



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
**PRÓ-REITORIA DE ENSINO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**  
**CAMPUS DE SOUSA**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO E SERVIÇO SOCIAL**  
**COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO**

**LUCAS VIALI BATISTA MIRANDA**

**DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*: RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO**  
**EXECUTIVO FEDERAL COMO GARANTIA DA ORDEM JURÍDICA**  
**CONSTITUCIONAL**

**SOUSA - PB**

**2016**

**LUCAS VIALLI BATISTA MIRANDA**

**DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*: RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO  
EXECUTIVO FEDERAL COMO GARANTIA DA ORDEM JURÍDICA  
CONSTITUCIONAL**

Trabalho Monográfico para Conclusão de Curso apresentado no Curso de graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Campus Sousa, da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Osmando Formiga Ney

**SOUSA - PB**

**2016**

**LUCAS VIALLI BATISTA MIRANDA**

**DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*: RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DO  
EXECUTIVO FEDERAL COMO GARANTIA DA ORDEM JURÍDICA  
CONSTITUCIONAL**

Trabalho Monográfico para Conclusão de Curso apresentado como exigência para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, à Comissão Julgadora designada pelo colegiado do curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Campus Sousa, da Universidade Federal de Campina Grande.

Sousa, 22 de dezembro de 2016.

**BANCA EXAMINADORA**

Osmando Formiga Ney.  
Professor Orientador - UFCG - CCJS

Me. Eduardo Jorge Pereira de Oliveira  
Professor UFCG - CCJS

Leonardo Figueiredo de Oliveira  
Professor UFCG - CCJS

Dedico este trabalho monográfico:

Ao meu irmão, Victor Guilguer (*in memoriam*), que em suas últimas palavras disse: “*Lucas, estude sempre*”.

## AGRADECIMENTOS

Ao nosso bom e grandioso Deus, como primícias de toda a criação, sem a qual nada conseguimos neste perene solo.

À minha mãe, Luciana, que com sua singeleza e verdade me ensinou que as coisas de Deus têm propósitos que precisam ser cumpridos neste mundo, suas orações e conselhos restarão guardados no mais íntimo de meus sentimentos.

À minha família, do mais íntimo ao mais remoto parente, que é a base de toda a minha formação moral, social e cristã, que jamais hesitou em torcer pelo meu sucesso.

Ao CCJS e a todos os professores e servidores por terem contribuído significativamente com minha formação humana e profissional, nesses cinco anos de graduação.

Ao meu orientador, Professor Osmando Ney, que incansavelmente atendia-me sempre com presteza e zelo para com o bom andamento deste trabalho.

À minha amiga e ora namorada, Rayanne Medeiros, que com amor e muito carinho soube me compreender e me cobrar disciplina e dedicação para a consecução de meus objetivos.

Aos meus amigos, do convívio pessoal, social, de trabalho e da Universidade, que dedicaram suas orações e energias positivas para que fosse possível vencer esta tão suada e difícil caminhada.

Nossas dúvidas são traidoras e nos fazem perder o que, com frequência, poderíamos ganhar,  
por simples medo de arriscar.

William Shakespeare<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Apud* Fernanda Marinela, em nota à sua quinta edição. MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013.

## RESUMO

O ordenamento jurídico brasileiro embasado na adoção do sistema republicano, democrático e presidencialista como forma de proteção da ordem jurídica e constitucional fez adesão ao instituto do *impeachment*, com adaptações em relação ao modelo britânico e norte-americano. Esse processo de deposição dos mandatários que agiram em desconformidade com os preceitos da lei e/ou não tiveram compromisso algum com o bem-estar social e com os bens jurídicos públicos é uma garantia presente no Estado de Direito, onde ninguém ocupa posição de imunidade aos efeitos da lei. Tal instituto é, portanto, sucedâneo desses princípios, e sua presença no ordenamento jurídico pátrio é consequência prática disso, além de ter como finalidade precípua a defesa do ordenamento jurídico-constitucional, deve expurgar àqueles que atentarem contra tais disposições, o que evidencia sua característica de instituto jurídico; quanto ao órgão de julgamento e às convicções dos julgadores têm-se o critério político que é adotado pelo *impeachment*, o que ressalta a natureza jurídica de um processo político e jurídico, simultaneamente. É bem verdade que a queda do Chefe do Executivo numa república como a brasileira só poderia ocorrer por essa via, já que é descabido o voto de desconfiança no presidencialismo. Assim, é imprescindível que se discuta a sua viabilidade, os fundamentos fáticos e jurídicos que possam servir como base para a destituição do Presidente da República, de tal modo que se insurgem várias teorias para tratar da natureza jurídica do instituto do *impeachment*, cada qual com seus fundamentos e interpretações, mesmo que desentoadas da realidade jurídica ou do fundamento que originou tal instituto. De igual modo, procurou-se apresentar argumentos que evidenciem a importância deste instituto para a defesa da ordem jurídica e constitucional, uma vez que possibilitará a devida punição ao chefe do executivo que cometeu delitos funcionais. Pretende-se, assim, analisar o instituto do *impeachment* no ordenamento jurídico pátrio, considerando seu embasamento constitucional e legal, seu alicerce na história brasileira e mundial, discorrendo a cerca de qual seja a sua natureza jurídica, hipóteses de delitos, características e peculiaridades; considerando a ocorrência de dois processos fáticos na história jurídica brasileira: Fernando Affonso Collor de Mello, em 1992, e de Dilma Vana Rousseff, em 2016. Destarte, é característica do estudo dos institutos jurídicos e elemento essencial do intérprete a extração do máximo de precisão da real intenção do legislador em prevê-los no ordenamento jurídico, conceituando-os em conformidade com seu surgimento ao longo da história, considerando as modificações oriundas dos mais diversos aspectos. De igual modo, é essa a pretensão ao se analisar esse instrumento, considerando sua presença nas codificações modernas, desde a Magna Carta do Rei João *Sem Terra*, passando pela Constituição Americana de 1787 e chegando até as Constituições brasileiras, em especial, após a adoção da República e da redemocratização do Brasil. Com escopo de limitar a atuação das autoridades, que antes agiam sem limites e de acordo com suas satisfações, e, agora, com o advento da República tem que se submeter aos ditames legais, quando da investidura de cargo ou função pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** República. Presidencialismo. *Impeachment*.

## ABSTRACT

The Brazilian legal system based on the adoption of the republican, democratic and presidential system as a form of protection of the juridical and constitutional order joined the institute of impeachment, by adaptations related to the British and North American models. The process of remove agents who acted in disagreement with the precepts of the law and/or had no commitment to social welfare and public legal rights is guaranteed by the rule of law which certifies that no one occupies a position of immunity to the effects of the law. Such institute is therefore subsequent to these principles, and its presence in the country's legal system is a practical consequence of this. Besides its primary purpose of defense the legal-constitutional order, it must expel those who attempt against such provisions, which shows its characteristic of legal institute. In the regard of the trial and the convictions of the judges, the political criterion is adopted by impeachment, which emphasizes the legal nature of both a political and juridical process simultaneously. It is true that the displacement of the executive chief in a republic like the brazilian one could only occur in this way, since the vote of distrust in presidentialism is out of order. Thus, it is essential to discuss the viability, the factual and juridical foundations that could serve as a basis for the removal of the president of the republic, in order that several theories appear to deal with the legal nature of the institute of impeachment, each on with its foundations and interpretations, even if those are in disagreement with the legal reality or the foundation that originated that institute. It was tried to present arguments that show the importance of this institute for the defense of the juridical and constitutional order, since it will allow the right punishment to the head of the executive who committed functional crimes. The aim is to analyze the institute of impeachment in the legal order of the country, considering its constitutional and legal basis, its foundation in brazilian and world history, and discussing about its legal nature, hypotheses of crimes, characteristics and peculiarities; taking in account the occurrence of two factual processes in brazilian legal history: Fernando Affonso Collor de Mello, in 1992 and Dilma Vana Rousseff, in 2016. Thereby, it is characteristic of the study of the legal institutes and essential element of the interpreter to extract the maximum of precision from the real intention of the legislator to predict them in the legal system, conceptualizing them according to their emergence throughout history, considering the modifications from the many different aspects. Likewise, this is the pretension into analyzing this instrument, considering its presence in modern codifications, since the Magna Carta from the king João Sem Terra, through the American Constitution of 1787 and reaching the Brazilian Constitutions, especially after adoption of the Republic and the redemocratization of Brazil. Reaching to limitate the action of the authorities, who previously acted without limits and according to their satisfactions, and actually, due to the advent of the Republic, has to be submitted to the legal dictates, when those are investiture in a public position or function.

**KEYWORDS:** Republic. Presidentialism. Impeachment.



## **LISTA DE ABREVIATURA E DE SIGLAS**

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AGU – Advogado-Geral da União

CC – Código Civil

CF – Constituição Federal

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DF – Distrito Federal

MC – Mandado de Segurança

Min. – Ministro

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

RI/CD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RI/SF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	11
2 NOÇÕES DA TEORIA GERAL DO ESTADO E SUAS CARACTERÍSTICAS .....	14
2.1 Formas de Estado .....	15
2.2 Formas de Governo: República e Monarquia.....	17
2.3 Sistemas de Governo: Parlamentarismo e Presidencialismo.....	20
2.4 Princípio da Separação de Poderes e a Teoria dos Freios e Contrapesos.....	23
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM E O PROCESSO HISTÓRICO-EVOLUTIVO DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHEMNT</i> .....	28
3.1 Etimologia .....	28
3.2 Conceito.....	30
3.3 Origem e Evolução Histórica .....	30
3.3.1 Inglaterra.....	31
3.3.2 Estados Unidos da América.....	33
3.3.3 Brasil.....	36
4 DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL E LEGAL DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT	40
4.1 Aspectos Constitucionais.....	40
4.1.1 Acepção do termo “crimes de responsabilidade” .....	40
4.1.2 Natureza Jurídica do Instituto do <i>Impeachment</i> .....	42
4.1.3 Hipóteses constitucionais de responsabilização .....	47
4.1.4 Juízo Competente de Admissibilidade: Câmara dos Deputados .....	51
4.1.5 Juízo Competente de Julgamento: Senado Federal .....	54
4.1.6 Da aplicação das sanções constitucionais.....	58
4.2 Aspectos Legais.....	60
4.2.1 Princípio da Recepção e a Lei 1.079 de 1950.....	60
4.2.2 Definição dos sujeitos ativos e passivos.....	61
4.2.3 Aplicação subsidiária dos Regimentos Internos e do Código de Processo Penal ...	62

4.3 Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 e possibilidade de recurso ao Supremo Tribunal Federal .....	63
4.4 Legitimidade do Sucessor.....	65
4.5 Processos instaurados sob a vigência da Constituição Federal de 1988.....	67
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	73
REFERÊNCIAS .....	76

## 1 INTRODUÇÃO

A República, origem que remota ao latim *res publicae*, é uma estrutura política de Estado, diametralmente oposta a Monarquia, na medida em que suas características se contrapõem, pois, enquanto na primeira vigora a responsabilidade do mandatário, a eletividade, a temporalidade e a origem do poder advém do povo; na segunda há predomínio da vitaliciedade e da não responsabilização pessoal pelos atos praticados, além de o poder derivar da vontade divina ou da hereditariedade.

A primeira Constituição brasileira deriva da época do Império, em 1824, onde a forma de Estado era Unitária, e o poder era exercido pelo Imperador Dom Pedro I, que inclusive criou o Poder Moderador, em uma demonstração de concentração absoluta e exclusiva de governar.

Em 1889, ocorreu a Proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca, e como consequência do seu advento, o ordenamento jurídico pátrio passa a vigora com o *imperium legis*, onde todas as pessoas estão sob a subordinação da Lei.

A *res publicae* e os interesses públicos são superiores às vontades dos particulares, e isso sugere dos agentes públicos mais cautela e bastante lealdade ao que dispõe a ordem jurídica, até porque por força do princípio da legalidade, aos particulares é permitida a prática de qualquer conduta não vedada pela lei, como se extrai do art. 5º, II, Constituição Federal, enquanto que, para os agentes públicos é exigida a fidelidade às disposições legais, bem assim é o que dispõe o art. 37, *caput, fine*, da Carta Suprema.

A inobservância de preceitos legais implica na prática de delitos, que são atos atentatórios ao ordenamento jurídico, que no caso *sub examine*, são praticados pelo Chefe do Executivo Federal, e que não podem ser desconsiderados ou relevados em hipótese alguma, principalmente, com base em princípios que venham a mitigar as condutas, na medida em que a utilização do princípio da insignificância ou bagatela; da desconsideração das apropriações de uso, por agentes públicos e a celebração de acordos, judiciais ou extrajudiciais, não podem ser utilizadas com o pretexto de impedir a punição educativa e rigorosa do agente público.

Considerar que o mandatário da União possui um quadro de servidores qualificados para seu assessoramento nos mais variados assuntos, instruindo-o em suas condutas, o que faz concluir que as escusas, sob esse prisma, são desfavoráveis ao Presidente da República.

Para que se compreenda como se procede a deposição do Chefe do Executivo no presidencialismo é necessária que sejam feitas algumas distinções em relação ao parlamentarismo, pois enquanto neste o chefe de Estado e de governo são pessoas diferentes, monarca e primeiro-ministro, respectivamente, sendo que o último é eleito pelo Parlamento, em eleição indireta e sua deposição se dá pelo voto de desconfiança do Parlamento, sem que para isso, necessariamente tenha cometido algum delito; no outro, o chefe de Estado e o chefe de Governo é exercido, simultaneamente, pelo Presidente da República, onde sua escolha se dá pelo voto direto da população e sua deposição por intermédio de um processo de *impeachment*, quando do cometimento de ‘crimes de responsabilidade’.

Para isso, pretende-se debruçar mais atenção nessa evolução histórica-constitucional, considerando o instituto como uma consequência natural da adoção da República, que condiciona a atuação de todos os nacionais aos preceitos normativos, sem exclusões, com a finalidade de proteger o sistema constitucional e a segurança jurídica das relações, para isso foi dedicado o capítulo primeiro, para discutir então alguns aspectos do Estado.

Nesse íterim, discutir-se-á no segundo capítulo desta obra, os aspectos históricos do instituto, destacando-se a necessidade de sua presença no direito brasileiro, sua origem etimológica e histórica, tanto no direito comparado, como na história constitucional brasileira, desde a Constituição do Império até a atual Carta Magna.

Por fim, no último capítulo cuidou-se em discutir a natureza jurídica, sua previsão, hipóteses e fundamentações constitucional e legal, bem como a disposição dos dois processos instaurados ao longo da Carta Magna atual.

Cumprir esclarecer que tal processo se distingue dos demais que são praticados no âmbito do Poder Judiciário, exatamente porque tal instituto é um sucedâneo da teoria de freios e contrapesos, onde as condutas dos poderes independentes da República são fiscalizadas por mecanismos de controle político de outros poderes, em uma perfeita harmonia de convivência.

Destarte, discutir sobre a natureza jurídica do *impeachment*, seu processo histórico-evolutivo, na história constitucional brasileira, bem como seu surgimento na Inglaterra e posteriores modificações nos Estados Unidos, sua aplicabilidade e viabilidade jurídica é tarefa necessária para a melhor compreensão sobre a matéria, para isso utilizou-se os métodos: histórico-evolutivo, quando da análise do instituto ao longo da história brasileira e

internacional, e o exegético-jurídico, uma vez que será analisada a legislação jurídica correlata ao tema, considerando suas estipulações.

Neste trabalho monográfico foi utilizado como técnica de pesquisa a modalidade de documentação direta, por meio das quais foram feitas pesquisas bibliográficas e documentais que fundamentam a defesa do trabalho, quais sejam, as doutrinas existentes sobre o tema e a legislação pertinente, bem como revistas e periódicos jurídicos que cuidam da abordagem temática, em meio físico ou digital, debruçando-se na análise do tema e tendo como norte alcançar os objetivos propostos, quais sejam: compreender o instituto do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro com fundamento na Constituição Federal e, em especial às previsões da legislação infraconstitucional da Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950 e dos necessários esclarecimentos após o julgamento da ADPF 378/STF.

## 2 NOÇÕES DA TEORIA GERAL DO ESTADO E SUAS CARACTERÍSTICAS

No deslinde desse estudo são necessários alguns esclarecimentos sobre a concepção de Estado no mundo moderno, razão pela qual será dedicada especial atenção nesse primeiro capítulo, apesar de saber que tal conceituação é bastante complexa de ser analisada<sup>2</sup>, mas que a partir de seus atributos ou elementos, a abordagem fica mais próxima aclarada, conforme as considerações de Dalmo Dallari:

A noção de poder está implícita na soberania, que, no entanto, é referida como característica da própria ordem jurídica. A politicidade do Estado é afirmada na referência expressa ao bem comum, com a vinculação deste a um certo povo, e, finalmente, a territorialidade, limitadora da ação jurídica e política do Estado, está presente na menção a determinado território. (DALLARI, 2013, p. 122).

Portanto, povo, território e governo são elementos indispensáveis para a caracterização do Estado, que por sua vez é dotado de soberania e de personalidade jurídica, no caso, de Direito Público, conforme dicção do art. 41, CC, tendo atuação nos mais variados campos: público e privado, interno e externo, com obrigações e direitos, além de possuir três Poderes constituídos, com funções e atribuições definidas constitucionalmente.

O Estado é composto de princípios-bases, que funcionam como alicerce para todo o ordenamento jurídico e servem para balizar a atuação dos representantes estatais e dos intérpretes, proporcionando unidade e harmonia, além de preservar as disposições relativas ao Estado de Direito, adotado pelo Brasil.

Tais princípios-bases estão esculpidos, explícito ou implicitamente, na *Lex Mater*, principalmente, os que se relacionam com os princípios fundamentais da República brasileira, que contém disposições expressas da organização do poder do Estado: forma de Estado, forma de governo e sistema de governo, objeto desta análise.

É salutar destacar a importância da abordagem dos aspectos característicos do Estado, pois a preponderância de uma dessas formas implica, necessariamente, em qual será o mecanismo de controle político adotado por tal país.

---

<sup>2</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 122.

## 2.1 Formas de Estado

As formas políticas-institucionais ou formas de Estado se fundamentam no território geográfico de dado país, bem como nas suas raízes culturais, tendo uma organização política determinada com divisão do exercício do poder político.

Assim, têm-se o Estado Unitário, com marcas características de centralização de Poder em um corpo central e exclusivo de decisão, de dada autonomia, porém advinda da delegação ou com pequenas descentralizações subordinadas, é perfeitamente indicada para pequenos territórios, além de ser bastante comum nos países do Velho Continente. Em nossa história constitucional já foi utilizada, exatamente na primeira constituição, a Imperial de 1824, que possuía ainda o Poder Moderador nas mãos do Imperador Dom Pedro I, enfatizando tal exclusividade de decisões.

Na intermediação entre Estado Unitário e Estado Federal têm-se o Estado Regional, pouco usual, mas que já foi adotada na Espanha e na Itália, esta forma ampliou, significativamente, o grau de descentralização política prevista no Estado Unitário.

Em linha de soberania absoluta dos Estados se encontram as Confederações, onde os entes não possuem apenas autonomia, mas sim soberania em relação aos demais, pode-se entender como uma associação de federações, apesar de inúmeras discordâncias<sup>3</sup> quanto a sua classificação como forma de Estado, apesar de ter sido adotada na Alemanha, Suíça e Estados Unidos.

Em posição diametralmente oposta, o Estado Federado possui como características marcantes o bicameralismo no Legislativo central, um órgão de cúpula do Judiciário, a repartição de receitas e, principalmente, a descentralização do poder e da administração, com seus entes menores que possuem dada autonomia: administrativa, legislativa, de governo e financeira, onde a União concentra o poder central e os outros entes menores concentram os poderes regionais e locais, como destaque desta forma de Estado tem-se o Canadá, reconhecidamente um modelo moderno de Federação.

Em relação ao Brasil têm-se: estados-membros com poder regional, Municípios com poderes locais e o Distrito Federal, que é um ente híbrido, com competências regionais e locais, em virtude da vedação de sua divisão em Municípios (art. 32, caput, CF/88). Cumpre esclarecer que o constituinte originário inovou neste aspecto, pois incluiu os municípios entre

---

<sup>3</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 61 e 66.



os entes federativos, uma peculiaridade, pois diverge do modelo norte-americano, porém sem representação na União, uma anomalia, se considerarmos a representação dos Estados, no Senado Federal, observe o tratamento dado por Bulos:

Sem desmerecer a grande importância dos Municípios, parece-nos que o Texto de 1988 exagerou ao incluí-lo no enlace federativo, alijando o modelo lógico-jurídico de federação e deturpando a Teoria Geral do Federalismo, que sempre previu uma *federação de Estados*, e não uma *federação de Municípios*. (BULOS, 2012, p. 932).

Apesar disso, tanto os Municípios, como a União, os Estados-membros e o Distrito Federal fazem parte do Estado Federado, sendo entes autônomos, mas a República Federativa do Brasil, que representa o Estado Federal, é soberana.

A Federação brasileira segue os padrões do modelo estadunidense de 1787, sendo que no caso desta, foram os estados-membros que abdicaram de suas soberanias para formarem um Estado Federal, e no caso do modelo brasileiro, que partindo do Estado Unitário, de 1824, chegou-se a divisão em entes federativos, com a Constituição de 1891, com todas as influências empregadas por Ruy Barbosa.

Para melhor compreendê-la é necessário saber sua origem etimológica, assim, a Federação advém do latim *foederis* e significa pacto, aliança, e neste caso, significa elo entre membros, dentro de uma unidade, ou seja, os estados-membros e os municípios são os membros de um corpo unitário que é a federação, é um *pluribus in unum*, regidos por um documento único, que é a Constituição.

A Constituição Federal de 1988 adotou a federação como forma de Estado, expressamente previsto no art. 1º, *caput*, constituindo-se inclusive *ad eternum*, por ser uma cláusula pétrea, sendo impossível a segregação dos entes (art. 60, § 4º, I, CF/88), o *vinculum ou pactum foederis* entre os entes é indissociável e é combatida por meio de intervenção federal (art. 34, VII, a, CF/88), assim conclui Bulos (2012, p. 916) que: “*Pelo princípio da indissolubilidade do pacto ou vínculo federativo União, Estados, Distrito Federal e Municípios não podem ser separados do Estado Federal, abrindo mão de suas respectivas autonomias para formar centros independentes de poder*”.

A divisão interna da federação brasileira consta da disposição do art. 18, CF/88, e é a partir desse disciplinamento que é possível determinar o âmbito de atuação de cada

mandatário, para que assim se possa discorrer sobre os atos que lhe são necessários praticar e, em caso de desvirtuamento determinar as punições necessárias para repelir os ataques à ordem jurídica. Essa repartição de competências e/ou atribuições está centrada na obediência dos ditames constitucionais e legais, principalmente, por força do princípio da simetria federativa ou da repetição obrigatória, mas sem que para isso se constitua uma hierarquia entre estes membros.

Em relação ao modelo federalista adotado no Brasil cumpre destacar que o Presidente da República é o responsável pela escolha dos Ministros de Estado, que são seus auxiliares (art. 76, *caput*, CF/88), e pelo planejamento das políticas de seu governo, de tal modo que as atuações dos Ministros devem estar em perfeita sintonia com as determinações do Chefe do Executivo, e quando agirem em desconformidade, o mandatário também terá responsabilidades por tais atos desleais à coisa pública.

Assim, como no Estado Federal é predominante a descentralização administrativa, com certos graus de liberdade de atuação, a sua adoção exige maior controle de atuação política, pois o exercício do poder pelo Presidente da República e seus auxiliares têm consequências jurídicas, já que ambos atuam na direção da Administração Federal, podendo assim, *contrario sensu*, responder por ‘crimes de responsabilidade’.

Logo, a adoção do federalismo constitui um parâmetro fundamental de controle do poder político, pois limitam a atuação única e exclusiva do poder central, que pode se tornar ditatorial, além de favorecer o princípio democrático, como assevera Dallari (2013, p. 256): “*essa forma de Estado, com seu governo peculiar, demonstrou ser capaz de dificultar, ainda que não impedir, a acumulação de poder num só órgão, dificultando por isso a formação de governos autoritários*”.

## **2.2 Formas de Governo: República e Monarquia.**

As formas de governo estabelecem o *modus* de relacionamento entre o povo e seus representantes, além de organizar o poder do Estado, que varia de acordo com cada país, mas que a partir de suas características básicas e genéricas é possível determinar qual modelo foi adotado, seguindo padrões de comportamento que se apoiam na evolução política das sociedades.

Assim, formas como: tirania, despotismo, totalitarismo e ditadura não serão abordados neste trabalho, pois estão alicerçados em modelos de uso preponderante da força, sem a contribuição evolutiva da política das sociedades, conclui Dalmo de Abreu Dallari (2013, p. 223): “*Dessa maneira, seria inútil estudá-los, porque eles não obedecem a outra lei que não a da força. Basta, portanto, mencioná-los como regimes de força [...]*”.

Tendo mencionado, e esclarecendo sua exclusão, parte-se para a análise das formas que se fundamentam nesse processo evolutivo natural, chamada de formas normais de governo<sup>4</sup>.

Assim, com Aristóteles, em seu livro *A Política*<sup>5</sup>, é concebida a primeira classificação das formas de governo, considerando o número de participantes do governo, são elas: *monarquia ou realeza*, apenas um governante; *aristocracia*, reduzido grupo de governantes; e *república ou democracia*, multidão de governantes, o próprio povo. Essas formas normais podem se degenerar dando lugar aos modelos de uso preponderante da força, assim: realeza se tornaria tirania; aristocracia, em oligarquia; e república, em demagogia.

Com Machiavelli<sup>6</sup> adveio à bipartição, até hoje utilizada, Principado e República, para ele a dominação, opressão e a resistência a tal dominação decorre da natureza humana e das relações entre os grupos sociais, o que gerou uma anarquia foram os ciclos de poder que se degeneraram, para que isso pudesse ser resolvido era necessário o surgimento de um Príncipe, considerado virtuoso e com capacidade para fundar o Estado. E conclui: “*os Estados e soberanias que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados*”, assim surgem às formas de governo até então utilizadas do mundo moderno. (WELFFORT, 2006)

Em arremate, Montesquieu, em *De L'Esprit des Lois*<sup>7</sup>, considera existir três formas de governo, que são: republicano, monárquico e despótico. Como a forma despótica é anormal, pois utiliza da força, não será abordada, mas tão somente, as espécies: republicana e monárquica. Portanto, em um governo republicano, o poder soberano está concentrado nas mãos do povo ou de parte desse povo, já no poder monárquico, o poder se concentra nas mãos de apenas uma pessoa, seguindo os ditames legais fixados.

---

<sup>4</sup> DALLARI, 2013, p. 223.

<sup>5</sup> ARISTÓTELES, A Política, Livro III, cap. V.

<sup>6</sup> WELFFORT, 2006, p. 20.

<sup>7</sup> WELFFORT, 2006, p.127.

Após essas considerações básicas das varias concepções de formas de governo e baseada nas formas clássicas, república e monarquia passa-se a análise de suas características, considerando que a adoção de uma ou de outra forma implica na escolha de mecanismos de controle do poder político, objeto destacado por esse trabalho.

Na monarquia predomina-se a vitaliciedade do governante, que recebeu o poder advindo de seus parentes, pela simples participação na linha sucessória de seu antecessor, por meio da hereditariedade ocorre à substituição do monarca, que por sua vez é totalmente irresponsável por seus atos perante qualquer outra autoridade.

Há quem defenda que tais governantes são os mais preparados para o exercício do poder, principalmente, considerando a educação preparatória que recebem, e por estarem acima de qualquer disputa pelo poder, o que faz concluir que os riscos de insucesso são reduzidos, porém na monarquia não parece existir o predomínio da vontade popular, pois suas convicções são bastante subjetivas e não considera a ordem jurídica como fundamento para a tomada de decisões, o resultado é o baixo número de países que a adotam como forma de governo.

Em contraposição a esse modelo tem-se a República, com características extremamente adversas da Monarquia, predomina, portanto, a eletividade, em uma clara permissão da participação soberana do povo, a temporalidade dos mandatos, mesmo com a adoção da reeleição, tal característica não foi abandonada, possibilitando a alternância temporária de pessoas e de convicções políticas, além da responsabilidade pelos atos praticados pelos governantes no exercício do poder estatal, perante outras autoridades.

Assevera Bulos (2012, p. 503): *“Ora, república contrapõe-se a monarquia, em que tudo pertencia ao Rei, ao qual governava de modo absoluto e irresponsável. A res (coisa) publicae (povo) foi um brado contra a realeza, em homenagem ao governo responsável e de muitos”*. Portanto, a *res publicae* adveio da luta pela participação do povo no poder e pela derrocada das monarquias irrestritas e irresponsáveis.

Assim, perpassada a história constitucional e a proclamação da República brasileira chega-se aos dias atuais sob a égide da Carta Suprema de 1988 e encontra-se, expressamente, logo no primeiro artigo de seu texto a adoção do modelo republicano de governo, principalmente, após o veredicto popular de 1993<sup>8</sup>, cumpre esclarecer que o modelo

---

<sup>8</sup> BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito de 1993**. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>> Acesso em 04 de dezembro de 2016.

republicano não está salvaguardado pelo manto das cláusulas pétreas, podendo, portanto, serem modificados *a posteriori* por via de emenda constitucional.

O sufrágio popular é elemento indispensável da República, pois cabe ao povo o poder soberano, que o entrega aos representantes, para que esses exerçam parcela de decisões de seus destinos (art.1º, parágrafo único, CF/88).

Para os fins desse trabalho, considerando a adoção da República pelo Brasil, fundamenta-se a necessidade de adoção de instrumentos de controle do poder político, uma vez que a responsabilização pelos atos praticados lhe é intrínseco, por isso, o *impeachment* nada mais é do que uma consequência natural desse controle que exigível pelo modelo republicano, sendo imprescindível o seu fortalecimento, para que seja possível resguardar o interesse coletivo, a moralidade administrativa e a ordem constitucional vigente.

### **2.3 Sistemas de Governo: Parlamentarismo e Presidencialismo.**

Na análise dos sistemas de governo estudam-se as relações entre os Poderes constituídos, Legislativo e Executivo, que se substanciam em: parlamentarismo e presidencialismo.

O parlamentarismo surge com o processo histórico-evolutivo das sociedades modernas, e tem sua origem que remonta a Inglaterra<sup>9</sup>, com a instituição do Parlamento, e se evidenciou quando da ausência do monarca das decisões políticas inglesas, principalmente, após o Rei Jorge I<sup>10</sup>, onde das reuniões de gabinete saíam às deliberações para o Parlamento, surgindo assim o termo Primeiro-Ministro tendo sido Roberto Walpole<sup>11</sup> o pioneiro.

É durante esse período que se distinguiu Chefe de Governo, o Primeiro-ministro, aquele a quem competia as decisões políticas, escolhido pelo Chefe de Estado, mas sendo referendado pelo Parlamento, sendo este o responsável pela sua permanência no poder, uma vez que é dentro do Parlamento que se verifica a maioria parlamentar de apoio ao Primeiro-ministro ou que se profere o voto de desconfiança. Já o Chefe de Estado, monarca ou Presidente da República exercendo a representação do Estado. A máxima frase, “*o rei reina, mas não governa*”, remota a esse período, como bem salientou Azambuja:

---

<sup>9</sup> AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4ª ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008, p. 325.

<sup>10</sup> DALLARI, 2013. p. 230.

<sup>11</sup> Sir Robert Walpole (1676 - 1745). Figuras Históricas. **BBC**. Disponível em:

<[http://www.bbc.co.uk/history/historic\\_figures/walpole\\_robert.shtml](http://www.bbc.co.uk/history/historic_figures/walpole_robert.shtml)> Acesso em: 04 dez. 2016.

Desde, porém, o rei reinava e não governava, uma vez que a administração do Estado era feita pelo gabinete, cujas resoluções o monarca subscrevia e o Parlamento aprovava ou não, a responsabilidade do governo devia caber ao gabinete, e não ao rei. (AZAMBUJA, 2008, p. 328).

Assim, no parlamentarismo existia responsabilidade política para os Ministros e começou com o *impeachment*, nos moldes ingleses, da qual já referenciados nesse trabalho, porém com a inutilização do instituto e com as recorrentes renúncias de ministros para não serem condenados pelos Lordes é que surgiu o voto de desconfiança, perante o Parlamento.

É mister destacar que não é necessário que o Primeiro-ministro tenha incorrido em condutas ilícitas, mas apenas devido a sua instabilidade na condução das decisões políticas. Sua deposição é mais rápida se comparado com o processo de *impeachment*, além do que no caso desse último exigisse o cometimento de delito grave contra a ordem constitucional e legal. A história constitucional brasileira reservou o período de 1961 a 1963 para o parlamentarismo<sup>12</sup>.

Em contrapartida ao modelo inglês surge o presidencialismo com a Constituição Americana de 1787, como retaliação ao domínio monárquico sofrido pela ex-colônia britânica<sup>13</sup>, principalmente, com o abuso de poder e a irresponsabilidade destes, movido por este espírito republicano e pelas ideias de Montesquieu, os constituintes estadunidenses decidem privilegiar a soberania popular dando a estes a possibilidade de escolha de seus representantes, além de limitar o exercício do poder pelos governantes.

Nesse sistema de governo, apenas uma pessoa ocupa a posição de Chefe de Estado e de Governo, e como tal, exerce as funções de representante do Estado e decide sobre as questões políticas de seu governo, sendo ele mesmo responsabilizado por suas condutas. Ocupa tal posição após passar pelo crivo da decisão popular, sem referendo algum do Parlamento, sendo que, no caso norte-americano, a eleição é indireta, pois depende do colégio eleitoral.

Bem assim obtempera Darcy Azambuja quando de sua análise do governo presidencial:

---

<sup>12</sup> ANGELO, Vitor Amorim. Parlamentarismo (2): João Goulart e o plebiscito de 1963. **Portal UOL Educação**. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/parlamentarismo-2-joao-goulart-e-o-plebiscito-de-1963.htm>> Acesso em 04 dez. 2016.

<sup>13</sup> DALLARI, 2013. p. 237.

O traço fundamental do sistema presidencial é que o Poder Executivo é exercido de maneira autônoma pelo presidente da República, que é um órgão de Estado, um órgão representativo como o Parlamento, pois, como este, é eleito pelo povo. É o presidente chefe de Estado e chefe do Executivo, traçando a política geral e dirigindo a administração, com inteira autonomia em relação ao Legislativo. É, por isso, plenamente responsável pelos atos de governo e de administração. (AZAMBUJA, 2008, p. 325).

Com essas características, o sistema presidencialista se coloca em posição contrária a subordinação do Parlamento, pelo menos quanto à instabilidade de apoios políticos, que poderiam levar a sua deposição, além da margem de liberdade para estipular as políticas de governo, acabando com a bipartição entre Chefes de Estado e de Governo.

Como decorrência do caráter democrático adotado, o Presidente tem mandato fixo e determinado, diferente do parlamentarismo, somente perdendo o mandato em caso de cometimento de delitos graves, razão pela qual a estipulação de instrumentos que controlem o exercício do poder do governante fez-se tão necessários, pois em caso de descumprimento de normas impostas estes podem ser responsabilizados, assim, a Constituição Americana adotou o *impeachment* inglês com substanciais inovações, possibilitando o processamento e julgamento dos servidores do público pelos atos ilícitos praticados, além da previsão do veto presidencial como forma de controlar o exercício do poder pelo Legislativo, ambos os mecanismos são corolários do princípio da separação de Poderes, conhecida como teoria dos freios e contrapesos.

Vale ressaltar que o mesmo plebiscito de 1993 se dirigiu para a escolha do sistema de governo, sendo preferível o presidencialismo, seguindo o modelo adotado desde a Constituição de 1891. De igual modo, o sistema de governo não está acobertado pelas cláusulas pétreas, podendo ser revisto por intermédio de emenda constitucional, obedecido o tramite constitucional.

## 2.4 Princípio da Separação de Poderes e a Teoria dos Freios e Contrapesos

O Estado possui elementos que o integram, são eles: povo, território e governo, portanto, é da própria essência do Estado à constituição de Poder, que decorre de sua soberania e da própria constituição da sociedade, e se configura como Poder estatal.

Passou por vários estágios de desenvolvimento, que vão desde a sua concentração em um único órgão de decisão, governos absolutos, até a sua configuração em soberania popular, governos democráticos, que, no caso do Brasil, está exemplificada no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal de 1988, “*o poder emana do povo*”. Tal concepção de poder está intimamente relacionada com as formas de Estado e de governo adotadas por cada civilização, uma com concentração, outras com descentralização.

A necessidade de se repartir as funções de Estado originou-se dos abusos e do despotismo vividos na Europa no período dos governos absolutistas, onde a concentração de poder em um órgão exclusivo gerava as arbitrariedades, da qual todos os demais eram subordinados diretamente.

Para tanto, foi desenvolvida uma teoria justificante da necessidade de repartição dos Poderes do Estado, surgindo a Separação clássica dos Poderes do Estado, defendida por Aristóteles e a distribuição clássica das funções de Estado, criada e difundida por Montesquieu em toda a Europa, e que serviu de fundamento para o legislador constituinte originário na feitura das Cartas Magnas modernas, tanto em relação a dos Estados Unidos, como nas do Brasil, no capítulo VI, do Livro Onze, escreveu Montesquieu, quando analisou a Constituição da Inglaterra:

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes, e o poder executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe, ou o magistrado, elabora leis para um certo tempo ou para sempre, e corrige ou revoga as existentes. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, impede as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as pendências entre particulares. Chamaremos a este último o poder de julgar e a outro simplesmente o poder executivo do Estado. (WEFFORT, 2008, p. 173-174).



Assim, o próprio Montesquieu sintetiza sua concepção de divisão de poderes, trazendo ainda, ao longo de todo esse capítulo as características que embasaram sua teoria, na qual demonstra a necessidade de controle de um poder em relação ao outro poder, em uma coexistência harmônica, sem que para isso existisse a superinflação de um poder.

A ideia do Barão de Montesquieu não era a separação absoluta das funções, mas a convivência harmônica entre eles, de tal forma que se configurassem como limitação um para com o outro, e assevera isso quando escreve (Weffort, 206, p.181): *“Esses três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Como, porém, pelo movimento necessário das coisas, são obrigados a caminhar, serão forçados a caminhar de comum acordo”*.

Dessa coexistência harmoniosa, o progresso é uma consequência natural, que deriva do controle de poder, exercido pelo próprio poder, o que impede a sobreposição de um sobre o outro, cada qual desempenha suas atribuições precípua, mais isso não ocorre com exclusividade, já que existem funções que lhe são atípicas.

Esses Poderes são os elementos estruturantes e orgânicos do Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário, não se embaraçando com os poderes administrativos, uma vez que, nos dizeres de Marinela (2013, p.15) *“estes são instrumentos ou prerrogativas que a Administração possui para a persecução do interesse público, como é o caso do poder disciplinar, poder hierárquico, poder regulamentar e poder de polícia”*.

Em relação à determinação das funções têm-se duas divisões: as típicas e as atípicas. Quanto às funções típicas cada Poder possui sua determinação constitucional, sendo exatamente esta as atribuições principais de cada Poder, inerentes a sua formação e essência. Em relação às funções atípicas são aquelas não naturais à sua essência, estranhas à sua constituição.

O Poder Legislativo tem como função típica a edição de atos normativos abstratos, função legislativa; e, como função atípica a determinação de sua organização e funcionamento, a criação e extinção de cargos e empregos (art. 52, XIII, CF/88), além do processamento e julgamento do Presidente da República e demais agentes sujeitos ao processo de *Impeachment* (art. 52, I, CF/88).

Já o Poder Executivo determina às prioridades de governo e da Administração de recursos para atender às necessidades diretas da sociedade, atuando de forma atípica quando no julgamento de Processo Disciplinar Administrativo (Lei nº. 9.784/99) e quando edita Medida Provisória ou Lei Delegada (art. 62, *caput* e art. 68, *caput*, CF/88).

Por fim, o Poder Judiciário têm como função principal o julgamento de conflitos de interesses, com aplicação dos preceitos legais ao caso concreto que foi levado ao seu conhecimento, mas atua secundariamente quando da edição de atos normativos, como sua proposta de orçamento e seu Regimento Interno (art. 96, I, a, e art. 99, §1º, CF/88), além de dispor sobre o provimento de cargos, à concessão de férias aos seus servidores e a organização e funcionamento das unidades judiciárias (art. 96, I, e, f, II, d, CF/88).

Essa distribuição de atribuições e/ou funções é bastante questionada pela doutrina brasileira, notadamente Bulos (2012, p. 1065), que defende o relativismo da ótica defendida por Montesquieu, onde segundo o autor: *“Já passou da hora de reavaliar o critério tradicional que propõe separar, in extremis, as atividades legislativa, executiva e jurisdicional”*.

No Brasil, essa tripartição se configura com certa independência de Poderes e de instâncias, mas que ao mesmo tempo é harmoniosa, já que o Poder Estatal é uno e indivisível, e essas distribuições só persistem para que melhor se dê o funcionamento das instituições e dos órgãos, e não com uma cláusula de incomunicabilidade, é esta mesma a conclusão que se depreende do art. 2º, da Constituição Federal de 1988: *“São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”*. De igual modo, descreveu Bulos (2012, p. 513): *“Por isso, quando falamos em separação de Poderes estamos nos reportando a uma separação de funções estatais, conferido a órgãos especializados para cada atribuição”*.

Isso denota que o legislador seguiu os modelos de repartição das atividades de governo e de funções criados por Aristóteles e, mais precisamente por Montesquieu, respectivamente, cada qual de sua forma e em seu tempo, mas ambas evidenciaram a necessidade de controle estatal de um poder sobre o outro, é esse também o pensamento do jurista Bulos, que se reproduz abaixo:

Trata-se, pois, de um conceito que tem por base a ideia de limitação, baseada na fórmula clássica de Montesquieu segundo a qual o poder deve freiar o poder. Resultado: quaisquer tentativas no sentido de instaurar instâncias hegemônicas de poder padecerão do vício da inconstitucionalidade, pois o escopo do constituinte foi claro: neutralizar, no âmbito político-jurídico do Estado, qualquer possibilidade de dominação institucional por parte dos Poderes da República. (BULOS, 2012, p. 513)

Como consequência desta separação, desenvolveu-se a Teoria dos Freios e Contrapesos, ou *cheks e balances system*, como originariamente surgiu, na descrição de Martins (2016, p.12), em sua obra sobre o tema: “*A democracia é instrumento da República que garante a vontade da maioria que livremente escolhe seus mandatários. E todo o sistema, para garantia do seu funcionamento, tem válvulas de controle, como o enquadramento da responsabilidade do Presidente da República*”.

A liberdade de organização das atividades e serviços de um dado poder independe das que são adotadas pelo outro, a inexistência de consulta para a tomada de decisões e a permanência ou não como mandatário, não dependem de referendo do outro poder, configurando a independência dos poderes. Porém, não bastava apenas a independência, pois poderia gerar arbítrios, o que é renegado na democracia, era necessário o tratamento urbano e respeitoso entre estes poderes, dado o caráter não absoluto da independência.

Como decorrência desse princípio adotou-se mecanismos de contrabalanceamento do poder, conhecida como teoria dos freios e contrapesos ou *cheks e balances*, para os norte-americanos, por essa teoria o outro poder possui prerrogativas de controle da atuação daquele outro, por exemplo: na formulação dos atos normativos, o Presidente da República, pode propor sua iniciativa, como também pode vetar ou sancionar, ao final; a Suprema Corte pode declarar tal ato como inconstitucional e ordenar sua suspensão; os ministros do STF são nomeados pelo Presidente da República, desde que sejam aprovados no plenário do Senado Federal (Art. 52, III, a, CF/88). Esses mecanismos de controle evitam as deturpações do poder, o gerenciamento desmantelado e, abusos que podem gerar graves crises institucionais.

Cumprido destacar a decisão do Ministro Sepúlveda Pertence, em sede de ADI, tratando sobre o tema:

Segue-se que os mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, os freios e contrapesos, (...) só se legitimam na medida em que guardem estreita similaridade com os previstos na Constituição da República. (ADI 1905 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/1998, DJ 05-11-2004 PP-00005 EMENT VOL-02171-01 PP-00008 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 77-92).

De tal maneira que a estipulação de mecanismos de controle do poder devem ter relação intrínseca com os preceitos constitucionais, para que se evitem arbitrariedades nas condutas fiscalizadoras.

Por fim, cabe o destaque em relação não ingerência de um membro de um Poder nas relações com os outros poderes, pois tal ato configurará violação frontal a Constituição, e como tal, restara por consumado o “crime de responsabilidade”.

### 3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ORIGEM E O PROCESSO HISTÓRICO-EVOLUTIVO DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

Neste capítulo serão abordados conceitos referentes à historicidade do instituto do *impeachment*, oportunidade em que será possível compreender todo o seu surgimento e as suas especificidades ao longo da história, tanto no direito comparado como no direito brasileiro, desde a Constituição Imperial até a Constituição de 1988.

Partindo-se de sua etimologia e conceituação, observa-se sua construção histórica, na Inglaterra, Estados Unidos e por fim, no Brasil, percorrendo todas as constituições existentes.

#### 3.1 Etimologia

Da etimologia da palavra depreende-se que *impeachment* advém do latim *impedicare* ou *impedimentum*: *in* (em = não) e *pedicare* (pedica = pés), significando “*proibir que se ponha o pé*”, em uma tradução livre; na verdade, é assim que define Paulo Brossard:

Contudo, pelo mesmo vocábulo, anglicismo<sup>14</sup> incorporado à nossa língua, se designa, e comumente, o processo político que começa e termina no seio do Poder Legislativo. [...] despoja definitivamente do cargo e afasta transitoriamente do poder a autoridade considerada inconveniente ou prejudicial ao Governo e que em relação ao Governo se mostrou incompatibilizada, por atos ou omissões entre nós denominados “crimes de responsabilidade”. (BROSSARD, 1965, p.11).

A partir dessa significação e desse pensamento é possível concluir que o *impeachment* é um empecilho para as autoridades que estão caminhando de forma equivocada, em contrario sensu dos anseios da sociedade, merecendo a advertência sobre suas práticas, por não condizerem com o desejável para um governante, necessitando ser responsabilizado, é exatamente dessa forma que entende Figueiredo (1965, p. 32): “*aquêle*

---

<sup>14</sup> ANGLICISMO - Palavra ou locução inglesa introduzida noutra língua e empregada como se fora desta. *In*: KURY, Adriano da Gama. **Minidicionário Gama Kury da língua portuguesa**, São Paulo: FTD, 2001, p.46.

*que, no Congresso, ou à testa do Govêrno, fugir dos sagrados imperativos do mandato que recebeu, há de ser devidamente responsabilizado”.*

Não se pode confundir *impeachment* com impedimento, apesar de possuírem a mesma raiz etimológica e quase a mesma grafia, em latim *impedimentum* e em português *impedimento*, estas duas palavras significam coisas distintas, como bem descreve Bulos (2012, p. 1254) *“impedimento é consequência advinda do processo de impeachment, e não termo que lhe é sinônimo”*. O ex-presidente norte-americano Bill Clinton sofreu impeachment, mas não foi deposto do cargo, e o ex-presidente Collor, no Brasil, renunciou e o processo não foi arquivado, sendo, ao final, responsabilizado por suas condutas.

Segundo Paulo Brossard (1965), o *impeachment* representa uma fase de todo o processo, e se resume a acusação apresentada pelo denunciante, simplesmente isso e que culmina com o afastamento do acusado, nos moldes do direito brasileiro.

Para ressaltar a finalidade desse instituto o autor Figueiredo (1965, p. 32) apresenta em sua obra opiniões que melhor lhe embasaram, entre eles estão: Viveiros de Castro: *“Afastar o mau funcionário do exercício do seu cargo desvesti-lo da autoridade governamental, e vincula-lo com outros cidadãos”* e João Barbalho: *“Impedir que o Presidente continue no exercício do cargo no qual está prejudicando o país”*.

De tal maneira, é necessário proibir que esses governantes ponham os pés dentro das Administrações Públicas, já que desvirtuaram o exercício do poder que lhes foi conferido pelo povo, prejudicando os interesses da nação e da coletividade. A utilização fraudulenta do Estado deve ser coibida, pois dos representantes se espera a lealdade e o respeito aos ditames da lei e da moralidade.

Em arremate, o mesmo Paulo de Figueiredo conclui seu pensamento nos informando que:

O *impeachment* foi criado, portanto, para impedir que o povo fôsse esbulhado em seus direitos, violados em sua vontade, ofendido em sua dignidade, que a tanto equivaleria a continuação, à frente de seus destinos, de um governante que, não correspondendo à sua confiança, transformasse o poder público em instrumento de satisfação de intêresses outros que não os da nação. (FIGUEIREDO, 1965, p. 32).

É nesse mesmo caminho que se urge necessário coibir a atuação desses agentes que agem em descompasso com o que prevê a legislação, sendo imprescindível a presença de um

instrumento de responsabilização para aqueles que cometerem delitos excepcionais quando no exercício da autoridade estatal, contribuindo com a solidificação da democracia.

### **3.2 Conceito**

Em linhas gerais, o *impeachment* é um processo jurídico-político, que tem sua instauração, processamento e julgamento dentro das estribeiras do Congresso Nacional, que neste momento funciona como órgão julgador, de caráter excepcional.

Na Câmara Federal dar-se o recebimento da denúncia e abertura do processo, enquanto que, no Senado Federal é dado seu processamento e julgamento, propriamente dito, onde os senadores se tornam juízes de fato, essa é a conceituação dada por Bulos (2012, p. 1254): “*impeachment é a prerrogativa institucional do Poder Legislativo que consiste numa sanção de índole política-administrativa, encarregada de destituir, de modo legítimo e constitucional, o Presidente da República*”.

O processo é instaurado contra agente público que descumpriu a legislação em vigor, com condutas que, em síntese, atentam contra a República, os Poderes, direitos individuais e coletivos e a moralidade pública, e tem sua natureza delitiva grave.

Desta forma, aqueles que desvirtuaram seu comportamento são expurgados da função ou cargo que ocuparem, ficando inabilitado por certo período, cumprindo assim sua finalidade de defesa e de garantia da ordem constitucional vigente, este instituto é notadamente republicano, pois prevê a apuração da responsabilidade, apesar de seus primórdios derivarem da geração monárquica inglesa.

### **3.3 Origem e Evolução Histórica**

Inicia-se essa abordagem pela Inglaterra, berço das civilizações modernas, passando-se pela análise do modelo norte-americano, adotado pela Constituição de 1787, chegando-se, por fim, nas Constituições brasileiras, do Império de 1824 até chegar em 1988, conforme se verá adiante.

### 3.3.1 Inglaterra

O estabelecimento de regimes constitucionais possibilita a determinação de limites de atuação aos governantes e aos governados, que na sua ausência convivem entre o poder despótico e a balbúrdia dos conflitos.

A definição das normas que deveriam ser obedecidas de forma geral, por todas as pessoas advinham de explicações místicas, divinas, espirituais e costumeiras, exatamente pela ausência de normas escritas, e se limitavam a determinar aspectos mínimos de convivência e comportamentos em comunidade, com a finalidade precípua de manter a coesão.

Segundo Karl Loewenstein citado por Bulos (2012, p. 67): “*houve época em que as constituições se regiam pelas convicções da comunidade e pelos costumes nacionais, que se refletiam nas relações entre governantes e governados*”. Esse período é caracterizador dos primórdios da história do constitucionalismo, e tem a feição de normas consuetudinárias.

A atuação dos monarcas sempre foi caracterizada pela irresponsabilidade e por não ter limites, o que acabava gerando desordem, além de favorecer ainda mais a relação de subordinação e de separação entre as classes. Nessa época, o constitucionalismo tem a função de limitar o exercício arbitrário do poder e primava pelo estabelecimento de liberdades públicas, o que foi alcançado com a *Magna Charta Libertatum*, outorgada pelo Rei João Sem Terra, na Inglaterra, em 1215.

Tal dispositivo normativo foi à base de fundamentação de vários diplomas constitucionais modernos, pois abriu caminho para o surgimento do governo da Lei, *Rule of Law*, além de prever garantias processuais até hoje aplicadas, como: tribunal do júri, garantia do devido processo legal, direito de petição e acesso à Justiça, a aplicação proporcional das penas e o *habeas corpus*, etc.

A Magna Carta ganhou bastante notoriedade e importância, pois foi caracterizada pelo pacto entre os súditos e a realeza, onde a Coroa Inglesa se comprometeria a respeitar os direitos e as garantias individuais dos vassallos, definindo também, o *modus* de governar. O descumprimento do pacto pela Coroa possibilitaria para os súditos o também descumprimento das obrigações avençadas.

É nesse cenário, sob a vigência da Carta de 1215, que a Inglaterra começa a responsabilizar os agentes que praticam delitos, que até então eram aparados em suas



irresponsabilidades, foi nesse período que surgiu o termo “*the king can do no wrong*”<sup>15</sup>. Estavam sujeitos a tal instrumento: os súditos, altas autoridades, cidadãos, civis e militares, excetuando-se a Coroa britânica.

Assim, em meados do século XIII surge o instituto do *impeachment*, com características totalmente diferentes das que hoje são conhecidas e adotadas, pois quando de seu desapontamento, as condutas incriminadas e os efeitos da condenação tinham viés nitidamente penal, e as sanções cabiam ao livre arbítrio dos Lordes e iam desde a imposição de pena pecuniária até mesmo o confisco de bens, prisão, exílio e morte.

Durante o reinado de Eduardo III, em 1376, segundo Figueiredo (1965) ocorreu o primeiro caso de *impeachment*, do Lord William Latimer, porém com nova feição, quando os acusados são políticos, e nesse caso as imputações eram de corrupção e opressão, tal afirmação é eivada de bastante dúvida na doutrina, como esclarece Brossard (1965), tanto em relação ao surgimento exato, como em relação à sua primeira utilização.

Com sua roupagem, o *impeachment* tem sua apreciação no Parlamento britânico, tendo início na Câmara dos Comuns com a acusação dos ministros nomeados pelo rei, passando para julgamento na Câmara dos Lordes, que é a mais alta Corte inglesa. Os condenados não podiam ser abarcados pelo perdão real, enfatizando a submissão aos ditames legais.

Em dado momento histórico, o instituto foi reformulado, passando a ser adotado em relação a condutas atentatórias aos interesses do país, sem tipificação legal de quais seriam esses comportamentos, constituindo-se em uma norma penal em branco, o que lhe permitiu ganhar feição política, concluiu Paulo Brossard (1965, p. 27): “*Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou vastas dimensões políticas*”.

Com a banalização do instituto, principalmente, em relação à conduta dos Comuns, que a todos acusavam, e com a perda da confiança dos parlamentares nos ministros do rei, que renunciavam para não que não fossem condenados, o *impeachment* caiu em desuso na Inglaterra, tendo sido preferido o *Bill of attainder*, ato normativo que decretava uma pessoa culpada de crime, sem defesa ou julgamento (Brossard, 1965).

Por último, apesar da obsolescência, tal instituto não foi revogado das terras britânicas, mas tal imprecisão na definição de seus aspectos histórico-evolutivos deriva da

---

<sup>15</sup> “*O rei não pode fazer nada errado*”. In: Google tradutor. Google Inc. Mountain View, CA. Disponível em: <<https://translate.google.com/?hl=pt-BR>> Acesso em 02 de dezembro de 2016.

própria essência inglesa, Paulo Brossard (1965, p.24) esclarece que: “*Não é fácil dissertar acêrca do “impeachment” inglês, precisando-lhe as características, pois elas mudaram ao longo do tempo*”.

### 3.3.2 Estados Unidos da América

Saindo do constitucionalismo medieval, com destaque para a *Magna Charta Libertatum*, de 1215; *Petition of Right*, de 1628; *Habeas Corpus Act*, de 1679 e *Bill of Right*, de 1689, e avançando na história chegou-se ao período moderno da cultura jurídico-política, onde os direitos e as garantias estavam intimamente ligados à construção de um documento inscrito.

A inauguração desde período da história constitucionalista deu-se com o advento da Constituição dos Estados Unidos da América, em 14 de setembro de 1787, responsável por determinar as cláusulas mestras do Estado norte-americano, com *status* de superioridade hierárquica, sua organização é composta por sete artigos, que são subdivididos em seções, sofreu poucas emendas ao longo de sua vigência e utilizou a mesma técnica legislativa do *Bill of Right*, de 1689. É a partir desta Constituição que se institui o federalismo, a separação de Poderes e o presidencialismo, da qual as constituições brasileiras se melhor fundamentam.

É durante a modernidade constitucional que surge a fase do neopositivismo ou pós-positivismo jurídico, marcada, principalmente, pelo retorno das discussões éticas no campo jurídico, e pela introdução da fase principiológica do Direito, que tanto está presente nos documentos constitucionais da contemporaneidade.

Bulos resume esse movimento que modificou as concepções jurídicas:

Movimento que atribui importância aos princípios do Direito, e não somente às leis. Trata-se de uma designação provisória e genérica, que procurava transmitir um ideário difuso, que busca definir as relações entre valores, princípios e regras. Parte da premissa de que, desde o constitucionalismo moderno ao início do constitucionalismo contemporâneo, começou a surgir uma nova hermenêutica constitucional, uma nova teoria dos direitos fundamentais, edificada sobre o fundamento da dignidade humana. Além de ressaltar a importância dos princípios – alçada ao status de normas jurídicas vinculantes -, preocupa-se com o estudo das relações do Direito interno como internacional, propondo, ainda, uma reaproximação entre Direito e Ética. Seus defensores atribuem a sua enorme ascensão à própria derrocada histórica do Jusnaturalismo e ao fracasso político do Positivismo, que

abriram caminho para um conjunto amplo e, até hoje, inacabado de reflexões acerca dos problemas jurídicos, da função social do Direito e de sua exegese. (BULOS, 2012, p. 73).

Esse era o cenário norte-americano de modificação de pensamentos e comportamentos em relação às normas jurídicas, embasado pela existência de uma constituição escrita e dogmática que passa a separar as atribuições e competências dos Poderes de Estado, responsabilizar todos os agentes públicos pelos atos que praticarem, enaltecendo o caráter republicano que adotara, e limitar à atuação de seus mandatários.

Com a separação de Poderes foi imperativo à adoção de mecanismos de controle político, chamados de *checks e balances*, freios e contrapesos, que tem sua inspiração nas ideias de Montesquieu<sup>16</sup>. Defender a instituição desses mecanismos era tarefa imprescindível tendo em vista que a República acabara de ser instaurada e os desafios só aumentavam, pois o progresso era algo necessário. Dentro desse controle trazido pela teoria dos freios e contrapesos vieram, o controle de constitucionalidade, o *impeachment* e o veto, estes últimos até então adotados pela Coroa inglesa.

Assim, com essa teoria, apesar do desuso do instituto do *impeachment* em terras britânicas, os norte-americanos decidiram adotá-lo, mas com modificações, transformando-o em instituto jurídico de caráter eminentemente político, desentoadado daquele inicialmente previsto na Inglaterra, e tais alterações foram sintetizadas no pensamento de Paulo Brossard:

Assim, quando os constituintes americanos adotaram o “*impeachment*”, tomaram-no em sua forma derradeira. De resto, êle vinha sendo praticado nas colônias e fôra perfilhado pelos Estados. Limitado em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal, que fôra dominante, expurgado de certas características anciãs, o “*impeachment*”, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas. (BROSSARD, 1965, p. 31).

Resumidas tais modificações, o *impeachment* teve, documentalmente, sua inserção em 1776, com a Constituição do Estado de Virgínia, bem como, logo em seguida com o advento da Constituição Americana de 1787.

O processo tem início com a denúncia, que é processada na Casa dos Representantes e culmina com o julgamento no Senado. Estão sujeitos ao processo de *impeachment*, desde o

---

<sup>16</sup> WELFFORT, Francisco C. (org.) Os clássicos da política. v. 1. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006, p.173.

Presidente e Vice-presidente da República até os agentes públicos civis nomeados por ele, *civis officers*, excetuando-se os Senadores e Deputados, como no caso do Senador William Blount<sup>17</sup>, em 1797, onde o Senado não o considerou como agente civil.

Neste modelo, a pena se restringia ao afastamento do cargo ou da função pública que tal agente ocupasse.

Quando do julgamento de Mandado de Segurança impetrado pelo ex-presidente Collor, após seu processo de deposição, o relator Min. Carlos Velloso, rememorou à disposição da própria Constituição norte-americana, em seu artigo II, Seção IV, que dispõe sobre as autoridades que estão sujeitas a tal julgamento:

I — O *impeachment*, no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o Presidente, o Vice-Presidente e funcionários civis, inclusive juízes, dos seus cargos, certo que o fato embasador da acusação capaz de desencadeá-lo não necessita estar tipificado na lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*). (STF, Pleno, MS 21.623/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ, 1, de 28-05-1993).

Deste modo, as compreensões sobre o instituto ficam mais aclaradas, na medida em que é uma decorrência da adoção da República, como forma de Estado, do presidencialismo, como sistema de governo, da separação de Poderes e dos mecanismos de controle do poder pelo poder, trazidos por Montesquieu, além das experiências britânicas com casos práticos em relação a tal processo.

Por fim, é importante lembrar que as experiências norte-americanas são bastante tumultuadas e as discussões são duradouras e paralelas, desentoadas daquilo que se espera de um julgamento de crimes graves à soberania e à ordem constitucional.

Para exemplificar<sup>18</sup>, a história retrata o caso do ex-presidente Andrew Johnson, que foi julgado pelo Senado, em 1868, com acusação de tentar exonerar o Secretário de Guerra

---

<sup>17</sup> BARROS, Sergio Resende. **Noções sobre *impeachment***. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoes-sobre--i-impeachment--i-.cont>> Acesso em: 24 nov. 2016.

<sup>18</sup> STYCKER, Clarissa. Dois presidentes dos EUA escaparam do impeachment: Andrew Johnson e Clinton. **Jornal O GLOBO**. Rio de Janeiro, 07 de abril de 2016. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-estaque/dois-presidentes-dos-eua-escaparam-do-impeachment-andrew-johnson-clinton-19039669>> Acesso em: 24 nov. 2016.

Edwin Stanton, violando decisão do Congresso americano, porém foi absolvido por um voto de diferença. Tem-se ainda o caso do ex-presidente Nixon, que renunciou antes do início do processo, no famoso caso *Watergate*, além do ex-presidente Bill Clinton, acusado de ter mantido relações íntimas com uma jovem, em 1999, sofrendo *impeachment*, mas sem perder o cargo.

### 3.3.3 Brasil

A história brasileira é recente, afinal seu descobrimento se deu no ano de 1500, apesar do registro da presença de povos primitivos. Já a Independência do Brasil de Portugal, remota ao ano de 1822, de tal modo que a história constitucional brasileira é mais contemporânea ainda.

Durante o Império, Dom Pedro I outorgou a *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*, com características marcadamente autoritárias e centralizadoras, onde o Imperador criou o Poder Moderador, exercido por ele mesmo e que comandava todos os outros Poderes, além dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, de onde surgiu a máxima frase: “*la chef de toute organisation politique*”. A forma de Estado era Unitária, com um exclusivo centro de poder.

Alicerçado na Monarquia, com forma de governo, Dom Pedro I não era responsável pelos seus atos, era pessoa intocável e sagrada (art. 99, CF/1824), porém a própria Constituição já caminhava no sentido de responsabilizar os administradores, que neste caso eram os Ministros de Estado, como disciplinava os artigos 133 a 135.

A responsabilização durante a vigência deste texto constitucional dizia respeito exclusivamente aos Ministros e Conselheiros de Estado, e os crimes eram previstos no art. 133, e diziam respeito a: “*traição, peita, suborno, ou concussão; abuso do Poder; falta de observancia da Lei, obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos e por qualquer dissipação dos bens publicos*”. Sendo que não representava qualquer ameaça ao mandatário-chefe, o Imperador Dom Pedro I.

Nesta época, o instituto do *impeachment* no Brasil mais se assemelhou ao modelo inglês, portanto, com natureza estritamente penal, como salienta Paulo Brossard:

Em verdade, eram de natureza criminal as sanções que o Senado tinha competência para aplicar, e elas variavam das penas pecuniárias ao destêro, à prisão, até à morte natural, sem falar na reparação do dano, que também lhe cabia prescrever; seu escopo não era apenas afastar do cargo a autoridade com êle incompatibilizada, como veio a ser no “impeachment” republicano; a um tempo atingia a autoridade e o homem, em sua liberdade e bens. (BROSSARD, 1965, p. 39).

Tal conclusão advém, exatamente, da natureza das sanções que eram impostas, com claro permissivo a responsabilização pessoal e não apenas administrativo-disciplinar, seguindo os moldes britânicos seu declínio seria naturalmente perceptível.

Situação peculiar é que desde remotas eras, coube a legislação infraconstitucional a definição do rito de processamento desses delitos, que à época era a lei de 15 de outubro de 1827, cumprindo a disposição constitucional do “*Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra eles*”.

Vencido os tempos de Império e da mais duradoura Constituição, sessenta e cinco anos, sendo depois proclamada a República do Brasil, com o Decreto nº. 1, de 15 de novembro de 1888, é inaugurado um novo modelo de Estado, com a Constituição de 1891, república, federação e presidencialismo passam a vigorar em terras brasileiras.

É importante destacar o texto desta Constituição, porque as diretrizes que são utilizadas atualmente derivam desta época, *in verbis*:

Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

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.

Assim, estavam sujeitos ao processo de *Impeachment*, o Presidente e Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, em crimes conexos com os daquele. Portanto, esta Constituição adotou a responsabilização dos mandatários, sem exclusão, como fez o antigo texto, assim mesmo ratificou a Suprema Corte, por meio do voto do Min. Carlos Velloso, reconhecendo a legitimidade passiva do processo:

II — O *impeachment* no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do *impeachment*, seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente à acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal. CF/1891, artigos 53, parágrafo único, 54, 33 e §§, 29, 52 e §§, 57, § 2º. (STF, Pleno, MS 21.623/DF, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ, 1, de 28-05-1993).

O processamento dava-se no Congresso, com recebimento da denúncia na Câmara, onde era proferida a decisão de procedência ou não da acusação, para em seguida ser encaminhada para o julgamento no Senado, que funcionava como um Tribunal de Justiça sob a presidência do Presidente do STF, conforme disciplinava o art. 33 daquela Carta Política. A procedência da acusação pela Câmara já autorizava o afastamento do acusado do cargo público que ocupasse, e tinha como sanção, quando da condenação à perda definitiva do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer função pública, desde que fosse essa a decisão de dois terços dos presentes.

As estipulações da lei de 15 de outubro de 1827 serviram de base para o novo diploma normativo, a Lei n.º 30, de 08 de janeiro de 1892, alicerçadas pela nova ordem constitucional que operou modificações substanciais na natureza das sanções, deixando de ter caráter penal e passando a ter caráter político, como estava esculpido no modelo norte-americano de responsabilização.

Tais características retromencionadas sobre o período de vigência desta Constituição perpassaram todos os diplomas constitucionais do Brasil, chegando até os dias atuais com poucas alterações.

Na Constituição de 1934 foi inserida uma inovação, que somente perdurou durante sua vigência, a instituição de um Tribunal Especial de julgamento, composto de nove membros, distribuídos paritariamente para o Senado, Câmara e Corte Suprema, sob a presidência do Presidente da Corte Suprema (art. 58, CF/1934).

Já a Constituição outorgada de 1937, influenciada por viés ditatorial empregados na Polônia, devolveu a competência de julgamento para o Conselho Federal, que atualmente corresponde ao Senado, com uma composição totalmente viciada, pois os seus dez membros eram indicados pelo Presidente da República, que exercia forte influência nos outros Poderes.

Em 1946, foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil durante o período da redemocratização do Brasil, com o fim do Regime Ditatorial de Getúlio Vargas, conhecido como Estado Novo<sup>19</sup>, e durante a nova concepção humanitária trazida pelo período pós-guerra.

Marcado, principalmente, pelo autoritarismo e pelo controle dos Poderes constituídos, este período obscuro da história brasileira foi transmutado com o advento da nova Carta Política de 1946, com a adoção de mecanismos republicanos e democráticos.

É durante a vigência deste texto que foi editada a Lei 1.079 de 10 de abril de 1950, conhecida como Lei dos “Crimes de Responsabilidade”, ainda hoje utilizada, pois foi recepcionada pela Constituição de 1988, e seguiu ao comando constitucional da época de que era necessária a edição de lei especial: *Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento* (art. 89, parágrafo único, CF/46).

A disposição constitucional sobre os ‘crimes de responsabilidade’ era praticamente a mesma da que foi adotada na Constituição republicana de 1891, que, por conseguinte seguiu os moldes da Constituição Americana de 1787, excluindo apenas a possibilidade de *impeachment* de servidores civis.

---

<sup>19</sup> ENTRE DOIS GOVERNOS: 1945-1950: Redemocratização e eleições de 1945. FGV CPDOC. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/DoisGovernos/Redemocratizacao>> Acesso em: 24 nov. 2016.



## **4 DA ANÁLISE CONSTITUCIONAL E LEGAL DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT***

No estudo do terceiro capítulo abordar-se-ão as concepções constitucionais e legais do instituto do *impeachment* à luz do ordenamento jurídico brasileiro vigente, com abordagens do texto constitucional e da lei n.º 1.079/50, bem como as interpretações trazidas pela Suprema Corte brasileira, além da exposição sucinta dos dois processos instaurados durante a vigência desta Constituição.

De tal modo, as considerações sobre o referido instituto serão estudadas com mais afinco neste capítulo da obra, após a abordagem sob a vigência dos outros diplomas constitucionais, mencionados no capítulo anterior.

### **4.1 Aspectos Constitucionais**

Da análise constitucional depreendem-se todos os fundamentos para a adoção deste instrumento de controlo do poder político, além de ser um mecanismo de defesa da ordem democrática, constitucional e jurídica.

#### **4.1.1 Acepção do termo “crimes de responsabilidade”**

A palavra crime é usada indistintamente pelo legislador constituinte, de tal maneira que não é possível determinar a natureza do delito, simplesmente por possuir o vocábulo crime, já que para ele todas as condutas ilícitas são englobadas por um mesmo termo.

Assim, quando a Constituição Federal trata de crimes dá o mesmo tratamento para os crimes comuns, crimes dolosos contra a vida, crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, competência para julgamento de dados crimes, crimes hediondos, crimes militares, crimes políticos e crimes de reponsabilidade.

Sendo que, com exceção do último caso, todos os outros se amoldam a teoria do crime desenvolvida no âmbito penal, com fato típico, ilícito e culpável, da qual a cominação é

de uma pena privativa de liberdade, restritiva de direito ou pecuniária, enquanto que no caso dos “crimes de responsabilidade” o fato deve ter tipicidade legal, deve ser um desvio ilícito, passível de punibilidade, porém a cominação da pena se restringirá apenas a função que a pessoa ocupa, aproximando-se mais de um ilícito administrativo ou até mesmo civil.

Paulo Brossard *apud* José Frederico Marques (1965, p. 64): “*se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal como delituoso não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada*”.

Como decorrência de sua origem inglesa, bem como da falta de técnica legislativa poder-se-ia induzir o intérprete a considerar os “crimes de responsabilidade” como condutas ilícitas de natureza penal, o que não é verdade, dada as modificações impostas pela Constituição Americana de 1787, que adotou o modelo inglês com severas modificações, sendo mais tarde a base adotada pelo legislador constituinte na feitura das Constituições brasileiras.

Mas tal imperícia legislativa não é característica exclusiva da Constituição vigente, advém de remotas eras, estava presente no código criminal de 1830, mas não estava na Constituição Imperial de 1824, que previa apenas o termo responsabilidade para os atos de Ministros e Conselheiros de Estado. Paulo Brossard (1965, p.62) estudando sobre o tema chegou a seguinte conclusão: “*a locução defeituosa se insinuou na linguagem legislativa e não mais foi abandonada. Empregada nas leis do antigo regime, teve ingresso e curso fácil nas leis republicanas*”.

Essas distorções terminológicas poderiam ter sido evitadas se o legislador tivesse utilizado o termo delito funcional ou infrações políticas funcionais, pois com o simples nomen juris correto as interpretações seriam mais restritas, apesar de que o nome não traz, de per si o conceito e as delimitações do instituto.

Destarte, aquele que for condenado por “crimes de responsabilidade” não o é em âmbito penal, mas tão somente perante o Senado Federal, portanto, que se apresenta, neste processo, como um Tribunal político, que aplica sanções políticas, salvo se a conduta resultante da responsabilização também o for de natureza infracional penal, porém são instâncias independentes de punição.

As autoridades sujeitas à responsabilização por meio do *impeachment* também o são em relação às leis penais, portanto, a mesma conduta pode sofrer reprimenda de órbitas

autônomas de responsabilidade: funcional e criminal, sem que para isso se caracterize o chamado *bis in idem*.

Sendo assim, as consequências jurídicas do *impeachment*, de *per si*, não se estendem a outros âmbitos jurídicos, para exemplificar tem-se o caso do ex-presidente Collor, que foi condenado pelo Senado Federal, mas foi absorvido pelo STF, pelas imputações penais, com se extrai do acórdão na Ação Penal 307:

EMENTA: AÇÃO CRIMINAL. CÓDIGO PENAL. CORRUPÇÃO PASSIVA (ART. 317, CAPUT), CORRUPÇÃO ATIVA DE TESTEMUNHA (ART. 343), COAÇÃO NO CURSO DO PROCESSO (ART. 344), SUPRESSAO DE DOCUMENTO (ART. 305) E FALSIDADE IDEOLOGICA (ART. 299). PRELIMINARES: INADMISSIBILIDADE DE PROVAS CONSIDERADAS OBTIDAS POR MEIO ILICITO E INCOMPETENCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA OS CRIMES DO ART. 299, A AUSÊNCIA DE CONEXAO COM O DE CORRUPÇÃO PASSIVA, QUE DETERMINOU A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO PERANTE ESSA CORTE, POSTO QUE ATRIBUIDO, ENTRE OUTROS, A PRESIDENTE DA REPUBLICA. [...] Prosseguindo-se no julgamento, o Tribunal julgou improcedente a denúncia contra os réus Fernando Affonso Collor de Mello, [...] e absolve-os, quanto aos episódios relativos à Vasp e à Mercedes-Benz com base no art. 386, III, do Código de Processo Penal, [...] vencidos os ministros Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Néri da Silveira. (AP 307, Relator: Min. ILMAR GALVÃO, Segunda Turma, julgado em 13/12/1994, DJ 13-10-1995 PP-34247 EMENT VOL-01804-11 PP-02104 RTJ VOL-00162-01 PP-00003).

Os julgamentos, sobre o mesmo fato, mas em âmbitos diferentes de responsabilização, ressalva ainda mais a independência de instâncias existentes em um e no outro caso, de tal forma que podem coexistir crimes comuns e delitos funcionais, pois são institutos distintos, de naturezas e sanções diferentes.

#### 4.1.2 Natureza jurídica do instituto do *impeachment*

A origem do instituto do *impeachment* na Inglaterra, com caracterização penal fez insurgir correntes doutrinárias que defendessem sua manutenção como tal, sendo que eles desconsideraram a alteração norte-americana de 1787, que o tornou eminentemente político e

que foi exatamente este o modelo adotado pelo legislador pátrio, o estudo histórico-evolutivo já aqui retratado vislumbra com clareza as dadas modificações que consubstanciam tal celeuma instaurada no mundo jurídico sempre que se tem a instauração de tal processamento.

Nesse aspecto histórico, Sergio Resende resume o processo histórico do instituto, evidenciando sua natureza jurídica:

O criminal nasceu no direito medieval em congruência com o próprio surgimento da representação política das únicas classes que podiam estar em parlamento com o rei: os velhos nobres feudais e os novos burgueses enriquecidos, aqueles ainda senhores dos feudos e estes já deles libertos pelo mercantilismo. Em meio a essa tríplice estrutura, em que parlamentam o rei, os nobres e os burgueses, o impeachment nasceu, viveu e morreu em função da correlação de forças em que se tem processado o governo inglês: *the king in parliament*. Mas, antes de perder sua força, o impeachment plantou rebento na constituição dos então recentes Estados Unidos da América, onde germinou com uma qualidade que lhe garantiu sobrevivência com vida nova: abandonando as punições físicas e patrimoniais, tornou-se um procedimento que, em si mesmo, é de consequência somente política. Nessa mutação, na origem do Estado contemporâneo, tendo por berço a constituição escrita, nasceu o impeachment republicano, sucessor do impeachment monárquico, que nascera na origem do Estado moderno, embalado no berço de uma constituição costumeira. (BARROS, 2010).

É certo que o instituto do *impeachment* é nitidamente pertencente ao âmbito do Direito Constitucional, sem qualquer ingerência no âmbito penal, que não seja a aplicação de normas processualistas, pois sendo político, também o é jurídico, e como tal possui uma sequência de atos processuais, que assim o configuram, se consumando com a prolação de uma sentença, sob a forma de resolução legislativa, com a aplicação de sanções exclusivamente políticas, já esculpidas no texto constitucional, não cabendo qualquer possibilidade de dosimetria da pena, portanto, assume o caráter *sui generis* de ser processo político-jurídico-administrativo.

Apesar desse caráter *sui generis*, o próprio Brossard cuidou em determinar qual seja a natureza jurídica desse instituto:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o “*impeachment*” tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, - julgamento que não exclui,

antes supõe, é obvio, a adoção de critérios jurídicos. (BROSSARD, 1965, p. 71).

Por isso, com sua instauração alicerçada sobre fundamentos políticos, segundo julgamento por critérios políticos, com sentença cuja forma é de ato administrativo-legislativo e com sanção restrita à deposição do cargo e inabilitação para o exercício de função pública.

O ex-presidente Epitácio Pessoa, enquanto senador da República pelo estado da Paraíba participou da elaboração da lei de responsabilidade e seu discurso na tribuna é reproduzido por Paulo Brossard e Figueiredo, em suas respectivas obras:

“Mas o ‘impeachment’ não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa. Os chamados crimes de responsabilidade do governador não são propriamente crimes; são uns tantos atos previamente especificados, que, previstos ou não na lei da República, incompatibilizam os olhos do Estado o seu governador para o exercício da função. A chamada pena de destituição também não é rigorosamente uma pena, mas uma medida de governo. São noções sabidíssimas, que dispensam o apelo às autoridades”. (BROSSARD, 1965, p. 77-78 e FIGUEIREDO, 1965, p.36).

O paraibano, em seu discurso, tratava do *impeachment* de governador de estado, porém, *mutatis mutandis*, é aplicável o mesmo entendimento em relação ao chefe do Poder Executivo federal.

Essa celeuma ocorre, primeiramente, devido à imperícia legislativa retratada no tópico anterior, quanto da utilização da terminologia “crime de responsabilidade” o que contribui para a defesa daqueles que o entendem como sendo de natureza penal, mas não somente isso, segundo Paulo Brossard em sua obra sobre o *impeachment* ele assevera:

A definição do “impeachment” vem dando margem a divergências de monta: foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteroclito; e, é claro, como instituição *sui generis*. (BROSSARD, 1965, p. 71).

O bem jurídico tutelado pelo *impeachment* é a proteção da ordem jurídica constitucional e dos interesses da coletividade que foram deturpadas pela atuação desonrosa e ilícita do processado, destituindo-o do cargo que ocupa, quando, por exemplo, este descumpra a disposição do art. 37, caput, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que prevê expressamente os princípios fundamentais da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, incorre em violação ao animus da sociedade, como saliente Bulos (2012, p. 1256): “*Seu escopo é desinvestir o improbus administrador, pela prática de atos contrários ao interesse público, à legalidade, impessoalidade, boa-fé, moralidade, publicidade e eficiência*”.

Por meio desse julgamento político, o senador-juiz, autoridade responsável pelo processamento, pode atribuir suas impressões ideológicas, convicções íntimas, crença, e, principalmente, política, já que são membros de partidos políticos, não sendo exigível imparcialidade, por ser inevitável que se desvencilhasse de tal papel, uma vez que a filiação partidária é requisito necessário de elegibilidade (art. 14, §3º, V, CF/88), e que nesse sentido entendeu a Suprema Corte no julgamento da ADPF 378.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADPF. INADMISSIBILIDADE DE PEDIDO CONSULTIVO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INVIABILIDADE DA PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. CONHECIMENTO PARCIAL E DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS. [...] 4. OS SENADORES NÃO PRECISAM SE APARTAR DA FUNÇÃO ACUSATÓRIA (ITEM “J”): O procedimento acusatório estabelecido na Lei nº 1.079/1950, parcialmente recepcionado pela CF/1988, não impede que o Senado adote as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas, função que pode ser desempenhada de forma livre e independente. (STF, ADPF 378 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016).

Assim, podem os senadores, quando de sua investidura da função judicante atuar de forma livre e deliberada, principalmente, na determinação das provas e na formação de seu convencimento.

O aspecto jurídico desse julgamento se restringe a obediência das formas prescritas em lei, principalmente, no processamento, que deve perseguir a garantia do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, consagrado pela Constituição no art. 5º, LIV e LV, Constituição Federal:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

A própria ADPF 378 evidenciou tais garantias, conferindo a acusada à realização de sua defesa durante o trâmite processual, assim se extrai da decisão da Corte Suprema:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ADPF. INADMISSIBILIDADE DE PEDIDO CONSULTIVO. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. INVIABILIDADE DA PRETENSÃO DE REJULGAMENTO DA CAUSA. CONHECIMENTO PARCIAL E DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS. [...] A DEFESA TEM DIREITO DE SE MANIFESTAR APÓS A ACUSAÇÃO (ITEM “E”): No curso do procedimento de *impeachment*, o acusado tem a prerrogativa de se manifestar, de um modo geral, após a acusação. Concretização da garantia constitucional do devido processo legal (due process of law). (ADPF 378 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016).

O julgamento desta ação do controle de constitucionalidade referendou a importância de outros institutos correlacionados com o processamento do *impeachment*, o que foi de bom grado e em momento crucial para o respaldo jurídico do procedimento.

Foi esse também o entendimento no acórdão do Min. Carlos Velloso, no julgamento do MS 21.623/DF, impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor, em 1992, quando de seu processo de *impeachment*:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" E O "DUE PROCESS OF LAW". IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. IV — O impeachment e o due process of law: a aplicabilidade deste no processo de impeachment, observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. (MS 21623, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992, DJ 28-05-1993 PP-10383 EMENT VOL-01705-02 PP-00202 RTJ VOL-00167-02 PP-00414).

Além do dever de seguir o que já é consolidado na jurisprudência dos tribunais superiores, deve-se observar o que dispõe o art. XI da Declaração Universal dos Direitos Humanos, *in verbis*:

Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

Esses posicionamentos jurídicos acima mencionados funcionam como garantias para que o julgamento político se dê nos estritos limites da legalidade.

Por fim, cumpre lembrar que a Lei n.º 1.079/1950 se limitou a determinar sanções políticas para as condutas puníveis pelo processo de *impeachment*, conforme abordagens a seguir explicitadas.

#### 4.1.3 Hipóteses constitucionais de responsabilização

A princípio, faz-se necessário esclarecer que os atos do Presidente da República são em sua maioria acompanhados de parecer jurídico de órgãos internos da Administração federal, tendo estrita delimitação legal, de forma e conteúdo, restando pouca margem de



discricionariiedade para o Presidente, que não sejam a escolha dos Ministros de Estado e as políticas de Estado, de acordo com suas convicções e ideologias, alicerçadas nos ditames da ordem jurídica-constitucional, é dessa forma, quase que em uma poesia que Paulo Brossard escreve:

Buscando identificar-se com os interesses nacionais, valorizando-os numa perspectiva que relacione o pretérito ao provir, condicionado pelas possibilidades do presente, cumprindo quiçá pela conjuntura, depois que os conselheiros informam e os Ministros opinam, tendo de guardar o recato, a discrição, quem sabe o segrêdo, o condutor político, na solidão dêsses momentos decisivos, de responsabilidades intransferíveis, ao tomar a decisão, que é sua, não correrá senão ao seu tino, ao seu saber, à sua intuição, à sua experiência, às aspirações do seu patriotismo. Em tais emergências, pairando no êrmo dessas alturas, às vêzes escampas, às vezes brumosas, o chefe de govêrno se assemelha à águia errante no esplendor dos céus desertos, a solidão a fazer-lhes as almas fraternais. (BROSSARD, 1965, p. 140).

E é em decorrência dessas escolhas, da execução de atos e atividades que o Presidente da República incorre em riscos, que se assemelha a uma águia que paira sobre os ares desertos, que muitas vezes o levam a distanciar daquilo que a lei prescreve, sendo por causa disso responsabilizado por tais condutas, que podem não ofender diretamente uma pessoa, mas que ofendem a uma coletividade de pessoas, indiscriminadamente atingidas por uma escolha governamental indevida e irresponsável. Frise-se que, para Paulo Brossard (1965, p. 124): *“todo ato cometido pelo Presidente da República que seja um atentado a Constituição corresponde a crime de responsabilidade”*.

Assim, a seção III, do Capítulo II, Título IV da Constituição Federal de 1988 foi reservada para dispor sobre as hipóteses de “Crimes de Responsabilidade”:

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

I - a existência da União;

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

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

- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Cabe considerar que o constituinte originário disciplinou um rol *numerus apertus*, ou seja, meramente exemplificativo, o que pode ser extraído da simples interpretação gramatical do *caput* e do inciso VII do art. 85, CF/88, supramencionado, já que seria inconcebível prever todas as condutas reprováveis, essa competência é do Senado Federal, configurada Corte política de julgamento.

A despeito disso, a listagem acima mencionada decorre simplesmente para que se evitem acusações baseadas em contrariedade partidária, sem qualquer fundamentação jurídica, de igual modo, a Lei n.º 1079/50 diz ser “crime de responsabilidade” as condutas por ela descritas, das quais se acrescenta apenas a conduta de “guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos”, que a Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto, razão pela qual alguns doutrinadores sustentam a sua não recepção.

A disposição legal é bastante elucidativa no sentido de que deixa claro quais as condutas consideradas inadequadas e que são passíveis de responsabilização política, podendo tanto ser na modalidade tentada ou consumada.

De início, cabe restringir o espectro de análise desse trabalho, sendo, portanto, excluídas as condutas que possam gerar responsabilização para os governadores, prefeitos, ministros do STF e ministros de Estado, bem como do Procurador-Geral da República, restando apenas às condutas imputáveis ao Presidente da República, Chefe do Poder Executivo Federal.

Contra a existência da União tem-se, por exemplo: a tentativa de submissão de ente federativo a domínio estrangeiro; exposição da República a perigo de guerra ou declaração de guerra sem a devida autorização; revelar segredos políticos ou militares que comprometam a segurança ou os interesses nacionais; violar tratados internacionais ou celebrá-los comprometendo os interesses nacionais e o não emprego de meios de defesa para repelir injusta agressão.

Em relação ao livre exercício dos Poderes, nele englobados o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes, bem como o Ministério Público, sendo as condutas assim descritas: tentativa de dissolução do Congresso Nacional ou impedimento no seu regular funcionamento; violação das imunidades e prerrogativas legislativas; opor-se aos atos judiciais por meios violentos e envolver-se em assuntos peculiares dos outros entes federativos em contrariedade ao que dispõe a Constituição.

Quanto ao exercício dos direitos políticos, individuais e coletivos o Presidente da República será denunciado quando: impedir o livre exercício do voto; violação direta aos direitos ou garantias individuais; utilizar-se do poder da União para impedir a execução da lei eleitoral; subverter ou tentar subverter a ordem política e social e provocar animosidades entre às classes armadas e as instituições civis.

Contra a segurança interna, são consideradas inadequadas as condutas: de tentativa de modificação de ato normativo ou da forma de governo, por meio da violência; ausentar-se do Brasil sem autorização congressional; permitir a infração de lei federal de ordem pública, de forma expressa ou tácita e praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, conforme as disposições da lei de segurança nacional, Lei n.º 7.170/83.

O inciso V dispõe sobre os atos contra a probidade administrativa, nela englobando: a não prestação de contas ao órgão competente no prazo legal; a não punição de seus subordinados, quando da prática de ilícitos funcionais ou contrários à Constituição; quando proceder de modo indigno, incompatível, com desonra ou falta de decoro; na expedição de mandamentos em *contrario sensu* à legislação em vigor ou quando usar de violência ou ameaça contra servidores públicos, coagindo-os para a prática de atos ilegais.

Contra as leis orçamentárias, anual e de diretrizes, bem como o plano plurianual, com as alterações trazidas pela Lei n.º 10.028/2000, incorrerá o Presidente da República em responsabilização quando: infringi-las em suas disposições; exceder ou transpor verbas do orçamento; autorizar a abertura de créditos sem obediência aos ditames legais e constitucionais; ordenar ou autorizar a transferência de recursos com finalidade diversa da exigida por lei; captar recursos de tributos quando o fato gerador ainda não ocorreu, agindo de forma antecipada e realizar operações de crédito vedadas pela lei, com qualquer dos entes federados.

Incorre em responsabilização o Presidente da República quando afrontar as decisões judiciárias, recusando seu cumprimento, impedindo seus efeitos ou deixando de atender requisição para intervenção federal.

Por fim, a Lei n.º 1.079/50 traz em seu bojo o capítulo VII, com o artigo 11, contendo cinco itens, com o título “*Dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos*”, cuja tipificação não possui disposição idêntica na Constituição Federal de 1988, mas existia ao tempo de sua edição, na Constituição de 1946, o que pode alvitrar a possibilidade de não recepção de tais condutas pela norma constitucional vigente. Porém, a própria Constituição exigiu a edição de norma infraconstitucional para a definição dos crimes de responsabilidade, igual transcrição encontra-se na Lei n.º 1.079/50: *Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica*, apesar disso o STF descartou tal entendimento de não recepção, quando do julgamento do MS 21.564/DF:

13. Considerando o texto constitucional e dispositivos da Lei nº 1.079/50, pode-se dizer que: a) há perfeita harmonia entre o estatuído nos incisos I a VII do art. 85 da Constituição e o que se explicita nos artigos 5º a 12 da Lei nº 1.079/50 — a simples leitura da legislação ordinária, neste particular, evidencia a perfeita adequação dos tipos aos parâmetros genéricos fixados na Constituição; (MS 21564, Relator Min. Octavio Gallotti, Relator p/ Acórdão: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 ement vol-01714-02 pp-00164 rtj vol-00169-01 pp-00080).

Cumprido referendar que a disposição destas condutas pela Lei nº. 1.079/50 podem coincidir com alguma conduta punível no âmbito penal, pelo Código Penal ou legislação extravagante, assim sendo, poderá o Presidente da República ser responsabilizado em ambos os foros competentes.

#### 4.1.4 Juízo competente de admissibilidade: Câmara dos Deputados

O juízo competente de admissibilidade da denúncia contra o Presidente da República é da Câmara dos Deputados, que o exerce sem a ingerência de qualquer outra autoridade, pois sua competência é exclusiva e, portanto, indelegável. Salienta-se que tal juízo inicial diz respeito tanto às acusações de cometimento de crimes comuns ou de responsabilidade.

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;

Esse recebimento da denúncia é comparado com o juízo de pronúncia que ocorre no Tribunal do Júri, quando se dá início a segunda fase do julgamento, *in casu*, é meramente político.

Inicialmente, a denúncia é recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que o faz monocraticamente, após a análise prévia dos requisitos exigidos pela lei, que são: assinatura do denunciante com firma reconhecida em cartório, documento que justifique a condição de cidadão, além de outros documentos indispensáveis para provar o alegado ou indicação dos mesmos, em caso de impossibilidade de apresentá-los, bem como o rol de testemunhas, se necessário (art. 16, Lei n.º 1.079/50 c/c art. 218, §1º, RI/CD).

Decidiu a Suprema Corte quando do julgamento do Mandado de Segurança 23.885/DF:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT: PRESIDENTE DA REPÚBLICA: DENÚNCIA: CÂMARA DOS DEPUTADOS. PRESIDENTE DA CÂMARA: COMPETÊNCIA. I. - Impeachment do Presidente da República: apresentação da denúncia à Câmara dos Deputados: competência do Presidente desta para o exame liminar da idoneidade da denúncia popular, "que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender (...) à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa, sujeitando-se ao controle do Plenário da Casa, mediante recurso (...)" (MS 23885, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00089 EMENT VOL-02083-02 PP-00343).**

Dessa forma, pode o Presidente da Câmara, decidir monocraticamente, denegando o recebimento da denúncia, sendo cabível recurso ao plenário da Câmara dos Deputados, tal decisão constitui-se em arquivamento sumário, se não for modificada em plenário.

Tendo sido recebida, é, então, eleita a Comissão Especial, que deverá elaborar parecer, essa comissão terá composição que garanta proporcionalidade entre o número de

vagas e o número de deputados por bancadas de partidos ou partidos, conforme estejam organizados, mas desde que todos os partidos tenham representação na Comissão (art. 19, Lei n.º 1.079/50 c/c art. 218, § 2º, RI/CD).

Em ato contínuo, o denunciado é notificado do recebimento da denúncia, para que, querendo, apresente manifestação prévia sobre a acusação, no prazo regimental de dez sessões (art. 218, § 4º, RI/CD). Somente após o decurso do prazo regimental para a manifestação do denunciado, tendo havido ou não tal manifestação, a Comissão se reunirá, dentro de quarenta e oito horas para votar o parecer do Relator, que pode concluir sobre a continuação ou indeferimento da autorização (art. 218, § 5º, RI/CD).

O parecer da Comissão Especial será incluído na ordem do dia da sessão deliberativa seguinte à sua aprovação na referida comissão, para então ser discutido e votado em Plenário, por processo de chamada nominal de cada Deputado (art. 218, § 7º e 8º, RI/CD).

Atenta-se para o quórum de votação que é bastante qualificado, sendo necessários dois terços dos votos dos membros da Câmara dos Deputados para decretar-se a acusação, esse quórum é considerado difícil de ser conseguido, requerendo, portanto, total repulsa desta Casa com as atitudes do Presidente da República, ou até mesmo perca de prestígio parlamentar-político. Tal disposição constitucional acabou com o quórum de maioria absoluta, facilmente atingido, não tendo sido recepcionada a dicção do art. 81 da Lei n.º 1.079/50.

Todos os atos, pareceres e documentos serão publicados na íntegra nos meios de comunicação e anais de divulgação do Congresso Nacional, bem como no Diário Oficial da Câmara dos Deputados e avulsos, e com distribuição a todos os Deputados.

O acusado será notificado da decisão de pronúncia, por intermédio do primeiro Secretário da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, sendo-lhe informado da suspensão da metade de seus subsídios, até que seja prolatada a sentença definitiva pelo Senado Federal.

Por fim, o juízo de procedibilidade da denúncia pela Câmara dos Deputados não é pautado em considerações probatórias, essa não é a fase específica no processo, suas convicções são baseadas em lastros mínimos de comprovação, apenas em obediência aos requisitos legais de formulação da denúncia:

Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. (MS 21564, Relator Min. Octavio Gallotti, Relator p/ Acórdão: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 ement vol-01714-02 pp-00164 rtj vol-00169-01 pp-00080).

Por hora, a Câmara dos Deputados analisa a procedência da denúncia, podendo rejeitá-la, trancando seu regular andamento, bem assim decidiu o Pretório Excelso no julgamento do Mandado de Segurança 21.564/DF, em 1992:

II — No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o Presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei nº 1.079/50. (MS 21564, Relator Min. Octavio Gallotti, Relator p/ Acórdão: Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 ement vol-01714-02 pp-00164 rtj vol-00169-01 pp-00080).

Destarte, não cabe a Câmara dos Deputados o papel acusatório do Presidente da República, mas sim a admissibilidade da denúncia, possibilitando seu julgamento perante o Senado Federal. Esse papel acusador pode ser desempenhado por qualquer cidadão, parlamentar ou autoridade pública.

#### 4.1.5 Juízo competente de julgamento: Senado Federal

A competência para o processamento e julgamento do Presidente da República, no caso de ‘crimes de responsabilidade’ é do Senado Federal, Casa legislativa, eminentemente política, que representa os interesses dos Estados e, que neste momento se torna Tribunal Político, sendo, por consequência, o juízo natural do Presidente da República, quando do cometimento de tais condutas, preservando o mandamento constitucional da vedação ao tribunal de exceção (art. 5º, XXXVII, CF/88).

A intenção do legislador na adoção do sistema de freios e contrapesos e do caráter político do julgamento está expressa na disposição constitucional abaixo, que demonstra a competência senatorial para tal julgamento:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99).

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

Registre-se que nesse trabalho importam apenas os aspectos que digam respeito ao Presidente da República, assim, é competência exclusiva do Senado Federal processar e julgar o Presidente da República quando do cometimento de “crimes de responsabilidade”, após o recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados, sendo que tal competência é indelegável.

O papel julgador do Senado Federal é conferido pela Constituição em razão de ser esta casa do Congresso Nacional a Câmara Alta, a Casa revisora do processo legislativo, composta de membros paritários para os estados-membros, e que estão no ápice de sua capacidade eleitoral ativa, se considerada a idade mínima e o sistema majoritário, que se compara aos mesmos requisitos aplicáveis ao Presidente da República (art. 14, VI, a, c/c art. 46, CF/88).

O julgamento no Senado tem início com a leitura, em plenário, da resolução da Câmara dos Deputados que foi aprovada e deu procedibilidade à denúncia oferecida contra o Presidente da República, sendo desde logo, instaurada a Comissão Especial processante, com composição de um quarto dos membros do Senado, proporcional para cada partido ou



bancada de partidos, devendo conter todas às legendas com representatividade na Casa (art. 380, I e II, RI/SF).

Após a eleição dos membros da Comissão e seu respectivo Presidente e Relator, serão iniciados os trabalhos de instrução probatória, caso entendam necessário, seguindo as disposições processuais do Código de Processo Penal, e ao final será votado o parecer do relator na Comissão e em plenário, em algo que pode se configurar com sendo um segundo juízo de procedibilidade, segundo entendeu a Corte Suprema quando da apreciação da ADPF 378:

3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecurável, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento. (STF, ADPF 378 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016).

Pelo voto do Ministro Barroso observa-se a existência de um juízo de admissibilidade também no Senado Federal, pois este não estará adstrito à decisão proferida pela Câmara dos Deputados, tal decisão constitui uma inovação legislativa, que atrofia a competência da Câmara, no processo de *impeachment*.

A Comissão Especial, por intermédio de seu relator, apresentará voto, que terá a forma de libelo acusatório, e que será apreciado na Comissão e em plenário. Com a aprovação do relatório da Comissão Especial do *Impeachment*, pelo plenário do Senado Federal, por maioria absoluta, o Presidente da República é afastado do cargo, pelo período de 180 dias, salvo se o processo for concluso em tempo menor, e não o sendo, este retornará para o cargo, sem prejuízo do regular prosseguimento do feito.

Durante o processo são admitidas à realização de diligências, tanto no âmbito da Comissão especial, como no dia do julgamento final, caso julguem necessário, podendo serem ouvidas as testemunhas arroladas, a realização de perícias e o depoimento pessoal do acusado, sendo obedecidas as disposições do Código de Processo Penal. A formação do

convencimento dos magistrados é livre, cabendo a estes, no âmbito da comissão deliberar por quais meios de prova irão se basear.

A decisão senatorial que aprovou o relatório da Comissão Especial será encaminhada para o Presidente da Suprema Corte, com a data de julgamento. Portanto, será este o presidente da sessão de julgamento do Presidente da República. Tal disposição remete à época em que o Presidente do Senado Federal era também o Vice-Presidente da República, sendo este interessado direto na condenação do Presidente, tal fundamentação não subsiste atualmente, mas a estipulação ainda está em vigor, e merece ser mantida, como bem defende Paulo Brossard:

Em verdade, se o Presidente do Supremo Tribunal Federal fôr magistrado que esteja à altura do alto cargo que a nação o 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-se com imparcialidade, poderá êle proporcionar condições melhores de julgamento, o julgamento inspirar mais confiança e maior acatamento popular a decisão do Senado, que é definitiva e irreversível. (BROSSARD, 1965, p. 149).

A qualificação técnica do Presidente do STF é inegável, haja vista ter, pelo menos em tese, preenchido os requisitos constitucionais de reputação ilibada e notável saber jurídico (art. 101, *caput*, CF/88).

O quórum de votação final do processo de impeachment também é de maioria qualificada de dois terços dos votos dos membros do Senado federal, conforme dicção constitucional, legal e regimental, art. 52, parágrafo único, CF/88 c/c art. 80, parágrafo único, lei n.º 1.079/50 c/c art. 378, RI/SF.

Cumprе salientar que não há prazo máximo de julgamento no processo de deposição, o que há previsão constitucional é para o prazo de suspensão temporária do cargo, que é de 180 dias, prevalecendo, portanto, a regra fundamental da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CF/88).

#### 4.1.6 Da aplicação das sanções constitucionais

Em decorrência da prática de condutas inaceitáveis pela ordem constitucional, após a instauração do processo de *impeachment*, tendo sido este julgado e condenado, lhe é imposta uma sanção, que assume o caráter político. “*A pena através dêle aplicável nada tem de criminal; é apenas política, relacionada a um ilícito político, aplicada por entidades políticas a autoridades políticas*”. (BROSSARD, 1965, p. 125).

De tal modo, a sentença neste processo prevê a destituição do cargo que ocupava o deposto e a conseqüente inabilitação para o exercício de cargo, emprego ou função pública por oito anos, é assim que descreve o art. 52, parágrafo único, Constituição Federal:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

A condenação impõe *ipso facto* a destituição imediata do cargo de Presidente da República, assumindo desde logo seu substituto constitucional, bem como a sua inabilitação temporária de oito anos para o exercício de qualquer função pública.

Registre-se que não é cabível modulação da pena pelo Senado Federal, uma vez que a disposição constitucional é expressa, logo com a aplicação da sanção de destituição vem à inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, imposta por um prazo de oito anos, de tal forma que o art. 2º, da Lei n.º 1.079/50 não foi recepcionado, por incompatibilidade com a disposição vigente na Constituição Federal de 1988, já que a mesma previa prazo de cinco anos para inabilitação, e a Constituição prevê oito anos de inabilitação.

Salienta-se que não são aplicáveis ao processo de *impeachment* os institutos da prescrição e reincidência, pois fogem ao seu âmbito, como descreve Paulo Brossard (1965, p.134): “*Os conceitos de prescrição ou de reincidência não são pertinentes ao processo*

*político. Nele as infrações são apreciadas e julgadas em relação à condução geral da autoridade”.*

Gilmar Mendes (2011, p. 958) configura a natureza jurídica do instituto o que também possibilita extrair as devidas sanções: “*No caso do Presidente da República, os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que dão ensejo à perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos (art. 52, parágrafo único, CF/88)”.*

Conforme avençado entre o Presidente do STF e os líderes dos partidos com representação no Senado Federal decidiu-se o roteiro de julgamento<sup>20</sup> da Presidente Dilma Rousseff, definindo os pontos principais de seu julgamento, da qual se destaca o item 26, que corresponde à formulação do quesito objeto de julgamento, sobre as matérias fáticas imputadas a acusada, *in verbis*:

26. Antes da votação, o Presidente formulará o quesito que deverá ser objeto de julgamento por parte dos Senadores:

“Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?”.

O quesito formulado é perfeitamente adequado à técnica legislativa adotada pelo legislador constituinte, onde a perda do cargo de Presidente da República gerará como consequência a inabilitação para o exercício de função pública por oito anos. Acontece que, nesse caso específico, a ex-presidente Dilma Rousseff foi condenada a perda do cargo, mas permanece habilitada para o exercício de funções públicas, isso decorre de um artifício regimental que permitiu apartar as duas penas, tendo o quesito se desdobrado, configurando-se flagrantemente inconstitucional.

---

<sup>20</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment**: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2016.

## 4.2 Aspectos Legais

Editada nos moldes da Constituição de 1946, a Lei n.º 1.079 de 1950 se reporta a especialidade que lhe é necessária, destacando-se como fundamento legal para o processamento e julgamento dos “crimes de responsabilidades”. Tendo sido recepcionada pela atual Constituição, é esta lei a responsável pelas previsões infraconstitucionais pertinentes ao caso.

### 4.2.1 Princípio da Recepção e a Lei 1.079 de 1950

Os atos normativos editados antes da égide de uma Constituição podem continuar surtindo seus efeitos sem que para isso seja preciso nova edição, este efeito intertemporal advém da adoção do princípio da Recepção, que surge para dirimir conflitos entre normas jurídicas, principalmente, os que são decorrentes do novel diploma constitucional.

Desta forma, os atos normativos editados pelo Poder Legislativo, na vigência de outra Constituição continuam tendo validade, quando recepcionados pela nova ordem jurídica, e se possível com algumas alterações de adaptação, para que esteja em perfeita harmonia constitucional. Essas adaptações não implicam necessariamente em reedição ou recriação dos atos normativos, mas a existência de violação, direta ou indireta, à Constituição vigente deve ser repelida, pois se deve respeitar a supremacia constitucional.

Assim sendo, a Lei n.º 1.079, de 10 de Abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento é datada de período anterior à Constituição Federal de 1988, de tal forma que para que produzisse seus efeitos é necessária sua coadunação com os ditames da nova ordem constitucional.

Tendo em vista as discussões e as dúvidas quanto à recepção ou não desta norma, os partidos que apoiavam a ex-presidente Dilma Rousseff questionaram o Supremo Tribunal Federal por intermédio do ajuizamento da ADPF 378:

1.3. [...] Depreende-se que não foram recepcionados pela CF/88 os artigos. 23, §§ 1º e 5º; 80, 1ª parte (que define a Câmara dos Deputados como

tribunal de pronúncia); e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque incompatíveis com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, todos da CF/1988. (STF, ADPF 378 ED, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016).

O fragmento da manifestação do Relator Min. Luís Roberto Barroso demonstra que a Lei nº 1.079/50 foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988, com exceção dos artigos expressamente mencionados, exatamente porque desentendam das disposições adotadas pelo legislador constituinte de 1988, na determinação das competências de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

#### 4.2.2 Definição dos sujeitos ativos e passivos

A legitimidade ativa se encontra nas mãos dos cidadãos, aqueles que possuem status civitatis, devendo, portanto, serem pessoas físicas, nacionais e em gozo dos direitos políticos, devendo fazer prova de tal condição, por intermédio da juntada de fotocópia do título de eleitor. Conseqüentemente, estão fora desse rol de legitimados, as pessoas jurídicas, os estrangeiros e conscritos, bem como todos aqueles que não possuem a cidadania brasileira. São legitimados ainda, qualquer parlamentar e qualquer autoridade pública, que de tal maneira estão englobados pelo gênero cidadão.

O sujeito passivo, *in casu*, é o Presidente da República, pois é dele que parte a conduta delitiva, que agrava à ordem jurídica constitucional, infringindo deveres que lhe são exigíveis, por ser o mandatário chefe da República deveria ter apreço pela legalidade e pela moralidade, primordialmente. Paulo Brossard define o sujeito passivo como sendo:

É a pessoa investida de autoridade, como e enquanto tal. Só aquele que pode malfazer ao Estado, como agente seu, está em condições subjetivas de sofrer acusação parlamentar, cujo escopo é afastar do governo a autoridade que o exerceu mal, de forma negligente, caprichosa, abusiva, ilegal ou facciosa, de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decôro do cargo. (BROSSARD, 1965, p. 131).

Existem outras tantas autoridades que podem figurar no polo passivo do processo de *impeachment*, são elas: todos aqueles que substituírem o Presidente da República, enquanto no exercício da Presidência; os Ministros de Estado, em crimes conexos com o do Presidente da República; Ministros do Supremo Tribunal Federal; Procurador-Geral da República; os Comandantes das Forças Armadas, Exército, Marinha e Aeronáutica; os Governadores de estados-membros e do Distrito Federal; Secretários de Estado e os Prefeitos Municipais, bem como outras autoridades que tenham previsão nas Constituições estaduais, porém nenhuma dessas autoridades é objeto de análise por este trabalho, razão pela qual apenas serão citados nesta obra.

As condutas atentatórias à Constituição podem ser omissivas e comissivas, bem como se admite responsabilização por atos consumados ou tentados, conforme se verifica da simples leitura da Lei n.º 1.079/50, em seus artigos: *Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados [...]*”, bem como o art. 8º, item 5, *“não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução de crimes”*.

O bem juridicamente protegido são os interesses da coletividade e a própria ordem constitucional, abusada pelo uso indevido do Poder pelo Presidente da República, e tem como finalidade proteger *“a integridade constitucional que ela visa com o afastamento da autoridade infiel”* (BROSSARD, 1965, p.124).

#### 4.2.3 Aplicação subsidiária dos Regimentos Internos e do Código de Processo Penal

A aplicação subsidiária do Código de Processo Penal e dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal é primordial para que se preencham lacunas legislativas, tendo em vista que a ausência de disposição expressa não impossibilitará o magistrado-senador de resolver o dissídio, mas apenas lhe permitirá aplicar os princípios gerais do Direito, a equidade, a analogia, bem como disposições normativas de caráter subsidiário, essa possibilidade não importa em violação a exigência de lei, prevista no art. 85, parágrafo único, CF/88.

Os regimentos internos das Casas Legislativas e o Código de Processo Penal são utilizados subsidiariamente às disposições da Lei dos Crimes de Responsabilidade, bem assim ficou decidido no julgamento da ADPF 378, em dezembro de 2015:

EMENTA. (...) 5. É POSSÍVEL A APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DOS REGIMENTOS INTERNOS DA CÂMARA E DO SENADO (ITEM “B”): A aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado ao processamento e julgamento do impeachment não viola a reserva de lei especial imposta pelo art. 85, parágrafo único, da Constituição, desde que as normas regimentais sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes, limitando-se a disciplinar questões interna corporis. (STF, ADPF 378 ED, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016).

A aplicação subsidiária de tais atos normativos ocorrerá na hipótese de lacuna da lei dos crimes de responsabilidade, devendo ser considerado toda a sistemática do ordenamento jurídico, inclusive com as adequações legislativas posteriores, tal possibilidade está adstrita ao âmbito interno das Casas Legislativas, em questões eminentemente procedimentais internas.

#### **4.3 Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378 e possibilidade de recurso ao Supremo Tribunal Federal**

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é uma das ações do controle de constitucionalidade concentrado foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional n. 3, de 1993, tendo sua normatização infraconstitucional editada por meio da edição da Lei n. ° 9.882, de 1999, cujos legitimados ativos estão dispostos no art. 103, I ao IX, CF/88, e seu processamento se dá no Supremo Tribunal Federal.

O escopo de proteção da ADPF é mais abrangente que as demais ações do controle de constitucionalidade, pois por meio dela é possível discutir a inconstitucionalidade de normas anteriores à ordem constitucional vigente, bem como os atos normativos: primários e secundários editados, pela União, estados-membros e municípios (art. 1º, parágrafo único, I, Lei n.º 9.882/99).

O ajuizamento da ADPF exige a indicação de quais tenham sido os preceitos fundamentais violados, de tal maneira que, no caso da ADPF 378, alvitra-se que o sistema de governo, à separação de poderes, o devido processo legislativo e às garantias procedimentais



do processo de *impeachment* tenham sido atacadas frontalmente, razão pela qual é o mecanismo adequado para sanar tal conflito. Essa ação visa verificar a similitude entre a Lei n.º 1079/50 com a Constituição Federal de 1988.

A necessidade de ajuizamento dessa ação do controle de constitucionalidade reside na adequação do referendo da Corte, enquanto guardião da Constituição, com as aspirações dos demais Poderes, que em convivência harmônica proporcionam o progresso da nação.

A ADPF carrega consigo o caráter de subsidiariedade, sendo meio eficaz quando não existir outro capaz de elidir a lesividade, assim confirmou o eminente Min. Roberto Barroso, no julgamento da ADPF 378:

I. CABIMENTO DA ADPF E DAS MEDIDAS CAUTELARES INCIDENTAIS 1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. (STF, ADPF 378 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 03-08-2016 PUBLIC 04-08-2016).

Vencida a delimitação dos requisitos intrínsecos da ADPF, passa-se a analisar a possibilidade de recurso ao Supremo Tribunal Federal da decisão tomada pelo Senado Federal, enquanto órgão jurisdicional, assim, a pena aplicada é irretratável, não podendo ser modificada por decisão de outro órgão de Estado: indulto ou graça, pelo Presidente da República; cassação da decisão, pelo Supremo Tribunal Federal ou até mesmo revisão do processo, pelo próprio Congresso Nacional, confirmando esse entendimento a doutrina de Paulo Brossard (1965, p. 152): “*As decisões do Senado são incontestáveis, irrecorríveis, irreversíveis, irrevogáveis, definitivas*”.

Apesar disso, não se pode esquecer-se de mencionar que o princípio da inafastabilidade da jurisdição é uma garantia constitucional esculpida no art. 5º, XXXV, CF/88 e como tal preserva-se quando dada pessoa sentir-se ofendida em seus direitos, podendo recorrer aos átrios da Justiça, não se podendo negar a jurisdição a quem a procura,

não sendo cabível o questionamento da origem do ato lesivo, mas sua consumação, ressaltando-se os casos de questões de fulcro político e as *interna corporis*. Razão pela qual, proferida a sentença de destituição do cargo, não é cabível revisão da pena.

A atuação do STF é nitidamente de guardião das normas constitucionais, do bom andamento dos processos, das garantias individuais dos sujeitos, das limitações que a lei impõe, sem, contudo, violar direitos de qualquer das partes, ficando o controle jurisdicional reservado a assegurar que o deslinde processual esteja observando o que dispõe a legislação atinente a caso, bem como o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, sendo, portanto, assunto *interna corporis*, do âmbito do Senado Federal, as decisões relativas ao processo de *impeachment*.

Uadi Lammêgo Bulos estatui com precisão:

O Supremo Tribunal Federal não poderá mudar o veredicto senatorial, interferindo no mérito de seu julgamento, para reformular sua decisão. Isso nada tem que ver com a natureza jurídica do instituto, e sim com o perfil que a Carta de 1988 lhe irrogou, do contrário a jurisdição, nessa matéria, não seria conferida à Câmara Alta, como o foi, porém, ao Pretório Excelso. Enfim, a decisão do Senado é de sua exclusiva competência e no exercício de sua jurisdição política e de matriz constitucional. Quando os constituintes lhe outorgaram, no processo de impeachment do Presidente da República, o posto de órgão jurisdicional, evidente que inadmitiu recurso para qualquer juízo ou Tribunal. Por isso, o Supremo não é curador do Senado, órgão que processa e julga Ministros da Corte nos delitos de responsabilidade. (BULOS, 2012, p. 1259).

Portanto, compete ao Senado Federal, enquanto Tribunal Político a aplicação das sanções políticas pertinentes, sem que para isso tenha qualquer possibilidade de modificação de sua sentença.

#### **4.4 Legitimidade do Sucessor**

A figura do Vice-Presidente da República surgiu com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787 e exercia o cargo, simultaneamente, de Presidente do Senado, este modelo foi o escolhido pelo legislador constituinte republicano brasileiro, de 1891: *Art 32 - O Vice-Presidente da República será Presidente do Senado, onde só terá voto de*

*qualidade, e será substituído, nas ausências e impedimentos, pelo Vice-Presidente da mesma Câmara.*

Em relação ao sucessor natural daquele que foi deposto, o próprio texto constitucional é de uma precisão bastante esclarecida, pois, *in casu*, o sucessor imediato do Presidente da República é o seu vice-presidente da República, não sendo admissíveis as discussões a cerca da sua legitimidade, já que o mesmo foi eleito juntamente com o mandatário principal, como se extrai da inteligência do art. 77, §1º, Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997:

Art. 77. A eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República realizar-se-á, simultaneamente, no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato presidencial vigente.

§ 1º A eleição do Presidente da República importará a do Vice-Presidente com ele registrado.

De mesmo modo, a legislação infraconstitucional conclama no art. 178, do Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, *in verbis*:

Art. 178. O voto dado ao candidato a Presidente da República entender-se-á dado também ao candidato a Vice-Presidente, assim como o dado aos candidatos a Governador, Senador, Deputado Federal nos Territórios, Prefeito e Juiz de Paz entender-se-á dado ao respectivo vice ou suplente.

Assim, é descabida a discussão em torno da legitimidade daquele que assume a vaga do Deposto, afinal, ele é o sucessor legítimo, quando da ocorrência de vacância ou substituí-lo, em caso de impedimento, tanto em relação ao crivo das urnas, como em relação ao cumprimento de mandamento constitucional. Os mesmos requisitos de elegibilidade impostos ao Presidente da República são extensivos ao Vice-Presidente (art. 12, § 3º, I c/c art. 14, §3º, CF/88).

O Vice-Presidente da República enquanto nesta condição pode ser convocado pelo Presidente da República para auxiliá-lo em missões especiais (art. 79, parágrafo único,

CF/88), afinal é sabido que ele não exerce qualquer posição de decisão ou comando, sendo mais uma força política.

A previsão constitucional privilegia a atuação do vice-presidente por considera-lo mais uma força de coalizão para o bom desempenho das políticas de governo. Imprimiu Bulos (2012, p. 1238): *“Daí a importância desse colíder no equilíbrio das forças políticas, propiciando a depender da credibilidade e da liderança pessoal de quem ocupe a Vice-Presidência, melhores condições de governabilidade ao Presidente eleito”*.

Além do Vice-Presidente da República são substitutos eventuais do Presidente da República, sucessivamente e nessa ordem: o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, (art. 80, CF/88) e enquanto no exercício da presidência podem ser responsabilizados quando cometerem “crimes de responsabilidade”.

A vacância simultânea dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República possibilita a realização de novas eleições, tendo em vista que as autoridades acima elencadas são eventuais substitutos, de tal maneira que se deve analisar o período de ocorrência da vacância, se nos dois primeiros anos, eleições diretas, se nos dois últimos anos do mandato, eleições indiretas pelo Congresso Nacional (art. 81, caput e §1º, CF/88), sendo escolhidos para o “mandato-tampão” (art. 81, § 2º, CF/88).

#### **4.5 Processos instaurados sob a vigência da Constituição Federal de 1988**

Ao longo dos vinte e oito anos de vigência desta Carta Política de 1988, duas foram as experiências concretas de processos de responsabilização do Presidente da República, por cometimento de crimes de responsabilidade, conforme o art. 85, CF/88 e a Lei n. 1.079/50, foram os ex-presidentes: Fernando Affonso Collor de Mello, em 1992 e Dilma Vana Rousseff, em 2016.

O ex-presidente Collor<sup>21</sup> foi o primeiro presidente eleito após os governos militares, tendo derrotado o também ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1990. Tinha como

---

<sup>21</sup> IMPEACHMENT de Collor. **Jornal ESTADÃO**. 29 de setembro de 1992. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm>> Acesso em: 24 nov. 2016.

base de governo acabar com a inflação que amedrontava os brasileiros, para isso, criou planos econômicos, que de nada adiantaram, e confiscou parte dos rendimentos em contas bancárias dos brasileiros.

Com medidas impopulares como estas, seu governo foi se enfraquecendo internamente, além das fortes acusações de seu irmão, Pedro Collor, contra seu tesoureiro, Paulo Cesar Farias, o PC Farias, essas acusações eram sobre a origem ilícita do enriquecimento do ex-tesoureiro. Seus Ministros renunciaram coletivamente, e Collor via-se ameaçado pelas entrevistas que seu irmão concedia, frequentemente, apresentando documentos que comprovavam tais acusações.

O Congresso Nacional instaura uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), para averiguar o conteúdo das denúncias, enquanto isso a sociedade organizada se manifestava pedindo a saída de Collor.

A pressão só aumentava, e em julho de 1992, a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa entregaram formalmente o pedido de *impeachment* de Collor, com alegações de enriquecimento indevido, fruto de atos de corrupção praticados por ele e por seus auxiliares, principalmente, por PC Farias.

No dia 29 de setembro daquele ano, o impeachment de Collor foi admitido na Câmara com apenas trinta e oito votos contrários, sendo de imediato afastado provisoriamente do cargo de Presidente da República.

Em dezembro, Collor renunciou ao cargo de Presidente da República, para que assim não fosse condenado, mas o Senado Federal deu prosseguimento e avançou na condenação do ex-presidente Collor, aplicando-lhe a sanção cabível. A partir de sua renúncia começaram-se as discussões jurídicas no STF, principalmente, com a impetração de mandados de segurança que questionavam a violação ao direito líquido e certo do ex-presidente.

No caso do ex-presidente Fernando Collor, com sua renúncia ao cargo de Presidente da República, não podia, por consequência, ter sido processado, restava-lhe o elemento Presidente da República, no exercício do cargo, o que não existia naquele momento. A renúncia é direito subjetivo da pessoa, inerente à pessoa, a ela lhe pertence, e em decorrência dessa atitude não pode ele ser prejudicado, devido o caráter político do processo.

Mas o Senado Federal decidiu por dar continuidade ao processo para aplicar a pena de inabilitação para o exercício da função pública pelo prazo de oito anos, conforme exarada na Resolução n.º 101 do Senado Federal de 30 de dezembro de 1992.

A doutrina também entende assim, Paulo Brossard (1965, p. 131), por exemplo: “a renúncia ao cargo trancam o “*impeachment*” ou impede sua instauração. Não pode sofrê-lo a pessoa que, despojada de sua condição oficial, perdeu a qualidade de agente político. Não teria objetivo, seria inútil o processo”.

Entende-se que com a renúncia, o acusado passa a condição de ex-presidente, de tal maneira que inexistente previsão para *impeachment* estando o acusado nessa condição, porém o STF, em julgamento de Mandado de Segurança 21.689, de relatoria do Min. Carlos Velloso assim proclamou: VI. *A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciada este, não paralisa o processo de “impeachment”*.

A decisão realmente é tumultuada, tanto é assim, que foi preciso invocar o Regimento Interno da Corte e convocar três Ministros do Superior Tribunal de Justiça, pois havia empate em plenário, e dois ministros se declararam suspeitos, Marco Aurélio Mello e Francisco Rezek, bem como o Ministro Sydney Sanches, que se declarou impedido de julgar o presente *mandamus*, vencidos os Ministros Ilmar Galvão, Celso de Mello, Octavio Gallotti, Presidente, e Moreira Alves, que o deferiram.

A própria Lei n.º 1.079/50, no art. 15 prescreve que a permanência da autoridade no cargo é requisito indispensável para o recebimento da denúncia, fazendo concluir que, se para o recebimento da denúncia é necessário estar no cargo, também o é para que o mesmo seja processado, não podendo lhe ser aplicada sanção política, se o mesmo pediu renúncia de sua investidura.

O ex-presidente Fernando Collor também foi denunciado no STF, pela prática de crimes comuns, falsidade ideológica, peculato e corrupção, porém foi inocentado, em 2014, por insuficiência de provas.

No caso da ex-presidente Dilma Rousseff<sup>22</sup>, que foi a primeira mulher presidente eleita e reeleita para o cargo máximo da República, seu governo foi baseada na continuidade das políticas conhecidas como de bem estar social, desenvolvidas na última década, alicerçada sobre os princípios do socialismo, mas sem se desvencilhar das práticas capitalistas.

Afinal suas acusações tem início ainda quando Ministra de Estado e Chefe do Conselho de Administração da Petrobrás, quando da aquisição de uma refinaria em Pasadena que causou prejuízos considerados a estatal, tal acusação originou a criação de uma CPI, a da

---

<sup>22</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment**: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2016.

Petrobrás, que investigou todas as denúncias, mas sem resultado concreto, pois como se verificou nas investigações da operação policial, apelidada de “Lava Jato”, os membros dessa CPI receberam recursos indevidos para ocultar os verdadeiros acontecimentos.

Além dessas acusações, os cidadãos: Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal, apresentaram seu pedido de *impeachment*<sup>23</sup>, lastreado por acusações de que ela teria cometido crime de responsabilidade, quando da edição de créditos de suplementação orçamentária sem a devida autorização do Congresso Nacional, além das subvenções concedidas a agricultores por meio do Plano Safra, conhecido como “pedalada fiscal”, após o acórdão do Tribunal de Contas da União que recomendou a rejeição de suas contas.

Dos fatos a ela imputados no pedido de *impeachment*, o Presidente da Câmara somente aceitou aqueles que pertenciam ao mandato em que foi apresentada a denúncia, sendo desconsiderados os casos de corrupção na Petrobrás, principalmente, na aquisição da Refinaria norte-americana em Pasadena, e nas imputações na operação “Lava Jato”.

Diferente do que ocorreu com Collor, Dilma foi eleita novamente para o cargo, e tal condição fez reestabelecer à competência política para julgamento, assim conclui o mesmo autor (BROSSARD, 1965, p. 133). “*A contrapartida é verdadeira. Reestabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar*” e assevera que a eleição popular não tem o condão de apagar as faltas pretéritas (BROSSARD, 1965, p. 133). Nesse aspecto, tal fundamentação pode ser utilizada para embasar as considerações quanto ao *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff, da qual muitos dos crimes apontados a ela tiveram início em mandato anterior ao da deposição, tendo sido reestabelecido o foro, quando da nova eleição.

Em relação à ex-presidente Dilma Rousseff alegou-se que os fatos cometidos originaram-se no mandato anterior, e que não poderia ser ela processada por atos iniciados em mandato estranho ao que ora foi apresentada a denúncia, assim foi recebida a denúncia pelo Presidente da Câmara, recusando os atos cometidos no mandato anterior, frise-se que a reeleição é uma continuação do mandato anterior, de maneira que os atos praticados neste são determinantes, pois permitiu sua recondução, Paulo Brossard (1965, p. 133) conclui que:

---

<sup>23</sup> MARTINS, Ivens Granda da Silva. RAMOS, Dircêo Torrecillas. RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende. GODOY Mayr. FERRAZ, Sergio. (coord.). *Impeachment: instrumento de democracia*. 1ª ed. São Paulo: Editora IASP, 2016, p.19-75.

*“infrações cometidas antes da investidura no cargo, estranhas ao seu exercício ou relacionadas com anterior desempenho, têm motivado o “impeachment”, desde que a autoridade seja reinvestida em função suscetível de acusação parlamentar”.*

Paulo Brossard (1965, p. 134): *“A exegese é correta: o fim do processo de responsabilidade é afastar do Govêrno ou do Tribunal um elemento mau; não se instaura contra o renunciante, porém atinge o reconduzido”.*

O Supremo, no julgamento da ADPF 378, decidiu que o processo de Dilma deveria seguir os mesmos moldes do processo de Collor, quanto ao rito de processamento dos atos, o que na prática processual não ocorreu, em sua grande maioria.

Os prazos entre o recebimento da denúncia na Câmara e seu afastamento foram totalmente aumentados, se comparar o tempo de entrega do pedido e a sua instauração pelo Senado, os prazos passam de seis meses de diferença entre um e outro, além do que o próprio STF, entendeu que o órgão competente de afastamento provisório era o Senado Federal e não a Câmara como foi em 1992. Comparando-se ainda o tempo de afastamento provisório, considerando-o com vistas ao julgamento final, os prazos passaram de quinze dias, sendo que no julgamento de Collor foi de um dia. O prazo das alegações finais não seguiram as atuais previsões do CPP, que reduziu de quinze para cinco dias, sucessivos, mas sim utilizou-se o prazo anterior, que era mais elástico.

A defesa da ex-presidente foi feita pelo Advogado-Geral da União, na primeira parte, evidenciando uma relação conflituosa entre os interesses privativos da Presidência da República e os interesses pessoais daquele que ocupa tal posição de mandatário, além de outros órgãos que estavam sob a gerência judicial do AGU. Comparando-se ao caso de Collor, seus advogados de defesa pertenciam a um escritório particular.

Dilma permaneceu durante todo o processo no Palácio da Alvorada, residência oficial do Presidente da República, além de gozar de todos os benefícios de chefe de estado, sem sequer ter tido redução salarial, como prevê a Lei n.º 1.079/50. Enquanto que Collor passou a residir em sua própria residência, e não gozava dos benefícios de chefe de Estado.

Sabe-se da preocupação em garantir os direitos à ampla defesa e ao contraditório judicial, por isso, não se pode falar que o impeachment de Dilma foi igual ao de Collor, mas tão somente este último serviu de parâmetro mínimo de observância pelo Senado Federal.

Com essas duas experiências o Brasil se evidenciou, principalmente, no mundo jurídico, em relação às suas peculiaridades, na primeira oportunidade verificou-se à renúncia



de um Presidente da República, no curso do processo, e sua conseqüente condenação em inabilitação para o exercício de função pública, por oito anos, sem que estivesse investido nessa posição de mandatário, divergindo de muitas posições doutrinárias, já que gozava de benefício pessoal, na medida em que pela renúncia, não há objeto o processo. Na outra experiência é o caso da ex-presidente Dilma, que foi condenada a perda do cargo, porém sem a inabilitação para o exercício de qualquer função pública, pelo prazo de oito anos, em clara violação aos ditames constitucionais, e com o precedente de modulação da pena, algo inconcebível pela ordem jurídica atual.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A deferência por essa abordagem temática reside na importância da preservação da ordem constitucional, consubstanciada pela adoção de instrumentos de controle do poder político, *in casu*, que é o processo de *impeachment*, tal estudo foi construído considerando a construção sumaria que antecedeu todas as etapas de elaboração desta obra. O escopo primordial desse trabalho era a análise do processo do *impeachment*, suas nuances, história, evolução, hipóteses, natureza jurídica e demais abordagens marginais que confirmassem a necessidade de sua adoção pelo ordenamento jurídico pátrio.

Chegou-se, portanto, às derradeiras considerações, alicerçado nos esclarecimentos sobre a etimologia e a conceituação, analisou-se a origem histórica do instituto, considerando-o a partir de seu nascedouro na Inglaterra, como instituto de natureza penal, e por sua modificação substancial nos Estados Unidos, como instituto político, chegando às terras brasileiras, desde o advento da primeira Constituição, tendo sofrido bastantes alterações que o fortaleceram ao longo da história jurídica-constitucional brasileira, em uma conformação com a velha máxima “*as instituições são seres vivos que variam com as mutações produzidas pelo meio em que atuam*”.

Foi assim, por esse desiderato de informações abordado por seu processo histórico-evolutivo que se avançou nos estudos, chegando-se ao segundo capítulo desta obra que esclareceu com breves informações, a concepção de Estado, suas características e formas, destacando-se que a adoção ou preferência por uma das formas ou sistemas implicaria, necessariamente, em qual seria o mecanismo adequado de controle do Poder político a ser adotado no Brasil.

Por isso, em decorrência da adoção da Federação, bem como dos sistemas republicano e presidencialista no ordenamento jurídico pátrio fez-se necessário que também fosse adotado e utilizado um instituto que melhor se amoldasse a suas preferências. O modelo norte-americano foi escolhido como base para a República e a Federação, alicerçado no presidencialismo, bem como o sistema de freios e contrapesos dos Poderes, afinal é imprescindível que os abusos cometidos por um Poder de Estado sejam coibidos pelo outro, pois a harmonia constitucional é um fim em si mesmo, devendo-se salvaguardar, primordialmente, a ordem jurídica-constitucional das mazelas que o possam afligir.

Desta feita, como conseqüência da escolha pelo molde estadunidense, o constituinte originário brasileiro de 1988 decidiu adotar o *impeachment*, com sua natureza jurídica política, uma vez que a autoridade competente para julgamento das condutas que se configuram como “crimes de responsabilidade” é o Congresso Nacional, especificamente, o Senado da República, Casa legislativa eminentemente política, composta de membros filiados a partidos políticos-ideológicos, que com a mera filiação partidária já se tornam parciais para julgamento, confirmando o aspecto político lhe é intrínseco.

Não se pode aventar que a responsabilização do Presidente da República, no exercício de suas funções constitucionais, configura-se uma afronta à decisão popular que o referendou ao exercício da Presidência, de modo que é *conditio sine qua non* para a instauração do processo de *impeachment*, que o mandatário esteja ocupando tal cargo, tendo sido antes de tudo eleito, pela vontade soberana do povo, diretamente ou indiretamente, tal agente político recebeu o referendo das urnas.

É notório que o “crime de responsabilidade” nasce de um fato jurídico que precisa ser coibido, que as regras de processamento e que os limites são impostos pela lei, configuram o seu caráter jurídico, mas cabe ao âmbito político a decisão de julgá-lo, já que sua essência é política, por ser realizado em Casas Políticas: Senado Federal e Câmara Federal, e por impor sanções políticas funcionais.

Não se discute que o processo de *impeachment* é traumático, se considerado que o mandatário foi eleito pelo voto popular, mas suas condutas o fazem ser responsabilizado; mais ainda, quando se considera que essas condutas refletem sua incapacidade de continuar conduzindo os destinos da nação brasileira, não podendo, portanto, as outras instituições permanecerem na inércia de suas ações, pois passarão a corroborar com tais práticas delituosas, ao menos implicitamente, em tese. A demora do processamento é também um fator preponderante para a sua existência traumática.

É sabido que em vinte oito anos de história constitucional, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, dois processos de deposição de Presidentes da República demonstraram o amadurecimento e o bom funcionamento das instituições democráticas brasileiras, principalmente, com sua capacidade regenerativa diante de momentos críticos.

A participação popular foi primordial para a escolha da forma de governo e o sistema de governo, desta feita, o parlamentarismo e o presidencialismo foi alternando-se na história

constitucional brasileira, como também o é nesse processo, pois lhe é conferida a prerrogativa de iniciar o processo, com a apresentação da denúncia, o que possibilita para a coletividade um mecanismo de controle das atividades de seus representantes.

Tais atos, que se configuram como atividade delitiva por parte do Chefe do Poder Executivo federal são de total repúdio e repulsa para a ordem jurídica-constitucional, na medida em que são desvirtuamentos indesejáveis, que exigem reação *ex adversa*, para estacar esse mal, expelindo-o do cargo que ocupa e da vida pública, pelo prazo de oito anos.

Aqueles que têm o poder de decisão e de governo deveriam ser os primeiros a respeitarem às leis, é o mínimo que se pode exigir. Na defesa da ordem jurídica-constitucional nenhum aspecto será sobreposto ao outro, já que a convivência harmônica de poderes e seus instrumentos de controle político impedirão que pessoas, instituições e órgãos abusem de suas prerrogativas em detrimento do interesse público, é, portanto, o *impeachment* um mecanismo necessário para a manutenção das instituições democráticas e para a defesa da ordem constitucional vigente.

## REFERÊNCIAS

ANGELO, Vitor Amorim. Parlamentarismo (2): João Goulart e o plebiscito de 1963. **Portal UOL Educação**. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/parlamentarismo-2-joao-goulart-e-o-plebiscito-de-1963.htm>> Acesso em 04 dez. 2016.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4 ed. ver. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**, de 25 de Março de 1824. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)> Acesso em: 24 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de Fevereiro de 1891. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em: 24 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno. **Resolução n.º 17, de 1989**. 17ª ed. Brasília: Edições Câmara, 2016. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>> Acesso em: 24 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno. **Resolução n.º 93, de 1970**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>> Acesso em: 24 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. **Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal**. Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.079, de 10 de Abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)> Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.** Institui o Código Eleitoral. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm)> Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10. 406, de 10 de Janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)> Acesso em: 25 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão da Ação Penal nº. 307-3/DF.** Min. Relator: GALVÃO, Ilmar. Publicado no DJe 13-10-1995. Disponível em:  
<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/AP\\_307.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/AP_307.pdf)> Acesso em 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em Medida Cautelar na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 MC/DF, Processo de Impeachment. Definição da legitimidade constitucional do Rito previsto na lei nº 1.079/50.** Min. Relator p/ Acórdão: BARROSO, Luis Roberto. Tribunal Pleno, julgado em 16-03-2016 e publicado no DJe-163 03-08-2016. Disponível em:  
<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf\\_\\_378\\_\\_ementa\\_do\\_voto\\_do\\_ministro\\_roberto\\_barroso.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf__378__ementa_do_voto_do_ministro_roberto_barroso.pdf).> Acesso em 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão em Mandado de Segurança nº 21.623/DF.** Min. Relator p/ Acórdão: VELLOSO, Carlos. Tribunal Pleno, julgado em 17/12/1992 e publicado no DJe-1, 28-5-1993. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21623.pdf>> Acesso em 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade em Mandado de Segurança nº 1.905.** Min. Relator SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/1998, DJ 05-11-2004 PP-00005 EMENT VOL-02171-01 PP-00008 LEXSTF v. 26, n. 312, 2005, p. 77-92. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347322>> Acesso em 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 21.564,** Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno,

julgado em 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 EMENT VOL-01714-02 PP-00164 RTJ VOL-00169-01 PP-00080. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>> Acesso em 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n.º 23885**, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00089 EMENT VOL-02083-02 PP-00343. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86049>> Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Plebiscito de 1993**. Disponível em:  
<<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>> Acesso em: 04 dez. 2016.

BARROS, Sergio Resende. **Noções sobre impeachment**. Disponível em:  
<<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoes-sobre--i-impeachment--i-.cont>> Acesso em: 24 nov. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ENTRE dois governos: 1945-1950: Redemocratização e eleições de 1945. **FGV CPDOC**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em:  
<<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/DoisGovernos/Redemocratizacao>> Acesso em: 24 nov. 2016.

FIGUEIREDO, Paulo de. *Impeachment: sua necessidade no regime presidencial*. **Revista de Informação Legislativa**. RIL, v. 2, n. 6, p. 31-46, junho/1965. Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/180677>> Acesso em: 12 set. 2016.

GOOGLE TRADUTOR. *Google Inc. Mountain View, CA*. Disponível em:  
<<https://translate.google.com/?hl=pt-BR>> Acesso em 02 dez. 2016.

*IMPEACHMENT* de Collor. **Jornal ESTADÃO**. 29 de setembro de 1992. Disponível em: <<http://acervo.estadao.com.br/noticias/topicos,impeachment-de-collor,887,0.htm>> Acesso em: 24 nov. 2016.

KURY, Adriano da Gama. **Minidicionário Gama Kury da língua portuguesa**, São Paulo: FTD, 2001.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7 ed. Niterói: *Impetus*, 2013.

MARTINS, Ivens Granda da Silva. RAMOS, Dircêo Torrecillas. RIBEIRO, José Horácio Halfeld Rezende. GODOY Mayr. FERRAZ, Sergio. (coord.). **Impeachment: instrumento de democracia**. São Paulo: Editora IASP, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de Direito Constitucional**. 6 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria da Globo S.A, 1965.

Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)**. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>> Acesso em 24 nov. 2016.

STYCER, Clarissa. Dois presidentes dos EUA escaparam do impeachment: Andrew Johnson e Clinton. **Jornal O GLOBO**. Rio de Janeiro, 07 de abril de 2016. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/dois-presidentes-dos-eua-escaparam-do-impeachment-andrew-johnson-clinton-19039669>> Acesso em: 24 nov. 2016.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

WELFFORT, Francisco C. (org.) **Os clássicos da política**. v. 1. 14 ed. São Paulo: Ática, 2006.