

Impeachment: a cautelar de defesa da democracia e da unidade nacional

Autor(a): Cláudio Pereira de Souza Neto

Publicado em: 21 de abril de 2020

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/claudio-pereira-de-souza-neto/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/claudio-pereira-de-souza-neto/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional#ep-20008726

Resumo

Alteração legislativa pode ser importante instrumento para impedir que discursos antidemocráticos se tornem ações concretas

Texto integral

Uma das mais importantes atribuições do Legislativo é processar e julgar o presidente da República pela prática de crime de responsabilidade. Decisões das duas casas do Congresso devem concorrer para que o impedimento do presidente tenha lugar. O papel da Câmara de Deputados é “autorizar” o processamento da denúncia (CF, art. 51, I). Ao Senado Federal, compete “processar” e “julgar” o presidente (CF, art. 52, I). Se o Senado decidir pela instauração do processo, o presidente da República é suspenso de suas funções (CF, art. 86, § 1º, II). Na conformação atual, dada, sobretudo, pela decisão proferida pelo STF na ADPF n. 378, todo o processo pode demorar meses, e o presidente responde no cargo até que o Senado profira juízo positivo de admissibilidade. No caso do impeachment de Dilma, a deflagração do processo se deu em 2 de dezembro de 2015, a presidente foi afastada em 12 de maio de 2016 e a decisão final condenatória foi tomada em 31 de agosto de 2016. Todo processo serve à proteção de bens jurídicos: sua conformação institucional deve ser adequada ao propósito de lhes prover proteção efetiva. Neste texto, sustenta-se que, para casos dotados de gravidade extraordinária, o processo de impeachment deve prever uma cautelar de afastamento imediato do mandatário. Uma das condutas mais graves que um chefe de estado pode praticar é tentar fechar o Congresso Nacional ou cercear sua deliberação. O processo de impeachment só é apto a impedir esse tipo de ataque à democracia se incluir uma medida que possa levar ao afastamento imediato do presidente. A ausência de uma cautelar de defesa da democracia conduz a um grave paradoxo: quando os ataques à democracia, pelo presidente da República, são bem sucedidos, o Congresso Nacional já não tem mais condições políticas para afastá-lo. Considerem-se os seguintes preceitos incriminadores constantes da Lei 1079/50: Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União: 1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República; 2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território

nacional; 3 - cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade; (...) 5 - auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República; (...) 8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional. 9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor; 10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente; (...) Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados: 1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras; 2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção; (...) Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais: (...) 6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social; 7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina; 8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis; (...) Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país: 1 - tentar mudar por violência a forma de governo da República; 2 - tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município; (...)” Não faz sentido aguardar algumas semanas para que o presidente da República seja afastado se ele, por exemplo, tenta “dissolver o Congresso Nacional” ou procura “impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras”. O impeachment, nesses casos, tem como função coibir atentado contra o Congresso Nacional. Mas, se tal atentado se consumar, o Congresso não terá condições de reagir. Sem a previsão de uma cautelar de defesa da democracia e da unidade nacional, o processo de impeachment se torna inócuo para coibir justamente os ataques aos bens jurídicos mais valiosos, dentre os previstos nas normas incriminadoras que constam da Lei n. 1079/50. No processo criminal, há a possibilidade de decisões cautelares serem tomadas antes de o processo ser admitido, ainda na fase da investigação. Tais decisões servem para proteger o próprio processo, para proteger as vítimas, para evitar que os crimes continuem a ser praticados. O processo de impeachment, do mesmo modo, deve abarcar procedimento que seja capaz de impedir que o mandatário continue a impingir danos especialmente graves à Constituição. A Lei n. 1079, que disciplina o processo de impeachment, está em vigor desde 1950, quando vigorava a Constituição de 1946. Naquele contexto, a cautelar de afastamento podia ser proferida mais rapidamente. A Câmara de Deputados era “tribunal de pronúncia” (Lei 1079, art. 80) e, por maioria absoluta, podia declarar a “procedência da acusação” (Lei 1079, art. 81). Era dessa decisão da Câmara que resultava o afastamento do Presidente da República (Lei 1079, art. 23, § 5º). Hoje, o processo é mais complexo. O afastamento do Presidente só ocorre com o juízo de admissibilidade feito pelo Senado (CF, art. 52, I; 86, § 1º, II). O STF, no julgamento da ADPF 378, realizou a filtragem constitucional de inúmeros artigos da Lei n. 1079. Em quase todos os pontos, confirmou o procedimento que já havia sido estabelecido para o julgamento do impeachment do ex-presidente Collor. Quando da propositura da referida ADPF, porém, não se provocou a Corte quanto à necessidade de se estabelecer procedimento adequado à interrupção imediata dos atentados à Constituição. Há dois caminhos para se solucionar a lacuna. Pode-se cogitar da aplicação analógica das normas do Código de Processo Penal que concernem às medidas cautelares, como é o caso do artigo 319, VI, do CPP, segundo o qual cabe aos magistrados determinar a “suspensão do exercício

de função pública (...) quando houver justo receio de sua utilização para a prática de infrações penais” (CPP, art. 319, VI). Tal aplicação se apoiaria, inclusive, no artigo 38 da própria Lei n. 1079, segundo o qual “ No processo e julgamento do Presidente da República (...), serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.” Para harmonizar a interpretação analógica com o procedimento previsto na Constituição, seria especialmente recomendável que a decisão fosse tomada pelas duas casas, e que, pelo menos a Câmara a proferisse por maioria de 2/3 – para o STF, a decisão do Senado de afastar cautelarmente o presidente pode ser prolatada por maioria simples (ADPF n. 378). [1] A segunda alternativa é o Congresso Nacional inserir na Lei n. 1079/50 dispositivo que discipline o procedimento. S.m.j., os seguintes elementos deveriam estar presentes: (a) prática de crime de responsabilidade especialmente grave, e cujo enfrentamento demande o afastamento imediato do presidente; (b) deliberação sobre a autorização para o processamento do impeachment , pela Câmara, e sobre a instauração do processo, pelo Senado (CF, art. 86, 1º, II), em sessão conjunta extraordinária do Congresso Nacional, convocada pelos presidentes das duas casas; (c) defesa prévia realizada na própria sessão conjunta; (d) exercício pleno do direito de defesa durante o restante do processo no Senado, em conformidade com o rito já previsto na Lei n. 1079 e no acórdão prolatado na ADPF n. 378. Tal procedimento pode ser estabelecido por meio da inclusão de dispositivo na Lei n. 1079 com a redação semelhante a que se segue: Art. 18-A. Nas hipóteses previstas no art. 5º, 1-3, 5, 8-10; art. 6º, 1 e 2; art. 7º, 6-8; art. 8º, 1-3, desta Lei, o Presidente da Câmara de Deputados e o Presidente do Senado Federal poderão convocar, de imediato, sessão conjunta extraordinária para que as casas deliberem, respectivamente, sobre a autorização da instauração (art. 51, I, da CRFB) e a instauração do processo de impeachment do presidente da República (art. 52, I, da CRFB). § 1º Na hipótese de instauração do processo pelo Senado, o presidente da República é suspenso de suas funções pelo prazo de cento e oitenta dias (art. 86, § 1º, II, da CRFB). § 2º Acusação e defesa poderão, na sessão conjunta, apresentar memoriais e realizar sustentação oral, cada qual pelo prazo de 60 minutos . Desse momento em diante, o processo segue seu curso normal, podendo o presidente da República se defender de forma plena, mas já afastado. Na hipótese de suspensão, o vice-presidente apenas substitui o presidente, sem sucedê-lo (CF, art. 79), o que só ocorre ao final do processo, se a condenação se confirmar. O procedimento dá consequência prática à natureza cautelar do afastamento do presidente, previsto no art. 86, § 1º, II, da CRFB. As cautelares devem ser proferidas considerando não só a aparência do direito (*fumus boni iuris*), mas também o perigo na demora (*periculum in mora*). A ausência de mecanismo que permita o afastamento imediato do presidente esvazia uma das funções básicas das decisões cautelares, que é evitar o perecimento do direito. A alteração do texto da Lei n. 1079/50, com a adoção do procedimento cautelar de afastamento imediato, produziria importante efeito dissuasório sobre mandatários que, como o atual, não demonstram compromisso com a preservação do estado democrático de direito. Em 15 de março e em 19 abril de 2020, o atual presidente participou de atos públicos em que os manifestantes apelavam pela decretação de um novo AI 5. A alteração legislativa ora proposta pode ser importante instrumento para impedir que os discursos se convertam em ações concretas. Sobretudo, pode evitar que um prolongado processo de impeachment , com um mandatário altamente disruptivo no exercício da presidência, produza cisões irreparáveis entre os brasileiros.

[1] Minha percepção pessoal é de que, no Senado, também a decisão de afastar cautelarmente o presidente deveria ser tomada por maioria de 2/3, em conformidade com os votos minoritários proferidos pelos

ministros Marco Aurélio e Edson Fachin na ADPF n. 378.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

NETO, Cláudio Pereira de Souza. Impeachment: a cautelar de defesa da democracia e da unidade nacional. *jota_import*, 21 abr. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/claudio-pereira-de-souza-neto/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>. Acesso em: 31 ago. 2026.

APA 7ª edição

Neto, C. P. D. S. (2020, April 21). Impeachment: a cautelar de defesa da democracia e da unidade nacional. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

NETO, Cláudio Pereira de Souza. 2020. "Impeachment: a cautelar de defesa da democracia e da unidade nacional." **jota_import**, April 21. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>

BibTeX

```
@article{claudio-pereira-de-souza-neto-impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-demo-2020,
author = {Neto, Cláudio Pereira de Souza},
title = {Impeachment: a cautelar de defesa da democracia e da unidade nacional},
journal = {jota_import},
year = {2020},
url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional},
urldate = {2020-04-21}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalguar 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/claudio-pereira-de-souza-neto/impeachment-a-cautelar-de-defesa-da-democracia-e-da-unidade-nacional>

PDF gerado em 2026-08-31 03:59 UTC