



**FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ- FIP/MAGSUL**

**NATHAN PEREIRA RODRIGUES**

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT: DO PROCESSO AO  
JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR INFRAÇÕES  
DE RESPONSABILIDADE**

PONTA PORÃ/MS  
2017



**FACULDADES INTEGRADAS DE PONTA PORÃ- FIP/MAGSUL**

**NATHAN PEREIRA RODRIGUES**

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT: DO PROCESSO AO  
JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR INFRAÇÕES  
DE RESPONSABILIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)  
apresentado às Faculdades Integradas de Ponta  
Porã – FIP-MAGSUL, como parte dos requisitos  
para obtenção do título de Bacharel em Direito.  
Orientador: Mestre Larissa Satie Fuzishima  
Komuro.

PONTA PORÃ/MS  
2017

**NATHAN PEREIRA RODRIGUES**

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT: DO PROCESSO AO  
JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR INFRAÇÕES  
DE RESPONSABILIDADE**

Trabalho de Conclusão apresentado à Banca Examinadora das Faculdades Integradas de Ponta Porã – como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação da Mestre Larissa Satie Fuzishima Komuro.

Banca Examinadora:

---

Orientador (a): Larissa Satie Fuzishima Komuro  
Titulação Mestrado  
Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP – Magsul

---

Membro:

Titulação  
Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP - Magsul

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2017

Faculdades Integradas de Ponta Porã – FIP – Magsul.

Saudade da justiça imparcial, exata, precisa. Que estava ao lado da direita, da esquerda, centro ou fundos. Porque o que faz a justiça é o “ser justo”. Tão simples e tão banal. Tão puro. Saudade da justiça pura, imaculada. Aquela que não olha a quem nem o rabo de ninguém. A que não olha o bolso também. Que tanto faz quem dá mais, pode mais, fala mais. Saudade da justiça capaz.“

Ruy Barbosa

## **AGRADECIMENTOS**

Sobre tudo, quero agradecer a Deus por me dar o dom da vida, saúde para enfrentar todos os obstáculos, e por tantas bênçãos ao longo de minha vida, mas principalmente durante estes cinco anos em que estou no curso de Direito.

Quero estender meus agradecimentos aos meus amados pais, motivo de todo o meu esforço e dedicação, além de serem meu maior orgulho e símbolo de admiração, que abdicaram não só de esforços financeiros, mas de seus próprios sonhos para que muitas vezes pudessem tornar o meu realidade.

Gostaria ainda de agradecer a Professora Larissa, notável mestra e muito competente coordenadora do Curso de Direito, desta augusta instituição, por ter desde logo aceito o convite de ser minha orientadora, e ter com sua enorme paciência contribuído a fim de tornar este trabalho o melhor possível.

Por fim, porém não menos importante, gostaria de agradecer aqueles que me mantiveram por muitas vezes firme no meu caminho, além de tornar os meus dias mais leves e agradáveis, seres humanos incríveis e amigos leais, presente que o curso de Direito me proporcionou, em especial: Alexandre Azambuja Erédia (Amigo verdadeiro, companheiro de viagens, com quem partilho meus projetos, verdadeiramente um irmão), Alana Renata Azambuja Zanchet (Amiga, exemplo de sinceridade com quem dividi momentos felizes e as conversas mais francas), Karolini Pedroso Coinete Veron ( Pessoa pela qual tenho profunda admiração e respeito principalmente pela sua obstinação em alcançar suas metas, amiga amada, conselheira, confidente dos meus projetos e sonhos, pessoa com quem compartilhei vários dos momentos mais felizes deste cinco anos e também de toda a minha vida), Marla Romero Vieira (Amiga estimada, a quem conheço deste os tempos do colégio e tornou estes cinco anos mais agradáveis e risonhos), Robert Icasatti (Exemplo de ser humano sempre preocupado com as causas nobres, amigo que trouxe com certeza mais alegria as pessoas que o cercam), Saulo Benites Ferreira (Grande amigo, na verdade o irmão mais “velho” que nunca tive, meu companheiro de estudos e de todos os trabalhos, com quem partilhei e partilho meus projetos de vida, o qual sempre me motivou e acreditou em mim, obrigado pela lealdade e cumplicidade), Taynara Rodrigues Xavier (Amiga leal, a qual proporcionou os mais divertidos e engraçados momentos de todos esses cinco anos).

Entre outros amigos e familiares, que dado os limites não será possível nomear, os quais estendo meus agradecimentos.

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade principal realizar uma análise do instituto do *impeachment*, rememorando, inicialmente, seu surgimento e solidificação na Inglaterra, bem como sua adoção e adequação nos Estados Unidos da América, o qual influenciou sua instalação no Brasil República que será objeto de exposição no referido trabalho, no qual irá perpassar por todas as Constituições brasileiras, a fim de especificar as características do instituto em cada momento político-jurídico pátrio. Almeja em seguida realizar uma correção conceitual do que se conhece por “crimes de responsabilidade”, de acordo com as doutrinas mais abalizadas a respeito do assunto, assim como explicar os valores elencados na Constituição, que casos violados possam ensejar o *impeachment* presidencial. Por fim, pretende-se dilucidar acerca dos ritos processuais nos quais, sendo admitido a procedência da denúncia se sujeitará o Chefe do Poder Executivo Nacional, pelo Senado Federal que irá se tornar uma verdadeira Corte Política.

**Palavras-chave:** *Impeachment*. Crime de responsabilidade. Julgamento. Presidente da República.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> NO DIREITO COMPARADO</b> .....	<b>11</b>
1.1. CONCEITO DE <i>IMPEACHMENT</i> .....	11
1.2. GÊNESE BRITÂNICA .....	13
1.2.1. Natureza do <i>Impeachment</i> Inglês .....	14
1.2.2. Evolução do <i>Impeachment</i> na Grã-Bretanha .....	18
1.3. <i>IMPEACHMENT</i> : A VERSÃO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	20
1.4. <i>IMPEACHMENT</i> NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	23
1.4.1. O <i>Impeachment</i> no Império Brasileiro .....	23
1.4.2. O <i>Impeachment</i> na República do Brasil .....	25
1.4.3. Constituição de 1891 .....	26
1.4.4. Constituição de 1934 .....	28
1.4.5. Constituição de 1937 .....	29
1.4.6. Constituição de 1946 .....	30
1.4.7. Constituição de 1967 .....	31
1.4.8. Constituição de 1988 .....	33
1.4.9. Natureza do <i>Impeachment</i> Brasileiro .....	34
1.5. DAS INFRAÇÕES/CRIMES DE RESPONSABILIDADE .....	37
1.5.1. Conceito .....	38
1.5.2. Dos atos atentatórios praticados pelo Presidente da República .....	40
1.5.3. Violação à existência da União .....	41
1.5.4. Violação ao livre exercício dos Poderes do Estado .....	41
1.5.5. Violação ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais .....	42
1.5.6. Violação a segurança Interna do País .....	43
1.5.7. Violação da probidade na administração .....	43
1.5.8. Violação à lei orçamentária .....	44
1.5.9. Descumprimento de leis e de decisões judiciais .....	44

<b>2 DO PROCEDIMENTO E DO JULGAMENTO DO IMPEACHMENT.....</b>	<b>45</b>
2.1. TRAÇOS GERAIS .....	45
2.2. DA DENÚNCIA .....	45
2.3. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	46
2.4. DA POSSIBILIDADE DE NÃO INSTAURAÇÃO DO PROCESSO NO SENADO FEDERAL APÓS ADMISSIBILIDADE PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS .....	48
2.5. DO PROCESSO E JULGAMENTO PELO SENADO FEDERAL.....	49
2.5.1. Do processo.....	49
2.5.2. Do julgamento.....	51
2.5.3. Da imposição da Sanção .....	52
2.5.4. Da Renúncia do Presidente da República no curso do processo do <i>Impeachment</i> .....	53
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>57</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso vem ao encontro com o atual momento político no qual o Brasil, atravessa e já atravessou, por exemplo, em 1992, com o impeachment do Presidente Collor de Mello e mais recentemente o da Presidente Dilma Rousseff, períodos em que ocorreram profundas modificações entre um e outro.

Inicialmente o estudo irá procurar realizar uma conceituação doutrinária do instituto, assim como, realizará um delineamento acerca da história do Instituto no Direito Comparado, desde sua gênese passando por diversas divergências doutrinárias quanto ao momento de sua aparição exata no ordenamento jurídico ao longo da história até sua adoção pelo sistema jurídico brasileiro.

O instituto será estudado também a partir de sua chegada no direito brasileiro, no período a datar do Império até a Carta Constitucional vigente relatando de forma breve a presença do instituto em voga nas Cartas Constitucionais pátrias, além de abordar diferentes correntes doutrinárias quanto a natureza jurídica do impeachment.

Ao longo da história da sociedade, os homens cansados de tanto ver triunfar o abuso por parte daqueles que governavam o Estado, desenvolveram importante mecanismo de controle parlamentar, qual seja, o impeachment que consiste na apuração de responsabilidade do governante, e neste sentido, elaborou valores em que caso violados, possam ensejar na sua responsabilização. Com base nisso, o presente estudo faz de maneira simples a conceituação dos conhecidos “crimes de responsabilidade” e dos valores supramencionado, elencados na Constituição Federal de 1988.

Será conteúdo de explanação os procedimentos processuais e o rito de julgamento do processo de impedimento do Presidente da República, com enfoque para denúncia, juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados e sua vinculação, ou não pelo Senado, da aplicação da Sanção e a renúncia presidencial, base essenciais para melhor compreensão do assunto.

Em resumo, o trabalho buscou compreender da melhor forma o instituto em tela com a finalidade de chegar a uma conclusão sobre sua importância como mecanismo de freio daqueles revestidos do Poder do Estado.

Portanto, nada mais adequado do que iniciar pela perspectiva histórica do instituto.

## 1 INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* NO DIREITO COMPARADO

O exposto capítulo tem por finalidade realizar um estudo do instituto do *Impeachment* no âmbito do Direito Comparado, apontando suas principais semelhanças e distinções com o modelo adotado ao longo da história Constitucional. Inicialmente será realizada uma breve conceituação sobre o instituto em tela. A posteriori far-se-á uma visita a origem do *impeachment* no ordenamento jurídico britânico, desde sua gênese com natureza criminal, até atingir seu viés político. Atravessando, pelo sistema norte-americano, no qual inspirou o instituto brasileiro no início da República e no atual momento do *impeachment* no Brasil.

### 1.1. CONCEITO DE IMPEACHMENT

O significado de *impeachment*, uma vez que a natureza do presente instituto é política-administrativa, procedimento que objetiva desinvestir todo agente político de suas funções públicas pela prática de atos que vão contrário aos interesses públicos, definidos como crimes ou infrações, políticas ou de responsabilidade.

Ferreira Pinto conceitua o *Impeachment* como:

O Poder Executivo é o órgão mais influente dos poderes constitucionais e por isso os agentes públicos que o representam muitas vezes tendem a exorbitar do âmbito regular de suas atividades. Daí a necessidade evidente de impedir em determinadas ocasiões que tais agentes da administração pública prejudiquem o País, por intermédio de medidas eficazes com este sentido, afastando-os dos seus cargos. Surgiu com isto aquele instituto chamado de *impeachment* na história constitucional inglesa, e que Rui Barbosa denominou julgamento político, sendo laconicamente chamado de impedimento no direito público e constitucional brasileiro. (1996, p. 384)

Conceituou de maneira correta o advogado supramencionado ao narrar que determinados agentes políticos (destaque ao Presidente da República, sujeito do referido estudo e chefe do Poder Executivo da União), em detrimento de suas funções e a influência que exercem, tendem a esquecer-se de que não são donos do poder que desempenha, mas meramente um mandatário ou representante do povo no qual detém obrigação de prestar contas. Salientando o objetivo de tal instituição, ou seja, de impedir que agentes nocivos aos interesses do país, possam prosseguir desempenhando o papel de administrar a coisa pública. Superficialmente citou a pena principal, qual seja, a da remoção do cargo público.

Anna Cândida da Cunha Ferraz, em sua obra *Conflitos entre Poderes*, define impeachment da seguinte maneira, “Se deve entender o processo pelo qual o legislativo sanciona a conduta da autoridade pública, destituindo-a do cargo impondo-lhe pena de caráter político.” (1994, p. 184). Cumpri-se destacar que esclarece muito bem em sua acepção em relação ao sujeito ativo do processo, isto é, o Poder legislativo, que funciona como um verdadeiro tribunal.

Para o notável e ex-ministro Paulo Brossard de Souza Pinto, “o *impeachment* constitui eficaz instrumento de apuração de responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia.” (1992, p. 7). Compreende igualmente ser o *impeachment* apenas uma etapa do processo de apuração de responsabilidade do agente público que de acordo com o entendimento dele, que no sistema jurídico nacional se conclui com o afastamento transitório do agente político que está sendo processado. Deixando ainda de maneira cristalina sua colocação no que tange à natureza da instituição, conferindo, portanto, propriedades unicamente políticas.

O exímio Pontes de Miranda orientava que, “chama-se impeachment à medida que tem por fito obstar, impedir que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las.” (1953, p.416). Ou seja, o objetivo desta instituição é de afastar os agentes políticos de seus cargos públicos, por meio de procedimento de impedimento, que deverá ser instaurado pelas respectivas casas legislativas, que culminará no julgamento por infrações de responsabilidade.

Por fim, a conceituação ensinada por José Cretella Júnior, traz a seguinte definição, “o cidadão que, tendo seu nome sufragado em eleições livres, é investido de autoridade pública, pode *desinvestir-se*, respondendo pelos abusos de que participou.” (1997, p. 2,571)

O jurista ao elaborar a conceituação do impeachment é extremamente original ao utilizar a expressão *desinvestir*, de forma a fundamentar a apuração das obrigações, pelo qual o indivíduo é dotado de função pública. Além do que, não seria coerente que membros dos poderes, que deveriam exprimir através de seus atos a vontade do povo, ficassem isentos, seja por crimes comuns ou de responsabilidade, em virtude da natureza do cargo. (CRETELLA, 1997, p.2.571)

Dessa forma, o intuito do *impeachment* é responsável por remover do poder aqueles que por algum motivo tenha perdido a fé dos cidadãos, em virtude da irresponsabilidade em sua função que por sua vez é dotada de grande autoridade.

## 1.2. GÊNESE BRITÂNICA

Não obstante a instituição do *impeachment* ser decorrente da história do direito constitucional britânico, ainda assim, ao longo da política no transcorrer da história observou-se a agressividade na qual esteve ao encalço de homens renomados, muitas vezes com distinta coerência, outras por pura leviandade.

Neste sentido aponta com singularidade Pinto Ferreira, vejamos:

É preciso lembrar os casos de Themístocles na história grega, que foi exilado pela Assembleia popular de Atenas, e de Públio Cipião, o Africano, também exilado de Roma para a própria Itália, responsabilizado pelo uso irrestrito da forma pública. Sempre houve assim os ditos processos de responsabilidade que caracterizam o *impeachment*, mas é claro que ele surgiu com suas notas distintivas precisas muito mais tarde na história política. (1996, p.384)

Parece não restar dúvida de que o '*impeachment*' similar ao que se conhece atualmente tenha suas raízes e desenvolvimento na Inglaterra como uma instituição mediante a qual a Câmara dos Comuns apresentava acusações contra os Ministros do Rei, e a Câmara dos Lordes as julgava. Dito isto porque, conforme leciona Cretella Junior, por uma ficção jurídica, transfere-se a responsabilidade para os Ministros. Estes, no exercício de suas funções, são responsáveis em duplo sentido. (1997, p.2.572), conforme veremos em momento oportuno.

Ratifica acerca do assunto Fernando Whitaker da Cunha, em sua obra *Direito Constitucional do Brasil*, notemos:

O *impeachment*, que tem raízes britânicas (casos do Duque de Buckingham e do Conde de Strafford), robusteceu-se com o Estado do Direito, encontrando guarida no direito norte-americano (inicialmente, nas cartas de Virgínia e de Massachussets e, depois, na Constituição da República), de onde se propagou aos povos cultos. Contudo, no sistema inglês, que já utilizou o *bill of attainder* (ato do Parlamento, essencialmente judiciário e formalmente legislativo, que impunha severas sanções) como subsidiário do *impeachment*, a Câmara dos Lords (que, aliás, é, igualmente, um tribunal) aprecia, com ampla competência, a acusação da Câmara Baixa, podendo invadir a dimensão penal... (1990, p. 251)

Contudo, o que há de divergência na doutrina gira em torno da data precisa do surgimento do aludido instituto, que na opinião de Paulo Brossard “ Se desdobra do crepúsculo do século XIII, ou XIV, à madrugada do século XIX. ” (1992, p. 25).

Para o notável Cretella Junior, características e funções semelhantes ao do instituto em voga, com atribuições destinadas a Câmara dos Lords, na Inglaterra ocorreu a partir da monarquia de Eduardo I (1997, p.2.573), reinado que se iniciou

com a morte de seu pai, o Rei Henrique III, no ano de 1272 e perdurou até a sua morte em 1307.

Além da falta de consenso doutrinário de estudiosos acerca do *impeachment* na ilha britânica, no que diz respeito ao seu início, isto porque, diferem em relação a quem figurou no polo passivo da originária ação. De acordo com Paulo Brossard (1992, p. 25, apud, SIMPSON, 1916, p. 5) existe quem assinale um caso no ano de 1283 (em relação a pessoa de David, irmão de Llewellyn), ao mesmo tempo que outros doutrinadores defendem que o instituto começou em 1376 (em face do comerciante Richard Lyons). Enquanto autores ingleses como Henry Hallam e William Reynell Anson, do mesmo modo abalizam 1376 como o ano primário do *impeachment* inglês, porém, divergem quanto ao réu, onde que para estes últimos doutrinadores do direito Constitucional Britânico, o primitivo caso de *impeachment* em solo Inglês, de que se há descrições históricas foi Lord Latimer.

O doutrinador pátrio, Pinto Ferreira (1996, p. 384) compartilha da ideia de que a origem do instituto em tela, se deu no ano de 1376, assevera, contudo, que o processo de *impeachment* em face do oficial da coroa inglesa, Lord Latimer como era conhecido, sucedeu-se no período monárquico regido pelo Rei Eduardo III.

Reafirma Manoel Gonçalves Ferreira Filho que o *impeachment* é uma criação inglesa, desenvolveu-se especialmente do século XIII à primeira metade do século XVII. (1997, p.159), onde encontrava-se fundamentado na ideia de que o detentor do cargo, não é dono, mas tão-somente um representante da vontade popular.

O fato é que são enormes as diferenças de opiniões dos estudiosos acerca da gênese do instituto do *impeachment*, dos personagens que inauguraram o processo e até mesmo quanto a natureza das denúncias. Em tratando-se deste assunto, pontua muito bem Paulo Brossard de Souza Pinto “ Não é fácil dissertar acerca do *impeachment* inglês, precisando-lhe as características, pois elas mudaram ao longo do tempo. ” (1992, p. 24).

### 1.2.1. Natureza do Impeachment Inglês

No início o *impeachment* britânico detinha uma jurisdição plena o que possibilitava a aplicação das mais variadas penas, pela câmara alta (ou Câmara dos Lords), inclusive a de morte e a pena capital, à época, o exílio. Neste sentido Paulo

Brossard, anota, “Como dizem os autores que o têm estudado, na Inglaterra o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem.” (1992, p. 21).

Certo é que o *impeachment* não nasceu de útero republicano, contudo, exerceu uma função democrática, em um período absolutista de forma que afastou nobres que constantemente frequentava a corte, e desempenhavam função pública, ou não necessariamente através do clamor popular o que por consequência acabava sendo instaurado um processo na câmara baixa. (RICCITELLI, 2006, p. 5).

Neste sentido, resta clara a natureza jurídica do instituto em tela, que recebia uma roupagem criminal. Como muito bem escreve RICCITELLI:

A espécie criminal nasceu no direito medieval inglês, simultaneamente ao surgimento das classes políticas que orbitavam a corte real: os nobres feudais e os novos burgueses. No meio dessa estrutura, o *impeachment* criminal nasceu, desempenhou função estratégica na implantação do sistema de governo parlamentarista inglês. (2006, p. 4)

Em sua principal função o mencionado instituto servia como uma ferramenta na tentativa de frear o poder do rei. Isto porque a população britânica padecia diante de um poder ilimitado e déspota, ademais cerceava-se os direitos fundamentais e individuais do povo.

No entanto, o rei era inteiramente imune de ser responsabilizado seu poder era absoluto e suas prerrogativas subjetivas. Não havendo tão afamada expressão para definir este período como o do Monarca francês Luís XIV, “ O Estado sou eu. ” (COTRIM, 1999, p. 65)

Ademais, o *impeachment* na Inglaterra medieval era utilizado de fato para atribuir responsabilidades aos ministros do rei. Todavia a acusação era direcionada a majestade, porém, este amparado pela Teoria do Direito Divino, se colocava sobre os demais homens, de forma que o *impeachment* não pudesse ser aplicado a ele. (RICCITELLI, 2005, p.5)

Sendo assim, o Direito Divino dos reis assegurava a eles um poderio irrestrito, entretanto não se poderia dizer que tal teoria se tratava de um método prático de política, mas de um conjunto de ideias e crenças. Devido a sua indicação por Deus, toda investida para depor o monarca era compreendida como objeção à vontade divina, circunstância que impedia a população a época de pleitear.

Diferentemente dos monarcas, aos seus ministros era possivelmente aceitável o alcance do *impeachment*, uma vez que estes eram detentores da confiança do rei e

encarregados de obrigações diante do Estado. Resta demonstrado nas palavras de Sérgio Borja (1992, p. 11), quando escreve:

O rei era isento de responsabilidades, o que se traduzia na expressão *the king can do no wrong*, ou seja, "o rei não erra", e por isso é insubstituível, o mesmo não acontecia com seus auxiliares, os ministros e os funcionários da coroa. Assim, por razões específicas, o rei era tido como inviolável, mas seus prepostos eram depositários de responsabilidades perante a nação.

Tal medida em face dos ministros detinha o intuito de amedrontá-los, pois, não dependiam tão somente do rei, mas também possuíam o dever de prestar contas de seus atos ao parlamento, obrigação que os faziam tomar os devidos cuidados com relação as suas atitudes diante de suas funções. Reafirmando neste ponto, mais uma vez a natureza jurídica criminal do impeachment na Grã-Bretanha medieval, segundo as lições de Pinto Ferreira (1996, p.384, apud Esmein, 1896) “ As sanções da responsabilidade não eram apenas questões políticas, mas ainda civis e criminais. ”

Por volta do ano de 1381, em decorrência de uma impermanência social, política e econômica, que assolava a Inglaterra na era monárquica e o descontentamento do povo com a realeza, devido a intensificação da exploração a que estavam submetidos. Surgindo desta forma inúmeras revoltas sociais, impulsionadas pelo pagamento de altas taxas de impostos, definição de salários, contra o retorno da obrigatoriedade de permanência dos camponeses em determinada propriedade (sistema feudal). Fatos que incitaram a instaurar o procedimento do *impeachment* o que levou a iniciar um processo penal acolhendo a reivindicação popular.

Em virtude das implicações pesadas, como o pagamento de altas multas, o confisco de bens patrimoniais, a restrição de liberdade e, em alguns casos, pagando com a própria vida, os condenados pelo processo de impeachment, tentando fugir de terríveis penas, começaram a renunciar a seus cargos de ministros do rei, antes mesmo de ser instaurado o processo, evitando a hipóteses de serem réus do instituto. (RICCITELLI, 2006, P.8)

Acerca destas considerações sobre o instituto do impeachment na Grã-Bretanha, demonstrando que o próprio resta caracterizado como de natureza criminal aspecto primordial de diferenciação no que diz respeito ao instituto norte americano, que se satisfaz em confiar ao Congresso a hipótese de aplicar penas de caráter político. Conforme ensinamentos do ilustre jurista Paulo Brossard (1992, p. 22) “ seus efeitos, que são políticos nos Estados Unidos, na Inglaterra são de natureza criminal.”

No entanto, compete ser analisado mais profundamente o instituto americano em momento oportuno.

O procedimento da instituição em estudo começa com a apresentação da denúncia em face dos ministros do rei, na qual é sustentada pela a Câmara Baixa, que exercia, assim como hoje, a função de órgão de acusação. (FERREIRA, 1996, p.384).

Restando, portanto, a Câmara dos Lords exercer a função de tribunal de julgamento, onde realizava-se o juízo de valor da acusação formulada pela câmara dos comuns, no qual assegurava a prerrogativa de julgar com jurisdição de natureza plena, atribuindo sanções a toda sorte.

Cooperando com este raciocínio histórico, Paulo Brossard de Souza Pinto comenta:

A câmara dos Lords funciona como um tribunal judiciário – o mais alto do reino –, e por simples maioria inflige quaisquer penas, ainda mais terríveis – morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens. (1992, p. 22)

Apesar de não ser analisado com grande relevância pelo parlamento, eram consideradas nesse período legítimas as normas concernentes ao processo e a provas judiciais, no entanto, que os Lords realizavam os julgamentos sob conjuração de sua honra. Necessário ainda destacar, ainda que as sessões se encerrassem, ou houvesse seu adiamento, ou até mesmo a extinção da Câmara Baixa o processo de impeachment não era arquivado, ou seja mesmo sobrevivendo, *mutatis mutandis*. Mesmo o Rei, revestido do direito divino, não poderia obstar o processo de impedimento, mediante o perdão real, não obstante, ao término do processo, poderia conceder o indulto ao sentenciado, de forma, a impedir o cumprimento da pena imposta. (BROSSARD, 1992, p.22,23)

Corrobora para finalização deste capítulo a respeito da natureza jurídica da instituição do impeachment outra anotação do nobre jurista Paulo Brossard em sua magnífica obra O Impeachment, vejamos:

Se originalmente o impeachment foi processo criminal que corria perante o Parlamento, para que poderosas individualidades pudessem ser atingidas pela justiça, e supunha infração prevista em lei e com pena em lei cominada, cedo ficou estabelecido que, embora os Lords estivessem ligados à lei quanto à determinação do delito, em se tratando de crimes capitais, eram livres para escolher e fixar penas... (1992, p.26)

Isto é, o impeachment passou a afastar-se do caráter jurídico criminal instituído na era da monarquia inglesa, abandonando a incidência de sanções direcionadas à pessoa do homem público improbo, para implantar exclusivamente a punibilidade de natureza política, como passaremos a observar no tópico seguinte.

### 1.2.2. Evolução do *Impeachment* na Grã-Bretanha

Antes de se chegar a última evolução do *impeachment* inglês, ou seja, a sua substituição pelo “sistema de gabinete” ou “moção de censura”, sendo igualmente necessário destacar que houve um período na história inglesa no qual o instituto começa a perder força, e cai em desuso, em virtude da estruturação e avanço do parlamentarismo.

A perda da utilização do instituto do *impeachment* se deu pelo complicado procedimento e por ser vagaroso as prolações das sentenças, uma vez que possibilitava o direito a defesa, razões pelas quais levaram ao desenvolvimento, pelo parlamento, do chamado *Bill of Attainder*. Que nas palavras de Brossard, possuía significado de “condenação decretada por lei, uma lei-sentença, odiosamente pessoal e retroativa...” (1992, p.26)

Entende-se por *Bill of Attainder*, que eram atos puramente legislativos, onde se era possível condenar o indivíduo, exterminando seus direitos, tanto civis quanto políticos, *ex vi legis*, ou seja, por força da lei.

Ainda a respeito da lei condenatória, instrui Joseph Story:

Em tais casos, a legislatura assume o status de magistratura judicial, pronunciando-se sobre a culpa da parte sem qualquer das comuns formas e garantias de um julgamento, satisfazendo-se com evidências, quando tais provas estiverem ao seu alcance, quer estejam elas conforme as regras de provas ou não. (1833, p. 1338)

A mencionada espécie legislativa punitiva, apesar de ser usada na Grã-Bretanha no decorrer deste período de recuo do instituto do impeachment, em território norte-americano esteve categoricamente proibida quando da criação da Carta Magna de 1787. Em conformidade com o que estabelece o artigo I, seção 9 da Constituição dos Estados Unidos da América, “Não serão aprovados atos legislativos condenatórios sem o competente julgamento, assim como as leis penais com efeito retroativo. ”

Apesar de os constituintes da Carta Política da América do Norte, possuírem gênese britânica, inclusive no tange ao seu sistema jurídico, ou seja, adeptos do *Common Law*, dispunham de repulsa quanto algumas condutas praticadas na ilha da singular Margaret Thatcher. Se não fosse assim, não haveria a necessidade e preocupação pelo legislador constituinte em mencionar em sua Constituição, ainda mais por se tratar de Constituição, concisa, reduzida, e, portanto, classificada como sintética.

Passado o período do *Bill of Attainder*, desperta o *impeachment* agora admitido também para os casos que se ofenda a Constituição inglesa. Nas palavras de Paulo Brossard, o instituto:

Expandindo-se, passou a ser livremente admitido em relação “*high crimes and misdemeanors*”, crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais. Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou vastas dimensões políticas. Sofreu ele real metamorfose, que é registrada pela generalidade dos autores, não faltando quem sustente que a certo tempo o caráter político sobrepujou o aspecto judiciário. (1992, p. 27)

Do mesmo modo, a instituição do *impeachment* permanecia a obedecer ao mesmo procedimento processual, qual seja, de ser processado e julgado na Câmara Alta ou Câmara dos Lords, devendo estes a obrigação de analisar e qualificar os comportamentos delitivos, em observância a leis em vigor. Entretanto, no que dizia respeito as penas, detinham o direito de indicar a que mais pertinente entendessem, desde que fossem consideradas como crimes capitais. (BROSSARD, 1992, p. 26)

Ainda depois de ter havido todas estas alterações quanto a natureza do instituto, ou seja, superando a fase extremamente criminal e passando com o seu despertar ao que alguns doutrinadores entendem como de natureza político-criminal, isto porque, algumas infrações consideradas ofensivas ao país, não necessariamente possuíam caráter criminal. Contudo, manteve algumas peculiaridades de sua essência, como por exemplo, ser insaturada pela Câmara Baixa ou como é mais conhecida, Câmara dos Comuns, tendo sua fase de instrução e julgamento percorrendo no todo na Câmara dos Lords.

Com a evolução do parlamentarismo inglês, a instituição do *impeachment* começou a se demonstrar novamente um instrumento vagaroso e impróprio para a finalidade a qual se destinava. Daí porque nas palavras Paulo Lúcio Nogueira (1994,

p. 153, apud NOGUEIRA, p. 183-215), que diz: “ *impeachment* caiu em completo desuso. Aí nasceu e aí...morreu”.

Dando lugar ao que hoje se conhece como “moção” ou “voto de censura”, que em consonância com as regras atuais vigente, funciona com uma proposta apresentada pelo parlamento, a fim de constranger o governo, que deixa de gozar da confiança deste, tendo o gabinete o dever de desligar-se de tal função.

Portanto começa a retomar a inutilização do instituto secular, de seus efeitos práticos no ordenamento jurídico Britânico. No entanto, não a sua desapareição do mundo jurídico à nível mundial, isso porque, a nova colônia composta de cidadãos ingleses que estava se formando no Novo Mundo, acaba por se encarregar de carrear para a América.

É o que se verá agora.

### 1.3. IMPEACHMENT: A VERSÃO NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Proveniente do direito constitucional inglês, o *impeachment* “desembarca” em terras norte-americanas, onde recebe uma roupagem meramente política. Portanto, não se aplicando qualquer sanção penal a pessoa investida de autoridade que por obsequio o aludido instituto abarque. Esta natureza puramente política da instituição do *impeachment* é clara e mais importante distinção do modelo que à época vigorava na Inglaterra.

Corroborando nesta linha de pensamento Paulo Brossard anota.

Em outras palavras, a diferença básica entre o *impeachment* inglês e o norte-americano está em que, na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lords julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame de criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário. (1992, p. 21)

Ainda a respeito da natureza do instituto nos Estados Unidos, encontra-se de maneira incontestável que a principal finalidade objetivada com a instauração de tal processo é o de perda do cargo, de forma a afastar o elemento incriminador, e não a condenação, concepção na qual é direcionada aos competentes órgãos (tribunais). (CRETELLA, 1997, p. 2574)

No intuito de colaborar com a dissertação deste trabalho a fim de não restar dúvidas quanto a natureza do *impeachment* norte-americano, explana Pinto Ferreira em sua obra, que:

O *impeachment* é um processo político, uma vez que comina penas administrativas, com a perda do cargo e inabilitação para exercer outro. É preciso assim contradistingui-lo do processo do impedimento em outros países, onde, além das penas administrativas, ocorrem penas civis e criminais, como via de regra é o *impeachment* europeu, e daí ser ele reputado com um processo misto, isto é, político-penal, como advertem Esmein, Duguit, Bryce e outros. (1996, p. 386)

Com a previsão na Constituição norte-americana no seu artigo 1º, seção 2 § 5º, equivale dizer que a câmara dos representantes, ou seja, o correspondente a Câmara dos Deputados no sistema brasileiro, exercerá com exclusividade o direito de indicar quando se tratar de crimes de responsabilidade (*impeachment*). (RICCITELLI, 2006, p. 98-99)

No mesmo sentido, no seu artigo 1º, no entanto, na seção 3, item VI, a Carta Constitucional Americana, dispõe que compete exclusivamente ao Senado, mediante o voto de dois terços dos seus membros a possibilidade de aplicações de penalidades de caráter político, não podendo, portanto, tais sanções ultrapassem a desinvestidura do cargo podendo aditar a pena, a inabilitação para ocupação de outros cargos públicos (BROSSARD, 1992, p. 22). Quando figurar no polo passivo da ação de *impeachment* o Presidente da República, presidirá a sessão o Presidente da Suprema Corte Norte-Americana. Conforme pode-se observar pela transcrição do dispositivo legal:

Só o Senado poderá julgar os crimes de responsabilidade (*impeachment*). Reunidos para esse fim, os Senadores prestarão juramento ou compromisso. O Julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte. E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes. ([www.mspc.eng.br/temdiv/const\\_usa01.shtml](http://www.mspc.eng.br/temdiv/const_usa01.shtml))

Malgrado o texto constitucional do Carta Magna dos Estados Unidos, em seu artigo 2º, na sua seção 4, elencar de maneira genérica, quando se trata dos sujeitos possíveis de figuração no polo passivo da então possível ação de *impeachment*, pode levar a interpretações equivocadas, dada as suas expressões vagas.

O Presidente, o Vice-Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções (*impeachment*) quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves. ([www.mspc.eng.br/temdiv/const\\_usa01.shtml](http://www.mspc.eng.br/temdiv/const_usa01.shtml))

No entanto, Paulo Brossard em sua magnífica obra, no intuito de diferenciar o instituto do criador com o da criação, ou seja, do impeachment inglês, do norte-americano, esclarece:

O *impeachment* nos Estados Unidos cabe apenas contra quem esteja investido em cargo público; cabendo contra o Presidente da República e o Vice-Presidente da República, os juizes federais e os funcionários da União, excluídos os militares e os congressistas, cessa quando, por qualquer causa, haja desligamento definitivo do cargo; na Inglaterra é (ou foi) mais largo o espectro do instituto. A ele estão sujeitos todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não em funções oficiais. Só a Coroa a ele não está sujeita. (1992, p. 23)

Em oposição ao confuso e complexo impedimento brasileiro em terra de Abraham Lincoln sua utilização obteve êxito, sobretudo como um importante mecanismo de controle legislativo exercido pelo Congresso, que acabou por acarretar na renúncia do Presidente Nixon em 1974. (RICCITELLI, 2006, p. 101). Bem como na instauração do processo de impedimento pela Câmara dos Representantes, ano de 1868, em face do na época Presidente Andrew Johnson, mas que culminou em sua absolvição por um voto. (FERREIRA, 1996, p. 386)

Quem de fato inaugurou o instituto com condenação no Estados Unidos, em 12 de março de 1803, foi o Juiz John Pickering, após ser acusado de possuir uma conduta questionável e de ser considerado um ébrio habitual.

A fim de abrilhantar esta pesquisa, é válido transcrever alguns dos nomes nos quais sofreram o processo de *impeachment*, nos Estados Unidos da América, descrito por Antonio Riccitelli, vejamos:

Vale a pena observar que, a partir do caso do presidente Andrew Johnson, a relação é acompanhada com o veredicto final do processo: 1) William Blount, senador (1779); 2) John Pickering, juiz (1803); 3) Samuel Chase, juiz (1804); 4) James H. Pech, juiz (1830); 5) West H. Humphreys, juiz (1862); 6) Andrew Johnson, Presidente da República (1868), absolvido; 7) W. W. Belknap, secretário da Guerra (1876), absolvido; 8) Charles Swayne, juiz (1904), absolvido; 9) Robert W. Adibald, juiz (1912), condenado; 10) William Suger, governador de Nova Iorque, em 1913, por motivo de corrupção; 11) James E. Ferguson, governador do Texas, em 1917; 12) John C. Walton, governador de Oklahoma, em 1923, por corrupção. (2006, p. 102)

O derradeiro caso de impeachment apresentado pelo Congresso Americano foi em face do Presidente Bill Clinton, restando demonstrada a força e importância de tal instituto como meio de controle parlamentar eficiente para assegurar os interesses do país norte-americano. (RICCITELLI, 2006, p.102). Apesar do senado ter entendido, não obstante o presidente se encontrar em situação do ponto de vista moral totalmente

condenável, o fato é que não ultrapassava a seara privada, de modo a não exercer influência direta no exercício de sua função presidencial.

Pode-se concluir que foi devido ao amparo do Direito norte-americano que foi possível salvar do esquecimento tal remédio democrático. Finaliza-se o presente item, com o que leciona José Cretella Júnior, “Como se vê pela noção dada acima, a figura do impeachment nasceu na Inglaterra, com forma definida e bem estruturada, dali passando para os Estados Unidos, e, deste país, para o Brasil, onde encontrou clima propício.” (1997, p. 2.574). Sendo o estudo que se segue.

#### 1.4. IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No que tange ao desenvolvimento da instituição no Brasil, na presente pesquisa realizar-se-á uma concisa comparação do instituto, perpassando por cada Constituição brasileira. Produzindo um delineamento histórico do impeachment no decorrer da existência da instituição no País, podendo tornar-se perceptível as transformações do instituto em cada Carta Política. Partindo por uma sucinta noção do procedimento e processo do *impeachment* na Carta Imperial de 1824, estendendo-se o estudo até o presente procedimento com a Constituição ‘Cidadã’ de 1988.

##### 1.4.1. O Impeachment no Império Brasileiro

No ordenamento jurídico brasileiro, é de grande importância pontuar que o *impeachment* passou por dois grandes e distintos períodos na história do país, o qual para ser possível a compreensão não caberá esforços na tentativa da construção, tanto do período Monárquico, quanto do Republicano.

Destarte, inicialmente, mencionar que a instituição do *impeachment* foi regulamentada pela primeira vez sistema jurídico nacional, com a elaboração da lei de 15 de outubro de 1827. Sendo, apenas um cumprimento, expedido e previsto na Carta Política do Império do Brasil de 1824, em seu artigo 133, o qual será oportunamente e adiante estudado.

A influência do sistema norte-americano foi sistemática, exceto pela Carta Magna Imperial de 1824, onde revivesceu a máxima britânica do período absolutista, *The king can do no wrong*, ou seja, de irresponsabilidade absoluta do Imperador, onde

este não era de nenhuma forma responsabilizado pelos seus atos. Assim era a pronúncia do Artigo 99 da referida Constituição Imperial: “*A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.*”

Respalda estas conclusões acerca do *impeachment* até o momento explanadas, o distinto ministro Paulo Brossard, que registra:

Embora não tivesse a latitude do *impeachment* inglês quanto às pessoas que alcançava, aos fatos incriminatórios e às penas que infligia, o processo de apuração da responsabilidade nela estabelecido aproximava-se do instituto britânico: este diferia claramente do norte-americano e do que viria a ser adotado com a República. (1992, p.38)

No entanto, era possível a utilização do instituto do *impeachment*, quanto aos Ministros do Império em paridade ao que ocorria na Inglaterra. Afirmação que pode ser extraída do artigo 133 da Constituição de 1824.

É relevante destacar que cabia a Câmara dos Deputados a atribuição de decretar a possibilidade de acusação em oposição aos Ministros, Secretários e Conselheiros de Estado, em conformidade com o art. 38, da em epígrafe Constituição, que relacionados com os artigos 17 e 18 da Lei de 15 de outubro de 1827, ressaltam tal função:

Art. 17. Os efeitos do decreto da accusação principiam do dia da intimação, e são os seguintes: 1º Ficar o accusado suspenso do exercicio de todas as funcções publicas, até final sentença, e inhabilitado nesse tempo para ser proposto a outro emprego, ou nelle provido. 2º Ficar sujeito á accusação criminal. 3º Ser preso nos casos, em que pela Lei tem lugar a prisão. 4º Suspende-se-lhe metade do ordenado, ou soldo, que tiver; ou perdel-o effectivamente, se não fôr afinal absolvido. Art. 18. A Camara nomeára uma comissão de cinco a sete membros para fazer accusação no Senado, obrigada a fazer uso dos documentos, e instrucções, que lhe forem fornecidos pelo denunciante, sendo attendiveis: e os membros desta commissão escolherão d'entre si o relator ou relatores. (1827, <http://www2.camara.leg.br/>)

Cabendo ao Senado a incumbência de julgar o processo de responsabilização em face dos Conselheiros e Secretários do Império, é o que ditava o artigo 47, no seu inciso dois: “E' da attribuição exclusiva do Senado: II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.” (1824, <http://www.planalto.gov.br>) e ao que preceitua lei especial de 15 de outubro de 1827, no seu artigo 20, “Para julgar estes crimes o Senado se converte em Tribunal de Justiça.” (1827, <http://www2.camara.leg.br/>)

Sem grandes esforços é possivelmente notório perceber que o legislador no período monárquico recepcionou o modelo inglês ao atribuir a sua natureza o caráter

criminal, em contraste ao adotado nos Estados Unidos da América, uma vez que havia a imposição de penas que ultrapassavam a perda do cargo, podendo implicar inclusive na pena de morte natural do agente político, é o que pode ser retirado dos artigos 1º e 2º da Lei de 1827.

Faz-se necessário mais uma vez os ensinamentos de Paulo Brossard de Souza Pinto, a respeito do assunto, vejamos:

Em verdade, eram de natureza criminal as sanções que o Senado tinha competência para aplicar, e ela variavam das penas pecuniárias ao desterro, à prisão, até à morte natural, sem falar na reparação do dano, que também lhe cabia prescrever; seu escopo não era apenas de afastar do cargo a autoridade com ele incompatibilizada, como veio a ser no *impeachment* republicano; a um tempo atingia a autoridade e o homem, em sua liberdade e bens. (1992, p.38)

De acordo com Brossard, muitas foram as denúncias contra Ministros de Estado, perante a Câmara de Deputados, havendo de se defender diante da referente Casa, antes que tal denúncia fosse oficializada ante o Senado. (1992, p. 40)

No entanto nunca houve um julgamento onde se pode verificar a condenação do réu, conforme o igual doutrinador:

Um só, porém, chegou a ser acusado. Foi Clemente José Pereira. Mas o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, na sessão de 9 de junho de 1832, em decisão unânime, absolveu o ex-ministro da Guerra, cuja acusação fora decretada em 5 de agosto de 1831. (1992, p. 41)

Nota-se que em detrimento do que foi exposto, o instituto apesar de recente a sua inserção no direito constitucional imperial, deparou-se com os semelhantes problemas enfrentados atualmente para que haja a responsabilização, em virtude, das obrigações que circundam o cargo de natureza pública.

O instituto do *impeachment* no decorrer do momento histórico da Monarquia brasileira, verdadeiramente, não passou de um mero adorno na Constituição, adicionado de maneira a fantasiar um mecanismo de proteção para o regime constitucional a pouco tempo implantada.

#### 1.4.2. O *Impeachment* na República do Brasil

No dia 15 de novembro de 1889, instaura-se no Brasil um novo modelo de ordem Institucional, na qual a monarquia cedia seu espaço para a República, a antiga forma de Estado que outrora vigorava no Império do Brasil unitário, cedeu lugar ao

empolgante modelo federado, propagado na América do Norte, e finalmente, a substituição do sistema de governo parlamentarista Imperial, pelo democrático presidencialismo. (BROSSARD, 1992, p. 42)

Na tentativa de idealizar um novo Estado com a chegada da República, de forma a brindar as instituições desenvolvidas pelo Estados Unidos, uma vez que a nova Carta Constitucional Política teve sua grande inspiração retirada da Constituição norte-americana, não poderia ter sido dissemelhante com o instituto do *impeachment*.

Com o ingresso do sistema presidencial, passou-se a adotar métodos de maneira que levasse a responsabilização dos atos governamentais, os quais são inerentes ao mandato, diante de ampla influência do arquétipo norte-americano.

Nesse diapasão, o modelo de *impeachment* adotado pela República do Brasil seguirá os moldes dos Estados Unidos, no entanto, enquanto na América do Norte havia incidência do *impeachment* nos casos de traição, corrupção e outros, no Brasil recairá quando da prática de “crimes de responsabilidade”, na qual a Constituição Federal exigiu que fosse regulamentada, por meio de lei especial, bem como o processo. (BROSSARD, 1992, p.44)

Acrescenta-se também, uma outra distinção entre o *impeachment* dos Estados Unidos e o do Brasil, qual seja, o taxatividade dos ditos crimes de responsabilidade. Possivelmente em razão da gênese romano-germânico de onde origina-se o sistema jurídico pátrio, a inconcebível possibilidade de configuração de crime sem previsão legal escrita. Caso em que se contrariando tal observação, ocasionaria o ferimento do princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, XXXIX da Constituição Federal, o qual se transcreve a seguir: “não há crime sem lei anterior que o defina nem pena sem prévia cominação legal. “

#### 1.4.3. Constituição de 1891

A primeira Constituição editada na forma de governo republicano do Brasil foi a de 1891, delegando ao legislador infraconstitucional o dever de elaborar uma lei especial, a fim de regulamentar os crimes que ensejariam no impedimento do Presidente da República assim como uma lei secundária para disciplinar o procedimento.

Conforme estabelece a Constituição de 1891, em seus artigos 53 e 54, apresenta ao legislador a base na qual deve ser obedecido para edição das leis.

Art. 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado. Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Cumpre destacar tal diferença entre a Carta Constitucional de 1891 e a que vigora atualmente (Constituição de 1988, art. 86, § 1º, II), no que concerne a respeito do afastamento do Presidente de suas funções, que atualmente ocorre com a instauração do processo de impedimento no Senado, e não meramente com a aprovação da denúncia em face do Presidente da República.

É fundamental perceber que a primeira Magna Carta prescrevia no seu artigo 54, os preceitos nos quais deveriam ser observados, portanto respeitados no momento de elaboração desta lei complementar, responsável pela tipificação e procedimento das infrações de responsabilidade.

Dispunha neste sentido o artigo 54 da Constituição de 1891, o seguinte texto:

Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e a forma do Governo federal; 3º) o livre exercício dos Poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial. § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Por conseguinte, o legislador leal aos mandamentos Constitucionais, em primeira sessão do primeiro congresso, em 1892, as duas leis especiais, atinentes as transgressões de responsabilidade que vierem a ser cometida pelo Presidente. Nasce, portanto, as leis nº 27 e 30, de 7 de janeiro de 1892 e 8 de janeiro de 1892, com a seguinte matéria, procedimento e o de definição dos crimes de responsabilidade, respetivamente.

No entanto, o então Presidente dos Estados Unidos do Brasil, Deodoro da Fonseca, ao chegar as leis para a sua sanção, opondo-se, vetou, sob o argumento de se tratar de leis inconstitucionais. Logo, levando o Congresso a gozar de suas prerrogativas, rejeitou o veto presidencial. O que levou Deodoro a dissolver as Câmaras, respaldado em precedentes decorrentes do parlamentarismo. Contudo, o movimento levantado com tal atitude, levou a sua renúncia, assumindo um novo

presidente que acolheu a constitucionalidade e promulgou as leis, sendo ele Floriano Peixoto. (FERREIRA, 1996, p. 387)

De acordo ainda com o mesmo autor Pinto Ferreira, o qual narra em sua obra as inúmeras tentativas de implantação do Impeachment, na constância em que vigorava a Constituição de 1891, acompanhemos:

Durante a primeira república diversas tentativas de impeachment foram intentadas contra o Presidente Floriano da Fonseca em 1893, contra o Presidente Campos Sales em 1901 e 1902, e contra o Presidente Hermes da Fonseca em 1912. Nenhuma surtiu efeito. Todas foram rejeitadas pela Câmara dos Deputados. (1996, p. 387)

Ao contrário do entendimento e alegações feitas pelo Presidente Deodoro da Fonseca, com a devida análise, acerca do tema, pode-se concluir que se tratou tão-só de leis que acatavam os preceitos constitucionais, a escopo de complementar o texto.

#### 1.4.4. Constituição de 1934

Em seguida vem a Constituição de 1934, a segunda da República do Brasil, estabelecendo um processo diverso do que vinha sendo adotado na história do Direito Brasileiro, e em contraste com o modelo norte-americano.

Em seus artigos 57 e 58, a Carta Política de 1934, previu as responsabilidades do presidente, como fez sua antecessora, arrolando os valores a serem observados, e que, caso houvesse lesão, motivaria a aplicação do processo de *impeachment*.

No entanto, o que realmente chama atenção nesta Constituição, é no tocante ao órgão responsável por realizar o julgamento, inovando, ao não delegar esta função ao Senado, como costumeiramente se fazia, inclusive na Inglaterra pela Câmara dos Lord (equivale ao Senado), mas atribuindo ao um denominado Tribunal Especial, composto por nove juízes, sendo três Ministros da corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara Federal. (Constituição de 1934, art. 58, caput)

Com um processo moroso e de rito amplamente complexo, nos moldes da Dinamarca, Alemanha e Noruega. Esse tribunal tinha composição mista, pois ali assentavam-se parlamentares e juízes. Nesse período da história nacional, o Brasil distanciou-se das soluções anglo-saxônicas, sob influência dos novos ventos que sopravam da Europa Central. (BORJA, 1992, p. 26)

Havendo um rompimento com todo o costume atinente ao *impeachment* existente desde a sua gênese no direito inglês. Empregando-se uma verdadeira quebra de padrões no tocante ao seu procedimento. Parafraseando Fernando Tolomei, é importante de se destacar a criação de uma Junta Especial de investigação, na qual é formada por um membro de cada um dos poderes que compõem o Tribunal Especial, o qual é detentora de legitimidade para receber a denúncia de maneira formal, em detrimento do Presidente da República. (2010, p. 50)

Nessa lógica, a mencionada Junta de Investigação muito se assemelha ao que hoje vem a ser conhecido como a comissão parlamentar de inquérito (CPI), o que será mais adiante objeto de estudo do presente trabalho. No qual a deliberação de apresentação da denúncia por ela em face do Presidente, vinculava a instauração de procedimento de impedimento.

Vejamos as lições de Fernando Soares Tolomei:

Sendo admitida a acusação pela Câmara, não caberá ao Senado reapreciar a matéria, isto é, a Alta Casa deverá, necessariamente, instaurar o processo de impeachment, podendo, no máximo, inocentar o acusado, mas nunca deixar de julgá-lo. Em outras palavras, uma vez obtido o aval da Câmara dos Deputados no que diz respeito ao processamento do impeachment, não existe qualquer margem de discricionariedade ao Senado Federal no sentido de não instaurá-lo. (2010, p. 51)

Mesmo diante de tamanhas modificações no procedimento do *impeachment* pela Carta Política de 1934, teve pouco tempo de duração, sendo logo substituída pela Constituição de 1937.

#### 1.4.5. Constituição de 1937

A terceira Constituição do Brasil enquanto República ficou conhecida como a Constituição Polaca, redigida por um jurista do Estado de Minas Gerais, Francisco Campos, veio ser implantada através de um golpe de Estado, realizado pelo na época Presidente Getúlio Vargas, que mais tarde veio a ficar conhecido popularmente como “pai dos pobres”, que limitou as alternativas de incidência para aplicação a figura do Presidente da República. Comenta-se “a pessoa do Presidente da República tornava-se quase idêntica a de um monarca absoluto, inviolável e sagrado, imunes por responsabilidade por atos estranhos à sua função” (GALLO, 1992, p. 41).

Remontando-se ao período imperial, o cargo de Presidente foi considerado praticamente inviolável e sagrado. Além da situação de restrição, quanto as hipóteses de infrações de responsabilidades, como se pode observar com a visualização do artigo 85 da constituição em foco, suprimindo a atribuição de responsabilidade ao agente político que atentasse contra os direitos individuais, contra as leis orçamentarias e a segurança interna do país:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; e) a execução das decisões judiciárias.(Constituição Federal de 1937, <http://www.planalto.gov.br>)

Carece de esclarecimento ao leitor que caso o “improvável” impedimento do Presidente viesse a ser julgado posteriormente de ter sua abertura aprovada, por meio de dois terços da Câmara de Deputados, o seria pelo Conselho Federal, conforme pode-se verificar com a leitura do artigo 86. Em síntese, seria o Conselho Federal, equivaleria ao que hoje se denomina Senado Federal.

Poucas foram as alterações feitas no instituto durante a “Carta da ditadura de 1937” (FERREIRA, 1996, p. 387), como prefere mencionar o doutrinador ao se referir a ela.

#### 1.4.6. Constituição de 1946

A quarta Constituição da era Republicana foi promulgada em 18 de setembro de 1946, momento em que o mundo acabará de assistir o mais sangrento conflito da idade contemporânea (segunda guerra mundial). No intuito de se restaurar a democracia, outrora usurpada pela Era Vargas, “toma como paradigma o modelo delineado em nossa primeira Constituição da República, conjugada com a orientação da Constituição de 1934.” (CRETELLA, 1998, p. 48)

Apresentado brevemente a Carta de 1946, no que se refere ao *impeachment*, não houve grandes introduções no texto constitucional. Contudo, tendo em vista que foi anteriormente mencionado. Esta Lei Maior procurou inspiração nas Cartas mencionadas, não obstante, o constituinte buscou manter o modelo empregado na Magna Carta de 1891, de forma a homenagear o sistema dos Estados Unidos.

Neste sentido, ficará a Câmara dos Deputados incumbida de autorizar a abertura do processo de impedimento e ao Senado Federal a função de julgar. Com efeito, pode-se apontar como uma singularidade da Constituição de 1946, no que tange ao quorum necessário a abertura do procedimento pela Câmara, ou seja, se dava pela maioria absoluta de seus membros. (Constituição de 1946, art. 88, caput).

A tempo de se mencionar a principal contribuição da Constituição em análise, no que se refere ao *impeachment*, isto é, foi através do seu art. 89, parágrafo único, a demanda de se elaborar uma norma infraconstitucional, com o propósito de regulamentar as regras correspondente ao processo e julgamento do Presidente da República.

Foi no decurso da vigência desta Carta Política que a Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950, conhecida “Lei do *Impeachment*” foi editada e que se encontra em vigência até os dias atuais. Em seus oitenta e dois artigos, define e regula, as infrações tidas como de responsabilidade, assim como as formas de proceder, diante de um processo e julgamento de impedimento.

A lei 1.079 de 1950, a qual será instrumento de análise em momento apropriado, considerando-se que é sob seu respaldo que nos dias que correm processa-se e julga-se o Chefe do Poder Executivo Nacional. Motivo no qual, pede-se licença, para que não muito seja explanado a seu respeito, salientando apenas sua importância na história.

#### 1.4.7. Constituição de 1967

Em um segundo golpe de Estado na frágil República do Brasil, inseriu-se um regime ditatorial militar no ano de 1964. No entanto, em se tratando de um momento de profundo alvoroço institucional, no período que sucedeu a troca de regime e mudança de Carta Constitucional, vejamos:

Em março de 1964, depois de período de conturbação política, as Forças Armadas intervieram na condução do país, por meio de atos institucionais e por uma sucessão de emendas à Constituição de 1946. De toda sorte, o Diploma não mais correspondia ao novo momento político. Em 1967, o Congresso Nacional, que se reuniu de dezembro de 1966 a janeiro de 1967, aprovou uma nova Constituição. (MENDES, 2012, p. 113-114)

Como já era de se esperar, no que concerne a averiguação das responsabilidades do Presidente da República, ocorreu uma atenuação na hipótese

de averiguar. Passou-se a União, bem como, o Presidente da República seres detentores de maior poder, pois ela adjudicou de genealogia da Carta de 1937, onde principalmente se preocupou com a segurança nacional. (SILVA, 2009, p. 87)

Relativo as mudanças ocorridas em relação a matéria de impeachment, pode-se destacar, quanto a forma de apuração das responsabilidades que em contraste com a Constituição de 1946, sendo possível de ser identificada em seu artigo 85, caput. O quorum para autorização de abertura do procedimento de impedimento retornou ser de dois terços dos deputados, e não mais pela maioria absoluta conforme diploma legal anterior. Não podendo ser diferente, haja vista se tratar de uma Constituição mais rígida, com o intuito de fortalecer o poder do Presidente.

Por derradeiro, indispensável deixar de anotar no tocante ao instituto do *impeachment* no diploma de 1967, quanto ao seu artigo 85, § 2º, que determinava o arquivamento do processo de impedimento, se o mesmo não viesse a ser decidido em até sessenta dias da declaração precedente de acusação pela Câmara dos Deputados.

#### 1.4.7.1. Emenda constitucional nº 1 de 1969

Mais adiante na história Constitucional brasileira, entretanto ainda no regime militar, é editado uma emenda constitucional de número um no ano de 1969, no qual tem sua natureza um tanto quanto controversa, apesar de existirem doutrinadores que a declaram ser um verdadeira e nova Constituição.

Seguindo esta perspectiva, aborda José Afonso Silva:

“Teórica e tecnicamente, não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado, a começar pela denominação que se lhe deu: Constituição da República Federativa do Brasil, enquanto a de 1967 se chamava apenas Constituição do Brasil.” (2008, p. 58)

Com relação a alguma peculiaridade trazida pela emenda no que se refere a instituição do impeachment, verifica-se apenas a inclusão de um novo valor necessário de se observar no que diz respeito aos crimes de responsabilidade, qual seja, o descumprimento das leis (EC nº 01 de 1969, artigo 82, VII). Importante de se mencionar que as características trazidas pelas Cartas de 1937 e 1967 se aplicam a

Emenda de 1969, no sentido de que também foi um instrumento fruto de atentados as garantias e direitos democráticos.

Finalmente passa-se a análise da “Constituição Cidadã” de 1988.

#### 1.4.8. Constituição de 1988

Em 05 de outubro de 1988 foi a data em que se promulgou a nova Carta Magna do Brasil, diga-se de passagem, ainda em vigor, de forma a colocar o Brasil no rol dos países democráticos, tornando-se um Estado Democrático de Direito, “nasce, assim, nova era na história do direito constitucional brasileiro.” (CRETELLA, 1998, p. 85)

No que diz respeito ao instituto do *impeachment* na Constituição de 1988, houve a necessidade pelo legislador constituinte de considerável esforço para que houvesse a evolução do instituto, depois da Constituição de 1967 mitiga-lo.

A Constituição Cidadã concedeu a Câmara dos Deputados a tarefa de “autorizar, por dois terços de seus membros a instauração de processo contra o Presidente da República, Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.” (Constituição de 1988, artigo 51, I). Além de atribuir ao Senado Federal o papel de processar e julgar os mesmos, nas hipóteses de crimes de responsabilidade, (art. 52, parágrafo único).

Compete explicar o que a Constituição de 1988, veio a considerar como crimes de responsabilidade:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (<http://www.planalto.gov.br>)

Com relação ao parágrafo único do artigo acima transcrito, ressalta-se que a lei especial mencionada, conforme anteriormente reportado é a Lei nº 1.079 de 1950, responsável pelas normas procedimentais e tipificação de delitos de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

A suspensão das funções do Presidente da República se dará quando por crimes de responsabilidades ele estiver respondendo, em seguida a instauração do processo de impedimento pelo Senado Federal (art. 86, § 1º, II).

Outro aspecto relevante trazido pelo Diploma Legal de 1988 é quanto ao prazo referente ao afastamento do Presidente da República, em total discrepância com a Constituição antecessora de 1967, “ Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. ” (Constituição Federal de 1988, art. 86, § 2º)

Nesta continuidade de pensamento, Paulo Lúcio Nogueira esclarece:

Após instauração do processo do Senado, o presidente ficará afastado por cento e oitenta dias, o que se justifica plenamente, pois sua permanência no cargo seria fonte de pressões variadas até mesmo sobre o órgão julgador. (1994, p. 157)

No que se refere a Constituição de 05 de outubro de 1988 e da Lei nº 1.079 de 1950, a minuciosa análise e abordagem serão realizadas em momento oportuno, no qual se objetiva aprofundar-se os estudos para o uma melhor compreensão da aplicação do *Impeachment* no ordenamento jurídico vigente.

#### 1.4.9. Natureza do *Impeachment* Brasileiro

Acerca da natureza do instituto do *impeachment*, o qual trata-se de um assunto que sempre tem dado margem a divergências doutrinárias, haja vista que grande parte da doutrina entende se tratar de um processo unicamente “político” ou “político-administrativo”, de outro lado, há uma minoria doutrinária, diga-se de passagem, com grandes nomes do Direito Constitucional, concluir pela sua natureza “penal” ou “criminal”, ou ainda, pela natureza de caráter “misto” ou “político-criminal”.

Passemos inicialmente a análise dos argumentos da doutrina majoritária que opta pela defesa da natureza política do instituto.

O então Ministro Paulo Brossard ao dedicar um capítulo inteiro ao tema em sua brilhante obra sobre o *impeachment*, anota com muita clareza o seu posicionamento, atentemos:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos. (1992, p. 75)

Continua ainda o ilustre ministro ao dizer que o julgamento não elimina os critérios jurídicos, e que isto ocorre mesmo quando o caso que o motive possua caráter penal, passando a apremar a autoridade a sanções de natureza criminal, realizada unicamente pelo Poder Judiciário.

Nesse diapasão, Brossard justifica ainda algumas das causas que levam a divergência em relação a natureza da instituição, entre eles: “as deficiências na terminologia do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; o desordenado arrolamento de fatos históricos...” (1992, p. 75-76)

Um outro defensor desta mesma linha de raciocínio foi o jurista Cretella Júnior, quando afirma terminantemente em sua obra *Comentários a Constituição de 1988*, consideremos:

Eis por que, na definição do *impeachment*, procuramos salientar, de maneira clara, sua natureza jurídica: *impeachment* é a medida de natureza político-administrativa que tem por finalidade desinvestir de funções públicas todo membro do Governo que, pela prática de crime de responsabilidade, fixado em lei, perdeu a confiança do povo. (1997, p. 2.577)

Ao decorrer de sua obra ainda, o nobre jurista demonstra concordar que o *impeachment* nada possui de caráter jurisdicional, em que consiste consideravelmente em natureza administrativa, na qual uma pessoa jurídica de direito público passa a se defender de um administrador nocivo aos interesses do país. Pois uma vez que possuísse caráter jurisdicional, o agente político estaria suscetível de duplo processo, sendo um da jurisdição do Poder Legislativo, outro, do Poder Judiciário, *Bis in idem*, devendo, portanto, sofrer duas condenações. Bem como reafirma “ É o *impeachment* um processo de acusação de natureza política, imaginado menos para punir o culpado do que para garantir a sociedade contra malversação do funcionário. “ (1997, p. 2.576-2.577)

Neste sentido a jurisprudência pátria é satisfatória, a exemplo o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do HC-AGR nº 70.033, impetrado pelo, outrora Presidente da República do Brasil Fernando Affonso Collor de Mello, que teve como relator o Ministro Ilmar Galvão, que ao se referir ao processo do *impeachment* no que tange sua sanção como de “ natureza político-administrativa”. Ainda no mesmo *Habeas Corpus*, no voto do Ministro Celso de Mello, reafirmou o posicionamento do relator ao pronunciar “o *impeachment* – enquanto prerrogativa institucional do Poder Legislativo - configura processo e sanção de índole político-administrativa. ”

Paulo Brossard traz em sua magnífica dissertação, o primeiro julgado do Supremo Tribunal Federal, que abarca a natureza do *impeachment*, sendo em 1916, o HC nº 4.091, tendo Oliveira Ribeiro como relator, que sustentou:

O *impeachment* – ou processo do governador do Estado – estabelecido na respectiva Constituição Estadual, não é um processo crime, conforme o nosso direito processual, é sim uma providência política, tomada por uma Assembléia política, contra uma autoridade, por motivos de ordem meramente política. (1992, p.83)

Ainda nessa toada, outro defensor da natureza política do instituto foi Epitácio Pessoa quando ainda Senador, solicitado, elaborou parecer em relação ao caso a nível estadual, transcrito pela Revista Forense, em 15 de setembro de 1916, vol. 42, reparemos:

Mas o *impeachment* não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei penal da República, incompatibilizam aos olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo. São noções sabidíssimas, que dispensam o apelo às autoridades. ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br) )

Há quem defenda a natureza penal do instituto, tal orientação encontra respaldo principalmente na obra de Pontes de Miranda, que defende a natureza criminal do instituto. Sendo que para o aclamado doutrinador, no ordenamento jurídico pátrio o emprego do vocábulo *impeachment* não seria adequada, por serem os crimes de responsabilidade, por determinação constitucional prevista em lei impreterivelmente federal, o qual compreenderia em figura delitual penal. (1967, p. 138)

O outro entendimento minoritário é a respeito da natureza híbrida ou mista da instituição do *impeachment*, o qual tem como defensor José Frederico Marques, considera que, malgrado ser o instituto predominantemente um juízo político, o *impeachment*, é, contudo, um julgamento penal, fato que fica demonstrado pela decisão proferida na representação n. 96, formulada pelo Doutor Procurador-Geral da República sobre a Constituição de São Paulo. (1952, p. 155)

Sobre a natureza mista também salienta Paulo Lúcio Nogueira (1994, p. 156, apud NOGUEIRA, p. 186), observemos:

É político porque visa especialmente despejar do poder um mau funcionário; porque não tem como escopo primordial uma punição; porque não impõe uma pena (rigorosamente falando) propriamente dita; porque não traz como consequência, na sua aplicabilidade, a perda da liberdade ou condenação pecuniária; porque exercitando por dois corpos políticos... É criminal, porque, afinal, queira ou não se queira, aplica uma pena.

Nota-se que o instituto do *impeachment* em diversos aspectos tem provocado divergências de opiniões, no entanto um dos aspectos de maior discordância, gira em torno da sua natureza. Entretanto, mesmo diante de todas as desarmonias, parece-nos deter o instituto do *impeachment* essencialmente uma natureza política, “pois a história tem demonstrado que sua aplicação só se torna efetiva se o chefe de Estado não tiver sustentação política; se a tiver, ainda que tenha praticado os piores crimes de responsabilidade, como tem acontecido, não será atingido pela sua aplicação.” (NOGUEIRA, 1994, p. 157).

#### 1.5. DAS INFRAÇÕES/CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Com o objetivo de compreender o que se sucede em um processo de julgamento de um Presidente da República, pelo cometimento de crime de responsabilidade, torna-se necessário previamente a conceituação e explanação a respeito dos mesmos.

Ao longo da história do Direito Constitucional brasileiro, pode-se notar, inclusive com as breves noções a respeito do Instituto do *Impeachment*, nas Magnas Cartas, dissertado no capítulo anterior, que trata do delineamento histórico do instituto do *Impeachment*, a indicação genérica de crimes de responsabilidade, dispendo ainda, em todos os diplomas constitucionais a previsão de regulamentação de tais, por leis infraconstitucionais.

Como ocorreu por exemplo, durante o período monárquico, onde se fez necessário por determinação da Carta Magna do Império, destinando a previsão de regulamentação de procedimento de apuração dos tidos crimes de responsabilidade, cometidos pelos Ministros, no qual, surgiu a Lei de 15 de outubro de 1827.

Logo após o caimento do Império, e com a Proclamação da República através da Carta Política de 1891, faz-se preciso novamente, por determinação desta, que disciplinasse a conceituação e os procedimento dos crimes de responsabilidade. Dando origem assim as Leis 27 e 30 de 1892.

Com a edição das Constituições de 1934 e 1937, não sendo alterado as leis que disciplinavam os referidos crimes.

Mas foi com a promulgação do Diploma Constitucional de 1946, sendo pelo poder legislativo redigido em 10 de abril de 1950, a lei 1.079, que, não obstante, já se passaram mais de 50 anos, se encontra vigente em nosso ordenamento jurídico pátrio. Ainda que, conforme o Supremo Tribunal Federal, já se pronunciou, encontrar dispositivos que não foram recepcionados pela Lei Maior de 1988.

### 1.5.1. Conceito

Em um Estado Democrático de Direito, onde a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, no qual, exercem através do voto. No entanto, para que se considere um Estado como democrático, além, de outros quesitos, mas um fundamental, é necessário a imposição de responsabilidade aos agentes (governantes), que administram a máquina pública, ou seja, o poder freia o poder.

No entanto a democracia não se esgota com o único ato de escolha de seus representantes, neste sentido, ensina Paulo Brossard, vejamos:

Mas a só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultante de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem uma vez que o governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático. (1992, p. 9)

No presidencialismo, o Presidente é responsável pessoalmente, sujeitando-se a sanções que acarretem a perda do cargo e inabilitação para exercício de outras funções públicas, por certo período de tempo, por ter este cometido infrações tidas como crimes de responsabilidade, na qual são verificadas por um processo político-administrativo, sendo realizado pelo Congresso Nacional. O qual será objeto de estudo mais adiante.

Conceitualmente entende-se que crime de responsabilidade é o nome dado, às infrações intentadas pelo agente público, no qual evidencie a incongruência em relação a atuação praticada e a relevância da função ou cargo desempenhado.

Nas lições de Alexandre de Moraes, conceitua os crimes de responsabilidade como:

são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentem contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (2010, p. 487)

Pode-se extrair do conceito em epígrafe do doutrinador, quando se refere a nomenclatura “crime” se tratar de uma infração de natureza meramente política. A interpretação dada por Alexandre de Moraes, se harmoniza com o posicionamento defendido por Paulo Brossard, isto porque, quando alude a respeito da nomenclatura de crimes de responsabilidade, explica se tratar de uma falha da Lei Maior, pois, está menciona os crimes de responsabilidade “ ora com sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional” (1992, p. 64)

Merece a opinião de Brossard acerca do assunto ser explicado com maior cuidado. Quis dizer o doutrinador no supramencionado, ter a Constituição Federal em seu texto normativo, utilizado de forma indistinta, o termo “crimes de responsabilidade”, quando quis se referir as infrações tanto de caráter político quanto os de natureza comum. Ou seja, ter o legislador falhado ao não ter empregado nenhum parâmetro de diferenciação de um para o outro. Isto posto, uma vez que existem casos de responsabilidade que não ultrapassam a seara política, conforme verifica-se nas hipóteses de responsabilidade do Presidente da República na forma do artigo 85 da CRFB.

Pode-se atribuir a está imprecisão técnica a respeito do termo “crimes de responsabilidade” no ordenamento jurídico brasileiro atual, uma vez que o instituto do *impeachment*, processo responsável para apurar estas infrações, foi introduzido no Brasil, durante o período Imperial, portanto absolutista, sofrendo influência do modelo Inglês, o qual possuía, conforme visto anteriormente em suas raízes, natureza puramente criminal. Portanto não há que se falar em erro técnico da expressão ora mencionada durante o período monárquico no Brasil. No entanto, não se pode dizer o mesmo para a sistema Republicano.

Tais fatos, nos leva a uma única possível conclusão, na qual ainda é possível se visualizar nos textos normativos o uso de errônea expressão “crimes de responsabilidade”, qual seja, a inércia e negligência legislativa.

Tendo por escopo essa perspectiva mostra-se necessário pela doutrina pátria ensejar os devidos ajustes, afim de melhor amoldar-se a realidade jurídica atualmente

do país. Faz-se necessário mais uma vez as lições de Paulo Brossard, segundo o qual:

Se aos crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, se reservasse a denominação infrações políticas, por exemplo, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria o escolho decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas. (1992, p. 69)

Corroborando com os posicionamentos anteriores José Frederico Marques deixa claro que em se tratando de crimes de responsabilidade o acusado vier a ser sancionado, no entanto, está sanção não possuir caráter de pena criminal, não se pode classificar o ilícito como delituoso, ou seja, como crime. Uma vez que precisamente o que diferencia o crime de outros atos ilícitos, é a natureza da sanção aplicada. (1961, p. 45)

Portanto torna-se indiscutível o mérito de tal levantamento, apoiando-se nos posicionamentos dos doutrinadores acima citados, ser inadmissível que se afirme se tratar de crimes de responsabilidade definidas infrações, estabelecido sanção de natureza puramente político.

#### 1.5.2. Dos atos atentatórios praticados pelo Presidente da República

As ações praticadas pelo líder maior na República Federativa, qual seja, o Presidente, que atentarem contra a Constituição em destaque para o rol exemplificativo que a Carta Magna traz em seu artigo 85, são considerados infrações (crimes) de responsabilidade. Conforme visto anteriormente, podendo o Presidente cometer, crimes comuns e/ou infrações (crimes) de responsabilidades. Que por sua vez, os últimos são determinados em lei especial, no qual estabelecerá a regulamentação do processo e julgamento a serem seguidos (art. 85, Parágrafo Único).

Uma vez que o compromisso de “manter, defender e cumprir a Constituição” (art. 78), são objeto de juramento pelo próprio Presidente da República no momento da posse.

Nesta toada, o jurista Cretella Junior, vem adicionar seu saber e complementar a linha de raciocínio, vejamos:

Crime de responsabilidade é aquele em que pode incidir o Presidente da República e qualquer Ministro de Estado, na esfera da União, devendo,

porém, ser antes definido em lei especial, conforme o princípio do *nullum crimen, nulla poena sine lege*. Consiste o crime de responsabilidade em ato que se encaixa no tipo descrito na lei especial. (1997, p. 2.931-2.932)

Transcorrido esta etapa, passemos a análise dos valores elencados na Constituição Federal de 1988, que podem ser considerados infrações de responsabilidade, e casualmente conduzir ao *impeachment*.

### 1.5.3. Violação à existência da União

Ao que se refere a existência da União, deve-se compreender como independência do país, sendo assim sua existência como Estado, soberano e autônomo. Mas, diz respeito também, a forma Federativa de Estado, bem como da integridade territorial, ou seja, “são os crimes mais graves, que podem ser praticados pelo Governo, pois colocam em perigo o próprio Estado.” (CRETELLA, 1997, p. 2.934)

Sendo assim, segundo as lições de Ferreira Filho:

Deve ser definido como crime de responsabilidade toda ação ou omissão do Presidente da República de que resulte ou possa resultar a perda da independência nacional ou desfazimento da união indissolúvel dos Estados federados, ou a redução do território nacional em favor de potência estrangeira ou mesmo de organização internacional. (1997, p. 440)

A leitura que se faz do presente dispositivo constitucional, assim como do artigo 5º, da Lei 1.079 de 1950, é o dever que incumbe ao Presidente da República de preservar a Constituição Federal, bem como a forma federativa e o próprio Estado, a ação ainda que tentada de qualquer uma destas hipóteses considerar-se-á atentado a existência da União, e, portanto, culminaria em crime de responsabilidade.

### 1.5.4. Violação ao livre exercício dos Poderes do Estado

Atentar contra o exercício regular dos Poderes que compõem o Estado não só acarreta crime de responsabilidade, mas também estará infringindo a norma de independência entre os Poderes, o qual a própria Carta Constitucional resguarda em seu art. 2º, “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

É importante observar a redação trazida no inc. II, do art. 85 da Constituição Federal “o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério

Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação”, repara-se que o legislador trouxe em contraste ao diploma constitucional anterior, de forma expressa a instituição do Ministério Público, ou seja, também se é guardado contra atos nocivos que vier a ser cometidos pelo Presidente da República, podendo-se concluir, que “o texto presente reflete a valorização deste, que se ergue como que um “quarto” poder”. (FERREIRA FILHO, 1997, p. 441)

Assim como atentar contra os Poderes Estaduais, uma vez que possuem autonomia com previsão constitucional no artigo 25 da Constituição Federal, sendo assim, qualquer ato que venha a criar um embaraço ao livre exercício do Poderes Estaduais pelo Executivo Federal, atenta contra a sua autonomia e, portanto, comete crime de responsabilidade, o que é capaz de gerar o *impeachment*.

#### 1.5.5. Violação ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais

Em todo Estado Democrático de Direito é imprescindível em sua Carta Constitucional a constatação da proteção dos direitos políticos, individuais e sociais, que por sua vez fazem parte da ordem constitucional, ocupando no grau de hierarquia o mais alto posto, ousando dizer, acima até, dos Poderes Constituídos, no qual, inclusive, devem por estes serem respeitados.

Os direitos políticos consistem no direito do cidadão em participar da vida política do seu Estado seja na condição de eleitor ou de candidato, ou seja, podendo votar e também ser votado. Com previsão no diploma legal atual, a partir do artigo 14.

Já o os direitos individuais são aqueles inerentes a cada indivíduo e tutelado pelo Estado, que asseguram por exemplo o direito “propriedade”, “vida” “liberdade”, “igualdade”, etc., previsto no artigo 5º, da Constituição Federal, que estabelece também os deveres individuais e coletivos. Ademais, constitui cláusula pétrea (art. 60, §4º, IV).

Intangível são os direitos sociais (art. 6º da Constituição de 1988), é aquele que tem por finalidade assegurar aos indivíduos mecanismos materiais para uso e gozo dos direitos, no entanto, que o Estado por muitas vezes interfere, a fim de garantir os mecanismos de justiça distributiva.

Qualquer atentado, eventualmente cometido pelo Presidente da República em face de algum desses direitos deve ser considerado crime de responsabilidade e ensejar na perda do cargo mediante o processo de *impeachment*.

#### 1.5.6. Violação a segurança Interna do País

A segurança nacional do país deve ser preservada e protegida pelo Presidente da República, que possui inclusive o comando das Forças armadas. Portanto, cabe ao Presidente “defende-la e não atingi-la.” (MARTINS, 1996, p. 406)

Afim de conceituar de maneira mais precisa, José Cretella Junior informa:

A segurança interna – estado estático, de tranquilidade – depende de contínua e intensa atividade, destinada a manutenção da ordem pública – estado dinâmico dos agentes do Estado -, mediante uma série de medidas preventivas e repressivas. Decorrendo da lei, que cabe ao Chefe do Poder Executivo aplicar, de ofício, a manutenção a segurança ou ordem interna inscreva-se como a mais relevante das funções que a Carta Política outorga ao Presidente da república, cabendo a este zelar pela ordem pública. Caso qualquer ato ou omissão do Presidente tenha como consequência a perturbação da segurança interna do país, será o Chefe do Executivo submetido a procedimento especial e, condenado, perderá o cargo. (1997, p. 2.936-2.937)

#### 1.5.7. Violação da probidade na administração

No presente valor em análise traz-se a probidade na administração, o qual por sua vez é um dever que todo administrador público está sujeito, ainda mais por estes serem responsáveis pelo emprego do dinheiro público. A improbidade administrativa como uma hipótese ensejadora de crime de responsabilidade, uma vez que o agente político considerado improbo deve, por conseguinte, ser removido do governo, “quando esse administrador é o próprio Presidente da República, à evidência, a gravidade é maior.” (MARTINS, 1996, p. 411)

A exemplo de ato de improbidade administrativa está a ausência de prestação de contas ao Poder Legislativo Federal, no período de sessenta dias, contados da abertura da sessão legislativa, contas concernentes ao exercício anterior (art. 84, XXIV da Constituição de 1988). O descumprimento desta competência, que mais se

é uma obrigação, será considerado um atentado a probidade da administração pública, que deverá ser sancionado como crime de responsabilidade.

#### 1.5.8. Violação à lei orçamentária

O ato que atentar contra a lei orçamentária é uma visível violação a Constituição Federal, e, portanto, constitui-se em crime de responsabilidade. Entende-se por orçamento, o ato no qual realizam a estimativa de arrecadação (receita), e aprovam as despesas anuais para a administração pública ao um determinado período financeiro.

Nesse diapasão, ensina Cretella Junior, notemos:

Nos Estados Democráticos, orçamento é o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e a outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como arrecadação das receitas já criadas em lei. (1997, p. 2.938)

Sendo assim todo ato cometido que ofender a lei orçamentaria, entre outros, mas a efetuação de despesas sem a devida autorização, ou ainda excedente da autorização, viola a Magna Carta, que em consequência, caracteriza crime de responsabilidade.

#### 1.5.9. Descumprimento de leis e de decisões judiciais

Em uma democracia de iguais direitos, ninguém está dispensado do cumprimento da lei desde o mais simples cidadão ao Presidente da República. Principalmente na administração pública, a falta de observância da legalidade, ou seja, do cumprimento da lei, principio consagrado no art. 37, caput, da Constituição, origina-se falta grave. Quando aquele que deve aplica-la, acaba por descumpri-la.

De igual modo, a Carta Política prevê a sanção ao Presidente da República que descumpra as decisões judiciais, uma vez que seu desrespeito, iria gerar uma instabilidade jurídica na ordem constitucional, ferindo assim o princípio da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI).

Ambas atitudes configurariam crime de responsabilidade, no qual, ensejaria no processo de impedimento do Presidente da República.

## 2 DO PROCEDIMENTO E DO JULGAMENTO DO IMPEACHMENT

### 2.1. TRAÇOS GERAIS

O intuito do presente capítulo é delinear dentro das possibilidades, o procedimento e o julgamento a serem cumpridos pelo Congresso Nacional, na responsabilização do chefe do Poder Executivo Federal, quando da prática de alguma das infrações/crimes de responsabilidade, previstos no rol do artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

### 2.2. DA DENÚNCIA

A legislação que trata do procedimento do *impeachment*, ou seja, a lei nº 1.079 de 1950, em seu artigo 14, esclarece quanto a quem possui legitimidade para propor a denúncia em face do Presidente da República, no qual “ É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados. ”([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)).

É válido ressaltar que o cidadão denunciante deve estar munido de provas ou de fortes indícios da prática da infração/crime político, dada a importância da autoridade denunciada em questão.

Quis o legislador deixar de maneira bem clara, quanto a definição da legitimidade ativa da denúncia, sendo assim, Alexandre de Moraes, corrobora ao clarificar sobre o assunto:

Todo cidadão, e apenas ele, no gozo de seus direitos políticos é parte legítima para oferecer acusação à Câmara dos Deputados. A acusação da prática de crime de responsabilidade diz respeito às prerrogativas da cidadania do brasileiro que tem o direito de participar dos negócios políticos. Da mesma forma, qualquer parlamentar ou autoridade pública poderá dar início ao procedimento, sempre, porém, na condição de cidadão. A legitimidade ativa *ad causam*, portanto, não se estende a qualquer um, mas somente às pessoas investidas no *status civitatis*, excluindo, portanto, pessoas físicas não alistadas eleitoralmente, ou que foram suspensas ou perderam seus direitos políticos (CF, art. 15) e, ainda, as pessoas jurídicas, os estrangeiros e os apátridas. (2010, p. 489)

O cidadão denunciante deve nos moldes do artigo 16, da Lei nº 1.079 de 1950, assinar a denúncia, além de estar acompanhada como dito anteriormente, de

documento que possam comprovar a veracidade dos fatos alegados na denúncia, e em caso de haver testemunha, ser listado um rol, que possua minimamente o número de cinco testemunhas.

Trata-se de requisitos de natureza meramente formal. No entanto, o não preenchimento das condições dos artigos 14 e 16 da Lei de crimes de responsabilidade, gera autorização ao Presidente da Casa para o indeferimento da denúncia, caso em que caberá recurso do despacho do presidente que indeferir o recebimento da denúncia ao plenário (art. 218, § 3º, Regimento Interno da câmara dos Deputados).

Não podendo ser de outro modo, a peça da denúncia deve ser endereçada ao Presidente da Câmara dos Deputados,

Cumprindo os requisitos necessários de forma a se enquadra como cidadão, detendo desta forma, a legitimidade ativa para o oferecimento da denúncia, além, do preenchimento dos requisitos de ordem formal da denúncia, passa-se para uma segunda etapa, qual seja, a realização do juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados.

### 2.3. DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O processo de apuração de responsabilidade do Presidente da República, pelo cometimento de infrações/crimes de responsabilidade, consiste em duas partes: no Juízo de admissibilidade realizado pela Câmara dos Deputados e no processo e julgamento feito pelo Senado Federal.

Cumpre mencionar inicialmente, possuir a Câmara Federal competência privativa para “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.” (Art. 51, I, Constituição Federal de 1988)

Ainda no que se refere a competência da Câmara Federal, é importante de se observar quanto a natureza privativa, prevista no dispositivo legal, isto porque, conforme a doutrina majoritária, entende-se como privativa a competência que, apesar de ser tida como própria de um órgão, podendo, contudo, ser delegada a outro que possua competência suplementar.

Diferentemente da competência anteriormente mencionada, a competência exclusiva caracteriza-se pela impossibilidade de delegação de funções a outro órgão, ou seja, atribuição própria com exclusão das demais.

Resta questionar, após esta breve conceituação, se a Carta Magna ao estipular como privativa a competência da Câmara dos Deputados, no que concerne a autorização para instalação do processo de responsabilização do Presidente da República Federativa, no cometimento de eventual infração/crime de responsabilidade, estaria a Câmara agindo de maneira legal, caso viesse a delegar a outra entidade? No caso de estar agindo legalmente, questiona-se, qual órgão seria este? Questionamento que por desatenção do legislador ou da doutrina, tenha passado inobservado.

Sendo assim, o processo de responsabilização tem seu início na Câmara Baixa, conforme determinação do diploma Constitucional, na qual possui a competência para proclamar a procedência ou improcedência da denúncia. Que por sua vez poderá gerar o seu prosseguimento, resultando em seu julgamento pelo Senado Federal ou arquivamento da denúncia em caso de rejeição da mesma. (MORAES, 2010, p. 489).

Após a recepção da denúncia, o que por sua vez não quer dizer que a mesma tenha sido aceita como procedente pela Câmara, mas tão somente preenchido as condições necessárias para que realize sua leitura no expediente em plenário, conforme preconiza o artigo 19 da lei nº 1.079 de 1950, além disso, a incumbência de instituir uma comissão especial, na qual deve ser integrada por membros de todos os partidos políticos com bancada na Casa Legislativa Federal, devendo ser observado a proporção de cada um.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara, será a autoridade denunciada comunicada para caso queira, manifestar-se dentro do prazo de dez sessões (art. 218, § 4º).

Prevê ainda o Regimento em comento, no parágrafo seguinte, ou seja, no artigo 218, § 5º, que no prazo de quarenta e oito horas à comissão especial deverá se reunir para deliberar sobre a escolha de seu Presidente e Relator, superado esta fase, deverá a comissão emitir parecer no qual dispõe se acolhe ou rejeita a denúncia no prazo de cinco sessões, a contar da manifestação da autoridade denunciada, ou findo o prazo previsto para pronunciar-se sobre a acusação. Subsequentemente deverá ser lido o parecer em plenário, e publicado em sua íntegra no diário Oficial, e em seguida,

decorrido o tempo de quarenta e oito horas de sua publicação, será submetido a debate e votação perante todo os deputados.

No que se diz respeito a votação, e em consonância com Lei 1.079, em seu artigo 23, caput, deverá esta ser nominal. Já que no caso do ex-presidente Fernando Collor, sua defesa postulou que a votação fosse realizada de forma secreta, argumento que por sua vez fracassou perante a Câmara dos Deputados.

De fato, não faria sentido que a votação fosse de outra forma se não nominal e aberta, isto porque, tratam-se de representantes direto do povo, o qual exercem o poder em nome deste e para este.

Portanto, atingida a autorização da Câmara Baixa, mediante aprovação de dois terços dos membros da casa, para o processamento e julgamento do Presidente da República, resta uma indagação: Poderá o Senado Federal não instaurar o procedimento de responsabilização em face do Presidente da República, mesmo após o acolhimento da denúncia pela Câmara?

É o estudo que se segue.

#### 2.4. DA POSSIBILIDADE DE NÃO INSTAURAÇÃO DO PROCESSO NO SENADO FEDERAL APÓS ADMISSIBILIDADE PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Apesar de o tema ter sido pacificado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF nº 378, arguida pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), porém, existem doutrinadores que em suas obras divergem deste entendimento.

Há quem apregoa que ao auferir a autorização pela Câmara Federal, mediante à aprovação de dois terços dos membros da casa, a fim de processar e julgar o Chefe do Poder Executivo Nacional, o Senado não poderia deixar de instaurar o processo em face do Presidente. É o mesmo que dizer, que após a confirmação pela Câmara dos Deputados, não possuiria o Senado Federal nenhuma margem de escolha de instaurar o processo de *impeachment*.

Nesse diapasão, parecem oportunas as lições do doutrinador José Afonso da Silva que preconiza:

Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo. Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, não deixa a este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de

admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia. (2009, p. 551)

Em contraste ao posicionamento em supra, e conforme dito inicialmente, tal situação foi pacificada em julgamento pelo Supremo, o que por sua vez veio a vigorar no processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff. No qual consiste na possibilidade de uma espécie de “segundo juízo de admissibilidade” pelo Senado Federal.

No Julgamento da ADPF 378, em divergência com o voto do Ministro Relator, o Ministro Luís Roberto Barroso, entende em consonância com o art. 51, I da CF, que a Câmara apenas autoriza o procedimento, e isto, por sua vez é uma faculdade e não uma imposição ao Senado, e que a submissão ao processamento e julgamento inclui inclusive o juízo preliminar de recebimento da denúncia.

Neste sentido, faz-se necessário transcrever trecho do voto do Ministro Barroso, no intuito de clarear quanto a sua linha de pensamento a respeito da tese em debate:

[...] quem olhar para a Constituição não verá nenhuma previsão em que um órgão constitucional, como o Senado, fique subordinado a outro órgão constitucional, como seria a Câmara dos Deputados. Eu penso que seria um papel indigno de um órgão constitucional funcionar como carimbador de papéis para dar execução à determinação de outro, no caso, a Câmara dos Deputados. Eu penso que isso é incompatível com a sistemática constitucional do bicameralismo no Brasil. (ADPF 378 MS, p. 128)

Por maioria dos Ministros acompanharam o voto do Ministro Luís Roberto Barroso, a “ fim de declarar que, com o advento da CF/88, o recebimento da denúncia no processo de impeachment ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal. ” ( <http://redir.stf.jus.br>)

Pode-se assim concluir que não se trata de uma ordem, ou seja, de um comando autoritário, de modo que a deliberação da Câmara não vincula o Senado Federal. Sendo a forma que o legislador encontrou para contemplar o sistema de freios e contrapesos interno entre as Casas do Congresso.

## 2.5. DO PROCESSO E JULGAMENTO PELO SENADO FEDERAL

### 2.5.1. Do processo

Suprida a fase de juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, que como visto não vincula a decisão do Senado de instaurar ou não o processo de *impeachment*, o qual só será instalado pela aprovação da maioria simples dos Senadores e condenado pelo quorum de dois terços dos votos dos membros da Casa, conforme o texto Constitucional do artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal.

Desde logo acolhida a denúncia pelo Senado Federal, ficará o Presidente da República suspenso de suas funções, conforme previsão do art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal. Suspensão está, pelo período de cento e oitenta dias, compreendendo o legislador Constituinte se tratar de prazo razoável para que fosse processado e julgado, afim de apurar as responsabilidades do Presidente, de maneira que se ultrapassar este prazo sem que ainda esteja concluso o julgamento, restará permitido ao Presidente da República a sua retomada ao cargo, o que não sobejara prejudicado o processo, mas prosseguirá o julgamento (Art. 86, § 2º, CF).

O afastamento do Presidente da República, detém o intento de assegurar que autoridade denunciada não possa exercer a influência que possui inegavelmente em virtude do cargo que ocupa, e, por conseguinte influa no processo, a fim de que o resultado lhe seja de qualquer maneira favorável.

Logo após a autorização pela Câmara dos Deputados, para prosseguimento do processo de responsabilização do Presidente, chegado a mesa da Presidência do Senado Federal, será a denúncia lida no expediente da sessão seguinte (art. 380, I, Regimento Interno do Senado). Oportunidade em que será eleita uma comissão, “ constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo. “ (art. 380, II, Regimento Interno do Senado).

Ao findar o prazo de atividades da comissão, expedirá o libelo acusatório, o qual deverá ser anexado ao processo e enviado ao Presidente do Senado Federal, o qual, remeterá ao Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, o desde logo designará a data para o julgamento. (Art. 380, III, Regimento Interno do Senado Federal).

Segundo o que estabelece o artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, tomará a função de presidir a sessão de julgamento do Presidente da República, o Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, sendo a forma encontrada pelo legislador constituinte, de poder conduzir os procedimentos, com o

fim de dar legalidade aos atos que venham ser praticados durante a sessão de julgamento.

No que se refere a convocação do Chefe do Poder Judiciário de âmbito nacional, é importante destacar uma bela passagem da magnífica obra de Paulo Brossard, ao se pronunciar sobre o assunto, vejamos:

Em verdade, se o Presidente do Supremo Tribunal Federal for magistrado que esteja à altura do alto cargo que a nação lhe confiou, com o saber que tenha, a autoridade moral que possua, o prestígio da toga que enverga, a majestade da função que exerce, poderá amainar as paixões mais exacerbadas ou moderar os excessos; interpretando as leis com sabedoria e aplicando-as com imparcialidade, poderá ele proporcionar condições melhores de julgamento, o julgamento inspirar mais confiança e maior acatamento popular a decisão do Senado, que é definitiva e irreversível. (1992, p. 148).

Retomando ao procedimento do *impeachment* propriamente dito, faz-se necessário destacar a previsão do artigo 380, IV, do Regimento Interno do Senado, o qual consiste na cientificação da autoridade denunciada, mediante o envio pelo Primeiro Secretário da Mesa de cópias de todos os documentos que compõem os autos, com inclusão do libelo, de modo a intima-lo da data e horário para o comparecimento no Senado federal.

### 2.5.2. Do julgamento

No dia designado para a sessão de julgamento do Presidente da República, a qual será aberta pelo Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal e que estará presidindo a presente sessão, na qual determinará a leitura do processo preparatório, o libelo, e, por fim, as teses de defesa apresentadas pelo acusado. (Artigo 27, da lei nº 1.079 de 1950).

Sendo em seguida, de acordo ainda com o artigo acima mencionado, ouvida as testemunhas, as quais deverão realizar “publicamente e fora da presença umas das outras.”

Poderá, contudo, ocorrer debates orais entre a comissão acusadora e o acusado, ou então com os seus advogados, por prazo que não exceda o máximo de duas horas, conforme artigo 29 da lei de crimes de responsabilidade.

Concluído os debates e removido as partes, passará os senadores a discussão entre si, a respeito do objeto da acusação (art. 30 da lei 1.079/1950). Logo após, o

Presidente da sessão se encarregará da elaboração de relatório sinóptico da “denúncia e das provas da acusação e da defesa”, o qual sujeitará a votação pelos Senadores da República (art. 31 da lei em comento).

Necessitando o quorum de dois terços para que haja a condenação do Presidente da República, de acordo com o que apregoa o artigo 52, parágrafo único da Lei Maior.

### 2.5.3. Da imposição da Sanção

A imposição da sanção, em conformidade com o artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal, preceitua que a pena não deverá ultrapassar a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública, pelo período de oito anos. Dessa forma, não resta recepcionada a redação do artigo 33 da Lei nº 1.079 de 1950, uma vez que o tempo no qual estará autoridade impossibilitada de desempenhar função pública está previsto na Carta Magna.

No tocante a imposição da sanção de perda do Cargo, não resta dúvidas.

Diferentemente, no que tange a pena de inabilitação poderá ser levantado alguns questionamentos, primeiramente no que se refere ao alcance da sanção, neste sentido se pronuncia Alexandre de Moraes:

A inabilitação para o exercício da função pública decorrente da perda do cargo de Presidente da República por crime de responsabilidade... compreende, inclusive, a impossibilidade do exercício de cargo ou mandato eletivo. (2010, p. 493)

Outro ponto controvertido consiste na fragmentação da pena, prevista no artigo 52, parágrafo único da Constituição, conforme ocorreu no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff. Por decisão do Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, houve o desmembramento da pena, no qual resultou na perda do cargo de Presidente, a senhora Dilma Vana Rousseff, no entanto, não ficou inabilitada para o exercício de função pública, em total desacordo com a interpretação literal da Constituição Federal de 1988.

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

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

...

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

É dispensado até mesmo os conhecimentos jurídicos para compreender que a conjunção “com” corresponde na cumulação das penas, ou seja, não se trata de pena acessória, tampouco, de duas penas, mas igualmente autônomas e cumulativas.

Se fazendo pertinente as lições de Ives Granda da Silva Martins ao se reportar a interpretação feita da Constituição da República, “ é que aprendi a ler a Constituição como ela está escrita e não como gostaria que estivesse escrita. “ (1992, p. 4).

Tal fato demonstra ter o processo de *impeachment* o seu procedimento modificado, com o objetivo de beneficiar à acusada, a fim de que ela pudesse concorrer a outros cargos ou ocupar funções no âmbito da administração pública, ainda que o Senado Federal viesse a cassar seu mandato. Sendo, portanto, mais uma vez a Constituição manipulada, para favorecer determinadas pessoas, em total desrespeito ao Estado Democrático de Direito.

No que tange à natureza da sanção imposta ao Presidente, pelo cometimento de crimes de responsabilidade, o Ministro Paulo Brossard, nos traz que:

O *impeachment* constitui a técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensa do chefe do poder executivo. A pena através dele aplicável nada tem de criminal, é apenas política, relacionada a um ilícito político, aplicada por entidades políticas a autoridades políticas. (1992, p.127)

Por fim, a decisão será reproduzida em ata da sessão e publicada no Diário Oficial, nos moldes de Resolução do Câmara Alta, em harmonia com o artigo 35 da Lei nº 1.079/1950.

#### 2.5.4. Da Renúncia do Presidente da República no curso do processo do *Impeachment*

No que concerne a renúncia presidencial o posicionamento adotado pela doutrina clássica é divergente da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal.

A maioria dos doutrinadores eruditos asseveram em suas obras que em decorrência da natureza puramente política do *impeachment*, diante de quaisquer

circunstâncias que venha a romper por definitivo o vínculo do denunciado com o cargo ou função pública, contra ele não será intentado o procedimento de impedimento, “o término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancam o impeachment, ou impede sua instauração.” (BROSSARD, 1992, p. 133).

Embasando ainda o posicionamento dos que defendem esta linha de pensamento, encontra-se o artigo 15 da Lei nº 1.079 de 1950, que preceitua “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. ”

Sob outra perspectiva estão os que defendem que após iniciado o processo de *impeachment*, ainda que a autoridade acusada viesse a renunciar, estaria sujeita a imposição da pena de inabilitação pelo período de oito anos, conforme o texto constitucional.

Em decisão histórica, o Supremo Tribunal Federal julgou em sede de Mandado de Segurança nº 21.689-1, impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, o qual solicitou que em virtude da renúncia presidencial o processo de impedimento deveria ser extinto. No entanto, o STF decidiu “ a renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de *impeachment*. ” (*Mandado de Segurança nº 21.689-1*)

Dessa forma, é o mesmo que dizer, que restaria improfícuo a norma constitucional, no qual já tenha sido começado o processo de *impeachment* e em detrimento deste venha obstar a sua continuidade (TEMER, 1994, p. 168). Desse modo, ainda que ocorrendo a renúncia do Presidente da República, o processo de apuração de responsabilidade é crucial que prossiga, seja para culpar ou inocentá-lo, de sua atuação na gestão pública pelo período de oito anos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto no presente trabalho de conclusão de curso, em síntese foi possível retirar algumas conclusões referentes ao clássico instituto do *impeachment*, nas quais sobressaem as seguintes.

Primeiramente é evidente ser a instituição do *impeachment* decorrente de acentuada evolução britânica, surgida como importante instrumento de controle de abusos, ainda que deficiente de eficácia, em face dos desmandos dos monarcas, inicialmente manuseada por pressão popular. Havendo por natural o aprimoramento das instituições inglesas, no qual, o sistema parlamentarista merece posição de destaque, acabou por o instituto em voga, caindo em completo desuso pela sua pátria-mãe.

No entanto, o secular instituto revivesceu com a adoção em seu ordenamento Constitucional pelo Estados Unidos da América, onde passou a ser destinado somente a interromper a continuidade do mandato presidencial pela autoridade condenada por conduta incompatível com o cargo pelo Senado Federal. O que por sua vez, inspirou a frágil e novata República brasileira.

A despeito de sua natureza jurídica pode-se concluir que deveras se trata de natureza política, embora possua formalidades que se assemelham a um processo, verdadeiramente, judicial, no qual, deverá ser respeitado todas garantias processuais, de acordo com o devido processo legal, e os princípios do contraditório e ampla defesa.

Pelo apresentado neste estudo, os conhecidos crimes de responsabilidade desde a proclamação da república não guardam características penais. Possuindo até o momento tal nomenclatura, devido o costume que advém do tempo do Império no Brasil, o qual, de fato, detinha caráter criminal. Todavia, atualmente refere-se a simples infração política. Destinado a preservar valores fundamentais para o pleno funcionamento do Estado, no qual verificado o atentado pela autoridade, justifica o ensejo do processo de *impeachment*.

Como verificado, apesar de não ser o melhor órgão designado para julgar, dadas as circunstâncias políticas no qual o Brasil está atravessando, o Senado Federal aparenta ser o mais adequado para ficar a cargo do processamento e julgamento dos processos de *impeachments*, considerando a sua natureza política, transformando o Senado em uma verdadeira Corte Política. É imprescindível

mencionar que *impeachment* nada mais é do que uma ferramenta parlamentar destinada a fiscalizar o Poder Executivo.

Por derradeiro, cumpre mencionar que o Brasil é um dos poucos, senão o único, Estado Democrático a retirar do cargo Presidente, por intermédio do processo constitucional do *impeachment*. Requer, portanto a prudência na utilização do Instituto, a fim de que não ocorra a remoção ilegal da autoridade do poder, ditos “golpes de Estado”. Respeitado dessa forma a soberania do povo na escolha de seus representantes, e preservando os interesses nacionais.

## REFERÊNCIAS

- BASTOS, Celso Ribeiro, GANDRA, Ives. **Comentários à Constituição do Brasil**, São Paulo, Saraiva, 1996.
- BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992.
- BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BRANDALISE, Giulianna de Miranda. **O impeachment configurado no sistema brasileiro: entre seus aspectos jurídicos e políticos. Trabalho de Conclusão de Curso**. Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2015.
- COTRIM, Gilberto Vieira. **História e reflexão**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, v. 3.
- CRETELLA JÚNIOR. J. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- CRETELLA JÚNIOR. J. **Elementos de Direito Constitucional**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- CUNHA, Luiz Fernando Whitaker da. **Direito Constitucional do Brasil**, Rio de Janeiro: Ed. Renovar. 1990.
- FERRAZ, Anna C. da Cunha. **Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo**. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1994.
- FERREIRA, Pinto. Curso de direito constitucional. 8. ed., ampl. e atual. **De acordo com as Emendas Constitucionais e a Revisão Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1997
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**, São Paulo, Saraiva. 1997..
- GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade: do impeachment**. 1. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992. 91 p. (Biblioteca jurídica Freitas Bastos)
- MARQUES, J. F. **Da competência em matéria penal**. 1952..
- MARQUES, José Frederico. **Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Editora Saraiva, 1961.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. **O impeachment na Constituição de 1988**, Editora Cejup, 1992.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MIRANDA, Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**, 2ª ed., vol. II. São Paulo, 1953.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n.1, de 1969**, 3. Ed., São Paulo. Revista dos tribunais, t.3.

MORAIS, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 25 ed. –São Paulo: Atlas, 2010.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Instrumentos de tutela de direitos constitucionais: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Saraiva, 1994.

RICCITELLI, Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?** Barueri, SP: Minha Editora, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed., rev. E atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

STORY, Joseph. Commentaries on the Constitution of the United States. Volume II. Boston: Hilliard, Gray, and Company, 1833. Tradução e adaptação livres. No original: *"In such cases, the legislature assumes judicial magistracy, pronouncing upon the guilt of the party without any of the common forms and guards of trial, and satisfying itself with proofs, when such proofs are within its reach, whether they are conformable to the rules of evidence, or not."*

TOLOMEI, Fernando Soares. **Do Julgamento Do Presidente Da República Por Crimes De Responsabilidade**. Monografia. Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo, Presidente Prudente, 2010.

<http://historiadomundo.uol.com.br/idade-media/revoltas-camponesas-do-seculo-xiv.htm>, acesso em 23 de setembro de 2017

<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiageral/revoltas-camponesas-no-seculo-xiv.htm>, acesso em 23 de setembro de 2017

<http://dicionario.sensagent.com/Eduardo%20de%20Inglaterra/pt-pt/> acesso em 28 de setembro de 2017

Constituição dos Estados Unidos da América, disponível em: [http://www.mspc.eng.br/temdiv/const\\_usa01.shtml](http://www.mspc.eng.br/temdiv/const_usa01.shtml), acesso em 30 de setembro de 2017.

Constituição Política do Imperio do Brazil de 1824, disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm), acesso em 30 de setembro de 2017

Responsabilidade dos Ministros e Secretários, lei 15 de outubro de 1827, disponível [http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível** [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm), acesso em 30 de setembro de 2017.

**Agravo Regimental em habeas Corpus Nº 70033, disponível** <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362830> acessado em 04 de outubro de 2017.

**Parecer do Senador Eptácio Pessoa sobre ao Impeachment, disponível** [https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre\\_escola/banco\\_conhecimento/arquivos/pdf/parecer\\_crime\\_responsabilidade.pdf](https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/parecer_crime_responsabilidade.pdf), acesso em 04 de outubro de 2017.

**Medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de impeachment. Definição da legitimidade constitucional do rito previsto na lei nº 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das mesmas regras seguidas em 1992. Cabimento da ação e concessão parcial de medidas cautelares. Conversão em julgamento definitivo. Disponível em:** <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=10444582> acesso em 05 de novembro de 2017.

**Regimento Interno da Câmara do Deputados. Disponível em** <http://www2.camara.leg.br>, acesso em: 05 de novembro de 2017.

Regimento interno do Senado Federal. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>, acesso em: 05 de novembro de 2017.

Mandado de Segurança nº 21. 689-1. Disponível em <http://www.stf.jus.br>, acesso em: 08 de novembro de 2017.