

INSTITUTO DO IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO UM REMÉDIO CONSTITUCIONAL

Aparecida Rodrigues de Lima¹

Felipe Maciel Pinheiro Barros²

RESUMO

Trata o artigo do instituto do *impeachment*, no ordenamento jurídico brasileiro, abordando-o sob o aspecto de remédio constitucional. Analisa o sentido de se buscar o afastamento e a punição das mais altas autoridades da República, que venha a cometer crimes de responsabilidade, atentado contra a Constituição e a soberania popular. Para tanto, busca-se averiguar como o processo está previsto em Lei específica e em garantias constitucionais, tratando, ainda, sobre a sua eficácia e a sua natureza: política e jurídica. O trabalho, por fim, propõe que o *impeachment* seja tratado como um remédio constitucional, no sentido de ser um mecanismo para coibir o abuso de poder das autoridades republicanas constituídas, o que confere efetividade ao sistema de freios e contrapesos, contribuindo, assim, para a harmonização dos poderes.

Palavras-chave: Constitucional. Crime de responsabilidade. Separação dos Poderes. Impeachment. Remédio Constitucional.

INSTITUTE OF IMPEACHMENT IN THE BRAZILIAN LEGAL ORDER A CONSTITUTIONAL REMEDY

ABSTRACT

It deals with the article of the institute of impeachment, in the Brazilian legal system, addressing it as a constitutional remedy. It analyzes the sense of seeking the removal and punishment of the highest authorities of the Republic, which will commit crimes of responsibility, attack against the Constitution and popular sovereignty. In

¹ Acadêmica do curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: aplimma@hotmail.com

² Professor orientador do Curso de Direito do Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN). E-mail: felipemaciel@hotmail.com

order to do so, it is sought to find out how the process is provided for in specific Law and in constitutional guarantees, also dealing with its effectiveness and its nature: political and legal. Finally, the work proposes that impeachment be treated as a constitutional remedy, in the sense of being a mechanism to curb the abuse of power of the constituted republican authorities, which confers effectiveness to the system of checks and balances, thus contributing to harmonization of powers.

Keywords: Constitutional. Crime of responsibility. Separation of Powers. Impeachment. Constitutional Remedy.

1 INTRODUÇÃO

A democracia pressupõe a construção de uma sociedade harmônica, pautada em um regime de direitos, com garantias individuais. Um sistema político em que os cidadãos possam escolher seus governantes, como também participar do governo, inclusive na criação de leis.

O Brasil é uma democracia, organizada na forma de uma república federativa constitucional presidencialista, com tripartição dos poderes em: Legislativo, Executivo e Judiciário. Os poderes funcionam de forma independente mas harmônica, o que garante, dessa forma, que um não venha a sobrepor os demais, para que não haja o risco de tirania.

Ainda que a maior autoridade do poder executivo seja o Presidente da República, não exerce o poder soberanamente, porque a soberania é do povo, conforme resguarda a Constituição Federal, em seu artigo 1º, § único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Para garantir que os cidadãos estejam protegidos de arbítrios por parte do Estado, são previstos determinados remédios constitucionais. Esses institutos jurídicos vem conferir proteção ao cidadão, que pode, por meio deles, acionar o Poder Judiciário e, com isso, obstar o abuso de poder por parte de alguma autoridade constituída.

O instituto do *impeachment*, assim, pode ser visto como uma espécie de remédio constitucional, tendo em vista que busca afastar e punir as mais altas autoridades da República, que venha a cometer crimes de responsabilidade,

atentando, por conseguinte, contra a Constituição e a soberania popular.

A iniciativa de se discorrer acerca desse tema decorreu de dúvidas surgidas ao pesquisar o recente processo de impeachment sofrido pela então presidente da República, a Senhora Dilma Rousseff, no ano de 2015.

Naquele momento, questionava-se se o processo possuía natureza estritamente política ou, mais que isso, também jurídica. Pairavam dúvidas sobre a sua eficácia, como também se levantavam suspeitas de que as denúncias oferecidas possuíam simplesmente interesses de partidos políticos opositores.

A relevância de se estudar o *impeachment*, tratando-o sob a dimensão de um remédio constitucional, se deve à extrema importância do mecanismo como meio de evitar abusos de poder por parte de autoridades pertencentes ao Estado, tanto que, no Brasil, já houve dois processos de *impeachment* em face dos então Presidente da República, desde a promulgação da Constituição de 1988.

Busca-se, com este trabalho, a análise do amparo legal em Lei específica e em garantias constitucionais, para a instauração do processo de *impeachment*. Também propor o *impeachment* como um remédio constitucional, que é uma ação de caráter coletivo. Almeja frear, reparar ou punir responsáveis que descumprirem o dever do cumprimento legal dos atributos do seu cargo, assegurando que jamais o governante violará os interesses do Estado.

Empregou-se a metodologia hipotético-dedutiva, valendo-se, para isso, de estudo analítico e revisão bibliográfica. A realização de vasta pesquisa doutrinária como principal meio de pesquisa, permitindo maior clareza quanto ao posicionamento dos doutrinadores. Cabe ressaltar dentre as fontes pesquisadas, os sítios eletrônicos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados Federais, assim como jurisprudência com informações mais específicas.

Sendo assim, o trabalho está estruturado em quatro capítulos, de forma que no primeiro capítulo partindo de uma análise histórica aborda o conceito de democracia sua evolução e os tipos a partir do amadurecimento contínuo das nações, de forma gradual, conforme valores e culturas.

Por conseguinte o segundo capítulo deste estudo traz a tripartição dos poderes, a independência e harmonia dos poderes executivo, legislativo e judiciário. A ideia dos pensadores da Grécia antiga ARISTÓTELES E PLATÃO, que destacava esta importância com a divisão dos poderes nas funções de governo, onde não haverá concentração de poder em uma única pessoa, sendo assim uma forma de

evitar uma tirania.

Ainda discorre acerca da contribuição de pensadores iluministas como John Locke que sustenta a necessidade do poder ser tripartido, em legislativo, executivo e federativo da comunidade e Montesquieu outro pensador iluminista que muito contribuiu, esmiuçou de forma mais completa a moderna tripartição dos poderes, teve fundamental importância a inclusão de um poder julgador, com a função de aplicar as leis no caso concreto, entre os três poderes fundamentais.

Destaca-se, portanto, no capítulo três a correlação da separação dos poderes e o instituto no *impeachment*, como um remédio constitucional, que surge como um mecanismo para dar efetividade ao sistema de freios e contrapesos, a fim de destituir do poder detentores de cargos políticos que cometeu crime de responsabilidade.

Por fim o capítulo quatro, trata-se do surgimento do instituto do *impeachment* no Brasil tendo como referência a Constituição Americana, e sua grande relevância para os governos presidencialistas como um remédio constitucional.

2 PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO

O nascimento da ideia de Democracia³ surge na antiga Grécia, mais precisamente em Atenas, Cidade-Estado que foi o berço da democracia. Nesse modelo, a tomada de decisão era realizada com a participação dos cidadãos, sendo, pois, uma democracia direta, conforme bem ressalta Bonavides (2016, p. 349):

A praça representava o grande recinto da nação: diariamente o povo concorria ao comício; cada cidadão era orador, quando preciso. Ali discutiam-se todas as questões do Estado, nomeavam-se generais, julgavam-se crimes. Funcionava a “*demos*” indistintamente como assembleia, conselho ou tribunal: concentrava em si os três poderes legislativo, executivo e judicial.

Os cidadãos, assim, tomavam as decisões, isto é, possuíam a soberania do poder de decisão. É importante, no entanto, entender quem era considerado *cidadão*

³ Governo em que o povo exerce a soberania 2sistema político em que cidadãos elegem os seus dirigentes por meios de eleições periódicas 3regime em que há liberdade de associações e de expressão e no qual não existem distinções ou privilégios de classe hereditários ou arbitrários 4p.ext. País em que prevalece um governo democrático d. direta pol. forma de organização política em que o povo controla diretamente a gestão da sociedade, por meio de referendos, plebiscitos e outros instrumentos legais. D. representativa pol. Organização social em que o povo, através de eleições, outorga mandatos a representantes que passarão a exercer autoridade em seu nome. ETIM gr. *dēmokratia*, de *dēmos* ‘povo’ + **kratía* ‘força, poder’ (HOUAISS; VILLAR; FRANCO, 2009, p. 612).

naquela época. Mesmo se tratando de uma democracia direta participativa, nem todos poderiam participar das decisões, era, enfim, uma democracia limitada.

Havia os que não faziam parte dessa democracia participativa, nas palavras de Rostovtzeff (1977, p. 89), “os estrangeiros, servos e escravos são as únicas pessoas excluídas das categorias de cidadãos”, ressaltando, ainda, que as mulheres e os homens menores de 21 anos também eram excluídos.

Democracia traz consigo a ideia de autonomia da sociedade, responsabilidade de decidir quanto aos seus governantes que irão representá-los. Conforme defendido por Hans Kelsen (2000, p. 35), esse sentido, governo e governados é a identidade do sujeito e objeto do poder, governo do povo para o povo, mas quem é este povo? uma pluralidade de indivíduos com suas necessidades individuais, buscando seus direitos, cumprindo deveres, exercendo ativamente o seu papel na construção de uma sociedade com leis, normas, garantias que mais aproxima-se da vontade geral, chegar ao consenso de uma vontade geral é o desafio de uma democracia, Segundo Rousseau (1996, p. 21) “nunca se pode afirmar que uma vontade particular está conforme a vontade geral, senão depois de havê-la submetido aos livres sufrágios do povo”.

O povo está em constante evolução e, com isso, vem a compreensão da maturidade democrática ao longo da história, o sistema de democracia é, portanto, construído de forma dinâmica, e não estática, como bem aponta Silva (2017, p. 128). É um processo de evolução dos valores sociais, das reivindicações, das garantias, dos direitos fundamentais de um determinado povo, que conduz, a significativos avanços sociais no decorrer da história de uma nação, “ela pressupõe uma atuação ativa do indivíduo [...] num contexto que a maioria não sufoca as minorias, nem muito menos é por elas subjugada” (LOPES, 2018, p. 35).

A democracia, acima de tudo, deve ater-se ao compromisso da responsabilidade, da transparência e dos limites, a fim de evitar fragilizar-se. Definida originalmente como um governo voltado para o povo, de soberania popular, liderado com sua participação direta ou indireta, que é por meio de seus representantes, escolhidos pelo sufrágio universal, mas este, por si só não traz garantias de um governo voltado para os interesses do povo, como bem define Raul Pilla: “governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático” (PILLA apud BROSSARD, 1992, p. 3). Na medida que a sociedade evolui surge diferentes formas de exercer a democracia.

A democracia direta, que é uma forma de governo mais antiga, foi o meio no qual o povo começou a participar de forma efetiva nas decisões governamentais. Hodiernamente, seu modelo original é impraticável em países com grande população, como é o caso do Brasil.

Democracia indireta o povo, no seu exercício soberano de poder, transfere para um representante eleito a função de governar por determinado tempo, aqui o povo não participa diretamente do processo governamental, há a transferência de poder do povo para seu representante eleito, é assim explicada por Silva (2017, p. 138) “O povo, fonte primária do poder, [...] outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente”.

A democracia semidireta, baseada na forma de governo com a participação do povo nas decisões políticas, elegendo seus representantes, é uma democracia onde o cidadão é mais atuante, inclusive na criação de leis. Através da iniciativa popular e referendo, há uma limitação a atuação do governante caso venha a dispor de forma contrária ao que propõe seu governo.

2.1 DEMOCRACIA NO BRASIL

O Brasil após viver período de ditadura militar de 1964 a 1985, estava em crise econômica, social e política. O povo manifestava o desejo de uma sociedade reconstruída numa nova constituição que garantisse um governo democrático, ou seja que garantisse, liberdade e igualdade, o processo de redemocratização do país tem início em 1984, com as diretas já! numa manifestação do povo de todas as classes e somente em 1985 o colégio eleitoral escolheria o deputado Tancredo Neves sendo eleito para presidente mas vindo a falecer por motivos de saúde, seu vice José Sarney, assumiria a presidência, começando um novo momento, em 05 de outubro de 1988 foi promulgada a nova constituição da república federativa do Brasil, começando daí nosso atual tipo de governo, uma república presidencialista embasada em uma democracia cidadã.

O Brasil Estado democrático de direito, tem como marco a constituição de 1988, adotou na sua forma de governo uma democracia semidireta representativa, conforme dispõe no seu artigo 1º parágrafo único (BRASIL, 1988), “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta constituição”.

Representantes eleitos para o executivo e legislativo, de forma majoritária

pelo sufrágio universal, conforme expresso no artigo 14:

A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular (BRASIL, 1988).

Conforme expresso na Constituição Federal, guardiã da democracia, em seus artigos acima referidos, o cidadão participa ativamente por meio de plebiscito, referendo e a iniciativa popular⁴, com responsabilidade moral e ética de fiscalizar, garante ao povo paridade no seu exercício participativo, conforme artigo 61, § 2º da Constituição Federal e tudo isso regulamentado de forma explícita na lei 9.709, de 18 de Novembro de 1998⁵.

O fortalecimento de um Estado democrático se faz com o amadurecimento participativo de seu povo, no sentido de que, participar da democracia vai além de apenas proferir o voto ao representante, porque quem for governar, estará representando não só seu eleitor, mas a todos, ou seja, estabelece-se o governo da maioria, como também da minoria. Como bem relata Silva (2017, p. 143), “O princípio participativo caracteriza-se pela participação direta e pessoal da cidadania na formação dos atos de governo”.

No Brasil, ainda que de forma comedida, observamos casos de participação direta do povo nos atos do processo legislativo, o chamado princípio participativo, como o que se deu com a aprovação da Lei Complementar nº 135/2010, fruto da iniciativa popular. Conhecida popularmente como a “Lei da ficha limpa”, trata de “casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato”, conforme definido em seu preâmbulo⁶.

Outro exemplo de iniciativa popular foi o Referendo realizado no dia 23 de outubro de 2005, o povo brasileiro foi consultado sobre a proibição do uso da arma de

⁴ Art. 61 § 2º, A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

⁵ Lei 9.709, de 18 de Novembro de 1988, Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

⁶ Art. 1º Esta Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências.

fogo e a maioria votou a favor da proibição daí a alteração no art. 35⁷ do Estatuto do Desarmamento Lei nº 10.826/2003, tornava proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º do estatuto, conforme resultado registrado no Tribunal Superior Eleitoral.

Em 1993 o Brasil através de um Plebiscito⁸, outra forma de participação democrática direta do povo, foi chamado a escolher que tipo de governo gostaria que tivesse o Brasil, conforme resultado apurado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Outra grande característica do Estado democrático é independência dos três poderes: Legislativo, Executivo e judiciário, conforme será apresentado na próxima (seção 3), funcionando em harmonia de forma independente afim de evitar excessos e abusos de poder.

Por fim, a democracia ainda que tenha muito a evoluir é a melhor forma de governo, visto que tem o objetivo de construir uma sociedade que busca pela liberdade, igualdade, respeito, pluralidade de ideias e diversidade, artigo 3º, I “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (BRASIL, 1988).

3 A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES.

A tripartição dos poderes em executivo, legislativo e judiciário é uma ideia antiga que remonta a pensadores da Grécia antiga. Dentre esses, destacam-se as obras de Aristóteles e Platão (PLATÃO, 2004; ARISTÓTELES, 2011). Na obra “A república”, Platão deixa claro a importância de se dividir as funções de governo, de modo que o poder não fique concentrado em uma única pessoa. A tripartição moderna de poder, no entanto, vem a ser melhor formatada posteriormente por meio de pensadores iluministas, como é o caso de Locke e Montesquieu.

Ainda que haja divergências na doutrina acerca da origem da tripartição dos poderes, os contornos parecem ter iniciados em Aristóteles e seu mestre, Platão, ainda na antiga Grécia. A ideia central que dá impulso à separação dos poderes é a necessidade de se desconcentrar o poder, de modo a não o colocar na égide de um

⁷ Art. 35. É proibida a comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, salvo para as entidades previstas no art. 6º desta Lei. § 1º Este dispositivo, para entrar em vigor, dependerá de aprovação mediante referendo popular, a ser realizado em outubro de 2005.

⁸ Em 21 de abril de 1993, foi realizado plebiscito que demandava escolher monarquia ou república e parlamentarismo ou presidencialismo. Essa consulta consolidou a forma e o sistema de governo atuais.

único soberano, com poder absoluto. Aristóteles, ainda, chega a colocar um modelo tripartite de separação, dividindo as funções do Estado em deliberativa, executiva e judiciária. Não aprofundou, no entanto, a divisão em órgãos específicos do Estado, com autonomia e independência para tratar de suas funções precípuas.

Já no iluminismo, temos a notável contribuição do pensador inglês John Locke, que na obra “O Segundo Tratado do Governo Civil”, mais especificamente no Capítulo XII, sustenta a necessidade do Poder ser tripartido em Legislativo, Executivo e Federativo da comunidade civil (LOCKE, 1994). Partindo de uma premissa contratualista, assevera que o homem ao constituir a sociedade civil cede parte de suas prerrogativas ao Estado, que se torna a única força capaz de punir os que cometem ilícitos.

O poder com mais funções e o mais importante, de acordo com o autor, que o denomina de poder supremo, é o Legislativo. Uma vez que o povo cedeu parte de sua liberdade em prol do Estado, que buscará atender o bem coletivo, assim como proporcionar a segurança e paz, incumbirá esses deveres ao Legislativo, composto por representantes do povo. Cabendo, ainda, ao poder supremo, tratar de política externa, como é o caso de prevenir e reparar agressões sofridas por Estados estrangeiros.

O Executivo, por sua vez, é o responsável pela fiel execução das Leis, elaboradas pelo Legislativo, composto por representantes do povo. A eficácia do poder Estatal, de modo que seja mais imparcial possível, buscando atender o bem coletivo, depende que os ocupantes do poder Executivo sejam distintos do Legislativo, sob pena de que as Leis sejam elaboradas de acordo com o interesse direto de quem está no Executivo, sobrepondo o interesse coletivo.

O Poder Federativo, por fim, que é o terceiro pleiteado por Locke, consiste em um Poder diminuto, com funções de administrar a segurança interna e o interesse público. Por não discorrer acerca de um poder Judiciário, as funções de aplicação da Lei no caso concreto incumbiriam ao Poder Legislativo, como se pode perceber.

Sedimentando as ideias esboçadas por Locke, um outro pensador iluminista, o Barão de Brède e de Montesquieu, mais conhecido como Montesquieu, foi quem esquadrinhou de forma mais completa a moderna tripartição dos poderes. Teve fundamental importância a inclusão de um poder julgador, com função de aplicar as Leis no caso concreto, entre os três Poderes fundamentais, tendo sua concepção divergido de Locke, conforme foi disposto.

Em consonância com o já discorrido por Locke, também Montesquieu alerta sobre o perigo em se mesclar as mesmas pessoas nos Poderes Executivo e Legislativo, alegando que pode, caso isso ocorra, descambar para uma tirania, em decorrência da concentração do Poder.

Sua inovação maior, no entanto, recai sobre o Poder que detém a função de julgar, ou seja, de aplicar as Leis no caso concreto, o Poder Judiciário. Alega que os responsáveis por legislar não podem também julgar, pois haveria arbitrariedade no julgamento. Da mesma forma, não podem os executores da Lei julgar, pois, assim, teria o julgador poder de um opressor.

É, nesse autor francês, que surge com mais clareza a ideia de um poder frear um outro poder, de tal modo que nenhum dos três poderes tenha soberania absoluta e exerça o poder com tirania. Desse modo, podemos conceber o princípio da separação dos poderes na atualidade como um remédio constitucional bastante límpido, de forma que um poder exerce o controle sobre os demais, buscando sempre o equilíbrio.

3.1 A TRIPARTIÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A tripartição dos Poderes sempre esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro, que consagrava os três poderes já na Carta Imperial de 1824. No Título 3º, dispunha:

Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o principio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a Constituição offerece.

Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial (BRASIL, 1824).

Com a ressalva de que havia um Poder extroverso por parte do Imperador, que era considerado, pois, um quarto poder. Era exercido sob o pretexto de que era necessário para resguardar a independência e a harmonia entre os demais poderes.

A nossa atual Carta Magna, por sua vez, consagrou a separação dos poderes como cláusula pétrea, de modo que o legislador constituinte não pode modificar essa disposição, nem mesmo por meio de Emenda à Constituição Federal. Demonstra, com isso, a preocupação do legislador originário em estabelecer a separação dos poderes

como um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

A separação dos Poderes, de fato, é algo substancial quando se trata de um Estado Democrático. O jurista alemão Peter Badura é enfático ao dispor que “no desenvolvimento do Estado moderno e na história das ideias políticas, encontra-se em toda a parte a separação de poderes, sobretudo onde o objetivo é a ordenação e a vinculação do poder estatal, o impedimento ao abuso do poder político e a garantia da liberdade” (BADURA apud BONAVIDES, 2016, p. 570-571).

O artigo 2º da Constituição Federal dispõe que os poderes da União são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, devendo ser harmônicos e independentes entre si. Para José Afonso da Silva, há um duplo sentido na utilização dos poderes, uma vez que define as funções legislativa, executiva e jurisdicional, como também indicam os órgãos que vão compor esses Poderes, conforme expresso no título “organização dos poderes” (SILVA, 2017, p. 108).

Ainda que haja a expressão cunhada de “separação de poderes”, na realidade, o poder, em termos de poder político, é uno, possuindo, então, as seguintes características: unidade, indivisibilidade e indelegabilidade. Conforme nos leciona José Afonso da Silva, não se deveria confundir “distinção de funções do poder” com “divisão ou separação de poderes, uma vez que o poder é uno, conforme foi sublinhado (SILVA, 2017, p. 110).

O constitucionalista brasileiro, ainda, discorre com maestria como deve se dar a independência e a harmonia dos poderes. Em relação à independência, pondera que:

A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num órgão do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; assim é que cabe ao Presidente da República prover e extinguir cargos públicos da Administração federal, bem como exonerar ou demitir seus ocupantes, enquanto é da competência do Congresso Nacional ou dos Tribunais prover os cargos dos respectivos serviços administrativos, exonerar ou demitir seus ocupantes; às Câmaras do Congresso e aos Tribunais compete elaborar os respectivos regimentos internos, em que se consubstanciam as regras de seu funcionamento, sua organização, direção e polícia, ao passo que o Chefe do Executivo incumbe a organização da Administração Pública, estabelecer seus regimentos e regulamentos. Agora, a independência e autonomia do Poder Judiciário se tornaram ainda mais pronunciadas, pois passou para a sua competência também a nomeação dos juízes e tomar outras providências referentes à sua estrutura e funcionamento, inclusive em matéria orçamentária (arts. 95, 96, e 99). (SILVA, 2017, p. 112).

No que tange a harmonia dos poderes, dispõe ainda que:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem a sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o dano de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, 2017, p. 112)

3.2 A SEPARAÇÃO DOS PODERES E O MECANISMO DE IMPEACHMENT

Ainda que sejam independentes, os poderes devem possuir relação harmoniosa entre si, consoante o artigo 2º de nossa Carta Magna. Nesse sentido, seguindo a lição de José Afonso da Silva, a independência não deve ser absoluta, sob pena de se ter um poder arbitrário, que abuse do poder, seja em relação aos demais poderes, ou, ainda, em relação aos próprios governados.

O sistema de freios e contrapesos vem, com isso, permitir que haja a interferência de um poder em um outro e, com isso, se obstaculiza a tentativa de um poder arvorar-se sobre os demais, causando uma espécie de tirania. Se não fosse essa intervenção, todo o sistema de poder político, que emana do povo (parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal), estaria fadado a facilmente ser corrompido pelo exercício abusivo de um tirano.

O Impeachment surge como um dos mecanismos para dar efetividade ao sistema de freios e contrapesos, harmonizando os poderes. É visto, pois, como um remédio constitucional que almeja evitar o abuso de poder por detentores de cargos políticos, conforme será aprofundado mais adiante neste trabalho.

4 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPUBLICA

Desde o código Criminal do Império de 1830 foi mencionado crime de responsabilidade conforme dispõe artigo 308 §1º, “Os crimes de responsabilidade dos Ministros, e Conselheiros de Estado, os quais serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva”, sendo prescrito, não entrando no rol de crimes o delito. Mas 03 anos antes havia criado uma lei específica; lei do império de 15 de Outubro de 1827, definindo como crime “da responsabilidade os delitos cometidos

pelos Ministros, Secretários do Estado e conselheiros de Estado”. Na própria lei especifica já trazia um rol de aplicação da pena na qual o código não recepcionou. Brossard em sua obra, faz uma crítica quanto ao código não incluir em crime o que já previa.

O código criminal de 1830, originado de projeto de Bernardo Pereira de Vasconcelos⁹, excluía de sua incidência “os crimes de responsabilidade dos Ministros e conselheiros de Estado, os quais serão punidos com penas estabelecidas na lei respectiva”. A lei referida no inciso I do artigo 308 do código era a de 15 de outubro de 1827, a cuja elaboração não estivera alheio o mesmo estadista, que tão grande influência exerceu na legislação do primeiro reinado e na política regencial (BROSSARD, 1992, p. 20).

Desde então a doutrina majoritária vê de forma deficiente esta titulação, visto que, questiona-se sobre não haver legislação penal para o mesmo. Conforme defendido por (BROSSARD, 1992, p. 64) há um equívoco devido abarcar crimes funcionais que são crimes contra a Administração Pública que estão elencados na parte especial do Código Penal, nos artigos 312 a 369, que cuida dos “atos incriminados como lesivos do interesse da Administração Pública”, mas, os de infrações político-administrativo, por sua vez, são tratados na esfera de competência legislativa realizado pelas casas do congresso nacional, em lei nacional especial, bem como o Presidente da República conforme dispõe o artigo 52, alínea “I”, da Constituição Federal. Diante disso é importante ressaltar que:

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 (MARQUES apud BROSSARD, 1992, p. 70).

Mister se faz entender o ilícito político strictu sensu e o ilícito penal lato sensu, pois os mesmos são distintos (BULOS, 2014) aponta que, o primeiro refere-se a um crime de responsabilidade constitucional, podendo o agente público vir a sofrer perda

⁹ Eleito deputado para a primeira Assembleia Geral Legislativa (1826-29), e reeleito até 1838, ano em que foi escolhido senador pela sua província. Desembargador da Relação do Maranhão, conselheiro de Estado desde 1840, foi, ainda, ministro da Fazenda (1831/32), e interinamente, ministro do Império, e, em 1837, no “Ministério das Capacidades”, o responsável pela pasta da Justiça. Considerado um dos construtores do parlamentarismo e, no seu tempo, um dos políticos mais prestigiosos. Elaborou o Código Criminal e constituiu-se no verdadeiro autor do Ato Adicional de 1834. Fundador do Partido Conservador. Quando ocupou o Ministério do Império, foi fundador do Partido Conservador. Quando ocupou o Ministério do Império, foi fundado, com sua participação, o Colégio Pedro II e, também, o Arquivo Nacional, e, em 1838, por iniciativa da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, o IHGB, do qual foi sócio correspondente, eleito em 1º de dezembro de 1830.

do cargo cumulado a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sendo o segundo classificado e descrito nas leis penais vigentes e extravagantes.

Brossard (1992, p. 70) aponta com clareza que, ao longo do tempo desde o período império até os dias atuais no governo republica, a expressão não é clara no que refere ao crime de responsabilidade, que passaram a designar também como ilícitos políticos e ilícitos penais, sendo pois distintos, posto que, são autônomos e diferentes. Esta subjetividade, torna-se responsável por distorções incompatíveis com as normas constitucionais no que tange a responsabilidade do presidente da república.

A constituição prevê remédio para garantir que, caso o chefe de Estado venha atentar contra a democracia, sofrerá sanções podendo vir a perder o cargo. “Os poderes do Presidente conhecem a mais larga extensão. São considerados assoberbantes e esmagadores” (BONAVIDES, 2000, p. 387).

Há lei específica que vem regulamentar os crimes de responsabilidade, lei número 1.079 de 10 de abril de 1950¹⁰, também conhecida como a lei do impeachment, traz um rol de artigos, definindo os crimes de responsabilidade e respectivas regulamentações, denuncia, acusação, julgamento, sentença e em grande parte recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

O crime de responsabilidade trata-se de infração político-administrativa, cometida por um agente político. O presidente da república, autoridade máxima de poder que ao ser eleito de forma democrática pelo sufrágio universal tem um compromisso constitucional. Antes de assumir o cargo, ele presta um juramento constitucional: “Manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil”.

Qualquer cidadão é parte legítima para oferecer a denúncia contra o

¹⁰ Lei 1079, de 10 de abril de 1950, Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República. Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União; II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados; 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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

Presidente da República à Câmara do Deputados, conforme expresso no artigo 14 da lei de 1079/50 lei específica, pela prática de crime de responsabilidade, essa prerrogativa é privativa do cidadão, na qualidade de titular do direito de participar dos negócios políticos do Estado. Qualquer autoridade pública ou agente político, na prática, poderá fazê-lo desde que na condição de cidadão, sendo assim, um remédio constitucional utilizado para cessar a ameaça e/ou a violação de um direito coletivo, de um agente público a frente do Estado, que comete abuso de poder.

5 DIMENSÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT

Na segunda metade do século XIV, já nos fins da idade média em 1376, o Lorde *Latimer* foi alvo de um processo ocorrido no parlamento inglês, o que configurou como o primeiro processo de *impeachment*¹¹, “esse foi o primeiro caso em que Parlamento racionalizou o *impeachment*, convertendo-o em processo e julgamento definitivos” (VELLOSO, 2005), a câmara dos comuns formulava as acusações, e a câmara dos lordes que os julga, com todo conselho jurídico, promovendo aplicação das punições, que eram tanto política quanto criminal. Há controversas no que se refere a data exata do surgimento, conforme defendido por Brossard (1992, p. 26) há divergência na história quanto ao século, pode variar de XIV ou pode ter sido no século XIII, como também, quem seria exatamente o acusado no qual ocorreu a acusação.

O julgamento realizado por meio do *impeachment*, destinado aos agentes públicos, não era eminentemente político, a sanção era de natureza penal, podendo o condenado vir a cumprir prisão.

No decorrer dos séculos esse instituto passou por um bom tempo em desuso, daí surgindo outros mecanismos de apuração e julgamento de crimes que atentasse contra os interesses públicos, como o procedimento legislativo, *bill of attainder* (projeto de lei) que era uma condenação decretada por lei, uma lei-sentença [...] passou a ser admitido nos casos de ofensa à constituição [...] por crimes muitas vezes difíceis de definir na imprecisão dos textos” (BROSSARD, 1992, p. 27).

O sistema de governo parlamentarista na Inglaterra aperfeiçoou seu processo

¹¹ Impeachment, processo instaurado com base em denúncia de crime de responsabilidade, contra alta autoridade do poder executivo (p.ex. presidente da República, governadores, prefeitos) ou do poder judiciário (p.ex., Ministros do STF.), cuja sentença é da alçada do poder legislativo. 2. Destituição resultante deste processo. Impedimento.

ao longo do tempo, tornando a prática do instituto sem uso, isto porque o político que comete corrupção, se vê obrigado a renunciar devido a pressões que sofre pelo seu partido por ter perdido a confiança no mesmo, a mídia e o povo também atuam como agente fiscalizador. Isso não só pode acontecer com os membros das câmaras dos comuns, mas também com a câmara dos lordes. Até mesmo o primeiro ministro que vier a descumprir leis e cometer crimes graves pode ser destituído. Vale lembrar que no Reino Unido não há uma constituição escrita, é de tradição *common law*, que se dá de uma construção de valores adquirido pelos costumes.

Já o surgimento do impeachment nos Estados Unidos, o modelo instituído na Constituição Americana, se dá de forma estritamente política, com penas voltadas à destituição do poder de governo, assim como à perda do poder político, diante do crime cometido no cargo, tal medida é revestida de controle político, a fim de se evitar a continuação dos eventuais abusos, Brossard aponta que:

Na Inglaterra o 'impeachment' atinge há um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da Justiça. (Brossard, 1992, p. 22).

5.1 DIMENSÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO NO BRASIL

O impeachment surgiu com Brasil republica, após o fim do império com a primeira constituição republicana de 1891, institui o crime de responsabilidade do presidente da república, usando como referência a Constituição Americana, buscando criar suas características próprias, sendo de natureza política e não havendo conotação de crime na esfera penal,

A Constituição de 1934 institui em seu artigo 58, quanto ao modo do processo impeachment com o estabelecimento de um tribunal especial composto de nove juízes, três senadores e deputados, e três ministros da Corte Suprema, a quem caberia a decisão final.

Na Constituição seguinte, outorgada em 1937, define em seus artigos 85 e 86, que havia a previsão dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, bem como a delegação à lei posterior que regularia a acusação, processo e julgamento. Porém, o instituto do crime de responsabilidade, mesmo previsto, era desprovido de “qualquer significado ante a dissolução do Congresso”

(FAVER, 2012, p. 8).

Por conseguinte, o texto que trata da responsabilização do Presidente da República, na Constituição de 1946 está nos artigos 88 e 89, como nas Constituições seguintes, 1967, 1969 (Emenda Constitucional de 1969) e 1988, houve a vinculação do impeachment aos crimes de responsabilidade, FAVER (2012, p. 8) aponta afirmando que, nesses textos constitucionais, não há menção à palavra *impeachment*, mas “todos eles mencionaram a suspensão do Presidente de suas funções, uma vez declarada procedente a acusação pelo voto de 2/3 da Câmara dos Deputados”.

No artigo 84 da Constituição de 1967 estavam elencados os crimes de responsabilidade do Presidente da República, e nos parágrafos 1º e 2º do artigo 85 previsto seu afastamento pelo período de sessenta dias, bem como o arquivamento do processo, caso esse prazo transcorresse sem a conclusão do julgamento.

A Constituição de 1988, segundo Faver (2012, p. 12), traz o que já constava do art. 84 da Constituição de 67 e do art. 89 da Constituição de 1946, elencando em seus artigos 85 e 86 o rol de crimes de responsabilidade e a forma como o Presidente da República deverá ser submetido a julgamento.

Conforme parágrafo único do artigo 85 da Constituição 1988, os crimes de responsabilidade do Presidente da República, são disciplinados em Lei Especial de nº 1.079/50, o que estabelece as normas do processo e julgamento de *impeachment*, destinado a apurar, punir condutas graves cometidas por agentes políticos do mais alto poder. Como bem ressalta Faver (2005, p. 2), a importância deste remédio constitucional:

Não se pode, todavia pensar no impeachment como um veículo de incrustação ou exacerbação de crise ou vendetas políticas, mas, ~~sim~~ como um remédio institucional e heroico para debelar graves crises políticas, eventualmente ocorridas nos diversos entes federativos. Ele deve representar um aperfeiçoamento do regime democrático (FAVER, 2005, p. 2).

.1 IMPEACHMENT COMO UM REMÉDIO CONSTITUCIONAL

A constituição é a lei maior de um Estado, é através dela que um país constrói seus limites e sua identidade social e pessoal, porque ela tem, “elementos essenciais poder-governo, povo, território e finalidade” (Cunha Júnior, 2009, p. 73).

A carta magna de 1988 traz, no *caput* do artigo 5º, as garantias de proteção

de direitos fundamentais¹², uma vez que, em seus incisos seguintes, estão previstas garantias especiais para que qualquer cidadão que venha a sofrer algum tipo de ameaça a direitos individuais e coletivos possa ir junto aos órgãos competentes, com o intuito de mover uma ação constitucional, também chamada de remédio constitucional, recursos, garantias ou “writs”, conforme aduz Dimoulis e Lunardi (2013, p. 375).

Esses remédios estão garantidos e protegidos como *clausula pétrea*, nos termos do artigo 60, § 4º, IV, da Constituição Federal¹³, para frear, reparar ou punir responsáveis, mesmo sendo ação de caráter coletivo. Estão elencados no artigo 5º da Carta Magna, de acordo com os seguintes incisos:

LXVIII - conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

LXIX - conceder-se-á *mandado de segurança* para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o *mandado de segurança coletivo* pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

LXXI - conceder-se-á *mandado de injunção* sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

LXXII - conceder-se-á *habeas data*:

- a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;
- b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor *ação popular* que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Deste modo compreende que, a nação é parte muito importante nessa esfera democrática, como guardião da constituição junto com os demais poderes do Estado, “o controle de constitucionalidade não depende de autorização legal, mas constitui um

¹² “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

¹³ § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais.

dever constitucional de todos” (DIMOULIS; LUNARDI, 2013, p. 374), que em caso de violação, ensejará aplicação do remédio ao caso.

O *impeachment* inclui-se como remédio constitucional pois produz direito de preservação da democracia, vem salvaguardar os interesses de tutela coletivo, ele está incorporado no ordenamento jurídico pela Lei Especial 1079/50 que traz em seus artigos, meios para serem utilizados caso os direitos coletivos sejam ameaçados ou violados, recepcionada pela carta magna em vigor, já afirmou (CRETELLA, 1992, p. 16) que, o *impeachment*: “[...] remédio para as horas críticas, quando a proteção dos interesses públicos se vê ameaçada pelo abuso exagerado do poder oficial, negligência do dever e conduta incompatível com a dignidade do cargo”.

Invocar o impeachment, acima de tudo é obedecer os pressupostos constitucionais, não simplesmente entende-lo como um processo político, até porque é uma questão jurídico de direito público e com as regras infraconstitucionais, lei especial que define crime de responsabilidade, obedecendo o devido processo legal estabelecido em lei federal, Súmula Vinculante 46 STF, dispôs: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

5.2 RITO DEFINIDO NA CONSTITUIÇÃO PARA O PROCESSO E JULGAMENTO

Segundo o art. 14 da Lei 1.079/1950:

É permitido atribuir a qualquer cidadão o princípio da livre denunciabilidade, ou seja, denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, ou seja, o cidadão, habilitado e no pleno gozo de seus direitos políticos, é parte legítima para apresentar a presente denúncia contra o presidente da república.

O presidente da Câmara dos Deputados tem competência para fazer o exame inicial dessa representação, se a denúncia for deferida, desde que obedeça aos requisitos normativos, será encaminhada a uma comissão especial que processará, nos termos do artigo 19 da lei 1079/50, que dispõe:

“Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma”.

Elaborado o parecer, este será submetido à discussão e votação em sessão única,

nominal e aberta, sendo necessário 2/3 dos membros da Câmara para a admissibilidade da denúncia, podendo, inclusive, rejeitá-la, caso entenda que a acusação é patentemente inepta ou despida de justa causa. Contra a decisão da Câmara dos deputados que aceitaram ou rejeitam a denúncia não cabe recurso¹⁴.

A competência dada à Câmara dos Deputados conforme artigo 51, inciso I, da CF/88 para, privativamente autorizar a instauração do processo de *impeachment*, contra o Presidente e o Vice presidente da República e os Ministros de Estado. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, julgamento dos crimes de responsabilidade, artigo 86, CF/88.

A partir deste momento, que o senado federal, irá 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, tratando de forma mais específica, o chefe do executivo, passará à condição de acusado, ficando suspenso das suas funções, sendo-lhe garantido os direitos de ampla defesa e contraditório nas fases do processo. Ultrapassados os 180 dias, não sendo concluído o julgamento, ou sendo absolvido o acusado, o Presidente retorna às suas funções. Seu retorno, sem a conclusão do processo não interfere no regular prosseguimento do feito, artigo 86, §2º, CF/88.

Da sentença pelo senado, a Constituição Federal, artigo 52, § único, quanto ao processo e julgamento do *impeachment*, estabeleceu que, funcionará como Presidente, o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

O processo de *impeachment*, como se dá no âmbito de natureza política, não se atém a sanções de natureza penal. Dessa forma, em face do princípio da independência

¹⁴ Oferecimento de denúncia por qualquer cidadão imputando crime de responsabilidade ao presidente da República [...]. Impossibilidade de interposição de recurso contra decisão que negou seguimento à denúncia. Ausência de previsão legal (Lei 1.079/1950). A interpretação e a aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados constituem matéria interna corporis, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. [MS 26.062 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-3-2008, P, DJE de 4-4-2008.] = MS 25.588 AgR, rel. min. Menezes Direito, j. 2-4-2009, P, DJE de 8-5-2009. <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=960>>. 14 nov. 2018.

das instâncias, a condenação por crime de responsabilidade é de competência do Supremo Tribunal Federal, consoante disposto no artigo 102, I, b', da Constituição Federal¹⁵.

5.3 CASOS PRÁTICOS DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT NO BRASIL

Vindo acontecer no ano de 1992 sobre a égide da constituição de 1998, após a redemocratização do país, O processo de *impeachment* foi aberto contra o então, Presidente Fernando Collor de Melo, que havia assumido a presidência do país em 1990, eleito pelo voto direto. Ocorre que, as denúncias de tráfico de influência envolvendo Paulo César Farias, tesoureiro da campanha à presidência, o levou a ser investigado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que encontrou indícios de crimes como corrupção passiva e formação de quadrilha.

Tendo pois, cumprido todas as formalidades para prosseguir o andamento do processo, conforme dispõe lei especial, 1079/50 nos artigos 14 ao 23, sobre oferecimento e recebimento da denúncia, “discussão do parecer da Comissão especial destinada a oferecer parecer sobre a denúncia contra Presidente da República por crime de responsabilidade, após sessão da Câmara dos Deputados para a votação do parecer da Comissão Especial destinada a oferecer parecer sobre a denúncia contra Presidente”

O processo político do Presidente Fernando Collor de Mello estendeu-se por sete meses, no período de 1º de junho à 29 de dezembro de 1992, havendo interferência do Congresso Nacional, com a instalação da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito para apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal, mais conhecida como a CPMI - Esquema PC Farias, e da Câmara dos Deputados, com a instalação da Comissão Especial destinada a dar parecer sobre Denúncia contra o Presidente da República de crime de responsabilidade oferecida pelos Srs. Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère (BRASIL, 1950).

O presidente Collor de melo renunciou ao mandato antes do início do

¹⁵ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;

juízo no Senado Federal, gerando muitas polemicas quanto ao entendimento acerca do processo, argumentaram muitos juristas que o juízo, após a renúncia, não deveria ter acontecido, mas a lei do *impeachment* em disposto legal é bem clara quando dispõe que: “Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”.

O que não faz menção após recebimento. O presidente permaneceu no cargo mesmo após a aceitação da denúncia, conforme bem conceitua Uadi Lammego Bulos sobre:

O presidente da república pode a qualquer tempo renunciar ao mandato, porque inexistente proibição legal [...] nem leis tampouco a constituição, impedem que mandatários de cargos executivos fiquem impossibilitados de renunciar, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude do que a lei determinar (CF, art. 5º, II) (BULOS, 2014, p. 1270).

O que torna legítimo o andamento do processo que já havia sido iniciado, ainda discorre com clareza o constitucionalista, o que é o instituto do *impeachment* e qual a importância para a garantia da proteção do interesse público, poderá que:

Não é um instituto voltado para embates pessoais, brigas menores, questões eleitorais, mas sim para as grandes causas, atinentes ao interesse público. [...] Assim desde que apresentado antes do início da sessão do juízo, o ato de renúncia ao cargo executivo extingue o processo de impeachment, cuja natureza é político-administrativa. Para ter validade, contudo, o ato de renúncia deverá ser apresentado antes de começar a sessão (BULOS, 2014, p. 1270-1271).

No que diz respeito ao juízo,

O Supremo Tribunal Federal concluiu que a renúncia ao cargo, se apresenta quando a sessão de juízo já se iniciou, não paralisa o processo de *impeachment*. MS 21.689-1¹⁶ “sendo a renúncia um ato unilateral, não se

¹⁶ CONSTITUCIONAL. “IMPEACHMENT”. CONTROLE JUDICIAL. “IMPEACHMENT” DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do “impeachment”: possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5., XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. II. - O “impeachment”, no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definia os crimes de responsabilidade, disciplinava a acusação e estabelecia o processo e o juízo. III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3., estabelecia: a) o processo de “impeachment” somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo,

pode discutir a destituição de quem já se auto destituiu (BULOS, 2014, p. 1271).

Num quarto momento bem recente, em outubro do ano de 2015 a Câmara dos deputados acatou a denúncia protocolada pelos juristas, Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, em desfavor da Presidente da República Dilma Rousseff, sobre o argumento de que a então presidente havia cometido crime de responsabilidade pela prática das chamadas "pedaladas fiscais" e pela edição de decretos de abertura de crédito sem a autorização do Congresso. Após cumprimento legal do processo conforme lei especial 1079/50, o senado federal decide pela cassação do mandato da presidente fatiando a decisão "o Senado concluiu, em 31 de agosto, o impeachment de Dilma Rousseff, cassando o mandato da presidente, mas mantendo os seus direitos políticos". (Senado federal). O fatiamento da condenação do impeachment da Presidente da República fere a constituição, pois ela uni a perda do mandato a inabilitação, ou seja, as penas concomitantes, como bem claro dispõe no texto constitucional, Artigo 52, § único:

Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (BRASIL, 1988).

O texto constitucional é muito claro quando refere a perda do cargo com inabilitação, pois a aplicação desta sanção se faz de forma concomitante e o seu

deixado definitivamente o cargo. IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis n.ºs 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, par.3.; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par.7.; C.F., 1946, art. 62, par.3. C.F., 1967, art. 44, par. único; EC n. 1/69, art. 42, par. único; C.F., 1988, art. 52, par. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34). V. - A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, par. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. VI. - A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment". VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37). VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo. IX. - Mandado de segurança indeferido (STF - MS: 21689 DF, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 16/12/1993, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-02 PP-00193 RTJ VOL-00167-03 PP-00792).

desmembramento fere diretamente o dispositivo constitucional e diante de tamanha inconstitucionalidade repousa a omissão do Supremo Tribunal Federal.

De acordo com o constitucionalista Adib Abdouni, utiliza-se da argumentação de que:

O ministro Lewandowski, ao atender o pedido da defesa e dos senadores aliados à presidente afastada, com fundamento no Regimento Interno daquela Casa, (destaque de determinado ponto da acusação) —, não se vê como superar o desacerto, tendo em vista a inequívoca supremacia da Carta Magna em relação à redação regimental. Uma vez reconhecido o crime de responsabilidade com a consequente perda do mandato, a inabilitação para o exercício de função pública revela-se como uma consequência indissociável, não se justificando, o aventado fatiamento, haja vista que a produção de resultados díspares para essas duas sanções, resvala em quebra normativa da Constituição Federal, ante o quadro antagônico formado (MACEDO; AFFONSO, 2016).

Destarte, do ponto de vista constitucional o *impeachment* vem para dar efetividade ao sistema de freios e contrapesos, e visto, pois, como um remédio constitucional que almeja evitar o abuso de poder por detentores de cargos políticos, não pode-se ao utiliza-lo, de forma irresponsável, carta magna supremacia de todo ordenamento jurídico, pois ela vem como sistema assegurador das liberdades e segurança não podendo nenhum legislador ou judiciário na sua função de poder julgador interpretar e fundamentar decisões que firam preceitos constitucionais, para isso que há poderes independentes para que, combata qualquer ilegalidade.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho possibilitou entender a importância do *impeachment* como um remédio constitucional, que pode ser manejado com o intuito de coibir os crimes de responsabilidade praticado por um Presidente da República. Ainda que eleito democraticamente, um governante não pode exceder-se no exercício do governo, violando as regras constitucionais estabelecidas para o seu cargo. É de relevância para o país o estudo do instituto, haja vista que, por duas vezes, o mecanismo foi utilizado, cumprindo-se, em ambas, todas as fases processuais legalmente previstas.

Percebe-se, com o trabalho, que o instituto do *impeachment* tem relação direta com a tripartição dos poderes. Busca-se, pois, com a tripartição, a salvaguarda de direitos e garantias fundamentais, garantido que não sejam ameaçados ou violados diante do abuso de poder perpetrado pelos governantes, os quais podem ser

afastados e punidos por meio do processo de *impeachment*.

No presente trabalho, ainda, são analisados os casos práticos de crimes de responsabilidade cometido pelos então presidentes da república Fernando Collor de Melo e Dilma Rousseff, vindo estes a sofrer as sanções impostas pelo processo de *impeachment*.

Posicionamos, por fim, que o instituto do impeachment deve ser tratado como uma espécie de remédio constitucional, pois é uma garantia a dispor de qualquer cidadão, que pode oferecer denúncia contra um Presidente da República caso incorra em crime de responsabilidade.

Tendo em vista os aspectos observados, constata-se que o remédio constitucional do *impeachment* é essencial numa república e, sobretudo, obedece aos pressupostos constitucionais. É mister, neste sentido, não entendê-lo simplesmente como um processo político, já que se trata de uma questão jurídica de direito público e com regras infraconstitucionais bem concebidas, expressas na Lei Especial que definem os crimes de responsabilidade e regulamenta o devido processo legal.

REFERÊNCIAS

ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____, **Ciência política**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____, **Curso de direito constitucional**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

BRASIL. **Código Penal Brasileiro, edição atualizada até abril de 2017**. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529748/codigo_penal_1ed.pdf>

Acesso em: 4 Nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição de 1891**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm> Acesso em:

11 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1934**. Planalto. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm> Acesso em:
11 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1937**. Planalto. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm> Acesso em:
11 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1946**. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição de 1967**. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1960-1969/constituicao-1967-24-janeiro-1967-365194-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Imperio do Brazil de 25 de março de 1824**.
Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.html>. Acesso em:
12 nov. 2018.

BRASIL. **Emenda constitucional -1 de 1969**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm> Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Lei 1079 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>. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. **Lei 9709, de 18 novembro de 1998**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9709.htm>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar 135, de 04 de junho de 2010**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. **Lei de 15 de Outubro de 1827**: da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-15-10-1827.htm> Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. **Lei de 16 de Dezembro de 1830**: Código Criminal do Império do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm> Acesso em: 3 nov. 2018.

BRASIL. **Plebiscito de 1993, sistema de governo no Brasil**. Disponível em:
<<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/plebiscito-1993/plebiscito-de-1993>>. Acesso: 16 out. 2018.

BRASIL. **Referendo-2005, acerca da comercialização de arma de fogo e munição em território nacional Dec. nº 605.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos/referendo-2005>>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. **Senado Federal, Impeachment de Dilma Rousseff.** Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil> Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. Senado federal. Dois presidente sofreram Impeachment em 1955. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>> acesso em: 15 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=960>>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 46.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>> Acesso em: 14 Nov. 2018.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment:** aspectos da responsabilidade política do presidente da república. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lâmmego. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva. 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição.** 7. ed. Coimbra: Almeida, 2003.

COUCEIRO, Julio Cezar da Silveira. Princípio da Separação de Poderes em corrente tripartite. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIV, n. 94, nov. 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?artigo_id=10678&n_link=revista_artigos_leitura>. Acesso em: 12 out 2018.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do impeachment no direito brasileiro.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional.** 3 ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya. **Curso de Processo constitucional:** controle de constitucionalidade e remédios constitucionais. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do “impeachment”**, 2012. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136>. Acesso em: 10 nov. 2018.

HOUAISS, Antonio; VILLAR, Mauro de Sales; FRANCO, Francisco Manoel de Mello.

Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KELSEN, Hans. **A democracia.** 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LOCKE, John. **O segundo tratado sobre o governo civil.** Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Abraão Luiz Filgueira. **Democracia, cidadania e inelegibilidades.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

MACEDO, Fausto; AFFONSO, Julia. Juristas alertam que ‘fatiamento’ do impeachment poderá ser usado por Eduardo Cunha. **Estadão**, Blog Fausto Silva, 31 ago. 2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/juristas-alertam-que-fatiamento-do-impeachment-podera-ser-usado-por-eduardo-cunha/>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MONTESQUIEU, C. S. **O espírito das leis.** 7. ed. São Paulo. Saraiva: 2000.

PLATÃO. **A República.** Trad. Enrico Corvisieri, São Paulo: Nova cultural, 2004.

ROSTOVTZEFF, Michael Ivanovich. **História da Grécia.** 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social.** 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 40 ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

VELLOSO, Leandro. Reflexões sobre o Impeachment no Direito Brasileiro. **Boletim Jurídico**, Uberaba (MG), a. 3, n. 142, 2005 Disponível em: <<https://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/artigo/785/reflexoes-impeachment-direito-brasileiro>> Acesso em: 10 nov. 2018.