



**SENADO FEDERAL**  
**INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO - ILB**

**NILMARA AGUIAR ALMEIDA**

**O *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF:**  
**Análise da constitucionalidade da sanção de inabilitação**

BRASÍLIA

2018

**NILMARA AGUIAR ALMEIDA**

**O *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF:**

**Análise da constitucionalidade da sanção de inabilitação**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação lato sensu realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro - ILB como requisito para obtenção do título de Especialista em Análise de Constitucionalidade.

Área de concentração: Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Dr. João Henrique Pederiva.

BRASÍLIA

2018

**Nilmara Aguiar Almeida**

**O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF:**

**Análise da constitucionalidade da sanção de inabilitação**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, na área do Direito Constitucional.

Orientador: Dr. João Henrique Pederiva

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. João Henrique Pederiva

---

Prof. Dr. Luis Fernando Pires Machado

*“Em política, os aliados de hoje são os inimigos de amanhã”.*

Nicolau Maquiavel

## RESUMO

O presente trabalho investiga as sanções aplicadas no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, mais especificadamente, analisa a constitucionalidade da sanção de inabilitação, com foco na sua legalidade e legitimidade, conforme os parâmetros constitucionais e doutrinários. O estudo de casos comparados ocorridos no Brasil utiliza revisão bibliográfica e análise documental e normativa como metodologia e compara as sanções e os respectivos argumentos aplicados aos casos Dilma e Collor. Conclui-se pela aparente inconstitucionalidade da não aplicação da sanção de inabilitação no caso Dilma Rousseff.

**Palavras-chave:** Análise de Constitucionalidade; Decisão; *Impeachment*; Legitimidade; Sanção de Inabilitação.

## ABSTRACT

The present work investigates the sanctions applied in the impeachment of former president Dilma Rousseff, more specifically, analyzes the constitutionality of the sanction of disqualification, focusing on its legality and legitimacy, according to the constitutional and doctrinal parameters. The study of comparative cases occurred in Brazil uses bibliographic review and documentary and normative analysis as methodology and compares the sanctions and the respective arguments applied to the Dilma and Collor cases. It is concluded by the apparent unconstitutionality of the non-application of the sanction of disqualification in the Dilma Rousseff case.

**Keywords:** Constitutionality Analysis; Decision; Impeachment; Legitimacy; Sanction of Disqualification.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	7
1.1 <i>Impeachment</i> : histórico e definições .....	11
1.2 Ponderações sobre a responsabilidade e legitimidade no âmbito do <i>impeachment</i> .....	13
1.3 Metodologia e estrutura da monografia .....	16
<b>2. DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES IMPOSTAS NA DECISÃO DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E FERNANDO COLLOR.</b>	18
2.1. Fundamentos da decisão do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff.....	18
2.2. Fundamentos da decisão do <i>impeachment</i> de Collor de Mello .....	21
<b>3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA VOTAÇÃO, E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOBRE AS DECISÕES DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E COLLOR DE MELLO</b> .....	25
3.1 Argumentos para DVS e suas consequências sobre a decisão de não aplicação da sanção de inabilitação no julgamento de Dilma Rousseff .....	26
3.2 Argumentos e fatos que contribuiram para a decisão que aplicou apenas uma das sanções impostas a Fernando Collor .....	36
<b>4. CONCLUSÃO</b> .....	41
REFERÊNCIAS.....	44
APÊNDICE ÚNICO – Proposta De Emenda Constitucional.....	48
ANEXO A – Cópia da decisão do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff .....	50
ANEXO B – Resultado da primeira votação do julgamento de Dilma Rousseff .....	56
ANEXO C – Resultado da segunda votação do julgamento de Dilma Rousseff .....	57

## 1. INTRODUÇÃO

O *Impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff ainda gera e provoca polêmicas e dúvidas no que diz respeito às sanções não aplicadas ao caso. Um dos maiores questionamentos é a constitucionalidade da sanção de inabilitação, que deixou de incidir por decisão do Plenário do Senado Federal. O tema volta a discussão, por ocasião da ex-presidente Dilma Rousseff ser candidata, pelo Estado de Minas Gerais, ao mesmo Senado que a afastou da função de Presidente da República. Essa candidatura está gerando muitas indagações, sobre a possibilidade do registro de sua candidatura ser barrado pelo Superior Tribunal Eleitoral, tornando-a inelegível, conforme abordado na Folha de São Paulo, em edição do dia 7 de julho de 2018, vejamos:

Candidatura de Dilma está ameaçada, dizem especialistas – Discussão sobre fatiamento do *impeachment* e inelegibilidade da petista deve chegar ao Supremo.

“A candidatura está relevantemente ameaçada porque certamente será impugnada, essa impugnação chegará ao plenário do Supremo e ali hoje não há como se ter uma previsibilidade do que vai acontecer”, diz o advogado eleitoral e professor da PUC-SP Carlos Gonçalves Júnior.<sup>1</sup>

Diante da questão em análise, com sustentação em nosso regulamento normativo e jurisprudencial, doutrinadores, juristas e estudiosos do meio acadêmico demonstram seus posicionamentos e considerações que embasam este estudo. O Professor Paulo Brossard em sua obra explana que:

A Constituição assim prescreve: “não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a perda de cargo com inabilitação, (Constituição de 1988, art. 52, parágrafo único: “...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 da função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.) cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária”.

Se crime [imputação na esfera penal] não existir, o problema se esgota no âmbito legislativo, com a aplicação tão somente da pena política. Em havendo crime, na justiça ordinária se instaura ação penal contra o que foi condenado

---

<sup>1</sup> LINHARES, Carolina. Candidatura de Dilma está ameaçada, dizem especialistas. In: **Folha de S. Paulo**, Belo Horizonte, 7 jul.2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/candidatura-de-dilma-esta-ameacada-dizem-especialistas.shtml>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

na jurisdição política, permanecendo o impeachment como simples processo político e política, tão somente, a sanção aplicada.<sup>2</sup>

Assim, caso fosse observada a interpretação citada, não haveria possibilidade da mencionada candidatura. No segundo parágrafo da citação, Brossard ao falar de “crime”, faz referência àqueles chamados “crimes de responsabilidade”, que estão descritos na Lei nº 1.079/50, chamados crimes políticos, que são solucionados em âmbito legislativo, com a aplicação da “imputação jurídica na esfera e com fundamento político”. No entanto, o autor também chama atenção às demais formas de responsabilização detalhadas na Seção 1.1 deste trabalho, que estão no âmbito da justiça ordinária, momento em que são instauradas ações para as demais jurisdições.

Sobre a não aplicação da sanção de inabilitação no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, Fabiane Pereira de Oliveira Duarte, ex-secretária geral da Presidência do Supremo Tribunal Federal e Chefe da Assessoria Especial da Presidência do Senado, para tratar do *impeachment*, e Luiz Fernando Bandeira de Mello, secretário-geral da Mesa do Senado Federal e escrivão do processo de *impeachment*, explicam que o plenário deliberaria, quanto a possibilidade de cometimento de crime (texto principal), e, logo em seguida, sobre a aplicação ou não da pena de perda de cargo (texto destacado); “[...]. Em outras palavras, a divisão em duas votações era a forma prevista para a deliberação na lei especial (que nunca teve sua recepção contestada), além de haver-se tornado obrigatória por força da norma regimentar”.<sup>3</sup> O artigo da Lei 1.079/50 a que Fabiane Duarte e Bandeira de Mello fazem referência é o art. 68 da Lei do *Impeachment*.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 72-73.

<sup>3</sup> DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; MELLO, Luiz Fernando Bandeira. Impedimento e inabilitação política são penas principais e independentes. In: **Revista Consultor Jurídico**, 22 de setembro 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-22/impedimento-inabilitacao-politica-sao-penas-principais-independentes>>. Acesso em: 4 jul. 2018

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm)> Acesso em: 28 mar. 2017.

Art. 68 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950: “O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão “sim” ou “não” à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: “Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?”. Parágrafo único: se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de

Favorecendo o entendimento, com foco na dosimetria da pena, no intuito de ser proporcional a “lesão” praticada, pela ex-presidente Dilma Rousseff, atenuando as consequências legais do *impeachment*, o professor Flávio Bastos, argumenta que:

Fato é que o Senado, em sua decisão, não agravou a situação da agora ex-presidente por meio da pena imposta, mas graduou a dosimetria de modo a minorar as consequências da sanção decorrente da condenação. Como escreveu Michel Temer em sua clássica obra, a inabilitação não decorre da perda do cargo, mas da responsabilização. Portanto, um critério pessoal em relação ao réu.<sup>5</sup>

Assim, a controvérsia ora examinada remete à possibilidade de dosimetria, uma vez que, em voto proferido acerca do tema, o ex-ministro relator do Processo de *Impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, Carlos Mário Velloso afirma que a Lei encontrou plena guarida, na atual Constituição, que não prevê a mencionada dosimetria:

No voto que proferi, acentuei que o caráter de acessoriedade da pena de inabilitação cede, no constitucionalismo brasileiro, a partir da constituição de 1934. E cede, também, diante do direito infraconstitucional, é dizer, diante da Lei 1.079, de 1950, art. 33, lei que, por determinação da Constituição Federal, art. 85, parágrafo único, define os crimes de responsabilidade e estabelece as normas de processo e julgamento do impeachment. A Lei 1.079, de 1950, no ponto (art.33), ficou fiel ao disposto na Constituição sob cujo pálio foi editada (CF/1946, art. 62, § 3º).<sup>6</sup>

Diante do exposto, este trabalho faz um paralelo, entre as responsabilizações aferidas e sanções aplicadas aos casos Collor de Mello e Dilma Rousseff. Nesse sentido, o repórter da Rádio Câmara, Valdir Santos sintetiza:

Collor foi condenado pelo Senado, tendo seus direitos políticos suspensos por oito anos. No total, sofreu 14 inquéritos, oito petições criminais e quatro ações penais. No Superior Tribunal Federal, foi inocentado, dois anos após sua cassação, por alguns dos crimes comuns e não pelos crimes de responsabilidade. Já a ex-presidente Dilma Rousseff não é investigada em qualquer processo, como corrupção passiva ou lavagem de dinheiro. Numa

---

cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública

<sup>5</sup> PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. Possibilidade de decisão fracionada pelo Senado em julgamento do *impeachment*. In: **Justificando**, 01 de setembro 2016. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/09/01/possibilidade-de-decisao-fracionada-pelo-senado-em-julgamento-de-impeachment>>.ISSN 2527-0435.Acesso em: 8 ago. 2018.

<sup>6</sup> O *impeachment* no constitucionalismo brasileiro. In: **ALVIM, Eduardo Arruda et al. (Coord.)**. Jurisdição e hermenêutica constitucional: em homenagem a Lenio Streck. 1ª edição. Rio de Janeiro: GZ, 2017, p. 303-329. [1105578] SEN TJD TST STF 341.2563 J95 JUH.

decisão polêmica na sessão em que sofreu o impeachment, em uma segunda votação, os senadores decidiram por 42 votos a 36 que Dilma Rousseff não perderia seus direitos políticos<sup>7</sup>.

Por consequência da colocação sintetizada na citação, é imprescindível observar as diferenças dos casos em estudo, com distinções no âmbito da imputação e responsabilização jurídica. Como apresentado, além da inabilitação por oito anos, para o exercício da função pública, em razão da responsabilização política, que advém dos atos que atentam contra a Constituição Federal, o caso Collor de Mello também se enquadra nas “*demais sanções judiciais cabíveis*”,<sup>8</sup> ou seja, aos crimes comuns. Já a ex-presidente Dilma Rousseff se enquadra apenas na responsabilização política, pois esta, conforme observa o autor, não responde por atos além daqueles prescritos na Lei nº 1.079/50. Tais diferenças serão melhor tratadas no Capítulo 3.

Além disso, o repórter, Valdir Santos faz menção à “perda” dos direitos políticos, o que parece não condizer com o disposto no parágrafo único do art. 52, da Constituição de 1988,<sup>9</sup> que especifica o termo como suspensão, pois, estipula o prazo de duração da inabilitação para o exercício de função pública. As situações que geram a perda ou suspensão plena dos direitos políticos estão expressas no art. 15, da Constituição Federal de 1988; no caso em estudo, se aplica o inciso V do art. 15,<sup>10</sup> que remete ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, isto é, na esfera de imputação jurídica administrativa em lugar de política.

---

<sup>7</sup> SANTOS, Vitor. Processos de *impeachment* de Collor e Dilma têm semelhanças e diferenças. In: **RADIOAGÊNCIA**, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/515689-PROCESSOS-DE-IMPEACHMENT-DE-COLLOR-E-DILMA-TEM-SEMELHANCAS-E-DIFERENCAS.html>> Acesso em: 8 ago. 2018.

<sup>8</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2017, p. 27.

Art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988: “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*”.

<sup>9</sup> Art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988: *ibid*.

<sup>10</sup> Art. 15, inciso V, e 37, § 4º da Constituição Federal de 1988: “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º”. Art. 37, § 4º: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A problemática da falta de aplicação da pena de inabilitação reside nas críticas e observações pontuais de doutrinadores e estudiosos, quanto à decisão que excluiu um possível efeito da condenação, por meio do fatiamento das sanções que trata o art. 52 § único da Constituição Federal de 1988, sem aparente previsão expressa para tanto.

Diante das diversas controvérsias, insere-se a seguinte indagação: Foi constitucional a decisão do Senado, que não aplicou a sanção de inabilitação apresentada no *impeachment* do ex-presidente Dilma?

Assim sendo, o objetivo geral deste trabalho é: (i) analisar a constitucionalidade da (s) sanção (ões) que foi (foram) imposta (s), à ex-presidente Dilma; (ii) apontar os principais argumentos que levaram o Senado, no seu papel de julgador, à aplicação de apenas uma das sanções, prevista no art. 52, § único da Constituição Federal de 1988; (iii) apurar considerações doutrinárias feitas ao caso e (iv) formar convicção sobre o grau de legitimidade constitucional da (s) sanção (ões) aplicada (s) ou não.

## **1.1 *Impeachment*: histórico e definições**

Em uma breve descrição histórica dos pontos mais relevantes do *impeachment*, cabe aqui mencionar o seu significado, origem, objetivo e casos mais emblemáticos que marcaram o instituto no âmbito internacional.

Traduzindo para o idioma português, *impeachment* quer dizer: impedimento, teve sua origem na Inglaterra e, era dirigido ao ministro do Monarca, pois este, não poderia ser atingido pelo *impeachment*, porque o Monarca se colocava acima do homem e das coisas. Se julgado procedente o ministro era destituído do cargo podendo ser condenado a morte. Por ter característica penal, era frequentemente confundido com o *bill of attainder*, que, conforme expõe Brossard, era um tipo de condenação decretada por lei, uma lei-sentença, pessoal e retroativa, no juízo de Esmein (punição rigorosa do inimigo).

Já os Estados Unidos da América, inspirados no modelo inglês do *impeachment*, deram contornos diferentes ao instituto, dando-lhe feição política, por

conferir ao Senado competência para seu julgamento. Alexander Hamilton, justifica que este contorno se dar, por se tratar de danos causados de maneira imediata à sociedade<sup>11</sup>. Note-se que, aqui, as funções de chefe de governo e de estado concentram-se na mesma pessoa, diferentemente do caso inglês, em que a chefia de estado e governo são exercidas por diferentes autoridades.

Mesmo sendo aplicado de formas diferentes, o objetivo do *impeachment*, conforme explicação de Brossard, é apenas um, “o de afastar do governo a autoridade que se pôr em conflito com a maioria da nação, representada pelo parlamento”.<sup>12</sup>

Para uma melhor compreensão do histórico do *impeachment*, cabe destacar dois casos emblemáticos, ocorridos na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos da América, conforme registra o Ministro Carlos Velloso:

Um dos mais importantes casos de *impeachment* ocorrido na Grã-Bretanha foi o do Conde de Sttraford, Ministro de Carlos I. Submetido ao *impeachment*, em 1640, foi recolhido à Torre de Londres. Temerosos, entretanto, do prestígio de Sttraford, que recebia ajuda direta de Carlos I, que compareceu à Câmara dos Lordes, pessoalmente, para defendê-lo, os Comuns recorreram ao *bill of attainder*, que foi votado pelos lordes. Sttraford foi, então, executado em praça pública.

**(Nos Estados Unidos da América)** [...] registra-se, ademais, o processo de *impeachment* instaurado na Câmara contra o Presidente Nixon, em 1973, que o levou a renunciar ao cargo. A Corte Suprema foi chamada a intervir. Com “vários juízes” nomeados por Nixon, “proferiu unanimemente o acórdão U.S. versus R. Nixon *et al.*, condenando-o à entrega das peças comprometedoras”, as fitas magnéticas que continham a revelação de que Nixon cometera perjúrio e tentara obstruir a ação da Justiça.<sup>13</sup> (Grifos nossos)

---

<sup>11</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O *impeachment* no constitucionalismo brasileiro. In: ALVIM, Eduardo Arruda et al. (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional**: em homenagem a Lenio Streck. 1ª edição. Rio de Janeiro: GZ, 2017, p. 303-329. [1105578] SEN TJD TST STF 341.2563 J95 JUH.

<sup>12</sup> BROSSARD, Paulo. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 34.

<sup>13</sup> VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O *impeachment* no constitucionalismo brasileiro. In: ALVIM, Eduardo Arruda et al. (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional**: em homenagem a Lenio Streck. 1ª edição. Rio de Janeiro: GZ, 2017, p. 303-329. [1105578] SEN TJD TST STF 341.2563 J95 JUH

Nota-se, ante o exposto, que o instituto do *impeachment* vem se modelando, desde sua origem, sendo inegável o seu caráter punitivo no Brasil, país em que vige o sistema presidencialista de convergência da chefia de estado e de governo.

## 1.2 Ponderações sobre a responsabilidade e legitimidade no âmbito do *impeachment*

É mister fixar conceitos prévios, para responder à questão-problema desta pesquisa, dentre eles, o instituto da responsabilidade do *impeachment* e da legitimidade.

Brossard esclarece que, pela busca efetiva da responsabilização da representação (má) exercida pelo agente político, o processo condizente do *impeachment* é fiel ao princípio de que toda autoridade deve ser responsável e responsabilizável.<sup>14</sup>

Sobre a responsabilização suscitada por Brossard, Daniel Falcão pondera:

Já ensinava José Cretella Júnior que a condenação em um processo de *impeachment* despe o condenado da túnica protetora que lhe outorgara o mandato popular, já que seu objetivo é desinvestir de funções públicas todo membro do Governo que, pela prática de crime de responsabilidade, fixado em lei, perdeu a confiança do povo. Assim, o processo de *impeachment* tem natureza político-administrativa, pois o acusado deve ser detentor de cargo político e o crime a ele imputado é de responsabilidade, e não comum.<sup>15</sup>

É relevante esclarecer as nuances desta responsabilidade suscitada no *impeachment*. Sobre este instituto, Ruy Rosado interpreta que:

A responsabilidade jurídica, sob o aspecto que nos interessa consiste na atribuição de uma sanção legal pela existência de fato causador de dano juridicamente apreciável. Essa sanção, consequência prevista no ordenamento legal para o caso, pode ser de natureza retributiva, isto é, penal, [...]; civil, aplicada com o intuito da reparação do dano, e política, cuja sanção principal consiste na perda do cargo, havendo em algumas legislações, como no Brasil, a possibilidade da pena de interdição, por um certo tempo, do exercício de outra função pública.[...] responsabilidade política é uma espécie

---

<sup>14</sup> BROSSARD, Paulo. **O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 4.

<sup>15</sup> FALCÃO, Daniel. Efeitos do julgamento do *impeachment* contra Dilma Rousseff. In: **JOTA**, 01 de setembro de 2016. Disponível em:< <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-e-feitos-julgamento-impeachment-contradilma-rousseff-01092016>> Acesso em: 27 jul. 2018.

do gênero responsabilidade jurídica, pois o procedimento do *impeachment*, o julgamento da acusação e o efeito que decorre do juízo de sua procedência são todos atos jurídicos, assim entendidos aqueles que estão regulados em uma norma dotada de coação, cujo descumprimento permite a imposição da consequência prevista, segundo um conceito formal do jurídico, que se aceita para o caso. [...] sua única finalidade se esgota com o afastamento do juiz do exercício da função e a perda do cargo (também sob o nome de remoção), com possibilidade de ser prevista a pena acessória de inabilitação para o exercício da função pública por um certo tempo. Além disso, esse tipo de responsabilidade se caracteriza porque não se baseia, “pelo menos de forma principal, na violação de deveres jurídicos, mas sobretudo em comportamentos (inclusive comportamentos de natureza privada, fora da atividade jurisdicional) valorizados com base em critérios políticos”. O procedimento é especial, o julgamento ocorre normalmente perante um órgão político, e a pena aplicada é política.<sup>16</sup>

Para um melhor esclarecimento, as “demais sanções cabíveis”, trecho que se encontra inserido no parágrafo único do artigo 52, da Constituição Federal de 1988, dizem respeito às demais esferas de responsabilizações jurídicas, que envolvam crimes comuns, de natureza cível ou ainda administrativa, distintas da responsabilização política, que é julgada no âmbito legislativo. Sérgio Borja, que foi o primeiro brasileiro a entrar com o pedido de *impeachment* contra o ex-presidente Collor de Mello, explica que:

Se, no entanto, ocorre a segunda hipótese, concomitância do ilícito penal, praticado na função, no cargo, há a subsunção. O crime é político e, neste caso, seu desdobrar é de duas índoles: o infrator, no foro privilegiado constitucional, responde pela perda do cargo, com as sanções de inabilitação para o exercício de função pública, mas encerrada a jurisdição constitucional, responde também pela infração comum, perante a justiça Criminal, na condição de cidadão comum desvestido dos privilégios do cargo presidencial.<sup>17</sup>

É importante destacar ainda, a definição e natureza do *impeachment*, onde o órgão político assume função jurisdicional. Neste contexto, o consultor Legislativo Gilvan Filho define que:

Na terminologia do direito constitucional, entende-se *impeachment* como sendo o processo em que é sancionada a conduta de autoridade pública, com destituição do cargo e imposição de pena de caráter político. [...] No Brasil, a

---

<sup>16</sup> AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Responsabilidade política e social dos Juízes nas democracias modernas. In: SLAIBI FILHO, Nagib; COUTO, Sergio (Coord.). **Responsabilidade civil: estudos e depoimentos no centenário do nascimento de José de Aguiar Dias, 1906-2006**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 382-408. Disponível em: <[http://www.ruyrosado.com.br/upload/site\\_producao intelectual/76.pdf](http://www.ruyrosado.com.br/upload/site_producao intelectual/76.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2018, p. 383-385.

<sup>17</sup> BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992, p. 63.

maioria da doutrina segue a paradigmática opinião do eminente PAULO BROSSARD que, respaldado na doutrina americana, reputa o instituto como possuidor de feição política, originando-se de causas políticas, objetivando resultados políticos, bem como instaurado e julgado segundo critérios políticos, embora não exclua, obviamente, a utilização de critérios jurídicos.<sup>18</sup>

Cumprir notar ainda que todas essas formas de responsabilização jurídica têm conexão pela autoria e materialidade dos fatos, ou seja, se, em uma das esferas – política, administrativa, civil ou penal for afastada um desses elementos, a imputação jurídica também fica comprometida nas demais esferas.

Sabe-se que o *impeachment* é disciplinado, pela Constituição Federal de 1988 em seus artigos 52 e 86, §§ 1º ao 4º (BRASIL, Constituição, 1988), e sua regulamentação consta da Lei 1.079/50, que foi em grande parte recepcionada pela Constituição Federal de 1988, com o objetivo de delimitar os casos excepcionais de que trata a Constituição Federal de 1988, os crimes de responsabilidade, e regular o processo de *impeachment*, especificando as condutas ilícitas e o seu processamento e julgamento, no caso de infrações penais comuns e crimes de responsabilidade, conforme leciona Sérgio Borja:

Assim, dentro desta linha de razão, a Lei nº 1.079, como todas aquelas que eram compatíveis com o ordenamento constitucional novo, foi recepcionada da mesma forma, possuindo validade e plena eficácia jurídica. É ela, portanto, no que é compatível com a Constituição, que regula a definição de direitos políticos e o processo para seu julgamento. [...] constata-se, no entanto, que a lei não foi recepcionada em sua integralidade, pois existem algumas matérias – que eram regidas pela Constituição anterior –, que são incompatíveis com as soluções adotadas pela atual.<sup>19</sup>

Sobre a legitimidade, Bonavides conceitua que esta, é mais ampla que a legalidade, ou seja, para que o julgamento seja justo, além de legal, é preciso que seja legítimo, vejamos:

Já a legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que ele é chamado a

---

<sup>18</sup> QUEIROZ, Gilvan. **O controle Judicial de Atos do Poder Legislativo: Atos políticos e iternacorporis**. Brasília. Editora Brasília Jurídica, 2001, p. 5.

<sup>19</sup> BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992, p. 35.

disciplinar. No conceito de legitimidade entram as crenças de determinada época, que presidem à manifestação do consentimento e da obediência.<sup>20</sup>

### 1.3 Metodologia e estrutura da monografia

Diante do exposto, demonstra-se a relevância do tema, por ser atual, atípico e despertar indagações, ainda não muito discutidas e exploradas no meio acadêmico. O tema apresenta minúcias indispensáveis ao exame, para se compreender o resultado obtido ou que deveria se obter na aplicação das sanções da ex-presidente Dilma.

O presente trabalho tem enfoque principal, na área do Direito Constitucional, mais especificamente, sobre a aplicação das sanções do *impeachment*, com foco nas decisões adotadas na sentença à luz do controle de constitucionalidade.

O método adotado foi qualitativo, mediante estudo de casos comparados, com base em revisão bibliográfica e pesquisas documentais e normativas. A pesquisa abrangeu, leis, revistas jurídicas, projetos de lei, Constituição Federal de 1988, Regimentos Internos do Senado Federal (RISF) e do Congresso Nacional (RICN), bem como análise de casos e dos argumentos jurisprudenciais, em Tribunais Superiores, nos períodos em que ocorreram os dois casos mencionados de *impeachment*, isto é, 1992 e 2016, com foco na já mencionada análise da legitimidade constitucional das sanções aplicadas no *impeachment* da ex-presidente Dilma.

O capítulo seguinte descreve o caso Dilma, no quesito que diz respeito às sanções impostas, tendo como ponto principal a análise da responsabilização político-jurídica, apresentando um paralelo, com o caso Collor, ante os fatos e argumentos

---

<sup>20</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição (revista e atualizada) – 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 14.

jurídicos que deram origem às suas respectivas condenações, a luz do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.<sup>21</sup>

O terceiro capítulo aborda uma análise comparativa, que sintetiza argumentos, no intuito de responder a questão-problema desta pesquisa e esclarecer dúvidas e críticas acerca dos casos em análise.

---

<sup>21</sup> Art. 52, parágrafo único, da Constituição de 1988: “Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente 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 da função pública, sem prejuízo das demais sanções cabíveis”.

## 2. DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E DAS SANÇÕES IMPOSTAS NA DECISÃO DO *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF E FERNANDO COLLOR

O resultado de incertezas do julgamento da ex-presidente Dilma é motivo de questionamentos e imprevisões jurídicas, por conta das consequências da decisão proferida pelo Senado Federal.

### 2.1. Fundamentos da decisão do *impeachment* de Dilma Rousseff

O resultado do processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma teve como base a emissão de decretos de suplementação orçamentária, em 2015, e de operações de crédito conforme relata Vitor Santos em seu artigo:

No caso de Dilma, o processo de *impeachment* se baseou na emissão de decretos de suplementação orçamentária em 2015. De acordo com a acusação, isso fere a Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê que não se pode gastar mais do que se arrecada. As chamadas pedaladas fiscais seriam crime de responsabilidade, algo que a defesa de Dilma contesta.<sup>22</sup>

As emissões dos decretos, segundo a denúncia, aconteceram sem autorização do Congresso Nacional, enquanto as pedaladas formaram a operação de crédito proibida pela LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>23</sup>

Neste sentido, foi a ex-presidente Dilma Rousseff, em decisão proferida no dia 25 de agosto de 2016, declarada culpada, por contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e por editar decretos de crédito suplementar, sem autorização do Congresso Nacional, e implicada no art. 85, inciso

---

<sup>22</sup> SANTOS, Vitor. Processos de *impeachment* de Collor e Dilma têm semelhanças e diferenças. In: **RADIOAGÊNCIA**, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/515689-PROCESSOS-DE-IMPEACHMENT-DE-COLLOR-E-DILMA-TEM-SEMELHANCAS-E-DIFERENCAS.html>> Acesso em: 8 ago. 2018.

<sup>23</sup> A íntegra do pedido de *impeachment* de Dilma apoiado pela oposição. **Congresso em Foco**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

VI<sup>24</sup>, e art. 167, inciso V<sup>25</sup>, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7<sup>26</sup>, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/50.<sup>27</sup>

No entanto, é necessário mencionar que, antes da votação do relatório, apresentado, foi apresentado, pelo Partido dos Trabalhadores, mesmo Partido da então Presidente, o Requerimento nº 636, de 2016, em que, conforme leitura do 1º Secretário da Mesa, Senador Vicentinho Alves, solicitando o destaque para votação em separado - DVS da expressão “*ficando em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos*”, ou seja, pediu-se tratamento diferenciado para essa parte da sanção.

Para se votar o requerimento, é necessária aprovação do Plenário. Contudo, pelo parágrafo único do art. 312 do RISF,<sup>28</sup> por se tratar de requerimento apresentado por bancada de partido, não seria necessária esta aprovação, sendo processado o destaque de maneira automática. Caso fosse votado, porém, a aprovação do destaque de bancada também dependeria do alcance do quórum para votação, que em geral é de maioria simples, ou seja, a maioria dos votos com a presença da maioria absoluta dos Senadores.

No *impeachment*, entretanto, tal quórum deveria ser o mesmo da primeira votação. O acatamento do destaque sem votação no Plenário teve como

---

<sup>24</sup> Art. 85, incisos VI, e art. 167, inciso V, da Constituição de 1988: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V I – a lei orçamentária”.

<sup>25</sup> Art.167 “São vedados: V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

<sup>26</sup> Art. 10, itens 4, 6 e 7, da Lei nº 1.079/1950: “São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: 4 – Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária; 6 – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou não de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7 – deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei”.

<sup>27</sup> Art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/1950: “São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: 2- Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem formalidades legais; 3 – Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal”.

<sup>28</sup> Art. 312, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal: “Independará de aprovação do Plenário o requerimento de destaque apresentado por bancada de partido(...)”. Cumpre acrescentar que tal parágrafo foi acrescido ao Regimento Interno, pela Resolução do Senado Federal nº 8, de 29 de março de 2016, isto é, menos de um mês antes do recebimento da Denúncia oriunda da Câmara dos Deputados.

consequência a separação da sanção de inabilitação. A discordância em relação à aprovação automática do pedido de destaque, no caso específico, exigira que os discordantes do fatiamento angariassem votos para que o destaque fosse efetivamente votado em Plenário. O que se percebe, diante do resultado da votação, é que os partidos não fecharam um posicionamento contra tal separação.

Como já mencionado, a condenação imposta, pela procedência do texto não destacado, foi a perda de cargo de Presidente da República Federativa do Brasil, por cometimento dos crimes de responsabilidade mencionados, com votação nominal e eletrônica, apurada em 61 votos a favor e 20 votos contrários. Com o quórum completo de 81 Senadores, em votação subsequente, sobre a pena de inabilitação, se obteve o resultado de 42 votos favoráveis à sanção, 36 contrários e 3 abstenções, ficando afastada a pena de inabilitação das funções públicas, uma vez que votada a parte destacada, esta somente integraria o texto se for aprovada. Nesse caso, houve a retirada da parte destacada “por não ter obtido os votos previstos para a condenação”<sup>29</sup> (ANEXO A – Cópia da decisão do julgamento de Dilma Rousseff pelo Senado Federal e ANEXO B – Resultado da primeira votação do julgamento de Dilma Rousseff).

Para uma melhor compreensão, na segunda votação, 42 senadores votaram favoráveis à aplicação da pena de inabilitação, e 36 contrários, dentre estes 36 Senadores, 16 foram favoráveis a destituição do cargo de presidente (perda do cargo), na primeira votação, no entanto votaram pela manutenção dos direitos políticos. Segue abaixo lista dos 16 senadores que votaram pela destituição da ex-presidente Dilma da Presidência, mas votaram contrários a aplicação da pena de inabilitação para exercer cargos públicos: Acir Gurgacz (PDT-RO); Antonio Carlos Valadares (PSB-SE); Cidinho Santos (PR-MT); Cristovam Buarque (PPS-DF); Edison Lobão (PMDB-MA); Eduardo Braga (PMDB-AM); Hélio José (PMDB-DF); Jader Barbalho (PMDB-PA); João Alberto Souza (PMDB-MA); Raimundo Lira (PMDB-PB); Renan

---

<sup>29</sup>SENADO FEDERAL. **Sentença de Impeachment**. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/02/conclusao-do-processo-de-impeachment-no-senado-e-o-grande-destaque-da-semana>> Acesso em: 7 jul. 2018.

Calheiros (PMDB-AL); Roberto Rocha (PSB-MA); Rose de Freitas (PMDB-ES); Telmário Mota (PDT-RR); Vicentinho Alves (PR-TO); Wellington Fagundes (PR-MT).

Do mesmo modo, à princípio os 3 senadores abaixo votaram pelo também afastamento de Dilma da Presidência, mas se abstiveram na segunda votação, pela inabilitação, mesmo sem contestarem o fatiamento: Eunício Oliveira (PMDB-CE); Maria do Carmo Alves (DEM-SE); Valdir Raupp (PMDB-RO)<sup>30</sup> (ANEXO C - Resultado da segunda votação do julgamento de Dilma Rousseff).

Diante destes resultados, visto que, após apresentado o destaque, alguns senadores questionaram sobre o cabimento deste e sobre a natureza do que se estava votando, nota-se a falta de orientação por parte das demais bancadas, cuja articulação possibilitaria a contestação da manobra processual apresentada. Isso fica ainda mais evidente, quando verificado que oito senadores do MDB votaram favorável a perda de cargo e contrários a aplicação da sanção de inabilitação.

## 2.2. Fundamentos da decisão do *impeachment* de Collor de Mello

O caso Collor se desenrolou com aspectos bem diferentes, se comparado com o caso Dilma. Esse caso também trouxe mudanças significativas, para o processamento do *impeachment*, que foram utilizadas como parâmetro de interpretação na aplicação da norma em apreço. Por este motivo, é fundamental que sejam tratados aqui os fatos que motivaram o *impeachment* de Collor e suas consequências jurídicas, ou seja, as imputações e sanções aplicadas a este caso.

Cabe observar que, logo no início da sessão de julgamento, houve a leitura da carta com o pedido de renúncia, por parte do ex-presidente Collor, que tinha como

---

<sup>30</sup> SENADO FEDERAL. Conclusão do processo de impeachment no Senado é o grande destaque da semana. In: **Senado Notícias**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/02/conclusao-do-processo-de-impeachment-no-senado-e-o-grande-destaque-da-semana>>. Acesso em: 28 de mar. de 2018.

objetivo sustar o seu processo por perda de objeto, porém, a renúncia não obteve êxito, pois o processo prosseguiu.<sup>31</sup>

A denúncia<sup>32</sup> por crimes de responsabilidade, que conduziu o *impeachment* contra o ex-presidente Collor, foi julgada procedente e o mesmo declarado culpado, por 76 votos a 3, e condenado à perda do cargo, com inabilitação por oito anos sem votação em separado. Conforme o Item 10 da decisão, além de constar do processo pertinente, a sanção também está expressa em resolução do Senado.<sup>33</sup> Collor foi incurso no artigo 85, IV e V, da Constituição Federal de 1988<sup>34</sup> e nos artigos 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079/50,<sup>35</sup> ou seja, os fundamentos para justificar esta imputação foram distintos dos do caso Dilma.

A decisão emitida pelo Senado Federal foi materializada, pela Resolução 101, de 1992, que tratou especificadamente sobre as sanções impostas. Neste sentido, julgou prejudicada a aplicação da sanção de perda do cargo, em decorrência da renúncia ao mandato apresentada por Collor, declarando a extinção desta parte do processo. Além disso, no art. 3º da Resolução 101 de 1992, em razão dos crimes de responsabilidade cometidos por Collor, foi aplicada a sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup>CARVALHO, Katia de. **Síntese do rito processual seguido no *Impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015, Brasília, DF, dez. 2015. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2015\\_26571\\_sintese-rito-impeachment-collor\\_katia-de-carvalho](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho)> Acesso em: 8 ago. 2018, p. 6.

<sup>32</sup>CÂMARA DOS DEPUTADOS. Denúncia por crimes de responsabilidade contra o Senhor Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, oferecida pelos cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenère Machado. **Diário do Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1992SUP.pdf>>. Acesso em: 28. Jul. 2018.

<sup>33</sup>SENADO FEDERAL. **Autos do processo de "impeachment" contra o Presidente da República: (diversos nº 12, de 1992)**. Autos\_impeachment\_V4, p. 760-767, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/518943>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

<sup>34</sup> Art. 85, incisos IV e V, da Constituição de 1988: "São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: IV – a segurança interna do País; V – a probidade na administração".

<sup>35</sup> Art. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950: Art. 8º "são crimes contra a segurança interna do País: 7 – permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública"; art. 9º "são crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 7 – proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo".

<sup>36</sup>SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 101, de 1992**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=564156&tipoDocumento=RSF&tipoT exto=PUB>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

Apenas a título de esclarecimento, os Consultores do Senado, João Trindade e Juliana Oliveira lembram que a referida Resolução editada pelo Senado Federal, ao final do processo é apenas a evidência do resultado, a forma que toma a decisão, e não uma proposição legislativa propriamente dita, inclusive por não constar do rol taxativo do RISF, art. 211, que define em que consistem as proposições legislativas.<sup>37</sup>

Após esse resultado, foi impetrado por Collor o Mandado de Segurança nº 21.689/DF, pedindo ao Supremo Tribunal Federal a anulação da Resolução 101/1992, para devolução dos direitos políticos suspensos, inclusive revogação da aplicação da pena de inabilitação por oito anos. O Mandado de Segurança foi indeferido e, na ementa do acórdão nos itens IV e VI, o Relator, Ministro Carlos Velloso pontua que:

IV. No sistema do direito anterior à Lei nº 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis nºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo, [...] emprestando-se à pena de inabilitação o caráter de pena acessória. [...]. No sistema atual, da Lei nº 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade.

VI. [...] A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de “*impeachment*”.<sup>38</sup>

Como apresentado inicialmente neste trabalho, as dúvidas quanto à constitucionalidade da decisão, que aplicou ao caso Dilma apenas uma das penas impostas, pelo parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988, produz incertezas. Conforme a matéria jornalística citada, no início deste trabalho, questiona – se a possibilidade do registro da candidatura da ex-presidente Dilma ser barrada pelo Superior Tribunal Eleitoral. Nota-se que a decisão do Senado promoveu o enfraquecimento da segurança jurídica, que estabelece parâmetros objetivos para o

---

<sup>37</sup> CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 6 de abr. 2017, p. 32.

<sup>38</sup>SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 21.689**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, publicado no Diário do Judiciário 7 de abril de 2015, p. 1. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21689.pdf>> Acesso em: 26 ago. 2018.

controle e racionalização da interpretação, de acordo com Inocêncio Mártires Coelho.<sup>39</sup>

A interpretação, nas palavras de Konrad Hesse, possibilita a mutação constitucional, mas exclui um rompimento constitucional, um desvio do texto ao caso particular.<sup>40</sup> Caso não sejam observados esses parâmetros, ocorre a produção de uma decisão ineficiente, marcada pela insegurança das relações sociais. Nesta acepção, a função jurisdicional exercida mediante interpretação também alcança o Senado Federal no processo de julgamento do *impeachment*, sendo, a decisão política juridicamente ineficiente por não dirimir todas as controvérsias pertinentes à imputação efetivada.

Os fatos e fundamentos do caso Dilma em nada se comparam ao caso Collor. A única coincidência é que a ambos foi aplicada apenas uma das penas principais, porém, os motivos para se chegar ao resultado são bem diferentes. Neste contexto, é inegável que a interpretação dada ao julgamento de Dilma utiliza-se dos argumentos empregados por Collor, argumentos esses rejeitados pelo Supremo Tribunal Federal, à época, conforme a transcrição do voto citado do Ministro Carlos Velloso.

Veremos, a seguir, a análise comparativa dos casos em estudo, onde serão sistematizados os argumentos abordados, no sentido de elucidar dúvidas, e sugerir mudanças que possam colaborar para uma melhor aplicação do instituto do *impeachment*, com resultados justos, dando respostas legítimas à sociedade, que deposita nos seus representantes essa missão.

---

<sup>39</sup> COELHO (2003) citado por CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. ***Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade***. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209), p. 33.

<sup>40</sup> HESSE, Konrad. ***Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha***. 20. ed. Porto Alegre: Luíz Afonso Heck, 1998, p. 69.

### **3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARGUMENTOS UTILIZADOS PARA VOTAÇÃO, E SUAS CONSEQUÊNCIAS SOBRE AS DECISÕES DO IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF E COLLOR DE MELLO**

Indagações, dúvidas e entendimentos diversos surgem a qualquer tempo, por parte daqueles que se dedicam ao estudo dos institutos jurídicos como, o *impeachment*, em especial no que diz respeito, para ambos os casos, às sanções objeto deste estudo. Correto é que a observação dos detalhes em torno do instituto e principalmente das decisões fornece argumentos para compreender e identificar as nuances de cada caso.

Inicialmente, a sucinta comparação sobre as diferenças nas votações a respeito da cassação do mandato do ex-presidente Collor de Mello e da ex-presidente Dilma Rousseff também chama a atenção. Vejamos: Collor de Mello teve 76 votos a favor e 3 votos contra as sanções de perda do cargo e inabilitação.<sup>41</sup> No caso Dilma Rousseff, antes de se iniciar a votação, a Bancada do Partido dos Trabalhadores solicitou o destaque da expressão: “ficando, em consequência, inabilitada de qualquer função pública pelo prazo de oito anos”, ou seja, que fosse votada separadamente a sanção de inabilitação. Votação esta, em que seria necessário o mesmo quórum de 2/3 utilizado na primeira votação, para se legitimar a decisão de aprovação do destaque e efetivar a aplicação ou não da sanção em questão.

Todavia, o destaque não foi votado e, em um primeiro momento, votaram pela perda do cargo 61 Senadores e 20 foram contra. Em seguida, foi votada a parte destacada, para decidir sobre a aplicação ou não da sanção de inabilitação da função pública à ex-presidente Dilma: O placar foi de 42 votos favoráveis à aplicação da sanção de inabilitação, 36 votos contrários e três abstenções,<sup>42</sup> sendo dez votos de peemedebistas dentre os 36 contrários, o que sinaliza a intensidade das controvérsias

---

<sup>41</sup> SENADO FEDERAL. **Autos do processo de "impeachment" contra o Presidente da República: (diversos nº 12, de 1992)**. Autos\_impeachment\_V4, p. 760-767, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/518943>> Acesso em: 7 jul. 2018.

<sup>42</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. **Impeachment: O Julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal / Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, SAJS, 2016, p. 634,635,654 – 659.

acerca desta decisão que foi majoritária, mas não obteve o quórum de 2/3 como a primeira votação.

### **3.1 Argumentos para DVS e suas consequências sobre a decisão de não aplicação da sanção de inabilitação no julgamento de Dilma Rousseff**

No caso Dilma, quanto ao argumento apresentado por Fabiane e Bandeira, de que o artigo 68 da Lei nº 1.079/50 está vigente, por não ter havido pronúncia por parte do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 378, Ferraz Júnior descreve que:

A distinção entre norma-origem e norma-derivada funda-se na subordinação e possibilita a hierarquia. Sua importância é decisiva para resolver problemas resultante do conflito de normas, ao podermos verificar que estão em posição hierárquica diferente. Assim, as normas constitucionais são normas-origem para as normas legais, pois a constituição subordina hierarquicamente as leis ordinárias: havendo contradição entre elas, prevaleceria aquela sobre estas.<sup>43</sup>

Validando tais afirmações, Bobbio leciona que:

O critério hierárquico, chamado também de *lex superior*, é aquele pelo qual, entre duas normas incompatíveis, prevalece a hierarquicamente superior: *lex superior derogat inferior*. [...] Uma das consequências da hierarquia normativa é justamente esta: as normas superiores podem revogar as inferiores, mas as inferiores não podem revogar as superiores. A inferioridade de uma norma em relação a outra consiste na menor força de seu poder normativo; essa menor força se manifesta justamente na incapacidade de estabelecer uma regulação que esteja em oposição à regulamentação de uma norma hierarquicamente superior.<sup>44</sup>

Portanto, é possível dizer que o fato de a norma expressa no art. 68 da Lei nº 1.079/50, não ter sido objeto de pronúncia na ADPF 378, não justificaria por si só sua utilização frente à norma de hierarquia superior, disposta no art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>43</sup> FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2001, p. 122-123.

<sup>44</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste Leite dos Santos. 10ª edição. Brasília, DF: Editora UNB, 2006, p.93.

De início, sabe-se que a Lei Especial nº 1.079/50, que dispõe sobre os Crimes de Responsabilidade, deve ser interpretada à luz da Constituição Federal de 1988, nossa Lei Maior. Por esse motivo, o art. 52, inciso I, parágrafo único dispõe sobre o julgamento e as sanções aplicadas, caso tenha o presidente da República praticado crime de responsabilidade. As duas penas, que são cumulativas, serão aplicadas para que seja efetivada a função plena de responsabilização pelos crimes de responsabilidade. Consoante, Brossard afirma que:

Os atos do Presidente são – ou devem ser – como que irradiações da Constituição; a ela devem guardar fidelidade e adequação. Quebrada esta identidade pelo Presidente da República, a Constituição estabelece mecanismo em virtude do qual, sobre o Presidente infiel, vão incidir sanções políticas. Cometeu ela ao Congresso a tarefa de aplicá-las. A sanção recai sobre o agente do poder estatal, não sobre o súdito do poder.<sup>45</sup>

Como se vê, não há motivo para mitigação do representante da vontade pública que falhou no exercício do seu mandato. Pelo contrário, as sanções em tese deveriam ser agravadas pelo mau exercício da função pública de natureza política.

A causa de tantas incertezas, quanto aos efeitos futuros e à constitucionalidade da não aplicação da pena de inabilitação, é o principal objeto desta pesquisa. Por isso, este estudo comparativo trouxe argumentos que nos ajudam a entender o alcance e os efeitos da decisão proferida. A vista disso, os institutos da legitimidade e da responsabilidade são invocados.

Com efeito, quanto à legitimidade da decisão proferida pelo Senado Federal, enquanto órgão julgador, o art. 52, inciso I da Constituição Federal de 1988,<sup>46</sup> autoriza o Senado para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República. Nesse sentido, a decisão proferida no *impeachment* da ex-presidente Dilma possui presunção de legitimidade, por emanar do órgão competente.

---

<sup>45</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p.126-127.

<sup>46</sup> Art. 52, inciso I, da Constituição Federal de 1988: “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”.

No entanto, segundo exposto na Seção 2.1, as duas votações apresentarem resultados bem diferentes, que demonstram as controvérsias e inseguranças decorrentes da segunda votação. Como exercício contrafactual, pode-se intuir que, caso houvesse apenas uma votação, em que fossem aplicadas as sanções conjuntamente, conforme a norma delimita, o resultado seria outro. Em seu voto, no julgamento do *impeachment*, o senador Renan confessa o intento de abrandamento da sanção, como se fosse algo facultado ao órgão julgante:

Afastar a Presidente da República é constitucional. Pode-se afastar na forma da Constituição e da democracia? Pode, mas não é da Constituição inabilitar a Presidente da República como consequência do seu afastamento; não, essa decisão terá que ser tomada aqui, pelo Plenário do Senado Federal. E, no Nordeste, costumam dizer uma coisa com a qual eu não concordo: “Além da queda, coice”. Nós não podemos deixar de julgar, mas nós não podemos ser maus, desumanos.<sup>47</sup>

A Lei nº 1.079/50 não traz regra alguma sobre dosimetria da pena, apenas faz menção à sanção de “perda de cargo e a inabilitação”, em seu art. 2º. Sobre a dosimetria, Nucci cita a lição de Hungria:

‘Os preceitos sobre causas discriminantes, excludentes ou atenuantes de culpabilidade ou de pena, ou extintivas de punibilidade, constituem *jus singulare* em relação aos preceitos incriminadores ou sancionadores, e, assim, não admitem extensão além dos casos taxativamente enumerados’ (*Comentários ao Código Penal*, v. 1, t. I, p. 92).<sup>48</sup>

Pelas palavras do professor Flávio Bastos, citado no Capítulo 1º deste trabalho, a decisão de não aplicação da sanção de inabilitação se deve aos quesitos que dizem respeito a: critério pessoal em relação ao réu; dosimetria e agravante da pena, dentre outros. Ante o apresentado, a justificativa da decisão, nada discorre a respeito da dosimetria, ou proporcionalidade das penas aplicadas, como motivo para o “fatiamento” das penas, mas apenas recorre ao disposto no art. 312, inciso II do

---

<sup>47</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. **Impeachment: O Julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal / Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, SAJS, 2016, p. 658.

<sup>48</sup> NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal – Parte Geral e Especial**. 7ª edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 98.

Regimento Interno do Senado Federal–RISF, que faculta o destaque de partes de qualquer proposição.<sup>49</sup>

No contexto apresentado, pelo professor Flávio Bastos, a decisão proferida pelo Senado Federal apresenta o entendimento de que a ex-presidente Dilma foi autora, mas sua responsabilidade inexistente, ante os critérios pessoais, o que em tese desconstrói e desconstitui a configuração de ilicitude que deflagraria a imputação de crimes de responsabilidade.

Todavia, para o mesmo Senado Federal aceitar a denúncia e julgá-la procedente, foi preciso confirmação de autoria e materialidade, ou seja, da antijuridicidade da conduta, averiguada preliminarmente pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, pelo Plenário da Câmara dos Deputados e pela Comissão processante do Senado Federal, seguida pela pronúncia do Plenário deste mesmo Senado por maioria qualificada.

O resultado da perda do cargo sem a restrição dos direitos políticos, que necessariamente integra a responsabilização jurídica-política parece disponível ao órgão jurisdicional como solução constitucionalmente possível muito menos adequada. Caso falte um destes elementos, autoria e materialidade, faltaria a tipicidade, ou seja, a justa causa para o recebimento e o prosseguimento da denúncia. A propósito, como já mencionado, materialidade e autoria são os elementos de conexão das várias esferas de responsabilização jurídica.

Ante o exposto, os crimes de responsabilidade em nada se confundem com o direito penal. Mafei, em seu estudo, delimita que, as regras do processo de *impeachment* estão descritas, no art. 85, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, o que já desconstrói a natureza penal atribuída aos “crimes de responsabilidade”. Se estes abarcassem a responsabilidade penal, não existiria o parágrafo único do art. 85, ao dizer que: “Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Portanto, se existe o

---

<sup>49</sup> SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno)**. Art. 312, inciso II. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>>. Acesso em: 6 ago. 2018.

parágrafo único, é porque os casos regulados no *impeachment* não estão contemplados a priori na regra do art. 22, inciso I, da Constituição de 1988.<sup>50</sup>

Para uma melhor percepção dessas diferentes imputações jurídicas, Brossard argumenta que se trata de direito disciplinar, com conteúdo e natureza diferentes. Crimes de responsabilidade não são crimes, no sentido exato do termo, são infrações políticas estranhas, isentas, ao direito criminal, comum e especial.<sup>51</sup>

No que diz respeito à dosimetria, abordada como uma justificativa para a não aplicação das duas sanções, levando-se em conta o critério pessoal da ex-presidente Dilma, vale dizer que não há evidências de uma autorização constitucional explícita para modular as sanções. Tanto é assim que houve a necessidade de se construir uma interpretação processual baseada no Regimento Interno do Senado Federal – RISF, para buscar o fatiamento das imputações, que não se podiam cindir, por falta de previsão constitucional, para, ao final, obter-se o resultado material sem assento constitucional.

É essencial, nessa análise, que fique inequívoco o tipo de responsabilização dirigida à ex-presidente Dilma. Trata-se da responsabilização puramente jurídico-político, dentre as espécies de responsabilidade descritas pela Seção 1.2 deste trabalho. O Ministro Luiz Fux em seu voto, na ADPF 378-DF, afasta a expressão “crime de responsabilidade” de qualquer vínculo penal, demonstrando a forma mais pura do instituto:

Seria o caso de dizer mais, Senhor Presidente: não obstante, se aduza à expressão “crime de responsabilidade”, a rigor, não se pode aplicar analogicamente o Código de Processo Penal (CPP) a esse tipo de apuração político-jurídica. Esses crimes de responsabilidade só têm o nome (nomen iuris) de “crime” de responsabilidade, mas não têm nenhuma sanção penal (em sentido estrito), porque crimes, ipso facto et iure, não o são. Trata-se de infrações político-administrativas que ensejam grau qualificado de relevância

---

<sup>50</sup> RABELO QUEIROZ, Rafael Mafei. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. **Revista Eletrônica de Direito Público**, vol. 4, nº 2, São Paulo, 2017, p.14. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v4n2/v4n2a11.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2018.

<sup>51</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 58.

institucional e constitucional pelo papel desempenhado pelas autoridades que se sujeitam a esse crivo de responsabilização.<sup>52</sup>

Em face da autoria, da materialidade e da responsabilidade tratadas no *impeachment*, Michel Temer discorre que:

O processo de responsabilidade se inicia na Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação. [...]. Essa autorização significa a existência de fortes indícios da prática do delito gerador da acusação. [...]. Para autorizar, a Câmara dos Deputados processará a acusação, instruindo o processo, que será remetido ao Senado Federal. Este julgará. [...]

O art. 52, parágrafo único, fixa duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

A inabilitação para o exercício de função pública não decorre de perda do cargo, como à primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilização. Não é pena acessória. É, ao lado da perda do cargo, pena principal. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício – já agora não das funções daquele cargo de que foi afastado, mas de qualquer função pública, por um prazo determinado.

Essa a consequência para quem descumpriu deveres constitucionalmente fixados.

Assim, porque responsabilizado, o Presidente não só perde o cargo como deve afastar-se da vida pública, durante oito anos, para “corrigir-se”, e só então poder a ela retornar.<sup>53</sup>

Registra-se que, apesar de comprovadas autoria e materialidade, assim como a punibilidade pelos atos praticados, a decisão do órgão julgante se apresenta obscura, pois inexistente a fundamentação, na decisão do Senado, que diz respeito à não aplicação da pena de inabilitação. A segunda votação, subsequente àquela de afastamento, correspondente à pena de inabilitação, obteve o resultado de 42 votos favoráveis, 36 contrários e três abstenções, ficando afastada “por não ter obtido os votos previstos para a condenação”,<sup>54</sup> sem previsão constitucional para tanto.

---

<sup>52</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-DF**, Relator Ministro Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, fl. 267. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>> Acesso em: 27 jul. 2018.

<sup>53</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p.170-171.

<sup>54</sup> SENADO FEDERAL. **Sentença do Impeachment Contra Dilma Rousseff**. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>> Acesso em: 7 jul. 2018.

Vale lembrar que nossa Constituição de 1988, conforme art. 1º, dispõe que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito, ou seja, os representantes eleitos pelo povo elegeram a chamada democracia indireta, como bem define Cláudia Mara e César Leandro:

A democracia indireta ou representativa é aquela em que o povo governa por meio de representantes eleitos periodicamente pelo próprio povo, que tomam em seu nome e no seu interesse as decisões políticas, envolvendo assim o instituto da representação.<sup>55</sup>

A necessidade da fundamentação de decisões, mesmo no âmbito do *impeachment*, surge em meio ao voto do Ministro Fachin na ADPF 378/DF, que trata da necessidade de fundamentação na decisão da Comissão Especial, em decorrência do princípio do contraditório, pois os fundamentos ali dispostos permeiam as deliberações dos julgadores, num primeiro momento, mas também daqueles a quem eles representam, e rerepresentam num segundo momento. Assim, a justificação bem informada das decisões públicas se faz necessária não apenas ao acusado, como forma de provimento dos meios potenciais, e materialmente aptos a influenciar o resultado processual, mas também do exercício adequado da cidadania pelo povo em geral.

O requisito de fundamentação das decisões judiciais afeta também o processamento dos crimes de responsabilidade que autorizem o *impeachment* do Presidente da República e, na perspectiva de um julgamento jurídico-político, a fundamentação conseqüentemente atende os deveres democrático e republicano inarredáveis de prestação de contas aos seus mandatários representados,<sup>56</sup> que é, segundo Pederiva, um dever jurídico de prestação do representante que se renova a

---

<sup>55</sup> VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; RABELO, Cesar Leandro de Almeida. A Participação da Sociedade Brasileira nas decisões do Governo a luz da Democracia Digital. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10708&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10708&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 2 set. 2018.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-DF**, Relator Ministro Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, fl. 99-101. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>> Acesso em: 22 ago. 2018.

cada instante, diferentemente das obrigações, que se esgotam pela prestação, e dos ônus, que ficam na exclusiva discricionariedade do prestador (*accountability*).<sup>57</sup>

Neste sentido, parece fora do atual contexto constitucional de Estado Democrático de Direito a observação do Ministro Barroso, que caberia perfeitamente num estado de direito não democrático, como foi o anterior regime constitucional brasileiro:

É inegável que o processo de *impeachment* tem uma dimensão política, tanto pela natureza dos interesses em jogo e das pessoas envolvidas, como, notadamente, por duas circunstâncias: a) não podem os órgãos do Poder Judiciário rever o mérito da decisão proferida pela Casa Legislativa; b) a decisão não deve reverência aos rigores de objetividade e motivação que se impõem aos pronunciamentos judiciais (CF, art.93, IX).<sup>58</sup>

Conforme abordado, no voto do Ministro Fachin, é possível verificar que o devido processo de julgamento do Presidente da República acontece, de forma democrática, quando não apenas a comissão Especial, em seu parecer, sobre a denúncia, apresenta a fundamentação, quanto aos ilícitos cometidos, mas também as decisões do Plenário sobre o tema estão justificadas conforme os requisitos democráticos deliberativos. Nota-se que a mesma deficiência de fundamentação se reproduz, na decisão do caso Dilma, ao justificar a perda do cargo.

Interessa notar ainda que, a equiparação da Denúncia a proposição legislativa sujeita ao destaque determinaria também a incidência do art. 238 do Regimento Interno, pelo que, as proposições devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita, com expressa exceção dos requerimentos.

O que se pode confirmar, mais uma vez, é que a fundamentação da segunda votação não se encontra evidenciada, por que não há evidente previsão constitucional para essa segunda votação, acerca das sanções que são principais, e com aplicação conjunta muito menos para sua dosimetria. Tanto é assim que não se apresentam

---

<sup>57</sup> PEDERIVA, João Henrique. ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, [S.l.], v. 1, n. 2, sep. 2009. ISSN 1984-3925. Disponível em: <<https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/108>>. Acesso em: 10 set. 2018.

<sup>58</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Impeachment* – Crime de responsabilidade – Exoneração do Cargo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, abr. 1998. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47174>> Acesso em: 22 ago. 2018. Doi: <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v212.1998.47174>.

argumentos constitucionais que justifiquem tais desdobramentos da atuação jurídica do Senado Federal que resultou na decisão de não imputação em apreço.

Diante da decisão de não aplicação da sanção de inabilitação e dos argumentos apresentados para tanto, a interpretação dada ao parágrafo único do art. 52, da Constituição Federal de 1988, no caso Dilma, por se tratar de norma constitucional, aparentemente contradiz os ensinamentos abordados por Ana Paula Ávila:

Em nosso sistema, a atualização pode ocorrer com alterações formais ao texto da Constituição, mediante o exercício do poder constituinte derivado, consubstanciado na aprovação de emendas constitucionais pelo Poder Legislativo nos termos do art. 60 da Constituição brasileira de 1988. Este dispositivo estabelece dois turnos de discussão e aprovação das emendas, por maioria qualificada de três quintos, garantindo a rigidez e supremacia da Constituição em nosso sistema.

Também podem ocorrer alterações informais pela via interpretativa, nos casos em que a jurisprudência fixa uma nova compreensão e concretização (*law in action*) do dispositivo que, em seu enunciado (*law in books*), mantém seu texto intacto. [...]

Por isso, ao tratarmos de interpretação constitucional, não podemos ignorar os cuidados necessários para impedir que o intérprete chegue a soluções hermenêuticas contrárias ao sentido literal do texto, agindo como se fosse o poder constituinte. Nesse ponto, resgata-se a advertência de Konrad Hesse: a preservação da titularidade do poder constituinte e da soberania popular exigiriam, num tal caso, a própria alteração do texto pelas vias formais, pois “se o sentido de uma proposição normativa não pode mais ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável” (op cit., p.23).<sup>59</sup>

No contexto abordado acima, outra observação importante remete ao quórum qualificado para decidir sobre o destaque da norma constitucional. Por exemplo: uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), seria aprovada com o quórum obtido na primeira votação, pois, de acordo com o art.60, § 2º, da Constituição Federal de 1988,<sup>60</sup> é necessário a obtenção de 3/5 dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, ou seja, no Senado se obteve 61 votos na primeira votação.

---

<sup>59</sup> AVILA, Ana Paula Oliveira. Mutação constitucional e a decisão condenatória do *Impeachment*: o legado didático de Lewandowski. In: **Revista Colunistas Direito do Estado**, num. 265, 2016. Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ana-Paula-Oliveira-Avila/mutacao-inconstitucional-a-decisao-condenatoria-do-impeachmentolegado-didatico-de-lewandowski->>. Acesso em: 25 ago. 2018.

<sup>60</sup> Art. 60, § 2º, da Constitui o Federal de 1988: “A Constitui o poderá ser emendada mediante proposta: §2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”.

Portanto, seria aprovada, porque o requisito de, pelo menos, 49 votos dos Senadores foi atendido. Todavia, com o resultado da segunda votação, que foi de 42 votos pela aplicação da sanção, não se aprovaria nem em uma PEC. Tal reflexão demonstra quão rígido e condicionado é o procedimento de *impeachment* no Brasil, visto que, seu quórum de 2/3 é maior que o da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) e, conseqüentemente, não se vislumbrou autorização para que fosse alterado ao longo das sucessivas imputações relativas ao mesmo autor e à mesma materialidade, isto é, fatos e fundamentos jurídicos.

É relevante destacar que, no âmbito do julgamento do *impeachment*, com fulcro no art. 38 da Lei nº 1.079/50, os Consultores do Senado explicam que deveria ser usado subsidiariamente o CPP, e não o RISF – Regimento Interno do Senado Federal. Já a apresentação e acolhimento do destaque, remeteria à tramitação de proposições legislativas propriamente ditas, não sendo caso de *impeachment*:

[...] *En passant*, contudo, consideramos que, em se tratando de normas de julgamento, deveria ser aplicado o CPP, e não o RISF. O caso seria de integração da Lei nº 1.079, de 1950, com a questão a que se referem os arts. 482 e 483 do CPP. Demais disso, a admissibilidade do destaque refere-se às proposições legislativas, o que a nosso ver, não é o caso do *impeachment*. Vota-se o fato, com o Senado Federal convertido em tribunal, em órgão judicante. A Resolução editada pelo Senado Federal ao final do processo é apenas o resultado, a forma que toma a sentença, e não uma proposição legislativa propriamente dita.<sup>61</sup>

Como visto, a norma constitucional requer cuidado na interpretação e nas alterações que possam vir a sofrer. Por isso, os caminhos que levaram à não aplicação da sanção de inabilitação não parecem condizentes com as orientações do nosso ordenamento jurídico atual. Ao contrário, parecem afrontar a rigidez da Lei Maior, uma das características que decorre da supremacia da Constituição frente às demais normas, o que sugere que essa decisão do Senado teria sido inconstitucional.

Assim, nossa hipótese é da necessidade de revisão do texto constitucional para a legitimação da solução adotada no caso Dilma.

---

<sup>61</sup> CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209), p. 31.

### 3.2 Argumentos e fatos que contribuíram para a decisão que aplicou apenas uma das sanções impostas a Fernando Collor

Perante os argumentos apresentados sobre o caso Collor, mesmo com situações, responsabilidades aferidas e quórum das votações bem diferentes do caso Dilma interpretações foram feitas à aplicação da Lei nº 1.079/50.

A não aplicação de todas as sanções previstas ao caso Dilma, diferentemente do entendimento anterior do STF, seriam justificadas por Fabiane e Bandeira, da seguinte maneira:

Se a condenação deve limitar-se à perda do cargo com inabilitação, esse limite pode perfeitamente ser entendido como o máximo constitucional, como uma ordem de não ser ultrapassado, mas não estaria, necessariamente, sendo exigido que, entre a absolvição e a condenação a essa pena máxima, não se pudesse haver uma pena intermediária. [...]

A partir da decisão do Senado, que deu nova interpretação ao texto constitucional, foi possível a aplicação da pena de inabilitação, a despeito da renúncia do Presidente da República. Hoje, a doutrina majoritária já se refere às duas penas como principais e autônomas, graças à interpretação produzida pelos juízes daquele precedente.<sup>62</sup>

No entanto, a decisão a que se refere Fabiane e Bandeira apenas evidencia a autonomia das sanções, ou seja, afirma que são imputações faticamente distintas, e, nesse contexto, exigiria a aplicação jurídica única das duas sanções ao caso Dilma. A jurisprudência constitucional, no precedente do caso Collor é de que as sanções são autônomas, mas devem ser aplicadas em conjunto, como mencionado na Seção 2.2 desta pesquisa. Ademais, a falta de previsão constitucional para o “fatiamento”, efetuado com base em dispositivo regimental, aplicável aos casos em que o Senado Federal atua como órgão legislativo. Todavia, vale lembrar que o caráter dessa atuação, nos dois casos de impedimento presidencial foi judicante em lugar de legislativo.

Outro ponto particularizado do caso Collor se refere ao tratamento processual e material conferido à renúncia do ex-presidente, logo no início da seção de

---

<sup>62</sup> DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; MELLO, Luiz Fernando Bandeira. Impedimento e inabilitação política são penas principais e independentes. In: **Revista Consultor Jurídico**, 22 de setembro 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-22/impedimento-inabilitacao-politica-sao-penas-principais-independentes>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

juízo. Incidiria, nesse caso, o art. 15, da Lei nº 1.079/50,<sup>63</sup> que limita o prosseguimento do processo de *impeachment*. Todavia, tal renúncia não surtiu o efeito esperado de perda do cargo com manutenção dos direitos políticos. A sessão teve seu prosseguimento e apenas a aplicação da sanção de inabilitação prosperou, em virtude da renúncia do Presidente, por ter se tornado prejudicada materialmente o afastamento do cargo, pela perda do objeto, dado o prévio ato unilateral de renúncia, e não por questões ou impedimentos jurídicos.

Para um melhor esclarecimento, apesar da eventual redundância, cumpre reproduzir parte da ementa do acórdão, do já mencionado MS 21.689 – DF, relatado pelo Ministro Carlos Mário da Silva Velloso, cujo relatório aprovado discorre que:

A inabilitação para o exercício de função não decorre da perda do cargo, como a primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilidade. Não é pena acessória. É, ao lado da pena de perda de cargo, pena principal. O objetivo foi de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda de cargo) e o impedimento do exercício – já agora não daquele cargo que já foi afastado – mas de qualquer função pública, por um prazo determinado. Essa é a consequência para quem descumpriu deveres constitucionalmente fixados. Assim, porque responsabilizado, o presidente não só perde o cargo, como deve afastar-se da vida pública durante oito anos para corrigir-se e, só então, poder a ela retornar.

[...] que, uma vez instaurado o processo enquanto o Presidente estava no exercício do cargo, sua posterior renúncia não mais impedia o seu prosseguimento. Aliás, a jurisprudência do Supremo Tribunal sobre os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais confirma esse entendimento (HC 52.908, Rel. Thompson Flores, RHC 55.705 e RHC 65.207 – GO, Rel. Min. Moreira Alves).

[...] (acréscimo ao parecer) n) que a “perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública são, em realidade, penas autônomas, mas de aplicação conjunta, salvo na hipótese de impossibilidade absoluta de aplicação da primeira, por já ter o denunciado deixado definitivamente o cargo.”<sup>64</sup>

Conforme se pode observar, não existem sanções autônomas para serem votadas separadamente, mas, distintas; imputações com aplicação conjunta, que visam, conforme relatório, a inabilitação e o não prosseguimento no exercício das

---

<sup>63</sup> Art. 15, da Lei nº 1.079/50: “Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”.

<sup>64</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (1995a). **Mandado de Segurança nº 21.689**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Litisconsórcios Passivos: Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenere Machado. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 7 de abril de 1995. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587> > Acesso em: 7 de ago. 2018, p. 208, 222-225.

funções, após a perda do cargo, em decorrência do descumprimento dos deveres constitucionais. O tempo de afastamento é necessário para o responsabilizado se reabilitar. Nesses termos, a decisão do Senado teria promovido justamente o efeito constitucionalmente indesejado de afastar a possibilidade de a autoridade impedida vir a exercer representação pública no horizonte de oito anos, ou seja, estaria aparentemente inquinada de inconstitucionalidade por permitir o retorno do mau representante ao mercado político antes de oito anos.

No que diz respeito às responsabilidades direcionadas a Collor, foram comprovadas a autoria e a materialidade dos fatos a ele imputados na persecução política. No entanto, Collor também sofreu persecução penal, civil e administrativa, enquanto Dilma não. Dada a alegada exceção incorrida por ele ao duplo regime sancionatório, com relação aos crimes comuns, foram arquivados os respectivos processos no Supremo Tribunal Federal, por falta de provas.

O duplo regime sancionatório se aplica aos agentes políticos que cometem o crime de responsabilidade disposto nos artigos 52, inciso I; 85, inciso V e 102, inciso I, alínea C, da Constituição Federal de 1988, cuja autoria e materialidade também se sujeitam às previsões de improbidade administrativa versada pela Lei 8.429/92, editada com base no art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988. As duas esferas jurídicas comportam regulamentações e imputações autônomas e, em regra, os agentes inquinados em responsabilidade política também se submetem à eventual aplicação de pena por improbidade administrativa, além das potenciais persecuções e imputações nas esferas penal e cível.

Para que se compreenda a essência do duplo regime sancionatório é relevante mencionar o código draconiano que, de maneira codificada, consolidou o excesso e a rigidez das leis não escritas, vejamos:

As proverbiais leis draconianas teriam sido mais uma consolidação das relações das leis recebidas do que um rompimento da tradição. (...) De qualquer modo, os relatos sobre o conteúdo da legislação draconiana revelam que ela de fato reproduziu o direito antigo, motivo pelo qual possuía a dureza e a rigidez da velha lei não escrita. (...) As leis de Drácon

testemunham, assim, a severidade da antiga legislação criminal que predominava na comunidade grega aristocrática.<sup>65</sup>

O Presidente da República beneficia-se da exceção ao duplo regime sancionatório. Apesar de ser agente político, está amparado, pelo instituto do *impeachment*, fazendo jus ao chamado “*foro por prerrogativa de função*”, em que é possível, conforme Barroso, a coincidência material plena entre os regimes jurídicos de responsabilização por responsabilidade política e improbidade administrativa.

Sobre o duplo Regime Sancionatório por improbidade administrativa, discorre o acórdão da Petição nº 3240, publicado em 2018, no voto-vista do Ministro Luís Roberto Barroso:

Apenas o art. 85 da Carta Maior, relativo exclusivamente à responsabilidade do Presidente da República, inclui a improbidade como uma das hipóteses de crime de responsabilidade, nos seguintes termos: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) V – a probidade na administração”. Portanto, somente no caso específico de Presidente da República seria possível cogitar de coincidência material entre os regimes de responsabilização, por improbidade administrativa, nos termos dos art.85, V, da Constituição. Essa exceção se justifica naturalmente pela posição especial e hegemônica que o Presidente ocupa no contexto político-institucional nacional e na sistemática prevista na constituição Federal: ele é, a um só tempo, chefe de Estado, de Governo e da Administração Federal.

[...] A ação de improbidade administrativa ostenta natureza civil (extrapenal).

[...] Por tudo isso, não há como confundir o processo político-administrativo de *impeachment*, que versa sobre a prática de crimes de responsabilidade e tem por fim a destituição do agente político do cargo e sua inabilitação para o exercício da função pública, com o processo civil por improbidade, que tem por fim a proteção da moralidade administrativa, mediante a aplicação de sanções - [...].<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> ASSIS, Olney Queiroz; KÜMPEL, Vitor Frederico; SPAOLONZI, Ana Elisa. **História da Cultura Jurídica – O Direito na Grécia**. São Paulo: Editora Método, 2010, p. 89-90.

<sup>66</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Petição nº 3.240**. Relator: Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Brasília, 10 de maio de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>> Acesso em: 7 jul. 2018.

Em face dos fundamentos tratado no acordão, o comprometimento de Collor ao art. 85, inciso V, da Constituição Federal de 1988<sup>67</sup> caracteriza a exceção ao Duplo Regime Sancionatório em matéria de improbidade administrativa.

A capitulação constitucional do caso de Dilma não se sujeitou a tal exceção. A responsabilização desta foi puramente político-jurídica porque incursa nos crimes de responsabilidade do art. 85, incisos IV e VI, da Constituição Federal, conforme abordado nas Seções 2.1 e 2.2 deste trabalho. Essa observação nos direciona ao entendimento de que, comprovadas a autoria e a materialidade, em ambos os casos, suas responsabilidades jurídicas foram distintas.

Isso posto, tal distinção não justificaria a não aplicação da pena de inabilitação, pois, essa imputação se dá, não em face da gravidade da lesão, mas sim em decorrência do seu enquadramento ou da subsunção dos fatos e fundamentos como incidentes no crime de responsabilidade.

---

<sup>67</sup> Art. 85, inciso V, da Constituição Federal de 1988: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V – a probidade na administração”.

## 4. CONCLUSÃO

A nossa caminhada democrática foi marcada por dois *impeachments*, com consequências distintas para seus atores. O estudo comparado dos casos Dilma Rousseff e Fernando Collor é essencial, para entendermos as justificativas oferecidas, para a não imputação da inabilitação por oito anos à primeira. Sob a perspectiva jurídica do controle de constitucionalidade, enfoque proposto no presente estudo, a resposta à questão de pesquisa é que a ausência da pena de inabilitação não encontra resguardo no atual ordenamento positivo, pelo que ora se oferece minuta de Proposta de Emenda à Constituição que compatibilizaria o texto constitucional com a solução adotada pelo Senado Federal.

A Lei Especial nº 1.079/50, como toda legislação congênere, deve ser interpretada com norte na Constituição Federal e, dessa forma, a possibilidade de bipartição do julgamento não apenas está ausente do texto constitucional, mas também da jurisprudência vigente do Tribunal Constitucional. Como explicitado, as penas são cumulativas, para que a responsabilização do agente político seja aplicada em sua completude e sem previsão de gradação. Portanto, chega-se a constatação que a legalidade refletida pelas normas regimentais que disciplinam o instituto do *impeachment*, quando aplicadas à decisão do caso Dilma, contrariam a legitimidade necessária para que tal decisão seja considerada constitucionalmente justa por completo.

Restou demonstrado, também, que a afastabilidade da sanção de inabilitação seria resultado da pretensão de dosimetria da pena aplicada pelo órgão julgante, isto é, o Plenário do Senado Federal, o que deveria ocorrer, com base em critérios que envolvem juízos de valor sobre quesitos pessoais do réu. Contudo, o conhecimento da denúncia por si só já pressupõe a materialidade e a autoria e, com isso, a tipicidade da conduta a ser punida. Cumulativamente, tais requisitos implicam na aplicação das penas previstas, de forma que o ordenamento jurídico não concede expressamente ao Senado Federal tal discricionariedade de disposição da dosimetria.

Além do mais, a decisão em apreço parece carente da imprescindível fundamentação. Dessa forma, sem o amparo constitucional e a justificação adequada,

é de se concluir que a aplicação conjunta das penas não dá espaços para a dosimetria aplicada ao tipo em questão. É que inexistente relação de acessoriedade de uma pena em relação à outra, mas sim o entendimento de que as duas medidas combinadas se traduzem na justa pena cominada constitucionalmente, visando à concretização da justiça. Há aparente inconstitucionalidade da decisão do Senado, que deixou de aplicar a sanção de inabilitação conjuntamente com a perda do cargo.

O constitucionalismo contemporâneo enfrenta a dinamicidade e a complexidade dos elementos que engrenam a sociedade pós-moderna em constante ebulição. O fenômeno jurídico se apresenta com uma demanda interdisciplinar e, dessa forma, os operadores do direito têm de promover adequações ao interpretar a norma jurídica, na busca da finalidade última do Direito, que visa à disciplina das condutas do homem ser social em busca da justiça.

A norma incide sobre a realidade, e, dessa forma, os institutos jurídicos são postos à prova. Diante disso, se confirmam as hipóteses suscitadas de que o julgamento por responsabilidade jurídica política também faz uso de normas processuais e materiais estritamente jurídicas. Por isso, é necessário que o legislador se utilize dos meios adequados, compatíveis com as nuances de cada caso, e principalmente com a nossa Carta Maior, para um controle de constitucionalidade efetivamente justo e que promova as almejadas segurança jurídica e pacificação social.

Enquanto o direito positivado é modulado, num contexto supralegal de forças políticas, de agentes sociais cujas atuações a história ainda irá compreender, às ciências jurídicas resta observar o fato, valorá-lo à luz das normas vigentes, para então promover a devida imputação de responsabilidades. As mudanças das normas incidentes e as alterações do ordenamento jurídico vigentes também devem observar a boa técnica associada aos devidos processos legal e legislativo democráticos.

Foi percebido, durante esta pesquisa, a necessidade de uma alteração constitucional que legitime a não aplicação da sanção de inabilitação ao caso Dilma, ampliando a discricionariedade do órgão julgante e facultando a modulação e a dosimetria das imputações, no intuito de se alcançarem decisões que tenham

legalidade, legitimidade, segurança jurídica e que, principalmente, respondam de forma democraticamente satisfatória àqueles que constituíram seus representantes.

Desse modo, o Apêndice sugere uma Proposta de Emenda a Constituição, acrescentando a preposição “até”, ao parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal de 1988, ficando o dispositivo constitucional da seguinte forma:

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 "**ATÉ**" oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Note-se que tal acréscimo permite à autoridade impedida participar de pleitos imediatamente subsequentes, conforme ocorreu pela vontade expressa de minoria do órgão julgante. Contudo, diferentemente do ocorrido, tal decisão seria marcada pela legitimidade e pela segurança jurídica do decidido e dos seus efeitos.

Com essa simples modificação, seria possível assumir de modo constitucionalmente satisfatório a decisão do Senado e agregar às situações futuras, a modulação e a dosimetria consideradas adequadas, como observado nos casos estudados. O resultado será a efetiva aplicação dos ditames constitucionais, respeitando o objetivo do *impeachment*, que é a responsabilização.

Como indicação de desdobramento e aperfeiçoamento, caberia um estudo dos critérios legais objetivos de aplicação da dosimetria, que já estaria facultada pela mudança constitucional sugerida. Com isso, a lei definiria os espaços da discricionariedade dos agentes públicos em prol da segurança jurídica.

Por fim, dados os avanços jurisprudenciais e doutrinários derivados dos casos concretos caberia também sugerir a revisão da Lei do “*Impeachment*” e das disposições regimentais, para adequá-las às demais necessidades jurídicas, de modo a evitar desdobramentos processuais cujos resultados materiais parecem negar o texto e a orientação jurisprudencial constitucional vigentes.

## REFERÊNCIAS

A integra do pedido de impeachment de Dilma apoiado pela oposição. **Congresso em Foco**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

**AGÊNCIA DO SENADO**. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>>. Acesso em 30 de abr. de 2018.

AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado de. Responsabilidade política e social dos Juízes nas democracias modernas. In: SLAIBI FILHO, Nagib; COUTO, Sergio (Coord.). **Responsabilidade civil: estudos e depoimentos no centenário do nascimento de José de Aguiar Dias, 1906-2006**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 382-408. Disponível em: <[http://www.ruyrosado.com.br/upload/site\\_producao intelectual/76.pdf](http://www.ruyrosado.com.br/upload/site_producao intelectual/76.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2018.

ASSIS, Olney Queiroz; KÜMPEL, Vitor Frederico; SPAOLONZI, Ana Elisa. **História da Cultura Jurídica – O Direito na Grécia**. São Paulo: Editora Método, 2010.

AVILA, Ana Paula Oliveira. Mutação constitucional e a decisão condenatória do Impeachment: o legado didático de Lewandowski. In: **Revista Colunistas Direito do Estado**, num. 265, 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Ana-Paula-Oliveira-Avila/mutacao-inconstitucional-a-decisao-condenatoria-do-impeachmentolegado-didatico-de-lewandowski->>. Acesso em: 25 ago. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. Impeachment – Crime de responsabilidade – Exoneração do Cargo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, abr. 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47174>> Acesso em: 22 ago. 2018.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª edição (revista e atualizada) – 9ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Tradução Maria Celeste Leite dos Santos. 10ª edição. Brasília: Editora UNB, 2006.

BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Editora Ortiz, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 2017.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Ementa. **Diário Oficial da República federativa do Brasil**, Brasília, 12 de abril de 1950. 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 mar. 2017.

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

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Denúncia por crimes de responsabilidade contra o Senhor Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, oferecida pelos cidadãos Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenére Machado. **Diário do Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1992SUP.pdf>>. Acesso em: 28. Jul. 2018

CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em:<[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 06 abr. 2017.

CARVALHO, Katia de. **Síntese do rito processual seguido no Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello**. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015, Brasília, DF, dez. 2015. Disponível em:<[http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2015\\_26571\\_sintese-rito-impeachment-collor\\_katia-de-carvalho](http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2015_26571_sintese-rito-impeachment-collor_katia-de-carvalho)> Acesso em: 8 ago. 2018.

CONGRESSO NACIONAL. SENADO FEDERAL. **Impeachment: O Julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal**. Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016.

FALCÃO, Daniel. Efeitos do julgamento do impeachment contra Dilma Rousseff. In: **JOTA**, 01 de setembro de 2016. Disponível em:< <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/e-leitor/e-leitor-efeitos-julgamento-impeachment-contra-dilma-rousseff-01092016>> Acesso em: 27 jul. 2018.

DUARTE, Fabiane Pereira de Oliveira; MELLO, Luiz Fernando Bandeira. Impedimento e inabilitação política são penas principais e independentes. In: **Revista Consultor Jurídico**, 22 de setembro 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-set-22/impedimento-inabilitacao-politica-sao-penas-principais-independentes>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: Técnica, Decisão, Dominação**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

HESSE, Konrad. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. 20ª edição. Porto Alegre: Luiz Afonso Heck, 1998.

LINHARES, Carolina. Candidatura de Dilma está ameaçada, dizem especialistas. In: **Folha de S. Paulo**, Belo Horizonte, 7 jul.2018. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/candidatura-de-dilma-esta-ameacada-dizem-especialistas.shtml>>. Acesso em: 11 jul. 2018.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de Direito Penal – Parte Geral e Especial**. 7ª edição, rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011,

PEDERIVA, João Henrique. ACCOUNTABILITY NO SETOR PÚBLICO. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, [S.l.], v. 1, n. 2, sep. 2009. ISSN 1984-3925. Disponível em: <<https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/108>>. Acesso em: 10 set. 2018.

PEREIRA, Flávio de Leão Bastos. Possibilidade de decisão fracionada pelo Senado em julgamento do impeachment. In: **Justificando**, 01 de setembro 2016. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2016/09/01/possibilidade-de-decisao-fracionada-pelo-senado-em-julgamento-de-impeachment>>. ISSN 2527-0435. Acesso em: 8 ago. 2018.

QUEIROZ, Gilvan. **O controle Judicial de Atos do Poder Legislativo: Atos políticos e iternacorporis**. Brasília: Editora Brasília Jurídica, 2001.

RABELO QUEIROZ, Rafael Mafei. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito Brasileiro: Lições a partir do impeachment de Dilma Rousseff. **Revista Eletrônica de Direito Público**, vol. 4, nº 2, São Paulo, 2017, p.14. Disponível em: <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/epub/v4n2/v4n2a11.pdf>> Acesso em: 24 ago. 2018.

SANTOS, Vitor. Processos de impeachment de Collor e Dilma têm semelhanças e diferenças. In: **RADIOAGÊNCIA**, 31 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/515689-PROCESSOS-DE-IMPEACHMENT-DE-COLLOR-E-DILMA-TEM-SEMELHANCAS-E-DIFERENCAS.html>> Acesso em: 8 ago. 2018.

SENADO FEDERAL. **Autos do processo de "impeachment" contra o Presidente da República: (diversos nº 12, de 1992)**. Autos\_impeachment\_V4, p. 760–767, 1992. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/518943>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

SENADO FEDERAL. Conclusão do processo de impeachment no Senado é o grande destaque da semana. In: **Senado Notícias**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/09/02/conclusao-do-processo-de-impeachment-no-senado-e-o-grande-destaque-da-semana>>. Acesso em: 28 de mar. de 2018.

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 93, de 1970 (Regimento Interno)**. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>> Acesso em: 6 ago. 2018.

SENADO FEDERAL. **Resolução do Senado Federal nº 101, de 1992**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/legislacao/PublicacaoSigen.action?id=564156&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

SENADO FEDERAL. **Sentença do Impeachment Contra Dilma Rousseff**. 2016. Disponível em: < <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Petição nº 3.240**. Relator: Ministro Teori Zavascki, Tribunal Pleno, Brasília, 10 de maio de 2018. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>> Acesso em: 7 jul. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378-DF**. Relator: Edson Fachin. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF\\_378\\_Ementa\\_do\\_voto\\_do\\_ministro\\_Roberto\\_Barroso.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF_378_Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf)> Acesso em: 26 mar. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (1995a). **Mandado de Segurança nº 21.689**. Impetrante: Fernando Affonso Collor de Mello. Impetrado: Senado Federal. Litisconsórcios Passivos: Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenere Machado. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, 7 de abril de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>> Acesso em: 7 ago. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378-DF**. Relator Ministro Edson Fachin, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>> . Acesso em: 27 jul. 2018.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O impeachment no constitucionalismo brasileiro. In: ALVIM, Eduardo Arruda et al. (Coord.). **Jurisdição e hermenêutica constitucional: em homenagem a Lenio Streck**. 1ª edição. Rio de Janeiro: GZ, 2017, p. 303-329. [1105578] SEN TJD TST STF 341.2563 J95 JUH

VIEGAS, Cláudia Mara de Almeida Rabelo; RABELO, Cesar Leandro de Almeida. A Participação da Sociedade Brasileira nas decisões do Governo a luz da Democracia Digital. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo\\_id=10708&n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura](http://ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10708&n_link=revista_artigos_leitura)>. Acesso em: 2 set 2018.

## APÊNDICE ÚNICO – Proposta De Emenda Constitucional

### PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2018

Modifica o parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal, e dispõe sobre a condenação passível de inabilitação política.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** O parágrafo único do Art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte:

**“Art. 52. ....**

.....

*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 “ATÉ” oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

**Art. 2º** Esta Emenda à Constituição entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

A omissão constitucional em face da previsão formal da pena a ser cominada ao indivíduo que, investido de suas funções públicas e políticas, incorra nas infrações previstas nos incisos I e II do art. 52 da Constituição Federal, gera uma insegurança jurídica incompatível com o ordenamento jurídico pátrio.

Acontecimentos de ordem jurídico-políticos de notável relevância na contemporaneidade da nossa nação, trouxeram ao debate a necessidade de impor uma sanção que permita ao órgão judicante maior discricionariedade nas imputações jurídicas e reflita de modo adequado o grau de reprovação social ao crime eventualmente cometido.

A vontade do povo imprimida no texto do nosso diploma legal de mais elevada hierarquia não pode ser dirimida por conveniências políticas de ocasião.

A penalidade de perda do cargo decorre da inegável incongruência entre a dignidade da função e a natureza da infração. A inabilitação, em outro sentido, diz respeito à reprimenda de ordem pessoal ao agente, mas além disso, se refere ao desejo de salvaguardar a sociedade de nova investidura política de indivíduo que, não passando pelo período convencional de inelegibilidade, não se submeteu à censura mínima requerida pela sociedade que aclama por justiça.

Certos da indisponibilidade dessa Corte Legislativa de se abster de aplicar concomitantemente as penas de perda do cargo e inelegibilidade, é de se reconhecer, contudo, a necessidade de promover uma dosimetria da pena que reflita a lesão causada, o contexto delituoso e as condições pessoais do apenado.

Por todos esses motivos, consideramos oportuna e conveniente – além de necessária – a previsão constitucional que possibilite ao julgador valorar todas as implicações envolvidas, e promover uma dosimetria da pena capaz de atender aos anseios sociais por justiça de forma mais adequada à conduta delituosa e ao anseio social de justiça.

Sala das Sessões,

Senador XXX

## **ANEXO A – Cópia da decisão do *impeachment* de Dilma Rousseff**

### SENTENÇA

#### I - Relatório

No dia 02 de dezembro de 2015, a Presidência da Câmara dos Deputados recebeu e autuou a Denúncia por Crime de Responsabilidade (DCR) no 1, de 2015, oferecida por Miguel Reale Júnior, Hélio Pereira Bicudo e Janaína Conceição Paschoal, subscrita pelo Advogado Flávio Henrique Costa Pereira contra a Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, atribuindo-lhe a prática, em tese, dos crimes de responsabilidade tipificados no art. 85, V, VI e VII, da Constituição Federal, e art. 4, V e VI, art. 9, itens 3 e 7, art. 10, itens 6 a 9 e art. 1 1, item 3, todos da Lei 1.079/1950.

Na sequência, em 11 de abril de 2016, a Comissão Especial destinada a apresentar parecer sobre a matéria na Câmara dos Deputados opinou pela "admissibilidade da acusação e a consequente autorização para a instauração, pelo Senado Federal, do processo de crime de responsabilidade".

Em sessão deliberativa extraordinária realizada em 17 de abril de 2016, o Plenário da Câmara dos Deputados "autorizou a abertura de processo contra a Presidente da República, por crime de responsabilidade", mediante voto favorável de 367 (trezentos e sessenta e sete) de seus membros, "em virtude da abertura de créditos suplementares por Decreto Presidencial, sem a autorização do Congresso Nacional (Constituição Federal, art. 85, IV e art. 167, V; e Lei n o 1.079, de 1950, art. IO, item 4 e art. 11, item 2), e da contratação ilegal de operações de crédito (Lei n o 1.079, de 1950, art. II, item 3)".

Ato contínuo, em 19 de abril de 2016, a matéria foi lida no Plenário do Senado Federal, cumprindo registrar que a Comissão Especial do Processo de *Impeachment* foi regularmente eleita em 25 de abril de 2016 para o processamento da DEN no 1/2016.

Instalada no dia subsequente, havendo sido escolhido o Senador Raimundo Lira como Presidente e designado como relator o Senador Antonio Anastasia, a referida Comissão passou a examinar os termos da acusação: em 28 de abril de 2016, a Comissão Especial ouviu os denunciantes Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal. No dia seguinte, o Dr. José Eduardo Martins Cardozo, o Ministro de Estado da Fazenda, Nelson Barbosa, e a então Ministra da Agricultura e Pecuária, Kátia Abreu foram ouvidos. Finalmente, em 2 e 3 de maio de 2016, procedeu-se à oitiva dos especialistas indicados pela acusação e pela defesa.

No dia 6 de maio de 2016, a Comissão Especial aprovou parecer preliminar pela admissibilidade do processo, que veio a ser aprovado pelo Plenário do Senado Federal na sessão do dia 11 de maio de 2016, por 55 (cinquenta e cinco) votos, admitindo o processamento da denúncia nesta Casa e determinando a abertura de prazo para que a acusada respondesse à imputação, com o que teve início a fase de instrução.

No dia 12 de maio, a acusada foi citada, suspensão de suas funções — por força do que dispõe o art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal (CF) — e o processo formalmente instaurado.

No mesmo dia, assumi a Presidência do Senado Federal, para os fins de que trata o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal.

A denunciada apresentou, em 10 de junho de 2016, defesa escrita, arrolou testemunhas e requereu a produção de provas.

No dia 2 de junho, a Comissão Especial do Processo de *Impeachment* deliberou sobre os requerimentos de produção de provas dos denunciantes, da denunciada e dos Senadores.

Consecutivamente, em 6 de junho, a Comissão Especial estabeleceu o cronograma dos trabalhos para a fase de instrução.

Ao todo, entre os dias 08 e 29 de junho de 2016, foram ouvidas 2 (duas) testemunhas indicadas pela acusação, 36 (trinta e seis) testemunhas e 2 (dois) informantes arrolados pela defesa, sem prejuízo da oitiva de 4 (quatro) testemunhas do juízo.

Ainda durante a fase instrutória, foi constituída uma Junta Pericial, composta por 3 (três) servidores efetivos do Senado Federal, a qual apresentou laudo, respondeu a quesitos oferecidos pelos denunciantes, pela denunciada e pelos Senadores e submeteu-se a esclarecimentos.

Paralelamente, foram apresentados laudos elaborados pelos assistentes técnicos da acusação e da defesa e, finalmente, realizada a oitiva do perito coordenador da junta e dos assistentes técnicos.

No dia 6 de julho, data marcada para o interrogatório da Presidente da República, houve a leitura de depoimento escrito por seu advogado.

Por fim, em 7 de julho, foi aberto prazo sucessivo para as alegações finais escritas da acusação e da defesa, recebidas, respectivamente, nos dias 12 e 28 de julho de 2016.

Sobreveio, então, o parecer do Relator, com proposta de "emendatio libeli" para os fatos descritos na denúncia como "realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (pedaladas fiscais)" subsumindo-os ao disposto no art. 10, itens 6 e 7, da Lei 1.079/50, mantida, no mais, a definição jurídica originalmente proposta para a imputação remanescente.

Inobstante a apresentação de voto em separado da Senadora Vanessa Grazziotin e outros Senadores, tal relatório foi discutido e aprovado pela Comissão Especial, na data de 02 de agosto.

Na sequência, em 09 de agosto, sob a minha presidência, o Senado Federal, como órgão judiciário, em sessão plenária, aprovou o referido parecer e pronunciou a acusada pela prática, em tese, dos crimes de responsabilidade a ela imputados.

No dia seguinte, foi oferecido libelo acusatório, com respectivo rol de testemunhas, imputando à Presidente da República, em síntese, a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional e a realização de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União.

Na contrariedade ao libelo, a defesa refutou as imputações, arguindo, em suma, que não houve a abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa e

que o atraso no pagamento de subvenções a banco oficial para a agricultura não pode ser tido como operação de crédito com instituição financeira.

Durante a fase de julgamento, iniciada em 25 de agosto passado próximo, após resolver 18 (dezoito) questões de ordem, foram colhidos os depoimentos de 1 (um) informante e 1 (uma) testemunha de acusação, bem como de 3 (três) testemunhas e 2 (dois) informantes arrolados pela defesa. Em seguida, após o pronunciamento da acusada, realizou-se o seu interrogatório, ocasião em que, por cerca de 11 (onze) horas e 35 (trinta e cinco) minutos, respondeu às perguntas de 48 (quarenta e oito) Senadores, da acusação e da defesa, sem limitação de tempo, inclusive no tocante à sua fala inicial.

Ao final, foram realizados os debates orais entre as partes, bem como a discussão da matéria pelas Senhoras e pelos Senhores Senadores, oportunidade em que 63 (sessenta e três) parlamentares fizeram uso da Tribuna por até 10 (dez) minutos cada.

O presente processo contém, até o momento, 72 volumes e cerca de 27.000 páginas.

Esse é o relatório, em cumprimento ao que estabelece o art. 67 da Lei nº 1.079/50.

## II - Fundamentação

Segundo a acusação, a Presidente da República cometeu os crimes de responsabilidade em virtude da tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União, bem como pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional.

Alegou-se que "a tomada de empréstimos vedados de instituições financeiras públicas, sem a respectiva contabilização (...) impossibilitou que a população tivesse exata dimensão da real situação económica e financeira do país" (fl. 1 do Libelo Acusatório).

Sustentou-se, nessa linha, que "o Banco Central e o Tesouro Nacional não contabilizavam os débitos" enquanto "as instituições financeiras lançavam os créditos, deixando evidente a relação de mútuo havida e a vontade deliberada do

Governo Central de esconder os fatos" (fls. 5 e 6 do Libelo Acusatório).

Assim,

"conforme inicialmente estimado pelo TCU, as operações de crédito contestadas teriam permitido que, em 2014, a dívida pública federal fosse subdimensionada em R\$ 40,2 bilhões e o resultado primário superestimado em R\$ 7,1 bilhões.

Em 2015 esse passivo continuou a crescer e atingiu R\$ 58, 7 bilhões em novembro. Depois disso, quando não mais cabiam recursos contra a decisão do TCU pela ilegalidade das operações, a União procedeu, em dezembro, ao equacionamento dos valores em atraso, outrora postergados" (fls. 44 e 45 do Parecer 726/2016 do Senador Antonio Anastasia).

Quanto à "edição de decretos, abrindo crédito suplementar, sem a devida autorização do Congresso Nacional" argumenta-se que isso resultou "em afronta à constitucional separação dos poderes" (fl. 1 do Libelo Acusatório).

Isso porque tais "amparada em metas fiscais constantes unicamente de projetos de lei, a Presidente da República editou, tanto em 2014 como em 2015, decretos de abertura de créditos suplementares que ampliaram despesas autorizadas pela lei orçamentária. De acordo com o TCU, esses atos foram editados sem lastro fiscal, ou seja, de modo incompatível com a obtenção da meta em vigor no momento da sua edição" (fl. 51 do Parecer 726/2016 do Senador Antonio Anastasia).

### III - Dispositivo

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República DILMA VANA ROUSSEFF cometeu os crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional previstos nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando

assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se haver obtido nesta votação 2/3 dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e três abstenções.

Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do

Senado Federal, será assinada por mim e pelos Senadores que funcionaram como juízes, transcrita na Ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial da União, no Diário do Congresso Nacional (art. 35 da Lei no 1.079/50) e no Diário do Senado Federal.

Tal decisão encerra formalmente o processo de *impeachment* instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal no dia 12 de maio de 2016.

Façam-se as comunicações ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República em exercício, aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e à Excelentíssima Senhora Vice-Presidente do

Supremo Tribunal Federal.

Brasília, 31 de agosto de 2016.

Ministro Ricardo Lewandowski

## ANEXO B – Resultado da primeira votação do julgamento de Dilma Rousseff

Impeachment		SIM	NÃO	Necessários os votos de 54 senadores (dois terços) para condenar a presidente da República por crimes de responsabilidade e afastá-la do cargo	
Votação final do julgamento da presidente afastada Dilma Rousseff		61	20	Veja como votaram os senadores ▼	
Adir Gurgacz (PDT-RO)	<input checked="" type="checkbox"/>	Flexa Ribeiro (PSDB-PA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Paulo Paim (PT-RS)	<input type="checkbox"/>
Aécio Neves (PSDB-MG)	<input checked="" type="checkbox"/>	Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN)	<input checked="" type="checkbox"/>	Paulo Rocha (PT-PA)	<input type="checkbox"/>
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP)	<input checked="" type="checkbox"/>	Gladson Cameli (PP-AC)	<input checked="" type="checkbox"/>	Pedro Chaves (PSC-MS)	<input checked="" type="checkbox"/>
Alvaro Dias (PV-PR)	<input checked="" type="checkbox"/>	Gleisi Hoffmann (PT-PR)	<input type="checkbox"/>	Raimundo Lira (PMDB-PB)	<input checked="" type="checkbox"/>
Ana Amélia (PP-RS)	<input checked="" type="checkbox"/>	Hélio José (PMDB-DF)	<input checked="" type="checkbox"/>	Randolfe Rodrigues (REDE-AP)	<input type="checkbox"/>
Angela Portela (PT-RR)	<input type="checkbox"/>	Humberto Costa (PT-PE)	<input type="checkbox"/>	Regina Sousa (PT-PI)	<input type="checkbox"/>
Antonio Anastasia (PSDB-MG)	<input checked="" type="checkbox"/>	Ivo Cassol (PP-RO)	<input checked="" type="checkbox"/>	Reguffe (S/PARTIDO-DF)	<input checked="" type="checkbox"/>
Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)	<input checked="" type="checkbox"/>	Jader Barbalho (PMDB-PA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Renan Calheiros (PMDB-AL)	<input checked="" type="checkbox"/>
Armando Monteiro (PTB-PE)	<input type="checkbox"/>	João Alberto Souza (PMDB-MA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Ricardo Ferraço (PSDB-ES)	<input checked="" type="checkbox"/>
Ataídes Oliveira (PSDB-TO)	<input checked="" type="checkbox"/>	João Capiberibe (PSB-AP)	<input type="checkbox"/>	Roberto Muniz (PP-BA)	<input type="checkbox"/>
Benedito de Lira (PP-AL)	<input checked="" type="checkbox"/>	Jorge Viana (PT-AC)	<input type="checkbox"/>	Roberto Requião (PMDB-PR)	<input type="checkbox"/>
Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)	<input checked="" type="checkbox"/>	José Agripino (DEM-RN)	<input checked="" type="checkbox"/>	Roberto Rocha (PSB-MA)	<input checked="" type="checkbox"/>
Cidinho Santos (PR-MT)	<input checked="" type="checkbox"/>	José Aníbal (PSDB-SP)	<input checked="" type="checkbox"/>	Romário (PSB-RJ)	<input checked="" type="checkbox"/>
Ciro Nogueira (PP-PI)	<input checked="" type="checkbox"/>	José Maranhão (PMDB-PB)	<input checked="" type="checkbox"/>	Romero Jucá (PMDB-RR)	<input checked="" type="checkbox"/>
Cristovam Buarque (PPS-DF)	<input checked="" type="checkbox"/>	José Medeiros (PSD-MT)	<input checked="" type="checkbox"/>	Ronaldo Calado (DEM-GO)	<input checked="" type="checkbox"/>
Dalirio Beber (PSDB-SC)	<input checked="" type="checkbox"/>	José Pimentel (PT-CE)	<input type="checkbox"/>	Rose de Freitas (PMDB-ES)	<input checked="" type="checkbox"/>
Dário Berger (PMDB-SC)	<input checked="" type="checkbox"/>	Kátia Abreu (PMDB-TO)	<input type="checkbox"/>	Sérgio Petecão (PSD-AC)	<input checked="" type="checkbox"/>
Davi Alcolumbre (DEM-AP)	<input checked="" type="checkbox"/>	Lasier Martins (PDT-RS)	<input checked="" type="checkbox"/>	Simone Tebet (PMDB-MS)	<input checked="" type="checkbox"/>
Edison Lobão (PMDB-MA)	<input checked="" type="checkbox"/>	Lídice da Mata (PSB-BA)	<input type="checkbox"/>	Tasso Jereissati (PSDB-CE)	<input checked="" type="checkbox"/>
Eduardo Amorim (PSC-SE)	<input checked="" type="checkbox"/>	Lindbergh Farias (PT-RJ)	<input type="checkbox"/>	Telmário Mota (PDT-RR)	<input checked="" type="checkbox"/>
Eduardo Braga (PMDB-AM)	<input checked="" type="checkbox"/>	Lúcia Vânia (PSB-GO)	<input checked="" type="checkbox"/>	Valdir Raupp (PMDB-RO)	<input checked="" type="checkbox"/>
Eduardo Lopes (PRB-RJ)	<input checked="" type="checkbox"/>	Magno Malta (PR-ES)	<input checked="" type="checkbox"/>	Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM)	<input type="checkbox"/>
Elmano Férrer (PTB-PI)	<input type="checkbox"/>	Maria do Carmo Alves (DEM-SE)	<input checked="" type="checkbox"/>	Vicentinho Alves (PR-TO)	<input checked="" type="checkbox"/>
Eunício Oliveira (PMDB-CE)	<input checked="" type="checkbox"/>	Marta Suplicy (PMDB-SP)	<input checked="" type="checkbox"/>	Waldemir Moka (PMDB-MS)	<input checked="" type="checkbox"/>
Fátima Bezerra (PT-RN)	<input type="checkbox"/>	Omar Aziz (PSD-AM)	<input checked="" type="checkbox"/>	Wellington Fagundes (PR-MT)	<input checked="" type="checkbox"/>
Fernando Bezerra Coelho (PSB-PE)	<input checked="" type="checkbox"/>	Otto Alencar (PSD-BA)	<input type="checkbox"/>	Wilder Moraes (PP-GO)	<input checked="" type="checkbox"/>
Fernando Collor (PTC-AL)	<input checked="" type="checkbox"/>	Paulo Bauer (PSDB-SC)	<input checked="" type="checkbox"/>	Zeze Perrella (PTB-MG)	<input checked="" type="checkbox"/>

## ANEXO C – Resultado da segunda votação do julgamento de Dilma Rousseff

### Senado Federal 55ª Legislatura 2ª Sessão Legislativa Ordinária

### Votação Aberta

#### Votação da expressão (...inabilitada para o exercício de qualquer...) destacada

Votação da expressão "ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos", constante do quesito objeto de julgamento.

Matéria **DEN 1/2016**

Início Votação **31/08/2016 14:06:19** Término Votação **31/08/2016 14:08:40**

Sessão **133º Sessão Deliberativa Extraordinária**

Data Sessão **25/08/2016 08:13:58**

Partido	UF	Nome Senador	Voto
PDT	RO	Acir Gurgacz	NÃO
PSDB	MG	Aécio Neves	SIM
PSDB	SP	Aloysio Nunes	SIM
PV	PR	Álvaro Dias	SIM
PP	RS	Ana Amélia	SIM
PT	RR	Ângela Portela	NÃO
PSDB	MG	Antonio Anastasia	SIM
PSB	SE	Antonio C Valadares	NÃO
PTB	PE	Armando Monteiro	NÃO
PSDB	TO	Ataídes Oliveira	SIM
PP	AL	Benedito de Lira	SIM
PSDB	PB	Cássio Cunha Lima	SIM
PR	MT	Cidinho Santos	NÃO
PP	PI	Ciro Nogueira	SIM
PPS	DF	Cristovam Buarque	NÃO
PSDB	SC	Dalírio Beber	SIM
PMDB	SC	Dário Berger	SIM
DEM	AP	Davi Alcolumbre	SIM
PMDB	MA	Edison Lobão	NÃO
PSC	SE	Eduardo Amorim	SIM
PMDB	AM	Eduardo Braga	NÃO
PRB	RJ	Eduardo Lopes	SIM
PTB	PI	Elmano Férrer	NÃO
PMDB	CE	Eunício Oliveira	ABSTENÇÃO
PT	RN	Fátima Bezerra	NÃO
PSB	PE	Fernando Coelho	SIM
PTC	AL	Fernando Collor	SIM
PSDB	PA	Flexa Ribeiro	SIM
PMDB	RN	Garibaldi Alves Filho	SIM
PP	AC	Gladson Cameli	SIM
PT	PR	Gleisi Hoffmann	NÃO
PMDB	DF	Hélio José	NÃO
PT	PE	Humberto Costa	NÃO
PP	RO	Ivo Cassol	SIM
PMDB	PA	Jader Barbalho	NÃO
PMDB	MA	João Alberto Souza	NÃO
PSB	AP	João Capiberibe	NÃO
PT	AC	Jorge Viana	NÃO
DEM	RN	José Agripino	SIM
PSDB	SP	José Aníbal	SIM
PMDB	PB	José Maranhão	SIM

**Senado Federal**  
**55ª Legislatura**  
**2ª Sessão Legislativa Ordinária**

**Votação Aberta**

**Votação da expressão (...inabilitada para o exercício de qualquer...) destacada**

Votação da expressão "ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos", constante do quesito objeto de julgamento.

Matéria **DEN 1/2016** Início Votação **31/08/2016 14:06:19** Término Votação **31/08/2016 14:08:40**

Sessão **133º Sessão Deliberativa Extraordinária** Data Sessão **25/08/2016 08:13:58**

PSD	MT	José Medeiros	SIM
PT	CE	José Pimentel	NÃO
PMDB	TO	Kátia Abreu	NÃO
PDT	RS	Lasier Martins	SIM
PSB	BA	Lídice da Mata	NÃO
PT	RJ	Lindbergh Farias	NÃO
PSB	GO	Lúcia Vânia	SIM
PR	ES	Magno Malta	SIM
DEM	SE	Maria do Carmo Alves	ABSTENÇÃO
PMDB	SP	Marta Suplicy	SIM
PSD	AM	Omar Aziz	SIM
PSD	BA	Otto Alencar	NÃO
PSDB	SC	Paulo Bauer	SIM
PT	RS	Paulo Paim	NÃO
PT	PA	Paulo Rocha	NÃO
PSC	MS	Pedro Chaves	SIM
PMDB	PB	Raimundo Lira	NÃO
REDE	AP	Randolfe Rodrigues	NÃO
PT	PI	Regina Sousa	NÃO
-	DF	Reguffe	SIM
PMDB	AL	Renan Calheiros	NÃO
PSDB	ES	Ricardo Ferraço	SIM
PP	BA	Roberto Muniz	NÃO
PMDB	PR	Roberto Requião	NÃO
PSB	MA	Roberto Rocha	NÃO
PSB	RJ	Romário	SIM
PMDB	RR	Romero Jucá	SIM
DEM	GO	Ronaldo Caiado	SIM
PMDB	ES	Rose de Freitas	NÃO
PSD	AC	Sérgio Petecão	SIM
PMDB	MS	Simone Tebet	SIM
PSDB	CE	Tasso Jereissati	SIM
PDT	RR	Telmário Mota	NÃO
PMDB	RO	Valdir Raupp	ABSTENÇÃO
PCdoB	AM	Vanessa Grazziotin	NÃO
PR	TO	Vicentinho Alves	NÃO
PMDB	MS	Waldemir Moka	SIM
PR	MT	Wellington Fagundes	NÃO
PP	GO	Wilder Moraes	SIM
PTB	MG	Zezé Perrella	SIM

**Senado Federal**  
**55ª Legislatura**  
**2ª Sessão Legislativa Ordinária**

**Votação Aberta**

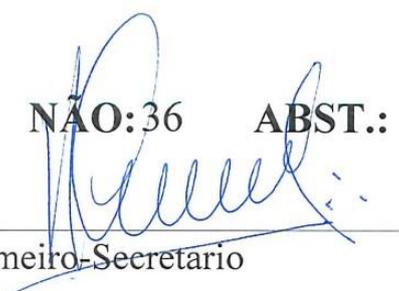
**Votação da expressão (...inabilitada para o exercício de qualquer...) destacada**

Votação da expressão "ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos", constante do quesito objeto de julgamento.

Matéria **DEN 1/2016** Início Votação **31/08/2016 14:06:19** Término Votação **31/08/2016 14:08:40**  
Sessão **133º Sessão Deliberativa Extraordinária** Data Sessão **25/08/2016 08:13:58**

Presidente:

**SIM:42 NÃO:36 ABST.: 3 PRESIDENTE:0 TOTAL:81**

  
Primeiro-Secretario