

CURSO DE DIREITO

Giulianna de Miranda Brandalise

**O IMPEACHMENT CONFIGURADO NO SISTEMA BRASILEIRO:
ENTRE SEUS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS**

Santa Cruz do Sul
2015

Giulianna de Miranda Brandalise

**O IMPEACHMENT CONFIGURADO NO SISTEMA BRASILEIRO:
ENTRE SEUS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Prof^a. Ms. Caroline Müller Bitencourt
Orientadora

Santa Cruz do Sul
2015

TERMO DE ENCAMINHAMENTO DO TRABALHO DE CURSO PARA A BANCA

Com o objetivo de atender o disposto nos Artigos 20, 21, 22 e 23 e seus incisos, do Regulamento do Trabalho de Curso do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – considero o Trabalho de Curso, modalidade monografia, da acadêmica Giulianna de Miranda Brandalise adequado para ser inserido na pauta semestral de apresentações de TCs do Curso de Direito.

Santa Cruz do Sul, 04 de novembro de 2015.

Prof^a Ms. Caroline Müller Bitencourt
Orientadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha família, que sempre compreendeu o fato de eu não poder me fazer presente, meu humor por vezes instável e minha ansiedade constante. Agradeço em especial a minha mãe, que ouviu inúmeras vezes meus anseios e me confortou em todas as situações. Obrigada mãe.

Agradeço ainda, à minha orientadora, a Professora Caroline Müller Bitencourt, que desde o primeiro semestre da faculdade foi motivo de inspiração. Agradeço da mesma forma pela confiança em me orientar e por muitas vezes me inspirar a ser melhor.

Agradeço aos meus amigos, que me confortaram e me acompanharam durante toda a "saga" que a presente monografia proporcionou.

Agradeço por último ao meu namorado Élio Dutra, que mais do que isso, sempre foi um grande amigo e o maior apoiador das minhas conquistas. Sempre se fez presente e compreensível, me impulsionando nos momentos ruins e torcendo por mim nos bons. Obrigada.

RESUMO

A presente monografia encontra escopo na análise do instituto do impeachment como configurado no ordenamento jurídico brasileiro através da revisitação completa das faces jurídica e política do procedimento. O trabalho em mãos, municiado dos métodos histórico e hipotético-dedutivo, tem por objetivo investigar o quanto os critérios políticos influenciam o processo de impeachment e de que forma tais aspectos podem se sobrepor aos jurídicos. O estudo abarcou uma análise completa do instituto como configurado no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como escopo a Constituição Federal e a Lei de 10 de abril de 1.079. Concluindo que um procedimento que se denomina jurídico, como o impeachment está muito mais permeado pelo viés político.

Palavras-chave: Impeachment; Crime de Responsabilidade; Separação de Poderes.

ABSTRACT

This monograph is scope in the analysis of impeachment institute as configured in the Brazilian legal system through complete revisiting of faces legal procedure and policy. The job at hand, using of historical and hypothetical-deductive methods, aims to investigate how the political criteria influence the process of impeachment and how these aspects may overlap the legal. The studied encompassed a thorough analysis of the institute as configured in the Brazilian legal system, with the scope of the Constitution and the Law of April 10, 1079. Concluding that a procedure that is called juridical, such as impeachment is far more permeated by political bias.

Keywords: Impeachment; Crime Responsibility; Separation of powers.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	DELINEAMENTO HISTÓRICO DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT	10
2.1	Precedentes Históricos Do Impeachment.....	10
2.2	Origem do Impeachment	12
2.2.1	A Espécie Criminal no Berço da Inglaterra Absolutista do Antigo Regime	13
2.2.2	Acepção Política.....	15
2.3	A Versão Norte-Americana Do Instituto Do Impeachment.....	18
2.4	Constitucionalismo e Impeachment no Brasil.....	20
2.4.1	Carta Monárquica de 1824	21
2.4.2	Constituição Republicana de 1891	22
2.4.3	Constituição de 1934.....	24
2.4.4	A Constituição Brasileira de 1937.....	26
2.4.5	Constituição de 1946.....	26
2.4.6	A Constituição de 1967	28
3	ASPECTOS JURÍDICOS DO PROCESSO DE IMPEACHMENT	29
3.1	A Constituição Federal de 1988 e o Julgamento do Presidente em Crimes de Responsabilidade segundo a Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950	29
3.1.1	Crimes de Responsabilidade	30
3.1.2	Da denúncia	32
3.1.3	Do julgamento e da Competência de Julgar	34
3.1.4	Consequências do julgamento.....	37
3.2	O Impeachment na Esfera Estadual.....	38
3.3	O Impeachment na Esfera Municipal	42
3.4	O Impeachment de Agentes Atípicos	46
3.4.1	Crimes de Responsabilidade Cometidos por Agentes Atípicos	46
3.4.2	Do Processo e Julgamento do Impeachment dos Agentes Atípicos.....	49
3.4.2.1	Da Denúncia dos Agentes Atípicos por Cometimento de Crime de Responsabilidade.....	49

3.4.2.2	Da Acusação e da Defesa dos Agentes Atípicos no Processo de Impeachment	50
3.4.2.3	Da Sentença do Processo de Impeachment dos Agentes Atípicos	51
4	O IMPEACHMENT COMO CONFIGURADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ENTRE SEUS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS	53
4.1	A Controversa Natureza Jurídica do Impeachment.....	53
4.1.1	Natureza Jurídica Política.....	55
4.1.2	Natureza Jurídica Criminal	57
4.2	O Impeachment Entre Seus Contornos Jurídicos e Políticos	57
4.2.1	O Senado enquanto Corte Política.....	59
4.2.2	Intervenção Judicial nos Procedimentos de Impeachment.....	61
4.2.3	A possibilidade da Revisão Judicial no Procedimento de Impeachment	63
4.3	O Impeachment de Collor	63
4.3.1	Casos de Impeachment nas esferas Estadual e Municipal.....	66
4.3.1.1	O caso do Governador Paulo Afonso Vieira	67
4.3.1.2	Os casos de Impeachment de Prefeito.....	68
4.4	O Impeachment da Presidente Dilma Rousseff: Um debate entre Aspectos Jurídicos e Políticos Para uma Possível Efetivação do Instituto	70
5	CONCLUSÃO	74
	REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

O instituto do impeachment destacou sua relevância jurídica para a sociedade brasileira no ano de 1992, quando, sob a égide de um procedimento especial, o Poder Legislativo procedeu ao julgamento do então presidente Fernando Collor de Mello pelo cometimento de crime contra a Constituição Federal.

Tais crimes dispostos na Lei 1.079 de 10 de abril de 1950 denominam-se crimes de responsabilidade, e são as molas propulsoras do instituto do impeachment. Não tão somente no tocante à responsabilização do Presidente da República, o processo de impeachment também será instaurado contra o chefe do executivo das esferas estadual e municipal que o cometer.

Alcançando até mesmo o Procurador-Geral da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os tentáculos do procedimento de impeachment visam punir o agente público que se porta de forma indistinta ao cargo.

Partindo desta premissa, o presente estudo pretende levantar a discussão sobre a natureza jurídica do impeachment, permeando as diversas faces do instituto através do tempo e espaço. A intenção é abordar o procedimento sob a ótica política, tentando compreender a diferença do processo de julgamento que ocorre no Senado Federal e o que corre sob a égide do Poder Judiciário.

A questão que se faz, é a necessidade de responder as premissas sobre o que motiva a eventual instauração de processo de impeachment contra uma autoridade pública. E ainda, analisar quais serão os ritos e os motivos que podem levar a abertura do procedimento.

Ao passo que a punição do acusado não ultrapassa a esfera política do indivíduo, como se verá adiante, questiona-se o fato sobre se o processo de impeachment deixa de ter uma natureza jurídica, para então desempenhar uma função política no ordenamento jurídico brasileiro.

Isto posto, o presente trabalho, municiado dos métodos histórico e hipotético-dedutivo, tem por objetivo elencar o quanto os critérios políticos nas hipóteses determinantes do processo de impeachment podem se sobrepor aos jurídicos, apelando para uma análise menos superficial e mais analítica do objeto de pesquisa.

Em outras palavras, o trabalho em mãos teve como finalidade o viés da análise política sobre um instituto que se denomina jurídico.

Para tanto, através pesquisas bibliográficas, buscou-se averiguar num primeiro momento a origem histórica do instituto. Revisitando os precedentes que de forma indireta influenciaram a construção do conceito do impeachment, passa-se então para a efetiva criação do instituto na Inglaterra, seu assentamento no ordenamento jurídico norte-americano e finalmente, sua chegada ao Brasil. O objeto de estudo a partir deste momento se propõe a analisar cada uma das Constituições Brasileiras correlacionadas a uma comparação do instituto do impeachment ao longo da evolução política, histórica e jurídica do país. Assim, o primeiro capítulo desta monografia se apresenta como uma compreensão histórica do processo do impeachment no tempo e no espaço, buscando ressaltar em que momento a origem política instaura-se efetivamente no instituto.

Em sequência, no segundo capítulo do presente trabalho, far-se-á um aprofundado estudo jurídico do instituto do impeachment com escopo na Lei 1.079 de 10 de abril de 1950. Neste momento, o trabalho debruça-se sobre uma análise puramente jurídica do procedimento, observando desde os crimes de responsabilidade, até um entendimento que permeia as esferas federal, estadual e municipal do processo de impeachment.

Finalmente, no terceiro e último capítulo desta monografia, o objeto de estudo circunda o viés político do instituto do impeachment contraposto com a face jurídica do procedimento. Buscando compreender a natureza do instituto, o objeto de estudo afasta-se da superficial aplicação da norma para então expor o fato em sua realidade jurídica. Para tanto, trar-se-á à baila os casos de instauração de processo de impeachment já realizados no país. Por fim, para a concretização da busca e da composição dos conceitos, passa-se a um estudo da atual realidade jurídica do país, onde, no cenário político do país especula-se sobre a possibilidade da instauração de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff.

2 DELINEAMENTO HISTÓRICO DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT

O presente capítulo destaca-se pela revisitação histórica do instituto do impeachment no tempo. A priori, far-se-á uma breve análise dos precedentes históricos vigentes no período antigo. Posteriormente passar-se-á a um ensaio sobre a instauração efetiva do procedimento no ordenamento-jurídico britânico em ambas as fases do instituto, tais quais sejam: a origem criminal e a política. Permeando, por conseguinte, a sistemática norte-americana que veio a inspirar a concretização do modelo de impeachment no sistema brasileiro.

Debruçando-se sobre a evolução do instituto no país, preceder-se-á a uma comparação pragmática do impeachment em cada uma das Constituições brasileiras. Um delineamento do instituto ao longo da evolução histórica do país, marcada por cada uma das Cartas Magnas já instituídas, tornará possível a análise das oscilações do instituto. A começar por uma breve noção do processo de impeachment na Carta Monárquica de 1824, o estudo se desdobrará até a realidade do procedimento atual.

2.1 Precedentes Históricos Do Impeachment

O instituto do impeachment decorre do avanço democrático da sociedade, não havendo do que se falar no procedimento da forma como o conhecemos no sistema jurídico brasileiro atual. Uma vez que foi construído "doutrinariamente devagar, com o decorrer do tempo e muito antes do constitucionalismo inclusive" (TOLOMEI, 2010, p. 10), faz-se mister ir além. Urge tornar explícitos os fatores que ao longo da história influenciaram as mais diversas figuras institucionais que o precederam.

Tal como posto nesta monografia em subtítulo subsequente, a doutrina aponta o impeachment como proveniente de origem britânica, no entanto, este tópico se propõe a analisar sucintamente alguns dispositivos históricos que alvitavam, assim como o impeachment, afastar politicamente os cidadãos indesejados à sociedade. Necessário afirmar que tais ferramentas vieram a fundamentar o que posteriormente se conheceria por Impeachment.

Corroborando com o tema neste sentido, Antonio Riccitelli disserta que:

o impeachment é um instituto derivado de costumes imemoriais. Inicialmente, os crimes eram julgados em reuniões dos membros da tribo ou do Estado. Após a criação dos tribunais, apenas as infrações de relevante importância pública continuaram a ser submetidas ao *verdictum* de todo o corpo de cidadãos, posteriormente, ao Conselho de Anciãos, chefes de família e senhores feudais. Em Atenas, o homem que representava algum tipo de risco para a sociedade era condenado, por uma assembleia popular, ao exílio político, ao ostracismo. Em Roma, os acusados de delito capital tinham o direito a um julgamento popular em praça pública. (Grifos originais, 2006, p. 5)

O antigo período greco-romano, por onde se inicia o sucinto relato, destaca-se por ser reputado faticamente como o "berço da democracia" e não é em vão que lhe atribuem tal característica. Entretanto, para entender preliminarmente do que se trata uma sociedade democrática é preciso delimitar o instituto como figura:

contraposta a todas as formas de governo autocrático, [...] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até mesmo as decisões de grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (não importa se escritas ou consuetudinárias) que estabeleçam quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. (Grifos originais, BOBBIO, 2002, p. 18-19)

Quanto a quem fica incumbida a tarefa de tomar as decisões coletivas, Norberto Bobbio sinaliza:

um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder (que estando autorizado pela lei fundamental torna-se um direito) a um número muito elevado de membros do grupo. Percebo que "número muito elevado" é uma expressão vaga. No entanto, os discursos políticos inscrevem-se no universo do "aproximadamente" e do "na maior parte das vezes" e, além disto, é impossível dizer "todos" porque mesmo no mais perfeito regime democrático não votam os indivíduos que não atingiram uma certa idade. (Grifos originais, BOBBIO, 2002, p. 18 -19)

Uma vez que compreendido tal preceito, há ainda de se ressaltar que para o cidadão greco-romano a pátria desprendia de um significado de extrema relevância e notoriedade para o indivíduo. Pertencer a uma nação era sinônimo de orgulho e um dos maiores valores para este povo. Considerada mais do que um local de nascimento, a pátria, segundo Fustel de Coulanges (1975, p. 159) remetia a

fundamentos de religiosidade e cultura.

A pátria correspondia ao local onde seus antepassados, bem como a religião deles, havia se estabilizado e vivido. Era lá que se situavam, segundo a crença da época, os deuses que acompanhariam o homem, a semelhança do que já o haviam feito em relação aos seus antepassados. (TOLOMEI, 2010, p. 11)

Por tais razões é que a punição considerada mais grave por àquele Estado, ainda mais que a pena de morte, era o exílio, expulsão da pátria. “Ao ser exilado, o homem deixaria toda a sua honra, religião e história para trás. Tornar-se-ia um abnegado, sem maiores perspectivas para sua vida.” (TOLOMEI, 2010, p.12)

Consoante destaca Fustel de Coulanges, “o exílio não lhe parecia suplício mais grave do que a morte. Os juristas romanos designavam-no mesmo de pena capital” (1975, p. 161).

Como se percebe, ao sentir do cidadão antigo, nada poderia ser mais doloroso do que se ver privado de sua pátria, já que nesta noção se encontrava tudo o que de maior valia tinha o indivíduo a possibilidade de obter. Caso se pensasse que a vida deveria ser o bem jurídico de relevância mais acentuada no mundo antigo, não se poderia olvidar que era pela pátria que, de acordo com pensamento então em voga, valia a pena viver. A privação da pátria denota-se, tirava todo e qualquer sentido que se poderia cogitar em relação à vida do homem antigo. (TOLOMEI, 2010, p. 12-13)

Denote-se que o impeachment não chegava nem perto do que se conhece atualmente, porém, como convém ressaltar, a ferramenta do exílio tinha a função de afastar da sociedade os cidadãos que fossem considerados prejudiciais às coisas do Estado, tal como o instituto.

Todavia, o que viria a ser conhecido por Impeachment posteriormente na instituído Inglaterra, tal como se passa a expor no próximo subtítulo, é que vincula o próprio objeto de estudo.

2.2 Origem do Impeachment

Ainda que os institutos anteriormente mencionados se mostrem deveras influentes no processo de construção do conceito de impeachment, a origem propriamente dita do instituto, tal qual dita Antônio Riccitelli (2006, p.4), deve ser estudada sob a égide de duas espécies: a criminal ou monárquica e a política ou

republicana.

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 e, antes de desaparecer daquele contexto histórico, deixou marcas indelévels na Constituição norte-americana. Ressurgiu com características distintas, não sugerindo punições físicas ou patrimoniais, tornando-se procedimento de características especialmente políticas. O *impeachment* republicano mediante um processo de mutação emergiu na fase da constituição escrita. (Grifos originais, RICCITELLI, 2006, p.4)

Prima facie, por ordem histórica dos fatores, é que o presente trabalho discorrerá sobre ambas as espécies trazidas por Riccitelli.

2.2.1 A Espécie Criminal no Berço da Inglaterra Absolutista do Antigo Regime

O impeachment instituído no antigo regime exercia a função de ferramenta democrática na sociedade da época. Ao afastar o político ímprobo do governo e o impossibilitar de praticar atos prejudiciais ao Estado alheios a vontade do povo, mostra-se interessante assinalar, que dentro da própria história monárquica inglesa, movimentos político-sociais influenciaram a criação do presente instituto. Nesta seção do presente trabalho se procura entender quais movimentos históricos impulsionaram a criação do processo.

Para Sérgio Borja, o impeachment tomou os mesmos traços da Constituição Inglesa:

assim, o instituto do impeachment sofreu mutações, porque adveio, como a própria Constituição, no bojo de uma acepção de continuidade, esboçando-se em injunções históricas e projeções da mesma natureza, que lhe eram condicionantes em diversos momentos. (1992, p.11)

É importante assinalar, no entanto, que dentro da própria história britânica, movimentos político-sociais impulsionaram a necessidade de criação de um instrumento de refreamento do poder do rei. A sociedade inglesa do período absolutista sofria nas mãos de um poder irrestrito e abusivo do monarca, que restringia inclusive, a criação de direitos individuais.

Não no que se refere aos precedentes históricos análogos ao impeachment,

mas no que tange às linhas teóricas de fundamentação deste período absolutista, Thomas Hobbes (2002), afirmava da necessidade dos homens depositarem sua liberdade para o controle do Leviatã, representado pela figura do rei na época. Para o filósofo, considerando

a ofensividade da natureza dos homens uns com os outros, deve-se acrescentar um direito de todos os homens a todas as coisas, segundo o qual um homem invade com direito, e outro homem com direito resiste, e os homens vivem assim em perpétua difidência, e estudam como devem se preocupar uns com os outros. O estado dos homens em sua liberdade natural é o estado de guerra (HOBBS, 2002, p. 96)

Atribuir um dever-poder ao rei, de detenção da soberania, era a principal premissa da vida em sociedade, ainda em suas palavras

aquele portanto que deseja viver num estado tal como é o estado de liberdade e direitos de todos sobre tudo, contradiz a si mesmo. Pois todo homem, pela necessidade natural, deseja o seu próprio bem, ao qual aquele estado é contrário, no qual supomos haver disputa entre os homens que por natureza são iguais e aptos a se destruírem uns aos outros (HOBBS, 2002, p. 96).

Para Hobbes (2002), no entanto, apenas a convenção de uma justificativa racional do que é ou não direito de um cidadão, não basta para garantir a paz em sociedade, o filósofo concebe a instituição de um poder comum capaz de dirimir todos os conflitos. Como é cediço, o filósofo acreditava que a detenção do poder nas mãos de um soberano ressaltava-se aqui, o rei, traria uma situação estabilidade reinante no estado de natureza que rege as relações humanas, atribuindo-lhe suas funções:

pertence também ao julgamento do mesmo poder soberano publicar e tornar conhecida a medida comum pela qual todo homem deve saber o que é seu e o que é de outrem, o que é bom e o que é mau, o que ele está obrigado a fazer e o que não está, e ordenar que o mesmo seja observado. Estas medidas das ações dos súditos são aquelas que os homens chamam de leis políticas ou civis. A elaboração destas deve, de direito, caber àquele que tem o poder da espada, pelo qual os homens são compelidos a observá-las, pois, de outra forma, elas teriam sido elaboradas em vão (HOBBS, 2002, p. 138).

Não apenas Hobbes atribuía tais características e fundamentava o absolutismo, como o próprio rei estava ciente de seus poderes. Impossível melhor caracterizar o período do que com a célebre, porém temível, frase do rei francês

Luís XIV, "L'État c'est moi", no vernáculo, "o Estado sou eu". (COTRIM, 1999, p. 65)

No entanto o poder absoluto era restrito ao rei: não perpassava dos limites de sua pessoa; as prerrogativas eram por ora, subjetivas. E neste sentido, Sérgio Borja (1992, p.11) discorre:

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. (Grifos originais)

A premissa de um governo, representado por uma figura abusiva e juridicamente inimputável, abriu precedentes para que o Parlamento Inglês, procedesse à criação do impeachment, que

teve suas raízes na Inglaterra a partir do século XIII, quando foi utilizado como alternativa para garantir a punição, em geral dos nobres e frequentadores da corte, acusados pelo clamor popular, ensejando a abertura de investigação por uma das casas parlamentar. (RICCITELLI, 2006, p.5)

A presente monografia se dá ao direito de abrir um importante precedente para melhor definir a figura do Parlamento Inglês a época: a instituição segundo Jorge Miranda (2002), se dividia - e ainda o faz - em duas Câmaras. A Câmara dos Lordes constitui o elemento aristocrático do governo e a Câmara dos Comuns o elemento democrático, juntas, ambas as Câmaras são a representação do Poder Legislativo a uma sucinta comparação ao direito brasileiro (o que muito bem explica o porquê de o rei, e posteriormente, derivado de tal prática, o chefe do poder executivo ser julgado pelo poder legislativo no instituto do impeachment.).

No entanto, num primeiro momento, a ferramenta que tinha como objetivo atingir o rei, em razão de sua inviolabilidade, atingia apenas o ministro do monarca. Cretella (1992, p.12) reproduz esta premissa ao afirmar que "o impeachment foi o princípio de um modo indireto de atingir a pessoa do soberano por meio de uma acusação, formulada contra um Ministro, já que o Rei estava protegido por total irresponsabilidade."

Riccitelli (2005, p.5) ratifica:

o impeachment é um instituto originário da Inglaterra que representava uma acusação ao ministro do monarca. A acusação, na realidade, era ao

monarca, entretanto, como este se posicionava acima dos homens e das coisas, conforme a teoria do direito divino, não poderia ser atingido pelo instituto. Por consequência, a acusação restringia-se ao ministro.

À época, o instituto se revestia de roupagem meramente criminal, submetendo os acusados "a penas que variavam desde a perda do cargo de autoridade, pagamento de multas, até a punição por castigo corporal, que podia culminar, inclusive, com a própria morte." (RICCITELLI, 2006, P.6)

Em virtude da instabilidade política vivida pela Inglaterra no período monárquico e a insatisfação da sociedade com o Rei, as pressões dos movimentos sociais, por volta do século XIV (os relatos históricos não precisam a data inaugural do instituto do impeachment na Inglaterra, porém, segundo o autor Paulo Brossard (1992, p.26), há quem aponte uma ocorrência do caso em 1283, enquanto outros doutrinadores acreditam que o instituto começou em 1376.) impulsionaram a instauração do impeachment que despontou como meio de instaurar um processo penal atendendo ao clamor público.

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)

No entanto, por volta de 1549, período que vai até o século XVII, Riccitelli afirma haver um período de dormência do instituto, que

passou a ser menos usado em virtude da complexidade procedimental e morosidade no pronunciamento das respectivas sentenças, causas que, definitivamente influenciaram então o Parlamentarismo dominante a substituí-lo por uma lei condenatória chamada de *Bill of Attainder*. (Grifos originais) (2006, p. 9)

Ainda consoante o autor (2006, p.10), apesar de sua importância histórica, o impeachment cai em desuso principalmente pelas características complexas pela qual era caracterizado. "Identificado como um processo penal com procedimento político que assegurava ao acusado o direito à ampla defesa" completa Riccitelli (2006, p.10), foi natural sua substituição pela *Bill of Attainder*, "um procedimento legislativo que condenava *ex vis legis*, sem direito à defesa" (Grifos originais, RICCITELLI, 2006, p.10), que melhor atendia os anseios do período.

As principais características da *Bill of Attainder*, segundo Riccitelli, eram que

a) diferente do impeachment, que é um processo judicial, a lei *Bill of Attainder* é um processo legislativo; b) é adotada por ambas as Câmaras; c) ao contrário do *impeachment*, não prescinde do assentimento formal do rei; d) de caráter indefinido do crime, apesar de ser mais aplicável à traição, não precisa se restringir à definição jurídica, podendo, portanto, ser utilizado para qualquer tipo de crime; e) tem por origem de instauração a decretação da pena de morte ou banimento e a condenação por traição ou felonía. (Grifos originais, 2006, p. 10)

Com efeito, as tensões sociais eram motivadas pelo grande anseio da população britânica pela aquisição de direitos individuais, os denominados direitos de Primeira Geração, que a figura do monarca absolutista tanto insistia em reprimir. Neste sentido, como marco relevante a se ressaltar, a assinatura da Declaração de Direitos, resultado da Revolução Inglesa, deu força ao Parlamento Britânico na medida em que limitava a relação de poderes do rei sobre a casa. Nas palavras de Gilberto Cotrim: “a partir dessa época, costumou-se dizer que na Inglaterra “o rei reina, mas não governa”.” (1999, p. 13)

Superada a fase do *Bill of Attainder*, o impeachment ressurgiu nesta nova fase da Inglaterra, marcada como um momento em que a história britânica se fundiu com a própria história do Parlamento, havendo a delimitação de uma estrutura ao Estado e de harmonia com as diversas modificações estruturais da nação. (Jorge Miranda, 2002)

Segundo Paulo Brossard (1992, p. 28/30), o impeachment passou a ser admitido também nos casos em que determinada conduta pudesse prejudicar o país, ainda que não constituísse uma figura delitiva.

Nesse seguimento,

a princípio, o impeachment era admitido unicamente por motivo de infração já estabelecida em lei, isto é, por delito legalmente capitulado e com pena estabelecida. Mas, no século XVII começaram a admitir-se também casos em que não havia crime, porém, apenas fatos prejudiciais ao país e não definidos em lei. (GALLO, 1992, p. 4).

Por conseguinte, a partir de então surge um instituto dotado de características políticas, onde anteriormente apenas havia interesse penal:

a fase inicial foi puramente criminal, judicial, tendo evoluído lentamente até aceitar uma dimensão política. Esta dimensão política ganhou maior

elasticidade, quando passaram também a ser admitidos, com reação aos crimes e fatos delituosos que não estavam tipificados como preceitos criminais, fatos que eram, na verdade, contrários ao Estado. Segundo os estudiosos do assunto, por um período que se estenderia do século XVIII ao XIX, o impeachment iniciou sua trajetória já nitidamente política, independentemente de uma caracterização a priori penal. (BORJA, 1992, p.13)

Ou seja, o impeachment passava a abandonar a natureza jurídica construída no período monárquico inglês que abrandia a aplicação de penas diretas à pessoa do político ímprobo, para transcender apenas ao viés da penalização política.

2.2.2 Acepção Política

Sob a égide de um governo marcado pela crescente estabilização política do Parlamento - em especial da Câmara dos Comuns - no governo britânico do século XVII, o impeachment passou a atingir, finalmente um patamar mais próximo ao que é na atualidade.

No entendimento de Sérgio Borja (1992, p.13) "a um juízo de valor penal, previamente definido em lei, aglutinou-se uma área de discricionariedade política". Quando ultrapassada a fase claramente criminal, atingiu-se uma fase mista, ao ponto que o instituto do impeachment conservou a essência de determinados atos procedimentais, como exemplo significativo destaca-se o fato de o impeachment ser instaurado por uma câmara diversa da qual seria julgado (método inclusive, que continua vigente na legislação brasileira até os dias de hoje).

Denota-se, portanto, que não foi aleatória a escolha de uma Casa para admitir a acusação e outra para julgá-la. Diverso disto, cada um dos atos praticados pelos parlamentares ingleses era dotado de toda uma simbologia responsável por expressar a ingerência do povo nos assuntos pertinentes ao Estado, rompendo, ao menos em tese, com o paradigma de exclusão que o povo tinha em relação à vida pública. Propor uma acusação em face de funcionários reais, mais do que fato comprovador da força que o Parlamento vinha adquirindo, se constituía em medida idônea à exteriorização dos direitos de participação popular na gestão do Estado, que até então vigorava no mais profundo absolutismo. (TOLOMEI, 2010, p.25)

Ainda que possua fortes influências do período criminal, Sérgio Borja (1992, p.13) ressalta: "a jurisdição relativa ao processo de impeachment passou a ser marcadamente política, admitindo-se a condenação até mesmo pela simples motivação de mau desempenho do cargo".

2.3 A Versão Norte-Americana Do Instituto Do Impeachment

Ao adotar o modelo inglês do impeachment como base para a construção do instituto no país, os Estados Unidos da América, no entanto, procurou revestir o procedimento de uma roupagem puramente política em seu ordenamento.

A Constituição Norte-Americana é incisiva ao dispor em seu artigo I, seção 3 que “a pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos.” (1787, <http://www.direitoshumanos.usp.br/>)

Deixando claro o viés político do instituto, a penalização aplicada ao agente que cometer um crime de responsabilidade no país, não irá atingir nenhuma outra esfera, se não a política do acusado. Corroborando com tal premissa, Sérgio Borja dispõe que a função desempenhada pelo processo de impeachment neste ordenamento, é a de visar “retirar o poder político das mãos de quem dele fez mau uso imediato, ao mesmo tempo em que cuida para que o cidadão não possa ser reinvestido, posteriormente, em cargo público.” (1992, p.16).

Nesta linha de pensamento, Tolomei afirma:

não foi do interesse dos constitucionalistas norte-americanos conferir poderes aos órgãos do Congresso Nacional para que estes pudessem impor ao réu do processo de impeachment penas que exorbitassem a natureza política de feito. Preferiram reservar à esfera judiciária eventual apreciação de conduta cujo reconhecimento criminal pudesse ensejar consequências que atingiriam não apenas o ocupante do cargo público, mas a pessoa por trás dela. (2010, p.25)

O ordenamento norte-americano delineou um contorno processual político, com características judiciais ao procedimento do impeachment, que traça “uma fronteira indelével entre a responsabilidade do homem, como sujeito de direitos, e o homem em sua função como autoridade”. (BORJA, 1992, p. 16)

Acima de tudo, o impeachment nos Estados Unidos objetiva atingir a autoridade em sua função como agente que “representa” o Estado, razão pela qual, neste sistema jurídico, não haverá a disposição da tipificação dos crimes de responsabilidade. Ou seja, “quando qualquer autoridade, seja o presidente, o vice-presidente, juízes, funcionários” (BORJA, 1992, p.17) violarem a Constituição ou as leis do país, estará sujeito a condenação pelo cometimento de crime de responsabilidade.

Ainda serão julgados conforme o rito do impeachment as autoridades que,

nos casos em que a lei e a Constituição permitem a discricionariedade, ultrapassam os limites dos princípios gerais do direito e até da ética e da moral, exercendo o poder de forma perversa, caprichosa e leviana, obcecada pelo exercício de razões próprias que a tornam divorciada do real interesse público. (BORJA, 1992, p. 17)

No tocante ao que dispõe sobre seu procedimento, o processo de impeachment nos Estados Unidos tem as seguintes especificidades: primeiramente, o juízo de admissibilidade da ação será feito pelo próprio Senado, órgão que, presidido pela autoridade máxima da Suprema Corte, também será competente para proceder ao julgamento do processo. Tal qual dita o artigo 1º, seção III, §6º da Constituição Americana:

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. (1787, <http://www.direitoshumanos.usp.br/>)

Visando um processo menos complexo, a Constituição Americana apenas dispõe do artigo supracitado acerca do procedimento, deixando por sua vez, clara a natureza do instituto perante o ordenamento jurídico deste país.

2.4 Constitucionalismo e Impeachment no Brasil

O impeachment no ordenamento jurídico brasileiro, assim como na linha norte-americana do instituto, "foi gerado para proteger a sociedade contra atos indesejáveis de altas autoridades" (RICCITELLI, 2006, p.15).

Assim como foi descrito na seção anterior deste trabalho, podemos observar que na Inglaterra o procedimento do impeachment foi moldado ao longo da evolução histórica e impulsionado por diversos movimentos sociais. No Brasil não foi diferente.

O presente subtítulo desta monografia pretende acompanhar o instituto e sua evolução junto às Constituições brasileiras atentando para o fato que sua previsão e aplicabilidade em muito se diferem em um e outro momento, como veremos a seguir.

2.4.1 Carta Monárquica de 1824

Sob a égide de um regime monárquico, assim como no período absolutista britânico, no Brasil a figura do imperador "por força do princípio *the king can do no wrong*, não estava sujeito à responsabilização. Era chefe de Estado vitalício insubstituível e irresponsável politicamente." (BORJA, ano, p.23).

Paulo Bonavides (2001, p.197) aponta ainda a existência do Poder Moderador, que, segundo ele "era a programação deliberada da ditadura". Uma vez que a Carta Magna atribuía à uma só pessoa - o Imperador - a titularidade e o exercício de dois Poderes, criava de tal maneira, nas palavras do próprio autor "um monstro constitucional". (BONAVIDES, 2001, p. 197)

O autor Gilmar Mendes (2012) ademais corrobora citando os artigos daquela Constituição:

o art. 98 da Carta estatua que o Poder Moderador, [...] "é a chave de toda a organização política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação.". O art. 99 estabelecia, ainda, que "a pessoa do Imperador é inviolável, e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma".

Tal qual ao que acontecia na Inglaterra absolutista-monárquica, a Carta Magna brasileira instituía que "a responsabilidade política recaía sobre os ministros, que exerciam o governo do Estado e podiam, portanto, ser objeto do processo de impeachment." (BORJA, 1992, p.23)

Importante ressaltar, que segundo o artigo 38 da Constituição de 1824 "Art. 38. E' da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado." (1824, <http://www.planalto.gov.br>) conexo com os artigos 17 e 18 da Lei de 15 de outubro de 1827:

Art. 17. Os effectos do decreto da accusação pricipiam 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. (1827, <http://www2.camara.leg.br/>)

Cabia à Câmara dos deputados decretar e suscitar a acusação dos ministros e conselheiros de Estado:

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/>)

E ao senado, julgá-los conforme ditava a Constituição, no art. 47, item 2 "Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado: II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado." (1824, <http://www.planalto.gov.br>) e a lei especial, no seu art. 20 "Art. 20. Para julgar estes crimes o Senado se converte em Tribunal de Justiça." (1827, <http://www2.camara.leg.br/>)

Consoante o autor Sérgio Borja (1992), os acusados pelo crime de impeachment podiam receber sanções que iam desde a perda do cargo político e a inabilitação para exercer outra função pública até penas corporais, como a prisão e condenação à morte.

De todas estas alusões a lei de 1827, algo se nota sem exacerbado esforço: o legislador imperial agasalhara o modelo inglês de impeachment, constituindo julgamento de natureza criminal ao estabelecer penas que não se restringiam em afetar o ocupante do cargo público com a perda do mesmo, mas atacavam-lhe, igualmente, a esfera de interesses privados. (TOLOMEI, 2010, p. 44)

Ressalte-se ainda, que o processo era como afirma Sérgio Borja (1992, p.23) "político-criminal, assim como na Inglaterra", a iniciativa para instaurar o procedimento podia tanto ser tomada por membros da assembleia geral (Câmara e Senado) quanto por qualquer cidadão.

2.4.2 Constituição Republicana de 1891

Em 15 de novembro de 1889, instaurou-se no Estado brasileiro uma nova ordem institucional. Com a proclamação da República, o Brasil abandonou o sistema monárquico e

a forma de Estado unitário foi substituída pelo modelo Federal difundido na América do Norte, onde se concebeu a existência de vários estados-membros, autônomos entre si, vinculados a um grande Estado Federal que

os detinha sob sua autoridade mediante o uso de diploma constitucional. (TOLOMEI, 2010, p.45)

Não bastasse a Constituição de 1891, conforme o que dita Sérgio Borja (1992, p.24), adotar genericamente a Constituição Americana, ainda, o instituto do impeachment foi vigorosamente influenciado por àquele.

Uma vez que superado o pseudo parlamentarismo instituído pelo período monárquico no país, o governo do Estado brasileiro passaria a ser investido da

função típica do Poder Executivo, representado, em âmbito federal, pelo Presidente da República. Como não poderia deixar de ser com a adoção de novos ideais, dentre eles um dos mais marcantes a temporalidade do mandato do ocupante do cargo executivo, o Presidente da República, [...] se tornou responsável por qualquer dos atos que praticasse em contrariedade aos interesses do Estado. (TOLOMEI, 2010, p. 45)

Com o advento da Constituição de 1891, a primeira dentre as constituições republicanas, com relação ao processo de impeachment, a câmara dos deputados continuou com as atribuições do juízo de admissibilidade e de pronúncia. Contudo, no tocante aos crimes comuns (penais), o órgão competente para julgar o Presidente da República passou a ser o Supremo Tribunal Federal, e, referente aos crimes políticos, o julgamento ficou a encargo do Senado. (BORJA, 1992)

Ainda, pelo artigo 54 desta Constituição, os crimes de responsabilidade ficaram definidos e delimitados, sendo criada uma legislação específica que regulamentava o processo do impeachment. Para efeitos desta lei, eram considerados crimes de responsabilidade, os que atentavam contra:

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. (1891, <http://www.planalto.gov.br>)

Ressalte-se que a lei não se preocupou em tipificar e descrever os crimes de responsabilidade, mas tão somente em estabelecer orientações a serem seguidas pelo legislador.

A referida Constituição durou 39 anos e ficou marcada por uma enxurrada de

novidades e projetos de mudanças. Para o autor Paulo Bonavides "Sua tonalidade social, bem distinta das cores do sistema decaído, dava a medida das preocupações transformadoras ínsitas aos titulares do poder emergente." (2001, p. 201)

2.4.3 Constituição de 1934

A seguinte Constituição Republicana do Brasil, promulgada em 1934, foi produto da Revolução de 30 nota de rodapé que significou o ponto de partida e o apoio basilar de um ávido programa de renovação dos costumes políticos, cujo propósito maior era o estabelecimento da verdade eleitoral, requisito de uma ordem representativa mais legítima, que correspondência com o sentimento nacional vigente. (BONAVIDES, 2001)

Com efeito, o período pós ditadura instaurado em 1934 "representou o momento em que o país mais sentiu o peso das injustiças sociais" (BONAVIDES, 2001, p. 201) e ficou conhecido como a Segunda República.

Na concepção de Sérgio Borja, esta Constituição mudou a concepção liberal-política do constitucionalismo até então vigente no Brasil. Inaugurou um novo ciclo constitucional, o constitucionalismo social. (1992, p. 25)

No tocante ao instituto do impeachment,

a Constituição de 1934 dispunha na Seção III do Capítulo III de seu Título I, artigos 57 e 58, sobre a responsabilidade do Presidente da República, apresentando, tal como fazia a Carta de 1891, um rol de valores a serem preservados e, de conseguinte, cuja lesão, por parte do Presidente, ensejaria o processo de impeachment. (TOLOMEI, 2010, p. 49)

Não satisfeito, o legislador constituinte ainda instituiu no procedimento a figura do Tribunal Especial, que adotava uma significativa mudança no recebimento da denúncia, na instrução e no julgamento.

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 juizes. 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)

A novidade rompia com toda uma tradição existente desde os princípios britânicos,

segundo a qual a autoridade seria julgada pela Alta Casa Legislativa (no caso brasileiro, o Senado Federal), passando-se a competência para tanto a um órgão misto, formado por nove juizes, quais sejam, três ministros do Supremo Tribunal Federal, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados (Constituição de 1934, artigo 58, caput). (TOLOMEI, 2010, p. 49)

A quebra de paradigmas demonstrou não tão somente mudança no tocante político-social da época como refletiu intrinsecamente no processo do impeachment.

Merece destaque, também, a previsão constitucional da criação de uma Junta Especial de Investigação, composta por um membro de cada um dos três órgãos dos quais sairiam os juizes para o Tribunal Especial, convocada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, legitimado para receber a acusação formal em face do Presidente da República. (TOLOMEI, 2010, p. 50-51)

Quanto a este último aspecto, criou-se uma medida que se assemelha com o impeachment atual: a Junta Especial de Investigação era uma prévia do que viria a ser a Comissão Parlamentar de Inquérito. E como veremos no próximo capítulo do presente trabalho, sua decisão de propor a denúncia contra o Presidente da República era vinculante a instauração do processo de impeachment. Uma vez que

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. (TOLOMEI, 2010, p. 51)

Igualmente, o legislador constituinte procurou dirimir as diferenças existentes entre o procedimento político de impeachment e o processo jurisdicional de apuração de responsabilidade criminal, determinando no artigo 58, §7º desta Carta Magna¹ a previsão de que a pena aplicada ao Presidente da República em caso de condenação pelos crimes de responsabilidade seria a perda do cargo e a inabilitação, por no máximo cinco anos, para exercer qualquer outra função pública. (TOLOMEI, 2010)

Ainda que se pesem as mudanças inseridas nesta constituição, seu diploma

¹ Art. 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial [...] 7º - O Tribunal Especial poderá aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie. (1934, <http://www.planalto.gov.br/>)

teve curta duração.

2.4.4 A Constituição Brasileira de 1937

A célere "Constituição Polaca", como assim ficou conhecida a Constituição de 1937, de autoria do jurista mineiro Francisco Campos foi promulgada em meio a um golpe de Estado dado pelo então presidente Getúlio Vargas, que previa a restrição das "possibilidades dos crimes de responsabilidade passíveis de serem imputados ao presidente." (BORJA, 1992, p. 26)

Reputando-se ao absolutismo, a figura do presidente fora declarada como sagrada e praticamente inviolável tal qual era considerado "por disposição expressa do art. 37, a "autoridade suprema do Estado" (MENDES, 2012, p. 112)

Além do fato, houve o retrocesso no tocante aos crimes de responsabilidade puníveis com o impeachment, como se pode notar da leitura do artigo 86 desta constituição, foram retirados do elenco de crimes de responsabilidade aqueles que atentavam contra os direitos individuais, a segurança interna do país e as leis orçamentárias:

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 judiciais. (1937, <http://www.planalto.gov.br>)

Uma vez que poucas foram as mudanças voltadas para o instituto no período, era o que restava abordar sobre a presente Constituição.

2.4.5 Constituição de 1946

Em 1946, procurando superar, ao menos em tese, a fase totalitária imposta por Getúlio Vargas, promulgou-se a quarta Constituição Republicana brasileira.

"A constituição desse ano foi a que resgatou a tradição iniciada com a Constituição de 1891" (BORJA, 1992, p. 27), elaborada nas margens de uma sociedade motivada pela vontade democrática, a "Carta de 46 ficou limitada aos termos programáticos da justiça social" (BONAVIDES, 2001, p. 203), baseando-se fundamentalmente nos textos das constituições de 1891 e 1934.

Ato que foi visto por muitos juristas como "o maior erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal." (SILVA, 2009, p. 85).

Embora severamente criticada

a Constituição de 1946 exprime o esforço por superar o Estado autoritário e reinstalar a democracia representativa, com o poder sendo exercido por mandatários escolhidos pelo povo, em seu nome, e por prazo certo e razoável. Reaviva-se a importância dos direitos individuais e da liberdade política. (MENDES, 2012, p. 113)

No tocante ao impeachment, no entanto, verifica-se que:

a Constituição de 1946 não introduziu qualquer novidade. Com efeito, tendo em mente o que se transcreveu aqui sobre o fato de ter esta Carta buscado inspiração nas duas promulgadas anteriormente, verifica-se que o constituinte de 1946 manteve o sistema de impeachment consagrado no texto de 1891, em forte homenagem ao modelo norte-americano de impedimento. (TOLOMEI, 2010, p. 54)

Desta forma, a Junta Especial de Investigação instaurada pela Constituição de 1934 deixou de existir, "o juízo de admissibilidade e de pronúncia voltaram à Câmara dos Deputados, e o Senado continuou a ser a jurisdição competente para o julgamento. (BORJA, 1992, p.27)

Se é que se pode apontar alguma peculiaridade da Constituição de 1946, mencione-se que esta, quanto ao quórum exigido para a abertura do processo na Câmara, reclamava a aprovação pela "maioria absoluta de seus membros" (artigo 88, caput da Constituição de 1946). (TOLOMEI, 2010, p. 54)

Durante a vigência desta Carta, no entanto, é que foi promulgada a Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950. A chamada Lei do Impeachment, vigente até os dias de hoje, deu início ao desdobramento dos "crimes políticos em itens que davam uma maior especificidade, se não tipicidade, aos delitos de natureza política" (BORJA, 1992, p. 27), que será estudada com maior profundidade no segundo capítulo desta monografia.

2.4.6 A Constituição de 1967

O período de transição da Constituição de 1946 à presente, foi um tanto quanto conturbado:

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)

Fato notório que se traz à baila no tocante as responsabilidades do chefe do Poder Executivo, é de que houveram inúmeras alterações quanto às formas de apuração dos crimes. O poder estava fortalecido e preponderava sobre os demais, a discrepância no procedimento pôde ser observada no tocante a diminuição do quórum de juízo pronúncia, que passou de dois terços para maioria absoluta.

Não obstante, ainda "limitou em sessenta dias o prazo do mesmo, determinando seu arquivamento, se não fosse concluído nesse período de tempo." (BORJA, 1992, p. 28).

Como derradeira marca do regime ditatorial sob a égide do qual se estabeleceu a Constituição de 1967, ressalte-se que o artigo 85, §2º da aludida constituição determinava o arquivamento do processo de impeachment caso não fosse o mesmo decidido em até sessenta dias depois de "declarada procedente a acusação" pela Câmara. (TOLOMEI, 2010, p. 56)

Relativo ao que foi abordado nesta Constituição, o impeachment tornou-se um instituto mitigado, necessitando evoluir significativamente no decurso do legislado de 1988.

Como ficou evidente ao longo deste capítulo, a figura do impeachment muito foi alterada pelo transpassar do período histórico e influenciado pelas alterações legislativas. O fulgor social e as pressões dos movimentos sociais marcaram cada uma das fases distintas deste procedimento.

No que tange à Constituição de 1988, sucessora da de Carta Magna de 1967, a metodologia e abordagem da lei serão objeto de estudo do próximo capítulo, a qual se buscará melhor apreender a aplicabilidade do impeachment na vigência da Carta Magna atual.

3 ASPECTOS JURÍDICOS DO PROCESSO DE IMPEACHMENT

No presente capítulo pretende-se abordar o procedimento do impeachment como um todo, abarcando suas diversas formas. A discussão se dará em torno do processo de destituição do detentor do mais elevado cargo político do Poder Executivo local, legitimamente eleito pela vontade popular.

Em síntese, por se tratar de tal tarefa, existem inúmeras disposições a serem observadas quanto aos aspectos jurídicos do procedimento. Discorrer-se-á precipuamente sobre o impeachment de presidente da república, cujas disposições servem também de base aos procedimentos subsidiários, passando após para os processamentos de agentes estaduais, municipais e ainda dos agentes atípicos respectivamente.

3.1 A Constituição Federal de 1988 e o Julgamento do Presidente em Crimes de Responsabilidade segundo a Lei 1.079 de 10 de abril de 1950

O impeachment de Presidente da República quanto da forma procedimental jurídica figura-se muito próxima a do processo penal, ainda que não se deva atribuir tal natureza a este instituto, o processo de impeachment visa também aplicar uma sanção ao julgado, o que corresponde, na matéria criminal, à pretensão punitiva do Estado.

Muito embora a Constituição Federal e a Lei do Impeachment não terem disposto sobre a fase preliminar à denúncia do crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República, não se pode falar em processo sem investigação, fazendo-se por si só, lógica a premissa de uma fase pré-processual, ainda que primitiva no procedimento.

Observa-se que a Lei 1.079 de 10 de abril de 1950, ao permitir em seu artigo 14, (1950, <http://www.planalto.gov.br>) que qualquer cidadão denuncie o Presidente da República por crime de responsabilidade, que seja afastada da competência do ministério público a titularidade da ação.

E, por conseguinte, não incumbe à polícia judiciária proceder a fase investigatória, seja pela premissa da prática do crime de responsabilidade não corresponder à natureza jurídica propriamente dita de um crime, ou pela presunção da necessidade do exercício do controle social.

A proposta que segue então é dispor sobre o procedimento jurídico disposto pela Constituição Federal e pela Lei 1.079/50, tendo em vista que o impeachment propriamente dito, não se trata da instauração do procedimento e muito menos do seu julgamento, mas da finalidade jurídica do processo, como assim nos ensina Cretella (1992, p. 57):

a casa não começa pelo telhado, mas pelo alicerce. Denúncia. Apuração pela CPI. Relatório da CPI. Câmara dos Deputados. Senado Federal. Assim, não se pede imediata e diretamente o impeachment do Presidente da República. Impeachment não é início. É fase final do “processus”. (Grifos originais)

Obedecendo aos aspectos formais e a Lei Especial (1950, www.planalto.gov.br) a propositura de um impeachment contra o Presidente da República possui tais etapas, quais sejam: a denúncia do ato delituoso ao órgão competente, o juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados e posterior julgamento da ação pelo Senado Federal.

3.1.1 Crimes de Responsabilidade

Para um maior entendimento sobre o Impeachment, mister faz-se trazer à baila o conceito das infrações que resultam na investidura do procedimento: os crimes de responsabilidade. Como assim denominados, correspondem aos atos delituosos cometidos por determinados agentes públicos, e para Alexandre de Moraes (2007, p. 458),

crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam 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.

Ainda que receba a terminologia de crime, seu tratamento jurídico afasta-se da natureza jurídica penal, ao passo que se configura de cunho político. Neste íterim Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 158) manifesta-se no sentido de que

pode-se dizer que os objetivos do impeachment são diversos dos da lei penal. Esta visa, sobretudo à aplicação de uma medida punitiva, como instrumento de serviço de repressão ao crime. O processo de impeachment

almeja antes de tudo a cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. A permanência dos altos funcionários em cargos cujas competências, se mal exercidas, podem colocar em risco os princípios constitucionais e a própria estabilidade das instituições e a segurança da nação, dá nascimento à necessidade de uma medida também destinada a apeá-los do poder.

A configuração dos crimes de responsabilidade se fez, quando da necessidade de proteção do que a Carta magna chama de crimes que atentam contra a própria Constituição Federal, segundo o disposto por esta em seu artigo 85:

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 da 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. (1988, <http://www.planalto.gov.br>):

Além destes crimes trazidos pela Constituição, ainda pode-se observar que a Lei 1.079/1950 elenca a possibilidade de configurar como fato típico ensejador de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentarem contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos, como assim disposto no artigo 4^a, VII da Lei Especial

“são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VII – a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos [...]”. (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

Ainda que a matéria acerca da natureza dos crimes de responsabilidade se mostre um tanto abalada e pendente para o cunho de infração política, é de suma importância entender que cada uma das tipificações legais remete para uma ofensa do governante a um bem jurídico que o estado visa proteger. Insurgindo, a partir daí a premissa que Constituição dota o Instituto do impeachment de jurisdição, ainda que a natureza seja um tanto quando política, como meio efetivo para atingir a responsabilização da autoridade infratora.

3.1.2 Da denúncia

A priori há de se ressaltar que a Lei 1.079/50 é clara quando dispõe sobre a possibilidade de qualquer cidadão proceder à denúncia do Presidente da República por crime de responsabilidade: logo em seu artigo 14, o primeiro que trata do procedimento de denúncia, reza: “é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República [...], por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.” (1950, <http://www.planalto.gov.br/>).

Saliente-se aqui, que o legislador procurou ser bastante claro ao definir a legitimidade ativa da denúncia:

todo cidadão é capaz de denunciar por impeachment e não qualquer do povo. A diferença se dá quando somente as pessoas no pleno gozo de seus direitos políticos podem propor a denúncia em desfavor do Chefe do Poder Executivo Federal. Isto porque, o ato criminoso de responsabilidade fere a cidadania da pessoa, assim, só o cidadão poderá ter sua cidadania violada. Nada impede, desta forma, que o parlamentar denuncie, porém, o fará como cidadão brasileiro, e não como autoridade pública. (2007, <http://jus.com.br/artigos/9653/>)

Ainda sobre a denunciabilidade popular, Pontes de Miranda destaca a concordância de que continuam legítimos os dispositivos da Lei 1.079/50. Confira-se:

essa questão - que consiste no reconhecimento da legitimidade ativa de qualquer cidadão (vale dizer, de qualquer eleitor) para fazer instaurar, perante o Supremo Tribunal Federal, o concernente processo de impeachment contra Ministro de Estado - assume indiscutível relevo político-jurídico. É irrecusável, no entanto, que, em tema de ativação da jurisdição constitucional pertinente ao processo de impeachment, prevalece, em nosso sistema jurídico, enquanto diretriz básica, o “princípio da denunciabilidade popular” (grifos originais, PONTES DE MIRANDA, 1969, p. 355)

Em sequência, a competência de exercer o juízo de admissibilidade e instauração da ação, se resta atribuída privativamente à Câmara dos Deputados, como assim disposto pela Carta Magna em seu artigo 51, I:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; (1988, <http://www.planalto.gov.br/>).

Atentando observar que a competência é de mera admissibilidade, nesta

etapa não será analisado o mérito da questão, Paulo Bonavides (1993, p. 135) pondera que:

em rigor, nesta primeira fase postulatória de admissibilidade nem sequer há que se cogitar de um direito de defesa propriamente dito, mas tão somente de um direito de impugnação da admissibilidade, por razões de ordem meramente formal.

Ordem formal esta, que ainda poderá, em caso de recusa, de acordo com o artigo 218, §3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 1994), ser impugnada mediante recurso, que será apreciado pelo Plenário.

Com o recebimento da denúncia, por conseguinte, fica evidente que houve o preenchimento dos requisitos formais exigidos pela lei, ou seja, a denúncia procede. Doravante, será eleita uma comissão especial na forma do art. 19 da Lei 1.079/1950, “observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma” (1950, <http://www.planalto.gov.br>). Dentro do prazo de 48h a respectiva comissão, deverá se reunir para eleger seu Presidente e relator, ainda na forma do artigo 20 da referida lei (1950, <http://www.planalto.gov.br>) para então atempadamente em 10 dias emitir o parecer que dirá se a denúncia deverá ou não ser julgada.

Em conformidade com os parágrafos que se seguem, deverá tal parecer ser lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional, tendo o prazo de 48h para “o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única”. (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

Nesta discussão, “cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

Ulteriormente a discussão sobre o parecer, há a votação nominal, e caso a denúncia venha a ser aceita, será remetida uma cópia ao denunciado para que abra o prazo de 20 dias da contestação na forma da lei:

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

No que tange à votação nominal da denúncia em continuidade ao procedimento de acusação, atento ao artigo 23 da lei e seus parágrafos, nada mais justo que a necessidade de transparência pelo órgão eleito para representar a vontade do povo. Nessa vertente, o quórum de votação dois terços dos membros da Câmara dos Deputados aprova a acusação do Presidente da República, que será imediatamente suspenso do exercício de suas funções e receberá apenas a metade de seus subsídios ou vencimentos até a decretação da sentença.

3.1.3 Do julgamento e da Competência para Julgar

Como aludido anteriormente, o presente trabalho tem como escopo a Lei 1.079/1950, posto pelo qual, justifica-se trazer ao longo do subtítulo, citações *ipsis litteris* da própria lei no tocante ao procedimento.

Isto posto, ao se falar em competência de julgamento, ainda que alvo de muitas críticas, a Constituição Federal culminada pela Lei do Impeachment, traz a possibilidade de, em caráter excepcional, a competência de atribuição do julgamento ser do Senado Federal.

Ainda, competência essa pela qual:

a Lei Básica delega ao Senado Federal funções jurisdicionais para os casos de impeachment. Trata-se de uma atribuição toda especial e, por essa razão, vem expressa na Constituição Federal que reveste o Senado do caráter de Tribunal competente e Juiz natural do impeachment. (RICCITELLI, 2006, p 69)

O Senado dota-se de poder jurisdicional apenas quanto aos casos de julgamento da prática de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, uma vez que, em consonância com o artigo 86 da Constituição Federal:

Art. 86 Admitida à acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. (1988, <http://www.planalto.gov.br/>)

Ao haver essa permuta de competência, o poder legislativo atuará na forma do judiciário, e exercerá

função jurisdicional deixando de elaborar leis, para exercer a função material para 12 proferir julgamentos, prolatando sentenças de força jurisdicional, processando e julgando casos em que se encontram na posição de réus, o Presidente da República e Vice-Presidente da República, os Ministros do Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União, sempre que trate de crime de responsabilidade, não de crime comum. (RICCITELLI, 2006, p. 72).

Dito isso, o processo de julgamento do Impeachment, que será julgado por um tribunal político enfrenta um procedimento dotado de formalidades como se verá a seguir. Regendo-se pelos artigos 14 a 38 da Lei do Impeachment, a instauração da ação se dará com a denúncia do crime de responsabilidade protocolada em uma das casas do Congresso Nacional. Em ato contínuo, se prosseguirá pela aceitabilidade da acusação, ampla defesa e contraditório do acusado, e posterior julgamento da lide. (BRASIL, 1988)

Após haver a aprovação da acusação ao presidente da república, e o delito se configurar como crime de responsabilidade, não há a faculdade de o Senado se negar a analisar o mérito, a decisão da Câmara é vinculante em relação ao julgamento.

Observa-se que inobstante a complexidade do procedimento, o Presidente da República poderá retornar às suas funções após 180 dias da instauração do processo, como assim dita a Constituição Federal em seu

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. §2º. Se decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. (1988, <http://www.planalto.gov.br>)

Este período apenas se configura como um prazo razoável e sugestivo, ao qual deverá ser instaurado, instruído e julgado o processo de impeachment sem que o ocupante do cargo denunciado se mantenha no poder. De maneira que, decorrido tal lapso temporal, fica o Presidente da República autorizado a retornar ao seu cargo, não ensejando tal feito, no entanto, no fim da ação.

Para o julgamento ocorrer, de antemão, ao ser recebida a denúncia acusatória, o Senado procederá a sua leitura e na mesma sessão haverá a eleição de uma

comissão composta por um quarto dos membros da Casa, segundo a conjunção dos artigos 377 e 380, II do Regimento Interno do Senado Federal (1970, <http://www010.dataprev.gov.br>):

Art. 377 - Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II); I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os Ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão às seguintes normas: II – na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita 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.

Comissão esta, que emitirá o libelo acusatório e remeterá todas as cópias ao Presidente da República, bem como notificação do dia em que este deverá comparecer perante o Senado, configurando por este momento o contraditório e ampla defesa na forma dos incisos III e IV, ainda do artigo 380 do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 1970).

Oportunidade tal, inclusive, que deverão ser encaminhados ao Presidente do Supremo Tribunal Federal os autos em original, com o dia do respectivo julgamento. É neste momento, que fica será eleito, nas palavras de Alexandre Moraes (2007, p. 463-464) um "Tribunal Político de colegialidade heterogênea, visto que composto por todos os senadores, mas presidido por autoridade estranha ao Poder Legislativo, ou seja, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal". No referido ínterim, pela convocação do chefe do poder judiciário, é que o constituinte legitimou o julgamento e a legalidade dos atos praticados durante o processo.

Matéria de inúmeras objeções ao procedimento, a convocação do Presidente do Supremo Tribunal Federal ao julgamento do impeachment, tem como objetivo apaziguar o caráter político que um processo sem a interferência do Poder Judiciário claramente teria. Quanto a este tema, o presente trabalho limita-se a empregar as palavras de Paulo Brossard (1992, p. 149):

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.

A sessão de julgamento, assim que presentes o acusado, fazendo se representar perante seu advogado ou defensor nomeado a sua revelia, a comissão acusadora e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, iniciar-se-á pela leitura do libelo acusatório e dos documentos necessários, sendo em seguida, procedida pela inquirição das testemunhas “que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

No curso da sessão, faz-se necessário ressaltar, que todos os membros da Comissão acusatória, do Senado, bem como o próprio “acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias” (1950, <http://www.planalto.gov.br>), notoriamente demonstrado, no momento em voga, a ampla interferência atribuída à entidade acusada, que na esfera procedimental jurídica, apenas faria sua própria defesa se fosse inferido de capacidade postulatória.

Ao término dos debates orais, haverá na forma do artigo 30 da Lei, a abertura de um espaço de discussão sobre o objeto da acusação, sem a presença da autoridade acusada. Em seguida, competir-se-á ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, a confecção de um relatório para que se submeta tal denúncia à votação nominal dos Senadores.

3.1.4 Consequências do julgamento

A sentença condenatória proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado Federal acaba por condenar o Presidente da República e a pena a ser aplicada, em conformidade ao artigo 52 da Carta Magna, não excederá “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (1988, <http://www.planalto.gov.br>) afastando dessa forma a disposição do artigo 33 da Lei do Impeachment que determinaria, “no caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública” (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

A Constituição tornou mais benéfica a condição da autoridade condenada, e Riccitelli (2006, p. 74) aponta que,

antes de 1950, era possível a aplicação apenas da pena de perda do cargo, podendo ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo, demonstrando, assim, diferentemente do sistema atual, um caráter de acessoriedade.

Em relação à natureza jurídica da sanção, fica evidenciado seu viés político, visto que a pretensão punitiva não chega nem mesmo atingir o patrimônio pessoal do executado. Sobre a matéria, Alexandre de Moraes (2009, p. 484) dispõe:

a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos. Desta forma, o Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, além de perder o mandato, não poderá candidatar-se ou exercer nenhum outro cargo político eletivo nos oito anos seguintes.

Ainda que seja necessário um maior espaço de discussão sobre o tema, faz-se necessária uma breve reflexão sobre a eficácia do instituto do impeachment, uma vez que, chega a ser cômico analisar a eficiência da penalização, que não atinge nem ao menos as penalidades mais graves, como a cassação definitiva do mandato.

3.2 O Impeachment na Esfera Estadual

Não tão somente o Presidente da República está sujeito aos crimes de responsabilidade, mas igualmente os Governadores de Estado e seus secretários responderão no processo de impeachment quando praticarem algum dos crimes de responsabilidade. Julgados quando da forma prevista pela Lei 1.079, a eles se aplica o mesmo rol taxativo de crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República. É o que se despende da leitura do artigo 74 da Lei: "Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei." (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br/>)

No entanto, a Lei é breve ao tratar do procedimento de julgamento do impeachment de ordem estadual. Limita-se a dispor, em 6 artigos (do 74 ao 79 da Lei 1.079 de Abril de 1950), todo o processo aplicável aos Governadores de Estado e seus secretários, desde a denúncia até a pena aplicável ao réu impeachmado.

Em rigor, qualquer cidadão pode denunciar o Governador de Estado pela prática do crime de responsabilidade, configurando tal qual a denominada "denúncia

popular", prevista na Lei 1.079/50. Tal regra se vale tanto para o Presidente da República e Ministros de Estado, como aludido anteriormente, quanto para os Governadores e Secretários de Estado. Estando tal premissa disposta no artigo 75 da supracitada Lei: "é permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade." (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br/>)

Se por um lado a competência para denunciar o Governador de Estado e seus secretários não deflagra dúvidas, o procedimento e rito a ser seguido é questão bastante tormentosa. Cabe ressaltar neste momento que as constituições estaduais não podem dispor sobre os crimes de responsabilidade praticadas pelas autoridades locais e toda a solução de ordem processual, de tal procedimento, portanto, há de ser buscado ou na própria Constituição Federal, ou na Lei 1.079/50.

De tal forma, fica a encargo da Lei 1.079/50 em seu artigo 77 determinar que "se a Assembléia Legislativa, por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções." O julgamento, se procederá, na forma de um tribunal misto, composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local. A deliberação de escolha deste Tribunal seria realizada da seguinte forma: a dos desembargadores, mediante sorteio e a dos membros do Legislativo, por sua vez, mediante eleição pela Assembleia (Artigo 78, § 3º da Lei 1.079/50).

E é neste ponto que a Lei delega para as Constituições Estaduais a competência de legislar sobre o processamento e julgamento do impeachment de agentes estaduais.

Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento. (1950, <http://www.planalto.gov.br/>)

Neste íterim, cabe questionar sobre a legalidade de tal ato, uma vez que, o paradigma aplicável ao caso é o processo de impeachment do Presidente da República, que não pode ser apenas transposto para o âmbito estadual. E não pode por um motivo muito simples: o legislativo federal é bicameral enquanto que o

legislativo estadual é unicameral.

George Marmelstein Lima explica:

no processo de impeachment do Presidente da República, o Congresso Nacional atua em duas fases. Em um primeiro momento, a Câmara exerce um juízo preliminar de recebimento da denúncia, como se fosse uma espécie de “juízo de pronúncia”, tornando o Presidente apto a ser julgado. Na fase seguinte, o processo tramita no Senado Federal, que será responsável pelo julgamento propriamente dito. (2009, <http://direitosfundamentais.net/>)

Como nos Estados o Poder Legislativo é um só, a quem se incumbe a competência de julgar o governador por crimes de responsabilidade? A resposta, conforme o jurista George Marmelstein Lima ressalta,

é bastante heterodoxa, já que cria uma espécie de tribunal de exceção, não previsto na CF/88. Na primeira fase, compete à Assembléia Legislativa exercer o juízo de recebimento da denúncia, exercendo um papel semelhante ao da Câmara dos Deputados. Num segundo momento, o julgamento propriamente dito é feito por um órgão de composição mista, formado por membros do legislativo e do judiciário. (2009, <http://direitosfundamentais.net/>)

Tomando como base o voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, proferido na ADIN nº 1.628-8 de Santa Catarina, a presente monografia sente no direito de também realizar as seguintes perguntas:

(a) a Constituição do Estado pode dispor sobre essa matéria [crime de responsabilidade]? (b) Pode ela afastar a incidência da Lei Federal, criando órgão específico, que seria a própria Assembléia Legislativa, para julgar o Sr. Governador de Estado? (c) Pode a Constituição estadual estabelecer que a suspensão – contrariamente ao que dispõe a Lei Federal – da função do Governador deverá se dar quando do início do procedimento perante a Assembléia Legislativa, com o juízo de admissibilidade da acusação? (referência jurisprudência, ver como fazer)

Seguindo a linha doutrinária predominante, o Ministro sustenta que a definição de crime de responsabilidade, bem como o julgamento e processamento do impeachment estadual deve ser dada pela competência da União Federal, e, por conseguinte, ser aplicada subsidiariamente a Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950:

o art. 77 da Lei dispõe: “Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa, por maioria absoluta” – leia-se, aqui, maioria de 2/3, em decorrência do quórum da Constituição de 1988, matéria essa superada nessa Corte – ‘decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções’. Então, Sr.

Presidente, entendo que, vigente a Lei Federal por sobre as normas estaduais, não poderá: (a) o Governador de Estado ser suspenso de suas funções como decorrência da admissibilidade da denúncia, e (b) não poderá ser julgado pela Assembléia Legislativa, mas, sim, pelo órgão da Lei de 1950. (Grifos originais, referência jurisprudência, ver como fazer)

À rigor, o procedimento pode ser resumido de tal forma: primeiro, o cidadão protocola sua denúncia contra o Governador do Estado (e/ou seu secretário) perante a Assembleia Legislativa. Após,

é formada, na Assembléia Legislativa, comissão especial para dar parecer sobre se a denúncia deve ou não ser objeto de deliberação, conforme dispuser o Regimento Interno da Assembléia (juízo político de mera conveniência e oportunidade, bem como de análise dos aspectos formais da denúncia – exemplificativamente, “os pertinentes à legitimidade ativa dos denunciantes ou à eventual ilegalidade passiva do agente público denunciado, ou à inépcia jurídica da peça acusatória, ou à observância das formalidades rituais, ou, ainda, aos próprios pressupostos de válida instauração do procedimento parlamentar”); (2009, <http://direitosfundamentais.net/>)

Ainda, antes de submeter o parecer para apreciação do Plenário, deverá tal Comissão Especial "em obséquio ao princípio da ampla defesa e do contraditório, conceder aos acusados a possibilidade de contraditar a denúncia, sem, contudo, iniciar o “processo” propriamente dito" (2009, <http://direitosfundamentais.net/>)

Assim que apresentado o parecer, a Assembleia, em voto aberto, irá debater sobre a admissibilidade da denúncia, tal qual a Câmara dos Deputados atua no processamento do impeachment do Presidente. (LIMA, 2009). Assim que admitida a acusação do Governador por dois terços da Assembleia Legislativa, o parecer será submetido perante o tribunal especial que trata o art. 78², da Lei 1.079/50 para aguardar julgamento, conforme orientação do Supremo Tribunal Federal. (LIMA, 2009).

Finalmente, assim que instaurado o processo, como anteriormente disposto neste mesmo subtítulo, o Governador estará imediatamente suspenso de suas funções, e apenas após

regular processamento, em que se observarão todas as garantias processuais decorrentes do due process of law (contraditório, ampla defesa,

² Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum. (1950, <http://www.planalto.gov.br/>)

publicidade, motivação etc), aplicando-se, no que couber, o Código de Processo Penal, o tribunal especial, que ocupará papel semelhante ao do Senado Federal, no julgamento do Presidente da República, julgará a denúncia, por dois terços de seus membros. (LIMA, 2009, <http://direitosfundamentais.net/>)

Finda tais considerações acerca do procedimento, cabe ressaltar, que no próximo capítulo desta monografia, far-se-á uma breve análise dos casos de impeachment já aplicados a agentes estaduais na vigência da Lei 1.079/50.

3.3 O Impeachment na Esfera Municipal

Tais quais os agentes do Poder Executivo nos âmbitos federal e estadual serão julgados pelo cometimento de crimes de responsabilidade, a esfera municipal não se difere à regra. Levando em conta que os Municípios no Brasil não têm competência atribuída para tipificar quais seriam os crimes de responsabilidade praticados pelos Prefeitos, e tanto a Carta Magna como a Lei 1.079/50 silenciam quanto ao assunto, é que surgiu o Decreto-Lei (Federal) nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, recepcionado pela Constituição de 1988.

Pela ordem do decreto, ficam elencados como crimes de responsabilidade cometidos pelo Prefeito Municipal, sujeitos a julgamento, e independentes de qualquer pronunciamento da Câmara dos Vereadores, o rol do artigo 4 e seus dez incisos correspondentes.

Ocorre que tal Decreto-Lei que vos falo, foi editado na vigência da Constituição de 1967, durante a vigência de pleno regime ditatorial e autoritário, gerando dúvidas quanto à forma de sua aplicabilidade, diante da promulgação de uma Constituição tão democrática quando a de 1988. Apesar de surgir a priori esta dúvida, não existem restrições ao exercício do decreto.

Já quanto ao processo de julgamento, pela Lei Orgânica do Município e pelo Regimento Interno da Câmara, entende-se o cunho indiscutivelmente político do instituto tendo em vista o que dispõe Hely Lopes Meirelles,

o processo e o julgamento das infrações político-administrativas competem exclusivamente à Câmara de Vereadores, na forma prevista na lei municipal pertinente, e os trâmites da acusação e da defesa devem atender não só aos preceitos das normas pertinentes, como as disposições regimentais da corporação, para validade da deliberação do plenário. Trata-se de um processo político-administrativo (e não legislativo), de natureza parajudicial e de caráter punitivo. MEIRELLES, 2006, p. 768)

Cabe ressaltar, no entanto, que o processo é autônomo e independente da ação penal do crime de responsabilidade,

mas vinculado (e não discricionário) às normas municipais correspondentes e ao regimento da Câmara quanto à tramitação e aos motivos ensejadores da cassação do mandato do acusado, pelo quê se torna passível de controle judicial sob esses dois aspectos, ou seja, quanto à regularidade do procedimento e à existência dos motivos (MEIRELLES, 2006, p. 768-769).

Um ponto a se destacar no impeachment da esfera municipal é o fato de os chamados “crimes de responsabilidade” pelo Decreto-Lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, não correspondem aos crimes puníveis com o procedimento do impeachment. Estes, por sua vez, elencados no rol dos 23 incisos do artigo primeiro do decreto, são puníveis criminalmente, como se desprende da leitura do artigo 1, §1^{o3} do referido decreto.

Já os crimes que serão processados da forma de que trata a presente monografia, elencados na forma do artigo 4 do Decreto-Lei Nº 201/1967, são denominadas “infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais” e tão somente correspondem aos crimes puníveis com pena de impeachment.

A estes crimes, tal como dispõe o supracitado decreto, há a determinação de que assim que verificados ilícitos de prática de infração político-administrativa, caberá à Câmara de Vereadores processar e julgar o Prefeito, conforme as disposições do art. 5º do Decreto-Lei nº 201, de 1967:

Art. 5º. O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo. (1967, <http://www.planalto.gov.br>)

Configura-se, portanto, em um julgamento eminentemente político, uma vez que compete ao órgão Legislativo Municipal o processamento do instituto. Em reforço a tese, Meirelles alega:

na cassação o plenário decide se o titular do mandato deve perdê-lo, ou não, em face da falta cometida ou da situação de fato que se apresente em

³ §1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos. (1967, <http://www.planalto.gov.br>)

conflito com as disposições legais que regem o exercício do cargo ou função eletiva; para a cassação há necessidade de quórum e observância da tramitação legal e regimental estabelecida para essa deliberação (...) (2006, p. 700)

O procedimento, tal qual a forma dos impeachments vistos anteriormente, tem impulso mediante denúncia escrita, feita por qualquer eleitor:

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o *quórum* de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante. (1967, <http://www.planalto.gov.br>)

Edilene Lôbo (2003) explica que às denúncias, por possuírem cunho administrativo, não se aplicará nenhuma exigência quanto à forma. E serão consideradas ineptas, apenas quando:

não forem apresentadas por cidadão brasileiro; não descreverem fatos que tipifiquem infrações político-administrativas; não apresentarem provas; e, na ausência delas, não justificarem a impossibilidade de exibi-las, nem indicarem o local onde possam ser encontradas (LÔBO, 2003, p. 1300).

De posse da denúncia, pela forma do artigo 5º. II Decreto, o Presidente determinará sua leitura da denúncia e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. (BRASIL, 1967). Esta será recebida caso a maioria dos presentes na sessão delibere nesse sentido.

Havendo o recebimento da denúncia, “na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator” (BRASIL, 1967, <http://www.planalto.gov.br>) já que, caso a denúncia seja feita por Vereador, este fica impedido de compor a comissão.

O inciso III do art. 5º do Decreto-Lei nº 201, de 1967 dispõe que o Presidente da Comissão, ao receber o processo, iniciará os trabalhos em cinco dias. (BRASIL, 1967) O denunciado será notificado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente sua defesa

prévia. A defesa prévia deve ser feita por escrito e indicar as provas que pretende produzir, bem como rol de testemunhas, até o máximo de dez.

Art. 5º, III- [...] Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas. (1967, <http://www.planalto.gov.br>)

Pela sequência de atos que segue o inciso IV, ainda do art. 5º do Decreto-Lei 201/1967, após a instrução, “será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias” (BRASIL, 1967, <http://www.planalto.gov.br>), assim, em ato contínuo, procederá a Comissão a emissão do parecer final, “pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. ” (BRASIL, 1967, <http://www.planalto.gov.br>)

Art. 5º, V – [...] Na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral. (1967, <http://www.planalto.gov.br>)

Assim que conclusa a defesa, na forma do inciso VI do mesmo artigo, será feita a votação pela Câmara. Para cada infração relacionada na denúncia será realizada uma votação, devendo o resultado ser proclamado imediatamente pelo Presidente da Câmara. No caso de condenação, será expedido decreto legislativo de cassação de Prefeito. Mas, se houver absolvição o Presidente pugnará pelo arquivamento do processo, sendo que, em qualquer das hipóteses, o Presidente da Câmara tem o dever de comunicar o resultado à Justiça Eleitoral.

Por fim, na forma do artigo 5º, VII do Decreto, há a determinação que o processo “deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado.” (BRASIL, 1967, <http://www.planalto.gov.br>). Pois, assim que “transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.” (BRASIL, 1967,

<http://www.planalto.gov.br>). Sobre a premissa, Wolgran Junqueira Ferreira entende que:

este prazo de noventa dias é absolutamente inaceitável, pois tudo leva à sua prescrição. Assim, o advogado de defesa poderá arrolar testemunhas residentes na Capital Federal, ou na Capital do Estado, para que se transcorram os noventa dias que ensejam o arquivamento do processo. (1996, p. 158)

Findas as considerações sobre o procedimento, há de se dizer que tendo em vista o procedimento moroso, não existem muitos casos práticos para elucidar o impeachment de prefeito no Brasil, porém, no próximo capítulo desta mesma monografia serão abordados os procedimentos já adotados para processar o impeachment dos agentes municipais.

3.4 O impeachment de Agentes Atípicos

Além de o impeachment ser possível quanto aos membros do Poder Executivo, ainda é passível que se aplique a agentes atípicos, como é o caso do julgamento por crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União. Tal premissa se desprende da leitura do art. 52, II da Constituição Federal:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (1988, <http://www.planalto.gov.br>)

E todo o procedimento - da denúncia ao julgamento - está previsto na Parte Terceira da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. Tal qual no presente trabalho, discorrer-se-á sucintamente sobre cada uma das espécies.

3.4.1 Crimes de Responsabilidade Cometidos por Agentes Atípicos

A priori, pela ordem que decide a Lei, aborda-se o impeachment de Ministros do Supremo Tribunal Federal, que se fará quando do cometimento de um dos crimes

de responsabilidade abaixo enumerados pelo artigo 39:

Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: 1- alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;
2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
3 - exercer atividade político-partidária;
4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decoro de suas funções. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

E também os cometidos contra a Lei Orçamentária, como legisla o artigo 39-A da mesma lei:

Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Na sequência, a Lei do Impeachment ainda dispõe sobre os crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República em seu artigo 40:

Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República: 1 - emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;
2 - recusar-se a prática de ato que lhe incumba;
3 - ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições;
4 - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

E tal como no caso dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, também será considerado crime de responsabilidade do Procurador-Geral da República o que atentar contra a Lei Orçamentária, segundo o disposto no art. 40-A da Lei do Impeachment:

Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Há de ressaltar, que nos casos de processamento e julgamento do Procurador-Geral da República, há ainda, a competência do Senado em, privativamente, "proceder à escolha do nome de quem irá ocupar o referido cargo, após arguição, mediante votação secreta" (RICCITELLI, 2006, p. 40) como assim

dispõe o artigo 52, III, "e" da Constituição Federal:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: e) Procurador-Geral da República; (1988, <http://www.planalto.gov.br>)

Conforme Riccitelli (2006), a escolha do legislador em atribuir à um colegiado político a competência de julgar o Procurador-Geral da República em crimes de responsabilidade não foi em vão. Justamente desta forma que o constituinte encontrou de preservar a recíproca separação e independência entre a Corte mais alta do Judiciário e o representante do Executivo, tendo em mente que este último é parte diretamente interessada nos casos sujeitos a julgamento do Supremo Tribunal Federal.

Neste ínterim, ainda cumpre dizer que o elenco de crimes de responsabilidade do art. 40, aplica-se identicamente ao Advogado-Geral da União, aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições. Como assim dispõe o parágrafo único do artigo 40 da Lei 1.079/50:

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: I – ao Advogado-Geral da União; II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Por fim, importante destacar que os Crimes de Responsabilidade têm rol taxativo e por tal motivo, não sofrerá impeachment o agente que cometer crime diverso dos elencados.

3.4.2 Do Processo e Julgamento do Impeachment dos Agentes Atípicos

Por superveniência do fato de todos os agentes atípicos serem processados e julgados da mesma forma, une-se neste subtítulo a configuração de todo o procedimento. A priori, ressalte-se que todo o *modus operandi* do impeachment de agentes atípicos está disposto nos artigos de 41 a 73 da Lei 1.079 de 10 de abril de 1950.

3.4.2.1 Da Denúncia dos Agentes Atípicos por Cometimento de Crime de Responsabilidade

Logo nos primeiros artigos, de 41 a 57, há a disposição da forma como deve ocorrer a denúncia. Iniciando pela competência, o artigo 41 determina que seja permitido “a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pelos crimes de responsabilidade que cometerem” (1950, <http://www.planalto.gov.br>) e por interpretação extensiva, entende-se que tal disposição também se aplica a denúncia de todos os outros agentes atípicos enumerados no rol do artigo 52, II⁴ da Constituição Federal.

A denúncia, pela forma do artigo 43 da Lei 1.079/50 deve:

assinada pelo denunciante com a firma reconhecida deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. Nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Em seguida, assim que recebida pela Mesa do Senado federal, a denúncia, na forma do artigo 44 da Lei 1.079/50, “será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>). Tal comissão, como assim dispõe o artigo 45 ainda da mesma lei, reunir-se-á no prazo de 48 horas “e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não

⁴ Art. 52. [...] São vedados: II - o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. (1988, <http://www.planalto.gov.br>)

julgada objeto de deliberação.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Tal parecer acusatório, na forma do artigo 46 da Lei 1.079 de 1950, será “lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>). Nesta sessão do dia subsequente, “o parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal, considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>) pela disposição do artigo 47 ainda da mesma lei.

Os efeitos da denúncia para o agente denunciado estão elencados no rol do artigo 51 da Lei 1.079/50, alíneas “a”, “b” e “c”, e são, conforme assim disposto: “a) ficar suspenso do exercício das suas funções até sentença final; b) ficar sujeito a acusação criminal; c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>) desde a data de intimação da decisão que acolheu a acusação.

3.4.2.2 Da Acusação e da Defesa dos Agentes Atípicos no Processo de Impeachment

Na sequência, pela forma dos artigos 58 a 60, haverá de ocorrer os seguintes atos em ordem: a intimação do denunciante para no prazo de 48 horas oferecer o libelo acusatório e o rol de testemunhas; a intimação do denunciado para no mesmo prazo oferecer a contrariedade e o rol de testemunhas; a remessa dos autos ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, comunicando-lhe o dia designado para o julgamento e convidando-o para presidir a sessão, caso não seja ele próprio o acusado. (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>)

No dia do referido julgamento, o prosseguimento se dará de tal forma:

Art. 61. [...] o Senado reunir-se-á, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do seu substituto legal. Verificada a presença de número legal de senadores, será aberta a sessão e feita a chamada das partes, acusador e acusado, que poderão comparecer pessoalmente ou pelos seus procuradores. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Caso o acusado não compareça, será determinado o “adiamento de julgamento, para o qual o Presidente designará novo dia, nomeando um advogado

para defender o revel.” (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>) como assim dispõe o parágrafo primeiro do art. 62 da Lei 1.079/50.

No dia definitivamente apurado para o julgamento, assim que, pela forma do artigo 64, “constituído o Senado em Tribunal de julgamento, o Presidente mandará ler o processo e, em seguida, inquirirá publicamente as testemunhas, fora da presença umas das outras.” (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Assim que finda a inquirição, o artigo 66 da Lei ordena que “haverá debate oral, facultadas a réplica e a tréplica entre o acusador e o acusado, pelo prazo que o Presidente determinar.” (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>) Depois de encerrada a discussão, pela determinação do artigo 67 da mesma Lei, o Presidente da Sessão fará “um relatório resumido dos fundamentos da acusação e da defesa, bem como das respectivas provas, submetendo em seguida o caso a julgamento.” (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>)

3.4.2.4 Da Sentença do Processo de Impeachment dos Agentes Atípicos

A determinação do julgamento e a forma como deverá ser proferida a sentença no processo de impeachment dos agentes atípicos está disposta nos artigos de numeração 68 a 73 da Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950.

Assim que findo o período probatório da sessão, na forma do artigo 68 da referida lei se procede à votação:

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?" (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

Se desta forma a resposta afirmativa obtiver dois terços dos votos dos senadores presentes, pela disposição do parágrafo único do artigo 68, o “presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública” (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>)

E é pela decisão do senado que, na forma dos artigos 69 a 73, o Presidente lavrará a sentença nos autos, a qual por ele, e pelos senadores presentes será assinada, e, destituirá imediatamente o acusado considerado culpado de seu cargo

o tornando também impedido de exercer qualquer função pública pelo prazo máximo de cinco anos. (BRASIL, 1950)

4. O IMPEACHMENT COMO CONFIGURADO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: ENTRE SEUS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS

No presente capítulo serão abordados aspectos que ensejam as maiores discussões acerca do instituto do impeachment. Principalmente, tratar-se-á sobre a natureza jurídica do impeachment, abordando as duas correntes doutrinárias majoritárias: do impeachment que pende para a natureza política, e a tese que defende o instituto como matéria de natureza penal.

Em seguida, buscou-se, por meio de pesquisas bibliográficas, averiguar de que forma o Senado Federal, competente para elaborar leis, se forma em um tribunal legítimo e apto a julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade. Nesta esteira, abordam-se ainda quais são as possibilidades de intervenção judicial do Poder Judiciário no procedimento.

Por último, procura-se materializar o procedimento jurídico analisando os casos já julgados de impeachment na realidade no país. Destacando-se por sua vez o Caso Collor, no qual se instaurou o processo de impeachment contra um Presidente brasileiro pela primeira vez na história.

Não obstante, a presente monografia ainda se propõe a analisar os casos ocorridos nos âmbitos Estadual e Municipal do instituto, abordando o procedimento utilizado em respectivas hipóteses. E finalmente, pretende-se abarcar a discussão doutrinária acerca do parecer jurídico de Ives Gandra, o qual busca elencar os elementos jurídicos que já existentes, poderiam ensejar no julgamento da Presidente Dilma Rousseff pelo cometimento de crime de responsabilidade.

4.1 A Controversa Natureza Jurídica do Impeachment

O instituto do impeachment esteve presente na história brasileira consubstanciado de muitas formas, mas apenas em 1950 com o advento da Lei do Impeachment é que tal figura pôde ser materializada na realidade legislativa do país. Visto como medida de caráter excepcional, essa forma de controle social serve como um mecanismo próprio para afastar do poder a autoridade que violou algum de seus deveres como governante.

Porém, não é o crime de qualquer natureza que será julgado na forma da Lei do Impeachment, este instituto resguarda pra si, a legitimidade de condenar e

afastar a autoridade pública que comete um crime que afronta a constituição, ou seja, um crime político.

Denominados crimes de responsabilidade, o cometimento destes enseja no processo de impeachment contra o infrator que realizou a tipificação legal. No entanto, tal procedimento naturalmente jurídico se mostra muitas vezes influenciado e impregnado de caráter político.

Assim como Riccitelli sustenta, cabe tal argumentação acerca da natureza do procedimento, uma vez que o processo segue desta forma:

a câmara dos deputados aprecia, politicamente, a procedência da acusação e o Senado julga o processo de impeachment. Tal interpretação é discutível, pois há larga margem para apreciação de caráter político, ao se encarar o que seja uma conduta contrária a Constituição. Todavia, se a essa conduta vem definido em lei como configurando crime de responsabilidade, é difícil compreender de que maneira pode a Câmara, sem violar a lei, deixar de reconhecer como tal uma figura na lei descrita. (2006, p.19)

Não é de se surpreender que existam tantas objetivações acerca da natureza jurídica do impeachment: uma vez que nem mesmo a sanção aplicada passará dos direitos políticos do condenado, a doutrina diverge sobre sua natureza, fazendo-se primordial uma análise aprofundada do tema.

Na doutrina podemos encontrar tanto posicionamentos que defendem a natureza jurídica do procedimento quanto da natureza política, ficando entre esses dois conceitos o objeto de análise.

Para alguns autores, que defendem uma visão politizada do impeachment, as argumentações não são nem quanto ao processo propriamente dito, mas sim, dos crimes que a ele fomentam. Nessa linha de pensamento é que argumenta José Frederico Marques (2000, p. 445):

não nos parece que o *crime de responsabilidade* de que promana o *impeachment* possa ser conceituado como *ilícito penal*. Se a sanção que se contém na regra secundária pertence ao *crime de responsabilidade* não tem natureza penal, mas tão-somente o caráter de *sanctio júris* política, tal crime se apresenta como *ilícito político* e nada mais. (Grifos originais).

Da mesma forma, surgem críticas doutrinárias ao constituinte, que ao delegar a competência de julgamento do impeachment ao Senado Federal (matéria que será ponto de discussão ainda no presente trabalho), se fez por afastar o crime da esfera jurídica, surgindo premissas no sentido:

o Senado é um tribunal político e não um tribunal de justiça criminal. A sua missão não é conhecer dos crimes de responsabilidade do Presidente da República para puni-lo criminalmente, mas para decretar uma medida de governo, a qual é a destituição do presidente delinquente. (BROSSARD, 1992, p. 78).

Quanto ao posicionamento doutrinário, o autor José Frederico Marques é considerado o maior doutrinador da teoria mista acerca da natureza jurídica do impeachment. No entanto, em sua obra "Elementos de Direito Processual Penal", dentre todos os argumentos que utiliza, o autor conclui seu pensamento pendendo para a conclusão de que o impeachment possui natureza política, como assim se conclui da citação supramencionada.

Neste viés, o presente trabalho se limita a justificar duas teorias controversas, quais sejam: a teoria que afirma a natureza política do instituto e a que sustenta o argumento de uma natureza penal como assim se segue.

4.1.1 Natureza Jurídica Política

Como maior jurista defensor da tese da natureza política do instituto, Paulo Brossard, dedica um capítulo inteiro de sua obra "O Impeachment" à discussão. O faz com tamanha propriedade, demonstrando exímia condução do tema já no delineamento preliminar da definição:

a definição do impeachment vem dando margem a divergências de monta: foi tido como instituição penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito, e é claro, como instituição sui generis. As divergências resultam, talvez, da defectiva terminologia do Direito Constitucional, mas existem. (1992, p.76)

Porém, defende seu posicionamento comparando o instituto brasileiro com o norte-americano e argentino, onde a natureza é política, pois "não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob condições de ordem política e julgado segundo critérios de ordem política" (BROSSARD, 1992, p.76).

Ou seja, o julgamento arguido por Brossard não afasta a utilização de critérios jurídicos, uma vez que "isso ocorre mesmo quando o fato que o motive possua caráter penal e possa sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais,

aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário" (RICCITELLI, 2006, p.20).

Para Riccitelli

o então ministro justifica ainda a dificuldade de fixação da natureza do impeachment na apuração de responsabilidade do Presidente da República, apresentando vários motivos entre eles: a deficiência terminológica do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; [...] as reminiscências do instrumento que foi criminal e que persistem em alguns pontos, apesar da mudança substancial nele operada; pela manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; pela presença de fatos que apresentam simultaneamente traços políticos e criminais. (2006, p.20)

Nesta esteira, Themistocles Brandão Cavalcanti (1948) em sua obra "A Constituição Federal Comentada", afirma que ainda que existam tantas defasagens, o impeachment é um processo claramente político que importa em redução da capacidade para o exercício de função política, não se comunicando com a pena criminal.

Ainda Themistocles (1948) contribui com o tema esclarecendo o conceito de crime político e a distinção do crime penal, estabelecendo que, segundo o Congresso de unificação do direito penal em Copenhague no ano de 1935 e o Congresso Latino-Americano de Criminologia de Santiago do Chile em 1941, ficou determinado o seguinte:

1) são delitos políticos os dirigidos contra a organização e o funcionamento do Estado e os direitos dos cidadãos; 2) são políticos também os delitos comuns que constituem a execução de direitos políticos e os atos destinados a favorecer a sua execução; 3) não podem ser considerados políticos aqueles determinados por motivos vis e egoístas; 4) não se consideram políticos os atos de terrorismo. (1948, p. 338)

Ao se manifestar sobre o assunto, José Cretella Júnior assim se expressa:

tem o impeachment, atualmente, características predominantemente políticas, pois objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é também, julgado segundo critérios políticos, embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório. (1999, p.106)

Como exposto, inúmeros são os doutrinadores que sustentam a tese da natureza jurídica naturalmente política do impeachment por variados argumentos. No entanto, a corrente de tese da natureza jurídica criminal do instituto ganha peso ao contar com as colaborações de Pontes de Miranda.

4.1.2 Natureza Jurídica Criminal

Ainda que sua obra date de 1967, Pontes de Miranda é o principal - e único - defensor da natureza penal do instituto. O autor defende a tese criminal em sua obra escrita para comentar a Constituição de 1967, ou seja, não trata da natureza jurídica do impeachment à luz da Constituição Federal de 1988, uma vez que o emérito jurista faleceu no ano de 1973; mas sim, observa de uma noção comparada do instituto, a qual no entanto, nos é de suma relevância até a presente data.

O autor (1967) argumenta que o principal objetivo do processo de impeachment é retirar a pessoa pública do exercício de suas funções e, por superveniência deste fato, sua natureza não é política. Comenta ainda o ilustre autor que, renunciando o Presidente de sua função, é incabível o prosseguimento do processo. De igual forma, os crimes cometidos antes da investidura pública não estarão sujeitos ao processo especial. Sustenta ainda, que não cabe instaurar processo político, nem prosseguir no existente, caso o acusado tenha deixado definitivamente as funções que exercia, por quais gozava de foro especial. (MIRANDA, 1967, p. 347)

Em sua explicação, a tese criminal se fundamenta no fato de que a destituição do governante não se dá de forma unilateral, ou, "não se trata de declaração de vontade unilateral, não-receptícia" (MIRANDA, 1967, p. 356). Ou seja, conforme o autor (1967), os atos do impeachment no Brasil são atos próprios de processo, que se difere da Constituição alemã, a qual não engloba o processo de responsabilização política na esfera criminal. É neste cerne que Pontes de Miranda reza que o processo de impedimento se funda em princípios de natureza constitucional e processual criminal.

4.2 O Impeachment Entre Seus Contornos Jurídicos e Políticos

Que as normas jurídicas têm uma relação direta com a política, não é novidade para ninguém, uma vez que as próprias leis resultam de decisões parlamentares. O Professor de Direito Constitucional do UNICEUB, Eduardo Mendonça argumenta sobre a aproximação entre política e a força normativa da Constituição em seu artigo "*Impeachment: o Direito Constitucional fora dos tribunais*", e o presente trabalho se baseia em sua tese para tratar deste subtítulo. Assim,

em termos simples, deixando de lado discussões filosóficas quanto a conteúdos mínimos extraíveis da ideia de Justiça, uma lei nada mais é do que uma decisão política que transforma determinadas opções em comandos obrigatórios. Tanto assim que o legislador conserva a faculdade de mudar de ideia, revogar a legislação e, assim, trocar as opções vigentes. Enquanto isso não ocorrer, contudo, a garantia do Estado de Direito exige que as normas sejam respeitadas. Vale dizer: a política molda o Direito e tem o poder de alterá-lo, mas não o de atropelar as suas disposições casuisticamente. (2015, <http://jota.info/>)

Contextualizando a premissa para o momento atual, é sabido que o Congresso Nacional pode vigorar um novo Código de Processo Civil, tal qual acaba de fazer, outrossim, não seria válido que editasse ato para não recepcionar regras processuais a determinado caso e substituí-las por outras, criadas *ad hoc*.

Não obstante, o roteiro esquemático ganha maior dimensão e complexidade no plano do Direito Constitucional ao passo que este se destina a regular e limitar a própria atividade política. Conforme Mendonça:

no limite extremo representado pelas cláusulas pétreas, determinadas mudanças são vedadas até mesmo pela via das emendas constitucionais e exigem nova manifestação do poder constituinte originário, o que pressupõe níveis elevados de mobilização das forças políticas e/ou sociais. (2015, <http://jota.info/>)

Nesse sentido, a Constituição impõe restrições significativas à vontade da maioria. No entanto, no cotidiano da prática do poder, tal tensão se vê "abrandada pela utilização, no texto constitucional, de normas de textura aberta, que se abrem a múltiplas possibilidades de interpretação." (MENDONÇA, 2015, <http://jota.info/>). Esta plasticidade permite – não tão somente como também exige – que os próprios agentes políticos e a sociedade participem do processo de atribuição de sentido à Constituição. Mendonça cita como exemplo "o princípio da igualdade que tem sido invocado, simultaneamente, como fundamento e como óbice para as políticas de ação afirmativa." (MENDONÇA, 2015, <http://jota.info/>)

Aos juízes e tribunais que chamados a analisar certa questão constitucional, argumenta o autor (2015), se torna inevitável o dever de considerar visões provenientes da cultura política e da opinião pública, pois, caso não exista um diálogo respeitoso entre suas decisões "com a sociedade, bem como uma distância segura em relação às suas convicções, tende a minar as bases de sustentação de qualquer órgão estatal." (MENDONÇA, 2015, <http://jota.info/>)

4.2.1 O Senado enquanto Corte Política

Ponto interessante a ser assinalado nesta monografia, é que, em caso de processo de impeachment, e somente nestes casos, e em caráter excepcional, o Senado Federal deixa de elaborar leis para exercer a tutela jurisdicional. Como assim ressalta Cretella, o Senado passa a

exercer a função material de proferir julgamento, prolatando sentença de força jurisdicional, processando e julgando o réus, o Presidente e o Vice-Presidente da República, o Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, sempre que se trate de crime de responsabilidade, não de crime comum. (1992, p.2)

Embora a Constituição Federal pregue e sustente a teoria da divisão de Poderes, interpondo que a relação entre ambos será harmônica e independente, ao permitir que o Congresso Nacional tivesse o poder de fiscalizar e de julgar o chefe do Executivo, sem que haja a possibilidade de recursos da decisão em qualquer outra instância, o ato pode vir a se configurar como a hegemonia de um poder sobre outro.

Paulo Brossard explica que tal fato pode sim vir a ocorrer, entendendo que “no exercício de suas atribuições específicas, cada Poder é, de certo modo, soberano, incontestável e, portanto, superior aos demais. Mas somente naquilo que lhe é específico, exclusivo, peculiar”. (Brossard, 1992, p. 131)

Cumprir dizer que a intenção do legislador não foi mera discricionariedade, não apontou o Senado como órgão julgador por assim o fazer. Mister rememorar que a origem de tal costume provém no entanto, das práticas consuetudinárias britânicas. O instituto do impeachment, como grifado em capítulo próprio desta monografia, derivou de um processo de amadurecimento político e instrumental sofrido pelo Estado Inglês. Como assim se descreveu, as autoridades políticas que praticavam os crimes e eram julgados pelo procedimento do impeachment, por sua vez, se viam réus primeiramente de um processo no qual a Câmara dos Comuns os julgava. E assim o fazia por ser a Câmara que representava a vontade do povo.

Insta salientar que o entendimento não agrada a todos. João Barbalho Uchoa Cavalcanti chega até mesmo a propor a criação de um Tribunal misto para o julgamento do impeachment, tendo neste colegiado a composição de Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Senado em igual número, “equilibrando-se destarte

os elementos componentes dessa comissão político-judiciária.” (2002, p. 97).

O argumento de Barbalho não se faz sem fundamentos, no entanto. Afirmando que existe certa insegurança tanto em se deixar o julgamento de impeachment somente aos desígnios da Corte Suprema, a exemplo da nomeação de seus Ministros ser feita pelo próprio Presidente da República, além de estarem os “juízes togados alheios ao manejo de negócios políticos e governativos”, como também persistem as controversas na legislação que torna o julgamento do processo de impeachment competência exclusiva do Senado Federal, posto que, neste órgão, “(pode-se afirmar sem injúria), nem todos são habilitados para juízes.” (2002, p. 97).

Em igual sentido corrobora Giovanni Batista Hugo, mencionado em minucioso voto do ilustre Ministro do Supremo Tribunal Federal Álvaro Goulart de Oliveira, argumenta que, em se tratando de julgamento de impeachments, “não basta o conhecimento das leis comuns; é indispensável também o da vida política.” (REVISTA FORENSE, 1949, p. 135).

A necessidade de uma natureza política do órgão que irá julgar o procedimento de impeachment é invocada por Michel Temer, para quem, por conta de oportunidade e conveniência, teria o Senado Federal o poder de apreciar o resultado do julgamento, não obstante ter ocorrido a conduta tipificada. Assim,

não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo. Para evitar, por exemplo, a deflagração de um conflito civil; para impedir agitação interna. Para impedir desentendimentos internos, o Senado, diante da circunstância, por exemplo, de o Presidente achar-se em final de mandato, pode entender que não deva responsabilizá-lo. Foi para permitir esse juízo de valor que o constituinte conferiu essa missão à Câmara dos Deputados (que autoriza o processo) e ao Senado Federal. Não ao Judiciário, que aplica a norma ao caso concreto, segundo a tipificação legal. (TEMER, 2008, p. 169-170)

Porém, o presente trabalho se vê no direito de discordar. Atendendo ao parecer da Ministra Carmem Lúcia Antunes Rocha, a máxima deve atentar que o Senado Federal “não julga ou deixar de julgar segundo a sua vontade ou o seu arbítrio, nem determina o processamento segundo os seus interesses ou as suas conveniências” (1993, p. 156-157), ou ao menos assim deveria o ser.

Entende a presente monografia, como muito bem colocado pela Ministra, que acima da observância das formalidades processuais e do poder do Senado de julgar

o caso, há o dever de o órgão o fazer, pois o ato prima de sua competência, e não de mera faculdade.

Ainda, o que se deve observar no prosseguimento do julgamento,

é necessário dizer atentar-se a que o exercício deste dever conferido constitucionalmente ao Senado Federal não passa ao largo das normas jurídicas. Tal desempenho põe-se nos termos da legislação vigente sobre a matéria, a começar pelos princípios processuais constitucionalmente fixados e de que se não pode afastar o órgão julgador, em respeito ao mesmo princípio democrático que obriga a atuação, quando for o caso. (ROCHA, 1993, p. 157).

É nos termos supracitados que se deve se proceder a um julgamento de impeachment presidido pelo Senado.

4.2.2 Intervenção Judicial nos Procedimentos de Impeachment

Como já abordado ao longo desta monografia, a lei incumbe ao Poder Legislativo a tarefa de julgar os agentes condenados à pena de impeachment. Todavia, indaga-se nesta seção, quais seriam as possibilidades de o Poder Judiciário intervir no processo de impeachment, uma vez que nesta linha argumentativa, o preceito máximo da Carta Magna de 1988 vigora que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (artigo 5º, XXXV) (1988, <http://www.planalto.gov.br/>).

Em face da presente disposição constitucional, inserida no rol de garantias fundamentais que não podem ser supridas do Texto Magno (artigo 60, §4º, IV)⁵, é que se conclui a necessidade de haver uma apreciação do Judiciário no procedimento de impeachment.

Corroborando com tal argumento, Carlos Eduardo Thompson Lenz ratifica que “considerando-se o disposto no art. 5º, XXXV, da CF, é impossível excluir-se do exame do Poder Judiciário qualquer lesão a um direito individual, inclusive aquelas que têm origem no processo de impeachment. ” (REVISTA DOS TRIBUNAIS, 1993, p. 262).

⁵ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais. (1988, <http://www.planalto.gov.br/>).

No Mandado de Segurança nº 1.959, decidiu o Supremo Tribunal Federal que “[...] a discricção legislativa ou administrativa não pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raias que condicionam o exercício legítimo do poder. Ultrapassados estes limites, começa a esfera jurisdicional.” (REVISTA FORENSE, Volume 148, 1953, p. 160).

Ou seja, ao ponto em que o processo de impeachment ocorra dentro dos limites de legalidade formal e material, afasta-se a responsabilidade de haver uma intervenção por parte do Judiciário. No entanto, caso rompa-se com a legalidade do procedimento, aí sim entraria em vigor o princípio da garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição, fato é que o Poder Judiciário apenas pode atuar com o intuito de resguardar eventuais direitos subjetivos postos em xeque por parte dos membros do Poder Legislativo quando da condução dos procedimentos.

apontados como casos excepcionalíssimos nos quais a intervenção judicial seria possível, Paulo Brossard (1992, p. 185 e 186) registra as situações de o Congresso Nacional, ao conduzir o processo, violar expressas disposições constitucionais, tal como a Câmara realizar o julgamento do impeachment no lugar do Senado Federal. (TOLOMEI, 2010, p.131)

Em igual sentido, conclui Carlos Eduardo Thompson Lenz:

em conclusão, o Poder Judiciário, em se tratando de *impeachment*, poderá, quando provocado, apreciar qualquer lesão a direito individual (art. 5º, XXXV), com fundamento na inobservância do texto constitucional, ou de violação de procedimento estabelecido na lei especial que disciplina o processo por crimes de responsabilidade, sem, contudo, deliberar sobre a ponderação dos fatos, a valoração das provas, ou seja, sobre o mérito do processo de impeachment, que são questões *interna corporis* do Poder Legislativo. (Grifos originais) (REVISTA DOS TRIBUNAIS, 1993, p. 264).

Porquanto não seja permitida a intervenção direta do Poder Judiciário no procedimento de impeachment que ocorra dentro dos limites de legalidade, há de se ressaltar, que como aludido anteriormente, o referido poder se vê representado pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, a quem fica incumbida a tarefa de presidir a sessão de julgamento no Senado.

4.2.3 A possibilidade da Revisão Judicial no Procedimento de Impeachment

Nesta esteira, e tratando-se da polêmica intervenção judicial no procedimento de julgamento do impeachment, faz-se também necessário questionar se é possível sujeitar à revisão judicial aquela decisão legislativa que condenou o agente por crime de responsabilidade.

Sobre o tema, reflete-se sobre a possibilidade do Poder Judiciário ter legitimidade para reapreciar matéria e/ou atos praticados por agentes do poder legislativo no sentido a anular, modificar ou até mesmo constituir direito objetivo inobservado durante o procedimento de condenação do impeachment.

Para Brossard,

o Supremo Tribunal Federal, repetidamente, se negou a intervir em processos de responsabilidade. Mais tarde admitiu fazê-lo e, efetivamente, interferiu em alguns casos. Sempre se recusou, porém, a revisar decisões congressuais." (1992, p. 155).

No que diz respeito ao tema, muito se agrega ao presente trabalho, mencionar o debate doutrinário e jurisprudencial enredado entre dois Ex-ministros do Pretório Excelso, relativamente à possibilidade de existir revisão judicial das decisões senatoriais de impeachment:

Se por um lado, o egrégio Ex-ministro Carlos Velloso, sustenta a possibilidade de ao menos em tese, o Poder Judiciário revisar as decisões de impeachment, o Ex-ministro Paulo Brossard, por sua vez, apresenta contra-argumentos à tese defendida pelo Relator, concluindo que tal argumento se encontra distante da realidade do país (REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA, 1999, p. 838), sendo apenas possível ao Poder Judiciário "revisar alguma decisão emanada da Corte Política excepcional caso tal julgamento tenha sido realizado sem a observância de aspectos formais" (TOLOMEI, 2010, p. 135), como já reforçado em subtítulo próprio desta monografia.

4.3 O Impeachment de Collor

Em meados de 1989, Fernando Collor de Mello foi o primeiro Presidente da República a ser eleito nos moldes da Constituição democrática de 1988, esta, para o

Brasil, seria a primeira eleição presidencial direta depois de atravessar o mais longo período ditatorial de sua história” (SKIDMORE, 2000, p. 25).

A eleição de Collor, fruto do movimento “diretas já” vinha repleta de expectativas pelo lado do povo brasileiro, que esperava a tomada de medidas democráticas e de melhorias significativas para a realidade do país. Porém, o que cabe ressaltar é que, pela primeira vez na história do direito brasileiro, um presidente foi julgado pelo cometimento de crime de responsabilidade.

O caso Collor é emblemático e ilustra bem o significado político do impeachment, pois, não apenas o rito processual seguiu todos os trâmites previstos pela Constituição Federal e pela Lei 1.079/50, como o resultado demonstra claramente a diferença entre crime de responsabilidade e crime comum, ou seja, o julgamento político e o julgamento penal. (LIMA, 2005, p.18)

Como assim visto no presente estudo, o julgamento de Collor iniciou-se mediante investigações preliminares. O período histórico era instável e desfavorável ao presidente, seu governo foi marcado pela inconstância econômica e por vários casos de corrupção.

Ao tratarem do período político da época, Brasílio Sallum e Guilherme Stolle Paixão e Casarões instigam:

na análise do processo político ocorrido ao longo do governo Collor, se identifica, em seu início, um período de “ditadura romana”, no qual a legitimidade da eleição direta para a Presidência, a iminência da hiperinflação (a inflação corria a 80% ao mês) e a catástrofe que ocorreria em caso de desaprovação das medidas anti-inflacionárias propostas tornaram o Congresso Nacional refém do Executivo e “afrouxaram” os requisitos de constitucionalidade das medidas apresentadas. (2011, p. 175)

Foi então, com base nas denúncias do próprio irmão, Pedro Collor de Mello, é que o Congresso Nacional abriu sindicâncias para verificar as atividades do empresário Paulo César Farias. (BORJA, 1992, p. 53) Assim, as investigações passaram a ser realizadas por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, ou seja, uma CPI formada por parlamentares de ambas as câmaras do Congresso Nacional.

“Ao longo das investigações, foram constatados fatos, levando a perguntas que não eram respondidas por PC Farias, como ficou conhecido este empresário, nem pelas autoridades, já a ele vinculadas de alguma forma” (BORJA, 1992, p. 53),

tais perguntas, no entanto, conectaram ao longo do procedimento, PC Farias e Collor de Mello a grandes esquemas de corrupção.

“O oferecimento da denúncia foi levado a cabo pelos então Presidentes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e da Associação Brasileira de Imprensa, no dia 1º de setembro de 1992.” (TOLOMEI, 2010, p. 143).

Na peça,

pleiteou-se, a decretação de impeachment da autoridade denunciada, com o fim de levá-la a julgamento perante o Senado Federal, em virtude da prática das infrações políticas previstas nos artigos 8º, 7 – considera “crime de responsabilidade” contra a segurança nacional o ato de “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” – e 9º, 7 – o qual tipifica como “crime de responsabilidade” contra a probidade na administração o ato de “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” – ambos da Lei nº 1.079 de 1950. (TOLOMEI, 2010, P. 144).

A pretensão acusatória, resumidamente fundava-se no recebimento, por parte do Presidente da República, “bem como alguns de seus familiares (...) vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.” (ALVARES, 1994, p. 28); tráfico de influência, substanciado pela “exploração de prestígio exercida por Paulo César Farias [tesoureiro da campanha presidencial de Collor de Mello], que, como assinala o relatório da CPI, agia fazendo praça de amizade e prestígio junto ao Presidente da República” (ALVARES, 1994, p. 29); ainda na resignação do Presidente da República com o dever de verdade ao dizer “que seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios” (ALVARES, 1994, p. 30); a falta de decoro para o exercício do cargo presidencial, a frente o intenso clamor público que tomara conta do Estado, bem como por conta dos escândalos em que se inseriu o governo federal e, finalmente, por sua postura omissiva diante de esquemas de corrupção governamental ao longo de seu governo. (ALVARES, 1994, p. 31-32)

Em prosseguimento, desta maneira, no dia 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados aprovou a autorização para o Senado abrir processo com “um placar de 441 votos sim, bem acima dos dois terços exigidos pela Constituição Federal, 38 votos não, uma abstenção e 23 ausências.” (LIMA, 2005, p.20) Considerada uma votação histórica, transmitida ao vivo para todo o país pelas emissoras abertas, foi a primeira vez - e até o presente momento a única – que na

história brasileira, se procedeu ao julgamento de impeachment do Chefe do Poder Executivo Federal.

Por ser um procedimento novo aos olhos do legislativo à época, Fábio Konder Comparato, observa:

no caso Collor, o processo foi regulamentado concomitantemente pela Lei nº 1.079, pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados e por normas especiais elaboradas pelo presidente do Supremo Tribunal em função de sua autoridade como presidente do Senado durante o julgamento. (2000, p. 117)

Collor, assim que soube da instauração do processo junto ao Senado, procurou sensibilizar a população e ganhar apoio popular ao se pronunciar negando o recebimento de benefícios, justificando seus gastos pagos por seus próprios recursos, administrados por seu secretário particular, Cláudio Vieira e repassados à sua secretária Ana Acioli.

Tal manifestação, no entanto, não comoveu o Senado, que, por conseguinte, prosseguiu com o julgamento da ação.

A análise dos documentos encaminhados pela “CPMI do PC Farias”, especialmente o rastreamento dos cheques, comprovavam que os valores usados nas despesas presidenciais ou de seus familiares eram provenientes de correntistas fictícios ou das empresas Brasil Jet e EPC, ambas de propriedade do empresário Paulo César Farias, comprovando assim a denúncia de tráfico de influência e de beneficiamento pessoal apresentada junto à Câmara dos Deputados. (LIMA, 2005, p.22)

Em dezembro de 1992, ainda que Collor tenha renunciado ao seu mandato impulsionado pela repressão popular e pela conclusão do processo de impeachment, foi prolatada a sentença que atestava a condenação à pena de inabilitação para o exercício de função pública pelo período de oito anos.

4.3.1 Casos de Impeachment nas esferas Estadual e Municipal

Já abordado o procedimento do impeachment juridicamente, há de se visualizar na prática como o processo se desenrola em seus mais variados âmbitos. No presente subtítulo, pretende-se relatar os casos já ocorridos nas esferas estadual e municipal do instituto, e perceber, na prática, de que forma há a influência da política na condenação dos agentes apenados.

4.3.1.1 O caso do Governador Paulo Afonso Vieira

A iniciar, abordar-se-á, primeiramente, o caso do governador Paulo Afonso Vieira, o primeiro agente estadual – e único, até o presente momento - a ser julgado pelo cometimento de crime de responsabilidade na esfera do estado sob a égide da Constituição Federal de 1988.

Em meados de junho de 1997, o então governador de Santa Catarina, Paulo Afonso Vieira, foi denunciado pela prática de crime de responsabilidade por ter emitido letras de câmbio, que se tratavam de “552,1 mil títulos do tesouro do Estado, no valor de R\$ 605,1 milhões. Que foram emitidos com base em precatórios (dívidas do governo contraídas através de decisões judiciais) anteriores a 1988” segundo matéria do Jornal “Diário Catarinense” (2007, www.deunojornal.org.br).

Na votação da acusação, de Paulo Afonso,

os deputados aprovaram o decreto por 29 votos a 11. Mas o então presidente da Assembléia, deputado estadual Francisco Küster (PSDB), votou contra a abertura do processo por crime de responsabilidade referente ao vice-governador, José Augusto Hülse (então no PMDB). Küster foi o último a votar, e causou grande confusão em plenário. Dois deputados do PFL, Ciro Roza e Onofre Agostini, se levantaram imediatamente para mudar o voto.

Desta forma o processo de impeachment foi aberto contra o Governador do Estado de Santa Catarina, no entanto uma Liminar do Supremo Tribunal Federal mantém Paulo Afonso no poder. (DIÁRIO CATARINENSE, 2007, www.deunojornal.org.br).

Sobre o procedimento, Sérgio Borja em nota, se manifesta:

com a abertura do processo de Impeachment, no Estado de Santa Catarina, contra o governador Paulo Afonso Vieira e a anulação de alguns artigos da Constituição do estado, pelo STF, referentes ao rito processual específico, surgiu no mundo jurídico e político um grande interesse técnico no sentido de saber que rito deve ser seguido pela Assembleia para proceder o julgamento pelo crime de responsabilidade. [...] Se no âmbito federal com o affair Collor a matéria ficou bem esclarecida, no entanto, na área estadual, com relação à responsabilidade política dos governadores, existe a primeira vista, pelo menos a nível das pessoas comuns e mesmo na área parlamentar, como se fosse um grande *black hole*. (Grifos originais, 1997, <http://www.sergioborja.com.br>)

Questionado sobre a legalidade e a legitimidade do Estado para julgar o processo de impeachment do governador, Borja afirma que se fez necessária sim

uma intervenção do Poder Judiciário, afim de que “esclarecido o justo e necessário processo legal a que deve ser submetido o chefe do executivo catarinense, no seu rito, atos e prazos, com plenitude de eficácia do princípio contraditório, está apto o Tribunal Especial para fazer justiça.” (1997, <http://www.sergioborja.com.br>)

Em seu julgamento, Paulo Afonso afirma estar sofrendo um golpe político, pelo fato de seu partido não possuir maioria na assembleia. Segundo a publicação da Folha de São Paulo:

o governador Paulo Afonso Vieira afirma que não cometeu nenhuma irregularidade na emissão dos precatórios e que seu único crime é não possuir maioria na Assembleia (o PMDB tem 11 dos 40 deputados). Vieira diz confiar no "bom senso, na justiça e no compromisso democrático" da Assembleia para barrar o que chama de "golpe". (1997, <http://www1.folha.uol.com.br/>)

No entanto, “com o voto contrário de Mantelli, a abstenção do deputado Jorginho Mello (PSDB) e a ausência dos deputados Onofre Agostini e Ciro Roza (PFL)” (2007, <http://www.deunojornal.org.br/>) o processo contra Paulo Afonso é arquivado e o governador continua gozando da plenitude de seus direitos políticos.

4.3.1.2 Os casos de Impeachment de Prefeito

Já na esfera municipal, existem mais casos a serem observados. Inclusive, o primeiro caso de julgamento de impeachment do país, foi o caso do Prefeito de Santo André em São Paulo. Oswaldo Gimenez, em 1961, se tornou o primeiro chefe de um poder executivo no Brasil, a ser cassado pelo legislativo local.

O comportamento político de Oswaldo, no entanto, contribuiu para sua condenação: “o prefeito, Oswaldo Gimenez, logo após assumir o cargo, se indisputa com diretores, funcionários municipais e a maior parte dos vereadores do município.” (Direto da História, 2009, <http://cobip.pgr.mpf.mp.br/>).

Neste contexto e diante da pressão da opinião pública, no dia 2 de outubro de 1961, a Câmara Municipal de Santo André decretou o afastamento do Prefeito Oswaldo Gimenez, por em razão de indignidade e improbidade no exercício do cargo e incapacidade administrativa. (Direto da História, 2009, <http://cobip.pgr.mpf.mp.br/>).

Fato pouco documentado, apenas se sabe, que em 05 de janeiro de 1962, a Câmara Municipal se reuniu para o julgamento do ex-prefeito. Foram 30 horas de

sessão ininterrupta, no entanto, nesta mesma data, o Presidente da Câmara de Vereadores e Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, Cid Flaquer Scartezzini, “decretou a cassação do mandato de Gimenez por 21 votos a favor e somente três abstenções” (Direto da História, 2009, <http://cobip.pgr.mpf.mp.br/>).

No entanto, cumpre ressaltar, que na época não existia o decreto 201, que só fora promulgado 6 anos depois, em 1967 e definia em lei os crimes de responsabilidade do prefeito municipal. Motivo pelo qual, Oswaldo Gimenez à época fora submetido ao processo de impeachment, pelo crime que hoje seria considerado Improbidade administrativa.

Caso a ser também relatado, em maio deste ano (2015), foi afastado pelo procedimento de impeachment o prefeito de Montenegro, no estado do Rio Grande do Sul.

Conforme dita o procedimento, na data de 26 de fevereiro de 2015, um cidadão de Montenegro protocolou uma denúncia na Câmara de Vereadores, pedindo a abertura de um processo de impeachment contra o prefeito Paulo Azeredo,

no documento protocolado, o eleitor justifica que, em janeiro, a prefeitura deu início à implantação de uma ciclofaixa na pista central da Rua Capitão Cruz, uma das principais vias da cidade, sem respeitar os processos previstos em lei, como realização de projeto técnico e aquisição de materiais sem licitação, e não respeitou o plano cicloviário municipal, pelo qual a ciclofaixa não poderia passar pela Capitão Cruz. (2015, <http://zh.clicrbs.com.br/>)

Em ato contínuo, procedeu-se a votação na Câmara dos Vereadores aprovando o recebimento da denúncia, sendo sete votos a favor, e três contrários. A partir disso “foi formada uma Comissão Processante, composta por três vereadores, que investigou todos os itens denunciados pelo eleitor.” (2015, <http://zh.clicrbs.com.br/>)

O parecer elaborado pela Comissão condenou o prefeito em cinco das sete denúncias, sejam quais forem:

(1) construção de ciclovia sem parecer do Conselho Municipal de Transporte e Trânsito; (2) construção de ciclovia sem possuir um projeto técnico prévio, tampouco responsável técnico pelo projeto/execução da obra devidamente cadastrado no Conselho Profissional competente; (3) construção de ciclovia em descumprimento ao Plano Diretor de Mobilidade Urbana do Município de Montenegro; (4) compra de "calotas" mediante indevida dispensa de licitação; e (5) construção de ciclovia em local onde passará canalização da futura Estação de Tratamento de esgoto. (2015, <http://zh.clicrbs.com.br/>)

Tal parecer, ao ser encaminhado para câmara foi aprovado, e a sessão de julgamento marcada. No dia 25 de maio de 2015, Paulo Azeredo foi condenado “por oito votos a favor (incluindo dois vereadores do PDT, mesmo partido do prefeito cassado) e dois contrários” (2015, <http://zh.clicrbs.com.br/>) neste sentido, a Câmara decidiu pela cassação.

4. 4 O Impeachment da Presidente Dilma Rousseff - Um debate entre aspectos Jurídicos e Políticos para a uma possível efetivação do instituto

Em decorrência da crise política que se instaurou em nosso País, surgiu uma crescente discussão acerca da legalidade ou não de um pedido de impeachment da Presidente Dilma Rousseff. No entanto, existem duas correntes que defendem teses antagônicas fomentando o debate pró ou contra a impugnação de mandato presidencial.

Em síntese, a primeira corrente sustentada pelo jurista Ives Gandra Martins, pugna pela existência de elementos jurídicos suficientes para o pedido de impeachment da então atual presidenta. Para ele, os crimes culposos de imperícia, omissão e negligência praticados pela conduta de Dilma, tanto quando foi presidente do Conselho da Petrobras, quanto agora como presidente da República embasaria a denúncia. (2015, <http://www.conjur.com.br/>)

Ainda, em conformidade com o que se pesa na presente monografia, o ilustre jurista Ives Gandra argumenta que apesar dos aspectos jurídicos, a decisão do impeachment é sempre política, pois cabe exclusivamente aos parlamentares analisar a admissão e o mérito.

Neste íterim, Celso Antônio Bandeira de Mello corrobora afirmando que o impeachment:

é uma decisão muito mais política do que jurídica. Até deveria ser mais jurídica do que política, mas não é. É o Legislativo que decide e seria preciso que o Legislativo estivesse muito fanatizado para isso acontecer. Não é fácil contrariar a vontade do povo nas ruas. (2015, <http://www.bbc.com/>)

Ao manifestar-se que os atos praticados pela presidente, o jurista insiste que existe a demonstração da lesão ao cidadão, com seria o caso da Petrobrás, por

exemplo, onde todos os acionistas privados foram lesados, e ainda à sociedade, que como um todo é pagadora de tributos e acionista, através da União, da referida estatal, seriam suficientes para enquadrar a chefe do legislativo pela prática de crime que concerne o artigo 9, III⁶ da Lei 1079/50. (2015, <http://s.conjur.com.br>)

Afirma ainda, que

mesmo que não houvesse o dispositivo infraconstitucional - que diz menos que a própria lei suprema - seria a Lei Maior auto-aplacável e os crimes contra a probidade de administração, CULPOSOS OU DOLOSOS, praticados por quem está no comando da Nação, poderiam dar causa à abertura de eventual processo - que, reitero, é mais político que jurídico do impeachment. (Grifos originais)

Ao tratar do crime de responsabilidade cometido por Dilma Rousseff, Ives Gandra ainda sustenta que, para ele, o dolo nesse caso não é necessário. Segundo o jurista, não cabe questionar, pela ordem do texto Constitucional se o agente público é honesto ou se houve má-fé:

o primeiro aspecto a ser realçado é que o texto constitucional não discute o aspecto subjetivo de quem pratica os atos, isto é, se o autor é probo ou ímprobo, honesto ou desonesto na sua personalidade, na sua maneira de ser, e sim se, na condição de presidente, mesmo que seja um cidadão honesto e digno, praticou, por qualquer razão, atos contra a probidade. Não propriamente atos de improbidade, mas atos contra a “probidade de administração”. (Grifos originais, 2015, <http://s.conjur.com.br>)

Sustenta a tese que existam elementos jurídicos suficientes para julgar Dilma pelo cometimento de crime de responsabilidade:

quando, na administração pública, o agente público permite que toda a espécie de falcatruas sejam realizadas sob sua supervisão ou falta de supervisão, caracteriza se a atuação negligente e a improbidade administrativa por culpa. Quem é pago pelo cidadão para bem gerir a coisa pública e permite seja dilapidada por atos criminosos, é claramente negligente e deve responder por esses atos. (2015, <http://s.conjur.com.br>)

Ao analisar o caso da Petrobrás, o jurista entende que os atos fraudulentos e os desvios já são concretos, e apenas fica necessário averiguar o comprometimento de cada um dos acusados. Ao se tratar do caso da presidente Dilma Rousseff, Ives Gandra rememora que à época que começaram as fraudes investigadas, ela era

⁶ Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição (1950, <http://www.planalto.gov.br/>)

presidente do Conselho de Administração “e que, por força da lei das sociedades anônimas, tem responsabilidade direta pelos prejuízos gerados à estatal durante sua gestão.” (2015, <http://www.conjur.com.br/>)

Por outro prisma, rebatem o parecer, Lenio Streck, ex-procurador de Justiça, professor e advogado; Marcelo Cattoni, doutor em Direito e professor da UFMG; e Martonio Mont’Alverne Barreto Lima, doutor em Direito e professor da Unifor-CE, afirmando que Gandra usa a política como elemento predador do direito.

No artigo ainda, aludem que os principais predadores do Direito sejam a política, a moral e a economia. E neste sentido, criticam o jurista Ives Gandra no sentido de que “o direito não pode ser reduzido, sem as devidas mediações institucionais a um mero instrumento à disposição da política.” (2015, <http://www.conjur.com.br/>).

Ponto falho também do parecer de Ives Gandra, os colunistas do artigo insinuam que talvez o jurista compreenda mal o papel da Constituição democrática:

pois se de um ponto de vista sistêmico a Constituição é um acoplamento estrutural entre direito e política, isso pressupõe, por um lado, uma diferenciação funcional entre direito e política e, por outro, prestações entre ambos os sistemas, de tal forma que o direito legitime a política e esta garanta efetividade ao direito. Assim, a Constituição é parâmetro de validade para o direito e de legitimidade para a política. (2015, <http://s.conjur.com.br/>).

Ainda, explicam que a Constituição serve como mediação, no tempo, entre Direito e política. Ou seja, a forma com que Gandra elencou seus argumentos, pressupõe o argumento autoritário de um direito como instrumento da política:

esse é o busílis do equívoco do professor. Assim, ao invés de mediação, o que ocorre é um curto-circuito entre Direito e política no plano constitucional, chame-se isso de colonização do Direito pela política, corrupção do código do Direito pela política, ação predatória da política no Direito, ilegitimidade política ou, simplesmente, defesa de uma tese inconstitucional. (2015, <http://s.conjur.com.br/>).

Lênio Streck fomenta ainda que existe uma grande dificuldade em estabelecer um equilíbrio entre os aspectos políticos e jurídicos do processo de impeachment, mas que, elementos puramente políticos não servem para julgar um chefe do executivo pelo procedimento:

podem se falar 200 mil coisas sobre isso, mas se as pessoas não

entenderem não adianta, senão vão ficar achando que basta juntar dois terços e derrubar. Aí bate no Supremo, que faz o filtro. Senão, imaginem as Câmaras de Vereadores. É fácil ter dois terços contra. Bastaria qualquer oposição dizer: esse prefeito não dá mais, vamos impichá-lo. Mas não, tem que ter um motivo jurídico e depois somar dois terços para juntar o processo político. (2015, <http://zh.clicrbs.com.br/>)

Sob outro prisma ainda, há posicionamento que não é cabível o processo de impeachment, pelo fato de as acusações que estão emergindo contra a presidente viram de um mandato anterior e que por essa razão não se comunicaria com o atual, ainda que se tratasse de reeleição.

A base fundamental para essa assertiva, no entanto, vem do parágrafo quarto do artigo 86 da Constituição Federal, que estabelece que “o presidente, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções” (1988, www.planalto.gov.br/), acrescido ao fato de que não há previsão legal neste sentido. Ou seja, a prática de conduta típica de crime de responsabilidade para ter o condão de ensejar o processo de impeachment contra o cargo do agente público necessariamente deve ter nexos com o mandato vigente, em observância ao princípio da periodicidade dos mandatos.

Através desta discussão restou-se claro que o instituto do impeachment quando analisado na esfera da aplicação da lei ao caso concreto não deixa dúvidas ao se firmar como um instituto intrinsecamente político. No entanto, deve-se ter um certo cuidado ao alegar tal disposição, uma vez que denominado jurídico, o processo está permeado por uma formalização solene que não afasta a aplicação e a observância dos princípios aplicados ao processo jurídico.

5 CONCLUSÃO

Ante o exposto nesta monografia, é possível chegar a algumas conclusões sobre a figura do impeachment, as quais destacam-se as que seguem.

Preliminarmente, não restam dúvidas de que o procedimento de impeachment surgiu na Inglaterra Absolutista marcada por um caráter empiricamente criminal. Em congruência com os anseios da época, o instituto nasceu como uma forma de limitar os poderes da autoridade máxima do reino. No entanto, em meio a sobreposição do impeachment sobre a evolução política da sociedade, o instituto teve que se moldar para atender às necessidades que foram surgindo com os novos sistemas de governo.

Na sequência, o procedimento fundamentou-se no sistema jurídico norte-americano como uma figura mais politizada, traçando um momento histórico onde foi possível visualizar uma separação entre a esfera política de responsabilização do Estado e a pretensão punitiva criminal. Nos Estados Unidos a instauração do processo de impeachment criou bases e serviu como objeto de inspiração para instituir o se conheceria por impeachment no Brasil.

Ao longo da história do país, no entanto, o impeachment se mostrou como um dos institutos mais afetados pela instauração de cada uma das Cartas Magnas vigentes. Foi através delas que se pôde traçar uma linha histórica do instituto, que pendeu, em seu início, a uma linha criminal tal qual fora o impeachment na Inglaterra monárquica. Ao evoluir da sociedade e da política no país, o procedimento do Impeachment conquistou mais espaço e visibilidade jurídica, chegando até a figura que é hoje.

A seguir, merece destaque a observação sobre os crimes de responsabilidade e sua natureza intrinsecamente política, que urge no procedimento como princípio norteador da conduta que será ou não, julgada pelo rito do impeachment. Tal premissa é retirada do fato de a punição não ultrapassar a esfera política dos direitos do indivíduo condenado, que será afastado do cargo público por ordem do processo de impeachment.

Não obstante penderem para o viés político de sua natureza, contudo, servem ainda como margem delimitadora do instituto do impeachment. Pois diferente do que acontece no sistema jurídico americano, no Brasil, é necessário que o agente pratique o ato tipificado da conduta descrita na Lei para ser punido com o

afastamento do cargo.

No tocante ao procedimento jurídico há a necessidade de ressaltar a complexidade e morosidade que resulta a aplicação da lei ao caso concreto, não obstante a especificidade do instituto, ainda, faz-se uma inversão nos papéis dos Poderes. Como se descreveu ao longo do trabalho, apesar de o Poder Legislativo não possuir a prática da competência de julgar, no entanto, ainda se mostra como o foro mais adequado para proceder ao julgamento do processo de impeachment.

Presidido pelo Chefe do Poder Judiciário da esfera competente ao julgamento – federal, estadual ou municipal - a presença deste terceiro poder legitima o procedimento como produto de ordem jurídica, exercendo o papel de assegurador da legalidade do processo.

No entanto, tal ato do legislador não dirimiu as discordâncias sobre a natureza deste instituto que se faz político desde sua tipificação criminal até a sanção aplicada. Como pode ser observado ao longo do trabalho, a natureza política do instituto o acompanha desde seus precedentes históricos e é inerente ao procedimento.

Fato que dificilmente conseguirá ser desvinculado do processo, o impeachment como configurado no ordenamento jurídico brasileiro se apresenta como procedimento de natureza incontestavelmente política, no entanto, revestido de uma solenidade tão específica que muito se aproveita do caráter do processo judicial.

Elementos inerentes ao processo, o princípio do contraditório e da ampla defesa se fazem presentes também ao longo processo de impeachment, ressaltando o julgamento como ainda mais maleável e com maior gama de possibilidades no tocante à defesa do agente acusado, a observância do princípio confere ao processo jurídico, a legalidade do procedimento.

Ao tratar do instituto do impeachment como figura política, a discussão trazida entre os juristas Ives Gandra e Lênio Streck muito acrescentou ao presente trabalho. Uma vez que se entenda o viés político do procedimento, a premissa de que seria instaurado o processo de impeachment contra o agente que se encontra abalado no plano político, no entanto, não se faz juridicamente plausível. Ou seja, uma crise política fomentada pelo clamor social e o simples desejo de retirar um chefe do executivo do poder nunca serão suficientes para tornar possível o impeachment da

referida autoridade pública.

Retirar uma autoridade política do poder pelo procedimento do impeachment, eleita democraticamente, no entanto, não é mero ato discricionário sujeito a elementos subjetivo. Como já muito destacado, a instauração do instituto apenas se dará, caso o agente público cometa o delito tipificado como crime de responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ALVARES, Elcio. *A Comissão que Processou o Impeachment*. Brasília: Senado Federal, 1994.

BASTOS, C.R.; MARTINS, I. G. da S. *Comentários a Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988.

BOBBIO, Norberto. *O Futuro Da Democracia*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da Democracia Participativa. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

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

BORJA, Sérgio. *Impeachment nos Estados*. Porto Alegre, RS, 02 jun. 1997. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:v9z9BDhcbsIJ:www.sergioborja.com.br/SITE_ANTIGO_UFRGSS/IMPEACHMENT%2520NOS%2520ESTADOS.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>. Acesso em: 18 out. 2015.

BRASIL. Carta Monárquica de 1824. *Constituição Política do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Constituição Federal de 1891. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 18 set. 2015.

_____. Constituição Federal de 1934. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 22 set. 2015.

_____. Constituição Federal de 1937. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 23 set. 2015.

_____. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 10 out. 2015.

_____. Lei de 15 de Outubro de 1827. *Registro de Cartas, Leis e Alvarás da Secretaria de Estado dos Negócios do Império*, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 11 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: Resolução nº 17, de 1989. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015

_____. Regimento Interno do Senado Federal: Resolução n. 93, de 1970. *Diário Oficial Da União*, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/SF/1970/93_1.htm>. Acesso em: 05 jun. 2015.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. São Paulo: Saraiva 1992.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal Comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 1948.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica Dos Direitos Humanos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COULANGES, Fustel de. *A Cidade Antiga: Estudos Sobre o Culto, o Direito, as instituições da Grécia e de Roma*. São Paulo: Hemus, 1975.

COTRIM, Gilberto Vieira. *História e Reflexão*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CRETELLA, José Júnior. *1000 Perguntas e Respostas de Direito Constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CRETELLA, José Júnior. *Do Impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

DIÁRIO CATARINENSE. Florianópolis. Diário. Disponível em: <<http://www.deunojornal.org.br/materia.php?mat=170071>>. Acesso em: 28 out. 2015.

DIRETO DA HISTÓRIA. Brasília. Trimestral. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:w5nITYgabMsJ:cobip.pgr.mpf.mp.br/boletins-eletronicos/direto-da-historia/BDH04+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>>. Acesso em: 28 out. 2015

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos da América de 1787. *Biblioteca Virtual de Direitos Humanos*, São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>> Acesso em: 23 out. 2015.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores: Decreto-Lei nº 201/67, comentários, legislação, jurisprudência de acordo com a Constituição Federal de 1988. 7 ed. São Paulo: Edipro, 1996.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de Responsabilidade: do Impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

LIMA, George Marmelstein. *O Impeachment de Governador do Estado*, Ceará, 02 dez. 2009. Disponível em: <<http://direitosfundamentais.net/2009/12/02/impeachment-de-governador-do-estado/>>. Acesso em: 25 out. 2015.

HOBBS, Thomas. *Os Elementos Da Lei Natural E Política: Tratado Da Natureza Humana, Tratado Do Corpo Político*. São Paulo: Ícone, 2002.

LÔBO, Edilene. *Julgamento de Prefeitos e Vereadores*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. 2. ed. Campinas: Millennium, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

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

MENDONÇA, Eduardo. *Impeachment: o Direito Constitucional Fora dos Tribunais*. Brasília, 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://jota.info/impeachment-o-direito-constitucional-fora-dos-tribunais>>. Acesso em: 30 out. 2015.

MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REVISTA DOS TRIBUNAIS. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

REVISTA TRIMESTRAL DE JURISPRUDÊNCIA. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 1999.

REVISTA FORENSE. Rio de Janeiro: Forense, v. 125, 1949.

REVISTA FORENSE. Rio de Janeiro: Forense, v. 148, 1953.

RICCITELLI, Antonio. *Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar*. Barueri: Minha editora, 2006.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. *Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do presidente renunciante*. In: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. *A OAB e o impeachment*. Brasília: OAB, 1993.

SALLUM, B.; PAIXÃO E CASARÕES, G. S. *O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo*. In: _____. São Paulo: Revista de Cultura e Política, 2011 p.163-200.

SCHMIDT, Maria Cecília. *Impeachment aplicável ao Presidente da República*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1362, 25mar. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9653/impeachment-aplicavel-ao-presidente-da-republica/4>>. Acesso em: 23 out. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SKIDMORE, Thomas. *A queda de Collor: uma perspectiva histórica*. In: ROSENN, Keith S. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito constitucional*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

TOLOMEI, Fernando Soares. *Do Julgamento Do Presidente Da República Por Crimes De Responsabilidade*. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2010.

ZERO HORA. Porto Alegre. Diário. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/05/o-que-levou-ao-impeachment-do-prefeito-de-montenegro-4768024.html>> Acesso em: 28 out. 2015.