda do mandato presidencial (PRADO; SANTOS, 2016).

Por fim, deve-se observar que a lei em questão foi editada sob a égide da Constituição de 1946, levando ao questionamento a respeito da recepção da Lei do *Impeachment* pela Constituição da República de 1988. Tal questão foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ocasião do julgamento do Mandado de Segurança 21564/DF (BRASIL, 1992), em que foi declarada a recepção da Lei n.º. 1.079/50, devendo esta ser interpretada e aplicada conforme as normas constitucionais. Observa-se ainda que foi

declarada a não recepção de preceitos específicos da lei, devido à incompatibilidade com a Constituição e com os Regimentos Internos tanto da Câmara dos Deputados como do Senado Federal no que se diz respeito ao procedimento aplicado ao processo do *impeachment*.

#### 1.4 Crime de responsabilidade

A Constituição de 1988 e a Lei n.º. 1.079/50 trazem, de forma expressa, dispositivos que tratam da responsabilização do presidente da República, que, no exercício de suas funções, provoca atitudes lesivas a bens e a interesses públicos. E como consequência de tais atos, pode-se ter o afastamento do exercício do mandato, com a perda do cargo e inabilitação por oito anos para o desempenho de qualquer função pública.

Conforme explicam Prado e Santos (2016), os crimes de responsabilidade realizam o papel de meios de contenção na proteção do núcleo do Estado de Direito. Nessa concepção, compõem esse núcleo a separação dos poderes, as instituições democráticas, o livre exercício dos direitos, a segurança e a propriedade, o respeito às diretrizes normativas orçamentárias e os demais contextos importantes ao equilíbrio político.

A positivação da expressão “crime” de responsabilidade tem sofrido crítica por parte da doutrina. Para Prado e Santos (2016, p. 70), “os textos atuais seguem uma estrutura legal bastante antiga, e que se manteve ao longo do tempo apesar de seus defeitos”.

Como primeira positivação da expressão “crime” de responsabilidade no ordenamento pátrio é vista na Lei de 15 de outubro de 1827 que dispunha sobre a responsabilização dos Ministros, dos Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado, bem como do procedimento de apuração dos crimes de responsabilidade. É importante frisar que, conforme acima aludido, essa lei possuía caráter criminal (PRADO, SANTOS, 2016).

Ainda conforme Prado e Santos (2016), o artigo 6º do Código Penal de 1890 foi o primeiro dispositivo legal a realizar a vinculação do

Presidente da República com os crimes de responsabilidade, destacando que a Constituição de 1891 foi a primeira a ter em seu texto tal espécie de infração.

Como observado por Brossard (1992, p. 68), “desde o Primeiro Reinado, a locução defeituosa se insinuou na linguagem legislativa e não mais foi abandonada”. Decorre daí o fato de a Constituição valer-se da expressão “crime” de responsabilidade sem a devida precisão técnica, isso é, ora com sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional, o que tem contribuído pra criar dificuldades no estudo da responsabilização do Presidente da República.

Seguindo o raciocínio exposto, o crime de responsabilidade consistiria em infração político-jurídica. Possui esse viés híbrido, uma vez que, além do caráter político, o objetivo de atingir a autoridade e não a pessoa é necessário:

[...] a configuração mínima e a comprovação da conduta tipificada como ‘crime de responsabilidade’ pelo sistema jurídico é plenamente exigível, não havendo falar em plena discricionariedade do órgão competente para processo e julgamento [...]. (IENSUE, SGARBOSSA, 2016, p. 279).

Ainda que, conforme exposto acima, Brossard (1992) disserte que a expressão “crime” seja empregada de maneira equivocada por considerar que a responsabilidade do presidente da República seja apenas política, Galuppo (2016) expõe de forma diferente quanto à natureza jurídica do *impeachment*, considerando-a político-criminal, devendo-se reconhecer a obrigatoriedade de requisitos jurídicos penais.

Dessa forma, ao analisar o crime de responsabilidade, de acordo com o exposto por Galuppo (2016), o Supremo Tribunal Federal, em variadas decisões, decidiu que o princípio da anterioridade legal deve ser respeitado, bem como outras garantias constitucionais, citando o autor o Mandado de Segurança 21.623/DF como uma das referidas decisões. Assim, para que seja

configurada a prática desse determinado crime, é preciso que a conduta que venha a configurá-lo esteja previamente prevista na Lei do *Impeachment*.

A partir desse viés da necessária e prévia previsão legal da conduta considerada crime de responsabilidade, também é importante ressaltar a observância das regras quanto à competência do processamento do *impeachment* de acordo com as normas constitucionais e legais.

### 1.5 Competência

Quando se fala em competência do instituto do *impeachment*, como observa Silva (2014), seu procedimento se divide em duas partes, sendo a primeira o juízo de admissibilidade do processo, e a segunda, de processo e julgamento.

Conforme o artigo 14 da Lei nº. 1.079/50, é permitido a qualquer cidadão denunciar o presidente da República por crime de responsabilidade perante a Câmara dos Deputados. Aqui, tem-se a fase do juízo de admissibilidade, em que a Câmara, conhecendo a acusação – conforme o artigo 86 da Constituição de 1988 supracitado –, admiti-la-á com o voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, caso contrário, será esta arquivada.

O Senado Federal, com base na admissão da acusação por parte da Câmara dos Deputados, ver-se-á obrigado a processá-la e a julgá-la (BROSSARD, 1992; GALUPPO, 2016). Para a realização do julgamento, conforme regra do parágrafo único do artigo 52 da Constituição, funcionará como presidente o do Supremo Tribunal Federal. Caso dois terços dos membros do Senado votem a favor da condenação, o presidente da República perderá o mandato e ficará inabilitado pelo prazo de oito anos para exercer função pública.

A atribuição do Senado Federal como órgão responsável pelo processamento e pelo julgamento da acusação proveniente da Câmara dos Deputados, de acordo com a exposição de Brossard (1992), fundamenta-se no

fato de tal processo possuir peculiaridades que fogem à compreensão dos tribunais. Essas são questões de conveniência política que dizem respeito a fatos que refletem a realidade política e que ocasionalmente superam o âmbito da pura legalidade.

A atuação do presidente do Supremo Tribunal Federal como presidente do julgamento do *impeachment* conforme argumenta Brossard (1992), possui a função de zelar pela interpretação das leis, de forma que sejam aplicadas com imparcialidade, transmitindo confiança ao povo da decisão final tomada pelo Senado Federal. Sobre esse ponto, expõe Galuppo (2016) que a função do presidente do Supremo Tribunal Federal não é meramente simbólica ou formal, possui o objetivo de instituir ordem e garantia ao julgamento, bem como juridicidade naquilo que a própria lei e a Constituição determina.

Sendo assim, mesmo para Brossard (1992), que aduz ser o processo do *impeachment* de natureza política, deve-se levar em consideração a observação da lei para que o processo seja desenvolvido de forma legítima.

Pode-se concluir, diante do exposto, que a competência instituída conforme os ditames constitucionais e da Lei nº. 1.079/50, dos entes políticos do Congresso Nacional – Câmara dos Deputados, no que concerne à admissibilidade, e Senado Federal para processamento e julgamento – é corolário, preliminarmente do princípio da legalidade e do princípio do devido processo legal. Isso porque, embora sejam órgãos políticos, é a própria norma que os define como órgãos competentes no processo de *impeachment*. Nesse sentido, o Poder Legislativo, conforme tradição do presidencialismo e na qualidade de representante do povo, atua como órgão julgador, vinculado, portanto, às normas jurídicas instituídas pelo direito constitucional e processual brasileiro.

Por essas razões, embora o *impeachment* não tenha perdido o seu caráter político, não se pode dizer que o instituto é desprovido de

juridicidade, portanto parece mais adequado aceitar a sua natureza mista de processo político-jurídico.

## 2 Princípios incidentes em decorrência da natureza jurídica do *impeachment*

Conforme estabelecido acima, a respeito da natureza jurídica do *impeachment*, parece que não subsistem maiores dúvidas quanto à existência de caráter jurídico que imbuí esse processo, de modo que, independentemente do posicionamento quanto à natureza jurídica do *impeachment*, seja político-jurídica ou penal, em ambas as vertentes, há a necessidade de se observar as garantias processuais fundamentais que dizem respeito ao seu procedimento.

A análise da natureza jurídica do *impeachment*, e conseqüentemente do crime de responsabilidade, nesse caso é de suma importância, visto que, conforme Galuppo (2016), somente dessa forma é possível estabelecer o direito adequado e o modo de sua aplicação ao procedimento. Ademais, solucionar essa divergência não importa apenas em consolidar um posicionamento em âmbito doutrinário, pois, para além, embora em ambos os casos o procedimento deva observar os princípios processuais fundamentais, caso se admita a natureza jurídica penal, todo o processo deve ser guiado sob os ditames garantistas.

Para tanto, são válidos os dizeres de Galuppo (2016, p. 33), para quem “a natureza jurídica de um instituto deve ser procurada nas normas que o regulam, e não na opinião da doutrina e da jurisprudência”. Por essa razão, não somente se deve levar em consideração as normas infraconstitucionais, mas a própria Constituição de 1988. Isso porque, conforme alude Canotilho (2003, p. 919) “todos os actos normativos devem estar em conformidade com a Constituição”, ou seja, os atos legislativos e os

demais atos normativos estão necessariamente subordinados formal, procedimental e substancialmente ao parâmetro constitucional.

Conforme anteriormente aludido, Brossard (1992) defende a vertente de que, no instituto do *impeachment* – da mesma maneira que no crime de responsabilidade –, mesmo com seu caráter híbrido, político-jurídico, predomina o aspecto político, haja vista que a motivação e o julgamento seriam legítimos, apesar de meramente políticos, o que enseja a aplicação de sanções com essa mesma natureza. Essa é, inclusive, a razão de o parlamento servir como órgão julgador no *impeachment*.

O fundamento desse posicionamento tem como base o corolário republicano da soberania popular e da instituição do Estado Democrático de Direito conforme o artigo 1º da Constituição de 1988.

Em perspectiva diversa, Galuppo (2016) afirma que o *impeachment* possui natureza penal, primeiramente ao criticar a primeira posição acima exposta, trazendo ao âmbito de aplicabilidade desse procedimento também os casos de remoção do cargo do presidente da República e o julgamento de crimes comuns, previstos no mesmo título que trata dos casos de responsabilidade, conforme redação do artigo 86 da Constituição.

Em segundo argumento, Galuppo (2016) demonstra que a tradicional e a necessária ligação entre crime e pena privativa de liberdade – como indicativo de que o *impeachment* não teria natureza penal tendo em vista a natureza diversa das sanções aplicáveis – não pode ser admitida para a análise da natureza do instituto. Nesse quadro, sabe-se que é pela observância do direito penal e do processo penal que a pena privativa de liberdade pode ser aplicada, porém, nem toda sanção penal refere-se a essa modalidade.

Ademais, a Lei nº. 1.079/50 estabelece que o Código de Processo Penal será aplicado no processo do *impeachment* de forma subsidiária, evidenciando sua natureza penal, pois, se o processo possuísse natureza diversa, mais correta seria a observância ao Código de Processo Civil.

Ainda que os crimes de responsabilidade constituam *infrações políticas* (Brossard, 1992, p. 65) que ensejam a perda do mandato, isso não significa que infrações políticas (e sanções políticas) não possam ter, também, uma natureza penal, desde a definição do que seja um crime respeite a tipologia do Direito Penal (com aplicação do princípio da legalidade estrita e o devido processo legal). Por ter natureza Penal, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1628/SC, entendeu que constituições ou leis dos estados da federação não poderiam estabelecer normas que regulamentem o *impeachment* (já que é matéria reservada à União). (GALUPPO, 2016, p. 35).

Forma-se, assim, ao se admitir a natureza penal do instituto, a difícil tarefa de compatibilizar o processo do *impeachment* e a perspectiva constitucional, uma vez que se deve adotar também uma perspectiva garantista ao procedimento conforme alude Galuppo (2016). Isso porque todo o modelo penal moderno, recepcionado pelo Estado Constitucional, demanda a ideia de Garantismo:

O modelo penal garantista foi, de fato, recebido mesmo que de maneira sumária e lacunosa, pelo nosso ordenamento constitucional [refere-se ao ordenamento italiano] como pelos outros sistemas jurídicos evoluídos; e representa ainda, em tal medida, o fundamento interno ou jurídico da legitimidade da legislação e da jurisdição penal, que vale a vincular normativamente a coerência com os seus princípios. É, portanto, além de um modelo racional de justificação, também um modelo constitucional de legalidade: idôneo a limitar e ao mesmo tempo convalidar ou invalidar a potestade punitiva com razões de direito, isto é, de legitimação interna, tanto quanto condiciona juridicamente seu válido exercício somente à prova dos comportamentos validamente proibidos pela lei sobre a base dos critérios ético-políticos de legitimação externa produzidos pelas próprias normas constitucionais. (FERRAJOLI, 2006, p. 16-17).

Para que o processo penal se conforme pelo parâmetro constitucional, dessa forma, deve-se pautar pelo modelo garantista, o que implica dizer, ao menos, orientar-se por alguns princípios próprios ao processo penal.

Por isso, importa analisar o arcabouço principiológico de ambas as vertentes, dos processos orientados pela Constituição em geral, no qual se enquadraria o processo de natureza político-jurídico, conforme defende

Brossard (1992); e o processo penal, segundo entendimento de Galuppo (2016).

Antes disso, é preciso advertir sobre a parcialidade e a brevidade do estudo sobre os princípios selecionados, vez que, além da limitação deste trabalho, tem-se em conta a relevância do princípio relacionado com o tema em estudo. Ainda assim, não se tem a intenção de esgotar a análise principiológica, mas apenas introduzir a compreensão da incidência de princípios processuais, orientados pela perspectiva constitucional, que incidem sobre o processo de *impeachment*.

## 2.1 Princípios incidentes nos processos em geral

A Constituição da República de 1988 estabelece princípios que devem ser observados em todos os processos, independentemente de sua natureza. Tais princípios são tidos como garantias constitucionais que devem ser observadas de forma imperativa para que se possa constituir um processo legítimo e legal.

O primeiro a se destacar refere-se ao princípio do devido processo legal, do qual decorrem vários outros princípios processuais que conferem ao processo o instrumento legítimo-jurisdicional.

A Constituição da República de 1988, de acordo com Ramos (2016), foi a primeira Constituição brasileira a contemplar o princípio do devido processo legal, estabelecendo em seu artigo 5º, inciso LIV, de forma expressa que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988). O devido processo legal deve ser compreendido com o mesmo sentido e a mesma função de uma garantia, uma vez que é estabelecido em lei e deve atender às regras constitucionais (TÁVORA; ALENCAR, 2015).

Portanto, conforme Theodoro Júnior (2015), o devido processo legal implica numa garantia constitucional que compreende um conjunto de normas de direito processual que inspiram a formação da relação processual

e oportuniza às partes a defesa de seus direitos. É preciso estar atento para a composição desse princípio não somente restrito às formas da lei processual, mas, para além, o devido processo legal compreende algumas categorias fundamentais com o objetivo de se orientar o processo a um ideal de justiça.

É por esse viés que se pode afirmar que o princípio do devido processo legal possui caráter informador para todas as demais garantias que incidem sobre um processo, seja ele judicial, administrativo ou legislativo. Assim, pode-se dizer que todas as demais garantias constitucionais o têm como base, considerando-o como uma garantia fundamental para a manutenção do Estado Democrático de Direito, devendo ser observado pelo legislador, pelo administrador e pelo juiz, sob pena de violação do regime democrático estabelecido constitucionalmente (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2015).

Assim, o princípio do devido processo legal conforma-se a partir de duas facetas, chamadas de aspecto processual e substancial. Nesse contexto, o devido processo legal:

[...] é entendido como o conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, de outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição. São garantias que não servem apenas aos interesses das partes, como direitos públicos subjetivos (ou poderes e faculdades processuais) destas, mas que configuram, antes de mais nada, a salvaguarda do próprio processo, objetivamente considerado, como fator legitimante do exercício da jurisdição.(CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2015, p. 107).

Conforme explana Novelino (2016), quanto ao aspecto processual do princípio, há a garantia de que qualquer pessoa possa reivindicar que o processo seja desenvolvido conforme as regras previamente estipuladas, tanto em normas constitucionais quanto na legislação infraconstitucional, tendo como principal destinatário, quando se tratar de processo judicial, o juiz.

Quanto ao aspecto material, o princípio do devido processo legal corresponde à ideia de que esse princípio deve ser implementado de acordo com os direitos fundamentais das partes e principalmente daqueles que figuram como acusados em geral. Nos dizeres de Theodoro Júnior (2015), há o dever de que o processo se pautar pela realização do melhor resultado concreto, isso é, o processo além de orientado pelos termos legais, deve-se efetivar como instrumento de justiça, no plano substancial, a partir da interação entre legislação e critérios éticos fixados pela perspectiva constitucional.

Dessa forma, é insuficiente que meramente as normas procedimentais sejam observadas em um processo – independentemente de sua natureza – quando se verifica a violação de direitos fundamentais de uma ou de ambas as partes, essas normas ou interpretações devem ser afastadas devido ao fato de a Constituição ser a base da interpretação e da aplicação de todo o restante do ordenamento jurídico.

Conforme o exposto, em decorrência do princípio do devido processo legal, é observado o surgimento de outras garantias constitucionais processuais, dentre outras: o juiz natural, a garantia de acesso à justiça, a ampla defesa e o contraditório, e a fundamentação das decisões. Relacionam-se ainda com a ideia de processo justo os princípios da imparcialidade do juiz, da isonomia, da publicidade, da lealdade processual e do duplo grau de jurisdição.

O princípio do juiz natural diz respeito ao poder de jurisdição fixado pela Constituição que é atribuído a determinado órgão. Conforme exposto por Mendes e Branco (2012), em razão desse princípio é proibida a criação de tribunais de exceção, segundo expressão do artigo 5º, inciso XXXVII da Constituição de 1988.

Ligada a esse princípio, está a garantia de acesso à justiça, vez que, é mediante esse princípio, garantido pela Constituição de 1988, no artigo 5º, inciso XXXV, que o Estado assegura a manutenção do império da lei em

detrimento de eventuais resoluções de conflitos mediante instrumentos privados ou carentes de legitimidade. Ademais, conforme ainda pontua Theodoro Júnior (2015), a interpretação mais constitucionalizada desse princípio processual implica na exigência de que a jurisdição se paute pelos ditames de proteção e de promoção dos direitos subjetivos relacionados ao processo em questão.

É essencial ainda para a formação do processo conforme a concepção moderna, a observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa. Esse princípio está previsto no inciso LV, do artigo 5º da Constituição de 1988, que preleciona “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes” (BRASIL, 1988).

Nos dizeres de Cintra, Dinamarco e Grinover (2015), uma vez que o julgador, pelo seu dever de imparcialidade, coloca-se em posição equidistante de ambas, esse deve, ao ouvir uma parte, ouvir a outra, oportunizando-as igualmente de influir em seu convencimento. Ou seja, trata-se do próprio exercício dialético crucial ao processo em que a relação processual somente está completa quando formada pelo juiz imparcial e pela soma da parcialidade das partes.

Assim, formalmente, diz-se que o contraditório se exprime no direito que as partes em um processo possuem de ter ciência dos atos nele praticados, com a possibilidade de contraditá-los (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2015; NOVELINO, 2016).

Quanto ao aspecto substancial, advertem Cintra, Dinamarco e Grinover (2015, p. 81) para o fato de que “em virtude da natureza constitucional do contraditório, deve ele ser observado não apenas formalmente, mas, sobretudo pelo aspecto substancial, sendo inconstitucionais as normas que não o respeitem”.

Disserta Novelino (2016) sobre a ampla defesa tratando-a como uma consequência do contraditório, sendo o seu papel assegurar às partes o

emprego de todos os meios legais e moralmente aceitáveis para a defesa de seus direitos.

Finalmente, em complemento à composição da relação processual, associa-se o princípio da motivação das decisões, decorrente de regra do artigo 93, inciso IX da Constituição de 1988.

Esse princípio, relacionado ao dever de publicidade, em sua acepção tradicional, tem o condão de permitir às partes que tomem conhecimento dos fundamentos da decisão com vistas ao exercício do direito de impugnação em forma de recurso (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015).

Entretanto, para além, é a partir desse princípio, como parte da exigência da instituição de um modelo baseado no Estado Democrático de Direito, que à coletividade é possibilitado o controle das decisões judiciais, que devem, necessariamente, ser pautadas pela legalidade, pela racionalidade e por todo arcabouço normativo constitucional. Desse modo, a decisão deve cumprir com uma função política, que será pública, para que, perante à sociedade, fique demonstrada, em concreto, a imparcialidade, a legalidade e a justiça das decisões. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2015; THEODORO JÚNIOR, 2015).

## 2.2 Princípios incidentes no processo penal

Até aqui se discorreu, ainda que brevemente, sobre um arcabouço principiológico que, observadas as peculiaridades, deve incidir sobre todo processo em atenção a um direito processual constitucionalizado. Dessa forma, todos os princípios acima expostos devem ser observados no processo do *impeachment*. Entretanto, ao se admitir a natureza penal desse processo, esse arcabouço deve ser orientado a partir de algumas especificidades, visto que, conforme explana Lopes Júnior (2016), dado o inegável sofrimento advindo do processo penal, este deve se pautar em um sistema de garantias mínimas, a partir de uma lógica de redução de danos.

Nesse sentido, são dadas conotações diversas aos princípios do devido processo legal; da jurisdicionalidade, bem como no que diz respeito à função do juiz no processo penal e o dever de imparcialidade; da razoabilidade da duração do processo; do contraditório e da ampla defesa e da motivação das decisões judiciais; além da orientação dada a princípios processuais penais, como a presunção de inocência e o princípio do *favor rei*.

O devido processo legal, sob o viés constitucional, já foi explorado acima. Importa aqui, apenas salientar que o processo deve ser orientado sob o viés do sistema acusatório vigente no Brasil, conforme argumentam Lopes Júnior (2016) e Rangel (2016). No processo penal, então, a forma implica em garantia, e mais, “os princípios constitucionais devem efetivamente constituir o processo penal”. (LOPES JÚNIOR, 2016, p. 58).

Nesse sentido, além de observar as normas sobre tramitação regular e legal do processo, no âmbito penal, deve-se pautar pela orientação de que nenhuma restrição aos direitos e às garantias do réu é admissível, exceto por força constitucional.

Assim é que Rangel (2016, p. 4) pontua que, ao se estabelecer a liberdade como o padrão, o processo penal, em regra, não pode atingir nenhuma liberdade do réu, pois a Constituição, ao se referir à liberdade no inciso LIV, artigo 5º “não especificou o tipo de liberdade. Portanto, o intérprete não está autorizado a restringir o alcance do dispositivo legal constitucional”. Com isso, quer-se dizer que a expressão desse dispositivo “compreende não só a liberdade de locomoção, como toda e qualquer liberdade prevista no ordenamento jurídico”.

É central na perspectiva do processo penal constitucionalizado o princípio da jurisdicionalidade, isso porque, conforme preceitua Ferrajoli (2006, p. 495), trata-se da “principal garantia processual que forma o pressuposto de todas as outras”. Expressa pelo aforisma *nulla poena, nulla culpa, sine iudicio*, o poder jurisdicional é submetido à lei, isso é, para que a pena seja imposta, devem antes ser observados os princípios da legalidade e

da anterioridade, além da condução de um processo seguindo os ditames do devido processo constitucional.

Por essa razão que Lopes Júnior (2016) atribui ao julgador, no contexto do Estado Democrático de Direito, um papel de viés não político, mas constitucional, que culmina na formação do juiz garantidor, cuja atuação pauta-se pela correção das injustiças cometidas em desfavor da parte mais débil – no processo penal, o réu. Ou seja, ainda que, em desarmonia com a vontade da maioria, o juiz tem o dever de atuar na manutenção das garantias do réu.

Ainda com orientação nessa perspectiva, o julgador deve-se manter separado do órgão perquiridor, com o fim de que aquele esteja alheio à construção probatória de matiz inquisitória, a fim de que seja mantida a imparcialidade. Nos dizeres de Rangel (2016, p. 20) a “imparcialidade do juiz [...] tem como escopo afastar qualquer possibilidade de influência sobre a decisão que será prolatada”. Para tanto, também é necessário que seja garantida ao juiz a independência, que, por sua vez, pressupõe garantias constitucionais com o intento de prestar segurança ao juiz no exercício de suas funções para que não se submeta a coações ou constrangimentos.

Somente na incidência desse princípio é que se torna possível a concretização substancial dos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo penal. Reflexivamente, o juiz deve-se submeter a esses princípios, sob o risco de, em caso contrário, atuar de forma parcial. Nesse contexto, vale lembrar, o princípio deve ser entendido em dupla dimensão: como direito de informação; e como efetiva e igualitária participação das partes conforme aponta Lopes Júnior (2016).

Quanto a sua aplicabilidade no âmbito processual penal, tem-se afirmado que o contraditório se expressa através da defesa técnica e da autodefesa. Consoante Távora e Alencar (2015), a defesa técnica é sempre obrigatória e realizada por profissional habilitado. A autodefesa, por sua vez, exprime também em dupla dimensão, a defesa pessoal positiva em que

é facultado ao acusado em geral “praticar atos dirigidos a resistir ao poder de investigar do Estado”; e a autodefesa negativa, relacionada ao aforisma *nemo tenetur se detegere*.

Por conseguinte, o princípio da motivação das decisões judiciais no processo penal deve demonstrar que, racionalmente, existem provas suficientes para superar a presunção da inocência. Dito de outro modo, torna-se necessário demonstrar na decisão a motivação de matéria fática que leve à conclusão da existência de materialidade e de autoria. (LOPES JÚNIOR, 2016).

Para que haja, desse modo, sentença penal condenatória, deve ser superado o estado anterior de inocência do acusado em geral que deve perdurar durante todo o processo. No ordenamento brasileiro, o princípio da presunção da inocência está previsto no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição, gerando um dever de tratamento pautado pela inocência.

Por força desse princípio, é que a condenação só deve ocorrer quando houver prova plena da culpabilidade. Isso é, em virtude desse princípio, conforme aponta Rangel (2016), atribui-se ao Estado o dever de provar culpa e não ao réu o dever de provar sua inocência, o que se refere, pois, à inversão do ônus da prova.

Em outra dimensão, Lopes Júnior (2016) defende que esse princípio se exprime também na proibição de publicidade abusiva e estigmatização do réu no âmbito da coletividade.

Por fim, o processo penal é ainda orientado pelo princípio do *favor rei* cujo conteúdo, como leciona Rangel (2016), implica, no caso de interpretações diversas e por vezes antagônicas, deve o julgador optar por aquela que seja mais favorável ao acusado.

Ainda que a máxima incidência dos princípios processuais penais gere, na maioria das vezes, diversas dificuldades, é pertinente ter em vista, conforme aduz Bobbio (2006, p. 9), que o Garantismo é um modelo ideal, e, por isso, “como modelo representa uma meta que permanece tal mesmo

quando não é alcançada”, e embora não seja nunca plenamente atingida, permanece, exigindo “a intervenção ativa por parte dos indivíduos e dos grupos de defesa dos direitos que ainda que normativamente declarados não são sempre efetivamente protegidos”. (BOBBIO, 2006, p. 13).

### 3 Reflexos na lei do *Impeachment* devido à sua recepção pela Constituição de 1988

#### 3.1 Teoria da recepção e da interpretação conforme a Constituição

No momento em que uma constituição é revogada, é instituída uma nova ordem jurídica tendo como fundamento de validade a nova constituição, conseqüentemente, as demais normas perdem seu fundamento de validade e sua vigência. Dessa forma, para evitar que as relações sociais fiquem sem nenhuma regulamentação e, para impedir o caos, as normas que possuem compatibilidade material com a nova constituição são recepcionadas por esta, passando a ter um novo fundamento de validade (NOVELINO, 2016).

A teoria da recepção é a adotada pelo sistema jurídico brasileiro quando entra em vigor uma nova constituição. Uma vez instalada uma nova ordem constitucional, as normas ordinárias preexistentes e com ela compatíveis serão recepcionadas pela nova constituição, continuando a ter vigência, todavia, com um novo fundamento de validade (BAHIA, 2017).

A recepção é um fenômeno material, uma vez que o conteúdo da norma é o objeto de análise para que seja essa recepcionada ou não, pouco importando, entretanto, o processo legislativo do qual se originou (BAHIA, 2017).

Em relação à Lei nº. 1.079/50, dispositivos de seu texto foram recepcionados pela Constituição da República de 1988, tendo em vista coadunarem com alguns de seus princípios e seus dispositivos dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no que

diz respeito ao procedimento do processo do *impeachment* conforme decisão do Mandado de Segurança 21564/DF (BRASIL, 1992).

Neste sentido, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso, manifestou-se nesse sentido em seu voto na referida ação:

[...] Estão recepcionados pela constituição de 1988, portanto, esta é outra conclusão a que se chega, os artigos 14 e 18 da Lei 1079, que estabelecem (lê). Da mesma forma o art. 19, inclusive no ponto em que cuida da criação de comissão especial, que deverá emitir parecer sobre a denúncia e proceder às diligências que julgar necessárias ao seu esclarecimento (art. 20). Isto, ao que pude apreender dos debates, foi observado (BRASIL, 1992, p. 216).

Desse modo, uma vez recepcionada a norma pelo novo texto constitucional, incide sobre essa o princípio da interpretação conforme a Constituição. Tal princípio é corolário da supremacia constitucional, uma vez que os demais ramos do direito devem ter a Constituição como centro do sistema jurídico e como parâmetro de interpretação e de aplicação de seus dispositivos (NOVELINO, 2016).

Ainda, conforme disserta Novellino (2016), a interpretação conforme a Constituição também poderá ser aplicada como técnica de decisão judicial, podendo ser implementada em três sentidos.

O primeiro sentido consiste no estabelecimento de uma interpretação condicionante, de modo que o dispositivo questionado somente poderá ser considerado constitucional se interpretado da maneira estabelecida pelo órgão jurisdicional. Em segundo plano, é excluída uma das interpretações possíveis de serem imputadas a determinada norma, por ser contrária à Constituição, o que se equipara à declaração parcial de nulidade sem redução do texto. No terceiro sentido atribuído à interpretação conforme a Constituição, determinada norma terá sua incidência a determinado fato concreto afastado, não havendo a declaração da inconstitucionalidade da interpretação, denominada de *inconstitucionalidade em concreto* (NOVELINO, 2106).

Assim, embora a Lei nº. 1.079/50 tenha sido elaborada durante a vigência da Constituição de 1946, a partir do momento de sua recepção, mesmo que em parte, pela Constituição da República de 1988, essa passa a ser seu fundamento de validade, devendo seus dispositivos serem aplicados sob o prisma da nova ordem constitucional.

### 3.2 Incidência prática dos princípios no procedimento do *impeachment*

Considerando-se que os princípios são aplicados em graus diversos, a intenção aqui é analisar a aplicabilidade de direitos e de garantias fundamentais no processamento do *impeachment*, de modo que esse instituto, ainda que disciplinado pela Lei nº. 1.079/50, esteja maximamente compatibilizado aos ditames da Constituição de 1988. De outro lado, importa mencionar que, pelas peculiaridades que caracterizam o processo do *impeachment*, os princípios processuais incidem tomando outra forma, não aquelas corriqueiras aplicáveis aos processos em geral, o que gera questionamentos sobre a sua efetiva observância.

Primeiramente, no que se refere ao órgão julgador, poder-se-ia argumentar haver alguma dificuldade em compatibilizar a atuação de órgãos políticos, como a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, com o princípio da jurisdição e do juiz natural. No entanto, parece que a fixação de competência corresponde aos ditames constitucionais, uma vez que é o próprio texto constitucional no artigo 52, inciso I, que estabelece a competência privativa do Senado Federal para processar e para julgar o presidente da República nos casos de cometimento de crime de responsabilidade.

Dessa forma, uma vez que a norma constitucional fixa previamente o juízo competente para processar e julgar o presidente da República acusado de cometer crime de responsabilidade, eventual inobservância desse princípio consistiria em afronta aos direitos fundamentais, indo de encontro

à proibição do juízo de exceção, corolário do princípio do juiz natural (NOVELINO, 2016).

Do princípio do devido processo legal, que deve ser observado em todo e em qualquer procedimento, tanto judicial quanto administrativo, são oriundos diversos outros princípios, que devem ser observados no processo do *impeachment*. Um dos exemplos do respeito a esse princípio está na norma do parágrafo 4 do artigo 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.  
[...]  
§ 4º Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para manifestar-se, querendo, no prazo de dez sessões. (BRASIL, 1989)

O dispositivo exposto acima expressa a incidência dos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que ao denunciado é dada ciência do recebimento da denúncia e a oportunidade de manifestar-se a respeito, ou seja, a ele é dada a oportunidade de atuar na tentativa de influenciar nas decisões que serão tomadas a partir do recebimento da denúncia.

Ainda a respeito aos princípios da ampla defesa e do contraditório, no momento em que o Senado Federal, por meio da maioria simples de seus membros, quórum estabelecido pelo artigo 47 da Lei nº. 1.079/50, entender pela submissão da denúncia à deliberação, de acordo com o artigo 49 do mesmo diploma legal, a Mesa do Senado enviará cópia de tudo que fora produzido até o momento, para que o acusado, no prazo de dez dias apresente resposta à acusação. Em razão dos mesmos princípios em apreço e da aplicação do Código de Processo Penal de forma subsidiária conforme o artigo 38 da Lei do *Impeachment*, “a revelia do Presidente da República implica a necessidade de se lhe atribuir um defensor dativo, devolvendo-se-lhe também o prazo de 10 dias para apresentar a defesa (art. 407 do Código de Processo Penal)” (GALUPPO, 2016, p. 131).

Entretanto, se é possível identificar com maior objetividade a incidência dos elementos de prestação da informação e a possibilidade de reação do princípio do contraditório, a sua efetivação substancial, isso é, a capacidade efetiva de influenciar na decisão dos julgadores, pode ensejar maiores problemas. Concordam Lopes Júnior (2016) e Rangel (2016) que a observância do princípio da imparcialidade pelo juiz de carreira exige significativos esforços que acabam por refletir na forma de condução do processo.

No processo de *impeachment*, pelas suas peculiaridades, o órgão julgador, ainda que colegiado, é composto por membros cujo interesse político ou ainda político-partidário não pode ser negado. Ademais, não parece ser possível afastar a influência dos clamores populares nas decisões nesse caso.

Uma maneira de limitar um julgamento orientado apenas pelo aspecto político refere-se ao princípio da legalidade. Conforme disserta Galuppo (2016), o princípio da estrita legalidade impõe aos deputados federais e aos senadores um limite quando da análise da conduta tida por crime de responsabilidade, sendo possível apenas que digam se a conduta possui ou não previsão na Lei do *Impeachment*, ou seja, não é possível que realizem a definição de qual conduta configuraria crime de responsabilidade. Quer-se dizer, portanto, que os princípios da anterioridade e da legalidade devem ser observados, de modo que o *impeachment* não se caracterize como um juízo de conveniência e de oportunidade.

O princípio da motivação das decisões também deve ser observado, ainda que da decisão não caiba recurso. Isso porque, se o fundamento do *impeachment* reside nos corolários do republicanismo e do Estado Democrático de Direito, a decisão deve ser racionalmente fundamentada e publicada, com os fins de que a população possa verificar a imparcialidade, a legalidade e a justiça da decisão. Para além, funciona também como alerta aos governantes em geral para que observem os princípios orientadores da administração pública, sob o risco de serem responsabilizados.

Na prática, entretanto, esse princípio não é estritamente observado, até mesmo pela falta de técnica jurisdicional que pode afetar os membros do órgão julgador. Além disso, poder-se-ia questionar se as razões apresentadas não teriam o condão de busca de legitimação de julgamentos políticos.

Por fim, deve-se ressaltar que maiores dificuldades são apresentadas ao se assumir que o processo de *impeachment* possui natureza penal, visto que toda a sua condução se pautaria pela orientação garantista. Nesse contexto, o acusado deveria ser tratado como inocente até eventual decisão condenatória que somente subsistiria havendo provas plenas do cometimento do delito.

### 3.3 Possível violação de direitos fundamentais e o papel do judiciário

Por tudo o que foi exposto, ao se considerar que houve alguma violação de direitos fundamentais no processo de *impeachment*, em razão do disposto no inciso XXXV, do artigo 5º da Constituição da República, questiona-se se não seria admitida a apreciação do caso pelo judiciário.

Conforme afirma Brossard (1992), à primeira vista o Poder Judiciário não possui competência para rever as decisões do Senado Federal, tanto em sede de recurso bem como por meio de revisão.

De maneira semelhante, Galuppo (2016), afirma que as decisões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados ou de qualquer outro tribunal legislativo, no que se diz respeito ao mérito, não são passíveis de revisão judicial. Deve-se lembrar, conforme aludido acima, que a competência é definida pela própria norma constitucional, e eventuais interferências nessa competência culminariam em ofensa aos princípios constitucionais do juiz natural e da jurisdicionalidade, além da configuração de usurpação de poder.

Entretanto, ainda conforme Galuppo (2016), direitos constitucionais devem ser protegidos pelo Poder Judiciário, citando o autor que tal proteção se dá por força dos direitos e das garantias constitucionais previstos no

artigo 5º, especificamente em seu inciso XXXV, que proíbe a lei de excluir da análise do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito, e no inciso LV, que contempla a todos os litigantes e aos acusados em geral o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Quanto aos pontos do procedimento sujeitos à intervenção do Poder Judiciário, expõe Galuppo (2016, p. 178):

As questões passíveis de controle pelo poder judiciário são aquelas que dizem respeito ao procedimento, em especial: **(a)** O controle do prazo máximo para a conclusão do procedimento do *impeachment*; **(b)** O cerceamento ou restrição de direito de defesa; **(c)** A legalidade ou inconstitucionalidade do rito adotado no processamento; **(d)** A existência de nulidade de notificação para se defender ou ausência de nomeação de defensor dativo; **(e)** A condenação com base em lei diversa da lei de 1.079 de 1950; **(f)** [...] compete aos deputados federais, senadores e vereadores dizer apenas *se* o ato (ou omissão) da autoridade processada corresponde a uma conduta típica (da Lei 1.079 de 1950 ou do Decreto-Lei 201 de 1967), mas não definir o que se entende por conduta típica.

Coadunam com o exposto acima Iensue e Sgarbossa (2016), revelando que, para ser admitida a revisão judicial do *impeachment*, seria necessária a constatação de flagrante e de grave ilegalidade, como, por exemplo, a inocorrência de fato tipificado como crime de responsabilidade. Conforme os autores não fundamentam a revisão judicial, surge uma dúvida razoável a respeito dos fatos comprovados ou das contradições quanto ao grau de valoração negativa empregado a tais fatos.

## Considerações finais

O fato de instituto do *impeachment*, no ordenamento pátrio, ser disciplinado pela Lei nº. 1.079/50, elaborada sob a vigência da Constituição de 1946 e recepcionada pela Constituição de 1988, proporciona questionamentos a respeito de sua aplicação conforme os preceitos da nova ordem constitucional.

A partir do momento em que a lei do *impeachment* é recepcionada pela Constituição de 1988, seus dispositivos devem ser interpretados de acordo com os princípios constitucionais, com o objetivo de que sejam garantidos os direitos fundamentais.

Se não restam dúvidas sobre a recepção, pela Constituição de 1988, da Lei nº. 1.079/50, conforme atesta a própria decisão do Supremo Tribunal Federal, permanecem as questões sobre a forma como deve ser conduzido o *impeachment* de modo que sejam observados os direitos e as garantias constitucionais.

Ademais, conforme exposto, não há consenso quanto à natureza jurídica do *impeachment*, de modo que não resta clara e urgente a aplicação de garantias e de direitos próprios ao processo penal, embora seja consensual o entendimento de que o processo de *impeachment*, imbuído de juridicidade, deve respeitar as normas jurídicas instituídas legal e constitucionalmente.

Assim, é possível concluir que a compatibilização entre o instituto do *impeachment*, ao menos como concebido na Lei nº. 1.079/50, ainda que com fundamentos republicanos e democráticos, e a Constituição de 1988, em seu viés garantista, causa significativas dificuldades. Talvez porque, em muitas das vezes, a responsabilização de gestores públicos – ou, no geral, a punição de infratores – sirvam para alimentar uma sensação de justiça, desacreditada pela população, ainda que sejam relativizados direitos e garantias fundamentais.

Nesse contexto, atesta Galuppo (2016) que usualmente o processo de *impeachment*, independentemente de resultado, tem sido utilizado na tentativa de orientar uma espécie de transição institucional de um momento em que há baixa legitimidade para um momento de maior legitimidade, isso é, como instrumento político.

De outro lado, Galuppo (2016, p. 182) também demonstra que, não raramente, processos de *impeachment* são utilizados como *recall* ou como

“substitutivos dos Golpes Militares que dominaram o cenário político nas décadas de 60 e 70” no contexto da América Latina, ainda que o gestor público não tenha incorrido em crime de responsabilidade.

Em contexto semelhante, Brossard (1992, p. 176-177) atesta que “tanto Câmara como o Senado podem cometer abusos, ao acusar e condenar, mesmo cumprindo a rigor as legais formalidades”. Contudo, não parece haver razão, no contexto da Constituição de 1988, para o entendimento de Brossard (1992), segundo o qual não há remédio legal possível para essa decisão, seja ela condenatória, seja absolutória, Ou seja, não se pode afastar do judiciário a apreciação de manifesta e grave violação a direitos e a garantias fundamentais no processo de *impeachment*.

Portanto, permanece o desafio de se compreender, jurídica e politicamente, que o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito e suas instituições depende da máxima eficácia dos direitos e das garantias fundamentais. Em outras palavras, parece que maior legitimidade e maior maturidade política dependem de maior justiça, que, no contexto constitucional, está vinculada a uma maior observância de garantias e de direitos fundamentais.

## Referências

- BAHIA, Flávia. **Direito Constitucional**. 3. ed. Recife: Armador, 2017.
- BOBBIO, Norberto. Prefácio à 1ª edição italiana. In: FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- BRASIL. Constituição, (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília.** Senado Federal; 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 28 de ago. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário Oficial da União, 12 abr. 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 28 ago. 2017.
- BRASIL. **Resolução n. 17, de 1989**. Aprova o regimento interno da câmara dos deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissao/legislacao/Resolucao17-1989>>.

- [legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2020-2016.pdf](#)>. Acesso em: 01 set. 2017.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 21.564-DF**. Fernando Affonso Collor de Mello versus presidente da Câmara dos Deputados. Relator: Min. Octávio Gallotti. Brasília, 23 de setembro de 1992. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>>. Acesso em: 1 set. 2017.
- BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31 ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CUNHA, Rogério Sanches. **Manual de direito penal**. 3. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2015.
- FAVER, Marcus. Impeachment: a evolução, histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319 – 343. Jan./abr. 2016.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e razão: teoria do garantismo penal**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.
- GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca Dias. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- IENSUE, Geziela; SGARBOSSA, Luís Fernando. Revisibilidade de decisões destituíntes resultantes de responsabilidade política: uma análise a partir de diferentes contextos institucionais. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v.14, mai./ago. 2016, p. 264-285.
- LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito processual penal**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2016.
- PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 95, abr./jun. 2016, p. 61-80.
- RAMOS, João Gualberto Garcez. A evolução histórica do princípio do devido processo legal. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 46, p. 101-117. 2007.
- RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2014.
- TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar. Rodrigues. **Curso de direito processual penal**. 10. ed. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. Vol. 1. 56. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2015.