

De: [Leandro Felix](#)
Para: [Comissão de Juristas - Análise Lei de Impeachment](#)
Assunto: DISSERTAÇÃO - GRADUAÇÃO - LEI DO IMPEACHMENT
Data: sábado, 9 de julho de 2022 12:50:53
Anexos: [LEI Nº 1.07950 \(LEI DO IMPEACHMENT\) SUA APLICABILIDADE E DISCRICIONARIEDADE NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.pdf](#)

Você não costuma receber emails de [REDACTED]. [Saiba por que isso é importante](#)

Prezados (as),

Bom dia!

Com meus cumprimentos. Sirvo-me do presente para encaminhar a essa nobre Comissão de Juristas, trabalho de conclusão de curso, por mim escrito no ano de 2018, sobre o instituto da Lei do Impeachment. Espero que meu singelo escrito possa colaborar com os trabalhos de Vossas Excelências para que tenhamos uma legislação atualizada, que minimize os efeitos causados pelo acionamento do dispositivo do impeachment, afinal, como mencionava o saudoso jurista Paulo Brossard, em sua clássica obra O IMPEACHMENT:

"[...] não é bom o instituto que não funciona quando deverá fazê-lo; não é apto nem útil aquele que deixa de resolver problemas para cuja solução foi instituído. E o impeachment não funciona porque é lerdo em demasia, ao passo que as crises evoluem rapidamente e reclamam rápidas soluções. E a demora no resolvê-las importa quase sempre no seu agravamento." (BROSSARD, 1992, p.188)

Na oportunidade, registro votos de elevada estima e consideração. Favor acusar recebimento.

Cordialmente,

Leandro Felix

Advogado

Especialista em Direito Público (FALEG), Eleitoral (PUC-MG) e Processo Civil (UCAM)



Sender notified by
[Mailtrack](#)

UNINASSAU RECIFE - GRAÇAS
DIREITO

LEANDRO DAS CHAGAS FELIX MATIAS

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

**A LEI Nº 1.079/50 (LEI DO IMPEACHMENT): SUA APLICABILIDADE E DISCRICIONARIEDADE NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**



LEANDRO DAS CHAGAS FELIX MATIAS

**A LEI Nº 1.079/50 (LEI DO IMPEACHMENT): SUA APLICABILIDADE E DISCRICIONARIEDADE NO
ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como
requisito parcial para conclusão do curso de DIREITO da
UNINASSAU RECIFE - GRAÇAS

**Recife
2017**

M433I	Matias, Leandro das Chagas Felix. A Lei nº 1.079/50 (lei do Impeachment): Sua Aplicabilidade e Discricionariedade no Ordenamento Jurídico Brasileiro / Leandro das Chagas Felix Matias. - UNINASSAU: Recife - 2017 74 f. Monografia (Curso de Direito) - Uninassau Recife - Graças - Orientador(es): M.sc. Angelika Souza Verissimo da Costa 1. Crimes de Responsabilidade. 2. Impeachment. 3. Natureza Político- Jurídica. 4. Ordenamento Jurídico. 5. Presidente da República. 6. Impeachment. 7. Legal Order. 8. Liability Crimes. 9. Political-Legal Nature. 10. President Of The Republic. I.Título II.M.sc. Angelika Souza Verissimo da Costa
UNINASSAU - REC	CDU - 342.511.5(81)

Ao meu Deus,
Pela dadiva do Dom da Vida.

Ao nosso Senhor Jesus,
Por te guiado meus passos nessa longa jornada.

Aos meus pais e familiares,
Pela formação, estímulo, apoio, exemplos e ensinamentos

A minha namorada,
Fonte maior de inspiração, pelo incentivo diário, na busca de um
desenvolvido positivo enquanto acadêmico, profissional e ser humano

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por te me possibilitado chegar a reta final desse curso, vencendo todos os obstáculos, sem nunca perder a fé e a certeza de que o caminho do estudo é a melhor oportunidade de ter uma vida digna e saudável.

Aos meus pais, Luciano Felix Matias e Eliane Cristina das Chagas, por todo o amor, carinho, dedicação e sacrifício ensinamento e conselhos, que sempre a mim foi dado, ao empenho diário deles para propiciar uma boa educação para seus filhos.

Ao meu irmão, meus primos, tios, tias e padrinhos e avos pela torcida e apoio irrestrito ao longo dessa caminhada.

A minha namorada Kelly Amanda da Silva, ser humano mais do que especial, parceira de todas as horas, por ter estado ao meu lado nessa caminhada, acreditando no meu potencial, nunca me deixando desistir e sempre buscando extrair o melhor de mim.

Aos meus professores, com destaque para minha Orientadora Angélica Veríssimo, ser humano incrível que topou a aventura de me orientar nesse tema tão controverso, as minhas eternas coordenadoras Carolinne Fernández, Rosane Pereira e Soraya Nunes, por toda confiança e amizade ao longo do tempo em que estiveram à frente da coordenação do curso, aos mestres (as) Ney Rodrigo, Manoel Moraes, Livia Barros, Conceição Torres e Maria Gonçalves pelos conselhos e amizade.

Ao amigo irmão Dhiego de Lavôr, parceiro de vida acadêmica por todos momentos e obstáculos vencidos ao longo dessa caminhada espinhosa que é uma graduação.

Aos colegas de trabalho da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, cito, minha Superintendente, Diva Gonçalves, meus Coordenadores, Renata Maria Barbosa,

Carlos Onofre Ferreira, e os companheiros (as), Luís Roberto de França, Luana Emanuelle Magalhães Lira Macedo Correia, Luís Eduardo Ferreira, Carlos Gonçalves Filho e Alan Michael de Sales Feitosa.

A Defensoria Pública do Estado de Pernambuco, em especial, Ângela Santana, Betânia Pereira, Minhas Defensoras Públicas, Dras. Roberta Rodrigues Pitanga de Macedo, Mirella Correia Wanderley Nunes, Ana Cristina Silva Pereira da Costa. Os Defensores Públicos, Drs. Clodoaldo Batista de Sousa e Manoel Jerônimo de Melo Neto, agradeço a Deus a oportunidade de ter estagiado, aprendido e criado laços, numa instituição tão democrática e importante quanto a Defensoria Pública, de fato, a mais Republicanas das instituições de nossa República.

Enfim, agradeço a todos que de forma direta ou indiretamente contribuíram para o sucesso dessa jornada.

*“Sem responsabilidade não há democracia, sem democracia não há justiça, sem justiça
não há dignidade, menos ainda cidadania”*
(Carmen Lucia Antunes Rocha, Ministra Presidente do Supremo Tribunal Federal,)

RESUMO

O tema objeto deste trabalho visa tratar acerca da aplicabilidade do instituto do *impeachment*, sob a Lei de 1.079/50 (lei de responsabilidade) dentro do ordenamento jurídico pátrio e seus principais efeitos tanto para o agente político, quanto para as instituições republicanas. Nesta linha, foi necessário fazer retomada histórica do momento em que o dispositivo foi criado até o registro de sua recepção nas Constituições brasileiras, aliado a isso, buscou-se mostrar que seu uso de forma irresponsável acaba por criar ou agravar crises que tem impacto direto em toda sociedade, e no campo político-econômico. Sendo necessário fazer um apanhado dos principais casos de processo de *impeachment*, de que sem tem registro, perante a comunidade internacional, comparando-os no que couber com os episódios de *impeachment*, ocorridos no Brasil. Fazendo desta forma, uma análise dos processos dos ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, demonstrando a insegurança jurídica causada pela discricionariedade outorgada ao colegiado julgador quando da aplicação da Lei do *Impeachment*; Verificando a possibilidade de alteração da Lei nº 1.079/50 quanto às lacunas existentes na imputação dos crimes de responsabilidade ao Presidente da República. Desta monta, procurou-se trazer à baila também a questão da natureza jurídica do referido dispositivo, que a depender do caso pode ser eivado de raízes puramente políticas, ou de natureza mista (política-penal). Por fim, discorre sobre o papel que cada Casa Legislativa possui no processo de *impeachment* e a importância de se buscar novos mecanismos de punição para o Presidente da República, enquanto agente político, que não traga tanta instabilidade quanto a do dispositivo em análise.

Palavras-chave: *Impeachment*. Presidente da República. Crimes de Responsabilidade.

ABSTRACT

The object theme of this work It aims to address the applicability of the Institute of *Impeachment* Under the law of 1.079/50 (Law of responsibility) within the parental legal order and its main effects both for the political agent and for the Republican institutions. In this line, it was necessary to make historical resumption of the moment when the device was created until the registration of its reception in the Brazilian constitutions, allied to this, it was sought to show that its use in an irresponsible way ends up creating or worsening crises that has direct impact on All society, and in the political-economic field. It is necessary to make a catch of the main cases of process of *Impeachment*, which has no record, before the international community, compared them to what fits with the episodes of *Impeachment*, occurring in Brazil. Fazed this way, an analysis of the processes of former Presidents Fernando Collor and Dilma Rousseff, demonstrating the legal insecurity caused by the discretion granted to the collegiate judge when applying the law of the *Impeachment*; Checks Calling The possibility of amendment of the Law No. 1.079/50 As to the gaps in the imputation of crimes of responsibility to the President of the Republic. From this mount, the question of the legal nature of the device, which depends on the case may be riddled of purely political roots, or of a mixed nature (criminal policy), has also been sought. Finally, it discusses the role that each legislative house has in the process of *Impeachment* And the importance of seeking new mechanisms of punishment for the President of the Republic, as a political agent, that does not bring as much instability as that of the device in analysis

Keywords: *Impeachment*. President of the Republic. Liability Crimes.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 IMPEACHMENT: NOÇÕES GERAIS	12
2.1. Natureza Político-Jurídica	12
2.2. O Surgimento do instituto através do ordenamento jurídico da Inglaterra	15
2.3. Efetivação no ordenamento jurídico Norte-Americano: estudo de paradigma	17
3 O IMPEACHMENT NA AMERICA LATINA	25
3.1 Os Casos de impeachment no Uruguai e Venezuela	26
3.2 A recepção e aplicação no ordenamento jurídico brasileiro: da Constituição de 1824 a Carta Constitucional de 1988	31
3.3 Dos crimes de Reponsabilidade político-administrativa	40
4 ANÁLISES SOBRE OS CASOS COLLOR E DILMA	47
4.1 Dos elementos da denúncia	48
4.2 O rito do julgamento e o papel do órgão julgador	55
4.3 Os efeitos do <i>impeachment</i> nas Instituições Republicanas e o Recall como modelo alternativo	61
5 CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que o instituto do *impeachment* é um instrumento utilizado nas Constituições de diversos países da Comunidade Internacional, tendo como finalidade principal conter os excessos praticados pelo Presidente da República e seus pares, — no âmbito dos denominados crimes de responsabilidade ou comuns —, enquanto agentes políticos, ocupantes de função pública. (BARROSO, 1998, p.162).

Nesta monta, pode-se afirmar que o referido dispositivo tem papel de destaque no ordenamento jurídico dos países que o adotara, sendo imperativo que sua aplicação se faça de forma coesa e dentro dos preceitos constitucionais e legais, sobre o risco de se ter o efeito diverso do pretendido, ou seja, além de buscar conter o excesso dos agentes políticos e sua respectiva punição, acaba por criar ou agravar crises dentro das instituições democráticas.

Diante dessas linhas iniciais, surgem várias peculiaridades quanto a aplicação do instrumento do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, através da Lei 1.079/50 (Lei de responsabilidade, ou de *impeachment*), e para tanto, faz-se necessário um regaste histórico — desde o surgimento até o momento em que mencionado recurso foi recepcionado em nossas Cartas Constitucionais, mais especificamente pela Constituição vigente de 1988.

A metodologia utilizada no presente trabalho será a hipotético-dedutiva, por meio de exame bibliográfico, na área do Direito Constitucional, ressaltando a necessidade de consulta a outros ramos do direito, a fim de que seja feita uma construção descritiva e comparativa da Lei nº 1.079/50 e do processo de *impeachment* dos exs- Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff, de forma a identificar possíveis falhas que neles existiram, extraíndo assim o arcabouço necessário que possa servir de sugestão para o aperfeiçoamento da referida lei.

Salienta-se, também, a necessidade de se permear a influência do dispositivo nas Constituições de determinados países da América Latina, onde o *impeachment* gerou efeitos dos mais diversos, e com características distintas daquelas defendidas por autores como Brossard (1992), que afirma ter o *impeachment* natureza meramente política, desde a origem das denúncias até o resultado do julgamento.

E nesse momento é mister adentrar nas nuances do mencionado recurso e da Lei de responsabilidade, buscando encontrar a que natureza jurídica o instrumento melhor se adequa no ordenamento jurídico brasileiro. E o ponto de partida para essa busca são os únicos casos de processos de *impeachment* registrados na História recente do Brasil.

O primeiro deles é o caso do ex-Presidente Fernando Collor, que surgiu como uma esperança no início do recente período de redemocratização. Sua passagem pela Presidência foi marcada por alguns acertos e vários atropelos, além denúncias de corrupção que culminaram com seu processo de *impeachment* pelo Parlamento.

Nesse momento surgiram as primeiras dúvidas sobre a efetividade da Lei nº 1.079/50, expondo os hiatos que o próprio legislador deixou de preencher — a falta de clareza nos delitos de responsabilidade e delitos comuns, e até no próprio rito — sendo necessário recorrer ao Supremo Tribunal Federal, para que esse exercesse o controle de constitucionalidade necessário para definir as regras do jogo.

De outra banda, tem-se aquele que talvez seja o caso maios controverso da história recente do Brasil: o processo de *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff; quando em meados de 2015-2016, após sua reeleição, manifestações contra a corrupção, aumento de tarifas de passagem dos ônibus e um sentimento de revolta, tomaram conta de parcela da sociedade, que exigiam a saída da Presidente. Atrelado a esse momento de agitação, os casos de corrupção se alastravam por todos corredores da Administração, fazendo com que disputas partidárias ficassem mais acirradas, a ponto de abalar a relação entre os Três Poderes da República.

Desse lastro, começa a ser desenhado o processo de *impeachment* da ex-Presidente, tendo os elementos da sua peça acusatória divididos não só entre a sociedade civil e política, mas também, entre a comunidade jurídica. Fez-se necessário, para o desenvolvimento do objeto em estudo, uma comparação entre ambos os casos, trazendo as suas características mais significativas, detectando assim a aplicabilidade e efetividade do citado dispositivo dentro da ordem jurídica.

E não menos importante, faz-se necessário à baila os efeitos que esse instrumento têm causado dentro das instituições republicanas, de modo que surgiram figuras inovadoras, como forma de se punir o agente político quando da prática de seus excessos. Meios esses, como o *recall*, que tendem a ser menos corrosivos, ou seja, não criam instabilidades excessivas nas instituições ao ponto de abalar a Democracia que, no caso brasileiro, ainda é uma conquista recente, da qual tem-se muito que aperfeiçoar.

2 IMPEACHMENT: NOÇÕES GERAIS

É sabido que, atualmente, o Brasil vem sofrendo com uma grande instabilidade política. Diante disso, faz-se necessário a análise em relação à discricionariedade da Lei nº 1.079/50, conhecida como Lei do *impeachment*, no que giza aos crimes de responsabilidade do Presidente da República e consequentemente, os seus impactos no campo político-jurídico e social.

Contudo, antes de se adentrar de forma mais profunda ao turbilhão que o instituto do impeachment causará no Brasil, faz-se necessário, voltar um pouco na história, para mais exatamente o ponto de início, ou melhor, de definição, surgimento e efetivação desse instrumento jurídico.

2.1 Natureza Político-Jurídica

Tentar definir de uma única forma o instituto do *impeachment*, seria algo praticamente impossível, haja vista existirem divergências doutrinárias quanto a sua natureza jurídica. De acordo com Brossard (1992), o citado instituto possui natureza eminentemente política, pois, as infrações cometidas pelo Presidente da República, tem natureza meramente político-administrativa, e não penais, somados ao fato de que a punição aplicada, qual seja a perda do cargo e a inabilitação para qualquer exercício de cargo público por tempo determinado, evidenciaria a incoerência em denominar de “crimes” o ato de responsabilidade praticado pelo presidente. Nessa esteira vejamos:

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 óbvio a adoção de critérios jurídicos. (...). Mesmo quando neste ou naquele aspecto do instituto, ou se note vestígio de uma primitiva estrutura penal, ou se deparem elementos oriundos de outros ramos do direito, ou neles inspirados, a predominância do caráter político marca a sua verdadeira natureza e o

inclui entre as instituições do Direito Constitucional. (BROSSARD, 1992, p. 76 e 77)

No entanto, como já discorrido em linhas anteriores, não existe uma concórdia entre a doutrina sobre a natureza e definição do instituto do impeachment. Bruno Galindo (2016), traz à baila a ideia dos doutrinadores Guimarães Natal e Pedro Lessa, como a corrente defensora de que o *impeachment* não tem caráter apenas político, mas sim uma natureza mista, ou seja, uma característica também jurídica, pois se assim não o fosse não caberia dentro da Carta Magna de 1988, por não se encaixar dentro do regime presidencialista.

Alhures, o autor citado acima traz doutrinadores na esteira de Pontes de Miranda e Paulo Bonavides, que levantam a linha de raciocínio de que o *impeachment* também tem um caráter penal, pois, devido ao nosso sistema ser o presidencialista, não se poderia ter apenas o viés político para que um presidente sofresse processo de *impeachment*. Caso que não incide no sistema parlamentarista britânico, por exemplo, onde o presente instituto é demasiadamente complexo, por possuir aspectos mistos, o que forçou os legisladores britânicos a criarem uma forma mais objetiva de frear os ilícitos praticados pelo chefe do governo, a saber, Primeiro-Ministro, através do voto de desconfiança, que se caracteriza pela forma eminentemente política. Na tese de Paulo Bonavides:

A responsabilidade do Presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído, ao contrário do que se passa no parlamentarismo com o chefe do poder executivo, que fundamentalmente cai por razões de ordem política (BONAVIDES, 2003, p.386).

De tal modo, pode-se extrair do destaque supramencionado a existência de doutrinadores, da esteira de Paulo Bonavides, que acreditam ter o dispositivo do *Impeachment* também um caráter penal, entrando em rota de coalisão com a linha de pensamento maior de Paulo Brossard. Sendo esse último, estudioso principal do tema,

afirmando ter o referido dispositivo em seu núcleo uma característica proeminentemente política, com as nuances jurídicas e podendo ter singelos traços de outros ramos do direito, mas nunca perdendo sua verdadeira natureza política.

De outra banda, tem-se o posicionamento do constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos, que acredita ter o dispositivo do *impeachment* característica eminentemente político-administrativa, além do que o referido doutrinador traz uma visão curiosa do termo objeto deste trabalho. Assim observa-se:

Impeachment é uma prerrogativa institucional do Poder Legislativo que consiste numa sanção de índole político-administrativa, encarregada de destituir, de modo legítimo e constitucional, o Presidente da República. Seu escopo é desinvestir o *improbis administrator*, pela prática de atos contrários ao interesse público, à legalidade, impessoalidade, boa-fé, moralidade, publicidade e eficiência (art.37, *caput*), assegurando-lhe o contraditório, o direito de defesa, o devido processo legal (BULOS, 2015, p.1265 e 1267, 2015)

E ainda adentra de maneira curiosa sobre o termo “*impeachment*”:

Impeachment é palavra que encontra origem no latim *impedimentum*, logrando, assim, a mesma raiz que o português *impedimento*, do francês, *empêchement*, do italiano *impedimento*. Só que *impedimento* é a consequência advinda do processo de *impeachment*, e não termo que lhe seja sinônimo, mediante traduções forçadas. (BULOS, 2015 p.1265,)

Para exemplificar tal afirmação o autor em destaque relembra o caso do ex-presidente norte-americano Bill Clinton, onde esse sofreu processo de *impeachment*, contudo, não foi removido do cargo. Deve-se frisar que diferentemente do nosso ordenamento jurídico, no norte-americano o Presidente não é afastado do cargo ao sofrer o processo de *impeachment*, logo, se ele não foi removido do cargo, ele não foi impedido, sendo retirado após a sentença condenatória.

Tão logo, conforme evidenciado, é bastante curioso e difícil afirmar em qual dessas linhas de pensamento encaixa-se melhor o instituto do *impeachment*, se em um

procedimento apenas político ou político-jurídico, ou em um procedimento de natureza penal. De certo é imperioso afirmar que se faz necessário um resgate histórico tanto para saber em quais das linhas o referido dispositivo de impedimento pode se encaixar, tanto quanto a sua natureza, como a maneira que foi moldado, aplicado e efetivado em nosso ordenamento jurídico.

2.2 O Surgimento do instituto através do ordenamento jurídico da Inglaterra

O instituto do *impeachment* foi utilizado pela primeira vez na Inglaterra, tendo como objetivo a punição por crime de responsabilidade dos ministros do rei, altos funcionários do monarca ou cidadãos comuns. Entretanto, não era possível a aplicação do referido dispositivo na figura do rei, pelo simples fato do monarca possuir direitos especiais, o que hoje entendemos por foro privilegiado no sistema presidencialista brasileiro.

Um caso britânico bastante emblemático de aplicação do dispositivo de *impeachment* foi contra o filósofo e, à época, Procurador Geral e Conselheiro do Rei, Francis Bacon, que foi acusado e condenado por ter praticado suborno e desvio de recursos públicos. Contudo, o instituto objeto deste trabalho só foi desenhado para os moldes que o efetivou, quando o parlamento britânico adotou sua forma bicameral, ou seja, o processo de impeachment era instaurado na Câmara baixa, mais conhecida como Câmara dos comuns, e tendo seu juízo de admissibilidade positivado, era enviado para a Câmara Alta, conhecida como Câmara dos Lordes, onde lá era definitivamente julgada.

Assim, o processo de *impeachment*, na Inglaterra, tem o seguinte roteiro/características:

- 1) Começa por acusação Câmara popular, sem o que a Câmara Alta não pode proferir julgamento e nada lhe dado fazer;

- 2) Seus efeitos são de natureza criminal;
- 3) A Câmara dos Lordes funciona como tribunal judiciário- o mais alto do reino-, e por simples maioria inflige quaisquer penas, ainda as mais terríveis- morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens;
- 4) Os Lordes julgam de fato e de direito, fazem os crimes e as penas;
- 5) Estão sujeitos todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não de funções oficiais;
- 6) Os lordes tomam as decisões no processo invocando sua honra;
- 7) O encerramento da sessão, sua prorrogação ou dissolução da Câmara dos Comuns não arquivam o processo;
- 8) O rei não pode paralisar um impeachment através do perdão, pode, contudo, ao término do processo, indultar o condenado, obstando desse modo a execução da pena (cf. Brossard, 1992, pg.23-24)

Deste modo, pode-se dizer que o rito processual inglês é um tanto quanto peculiar, pois, ao contrário do que conhecemos nos dias atuais, naquele tempo o instituto do *impeachment* alcançava também os cidadãos comuns que viessem a cometer crimes que representassem perigo ao Estado, a exemplo: traição a coroa. Desta forma, mencionado dispositivo acaba por ganhar uma natureza mais criminal do que política.

Como assevera, Brossard (1992), no presente caso a Câmara alta possuía jurisdição total para, de forma discricionária, imputar os crimes e as penas, inclusive quanto a possibilidade de aplicação de pena capital. Toda complexidade dada ao processo de *impeachment* britânico e a sua larga rede de alcance, acabou por fazê-lo caducar e em seu lugar foi criada, conforme alinhavado em parágrafos anteriores, a figura do voto de desconfiança.

Por meio do dispositivo do voto de desconfiança, é possível destituir o ministro pelo simples fato de não haver mais confiança política dentro do parlamento, nessa situação, fica evidente que se afasta a natureza penal do processo de *impeachment*, tornando-o puramente político. Na doutrina de Bruno Galindo:

[...] Trata-se de reponsabilidade política pura, que se tornou comum no sistema parlamentarista de governo. Como esse sistema pressupõe estreita sintonia entre parlamento e governo, já que este é formado a partir da vontade do primeiro que, conseqüentemente, se compromete a

colaborar com o gabinete de ministros, a responsabilidade política em sentido estrito, é decorrente da própria essência do sistema. Em geral, pode se utilizar o voto de desconfiança a qualquer tempo sem a necessidade de responsabilizar criminalmente o ministro, sendo aprovado quando a maioria dos parlamentares se manifestar nesse sentido, dada a necessidade, para o adequado funcionamento do governo, de que este e os parlamentares estejam em harmonia e colaboração. (GALINDO, 2016, p.24)

Com o fortalecimento deste novo dispositivo, a figura do impeachment aos poucos foi se tornando obsoleta dentro do ordenamento jurídico britânico. Apesar disso, ela conseguiu ser recepcionada em várias outras nações, seja da forma como foi criada na Inglaterra, seja de forma original pelas demais Constituições de alguns países da comunidade internacional. Dentre esses países está os Estados Unidos da América, ex-colônia britânica que de fato consolidou a figura do recurso do impeachment tal qual é conhecido atualmente em diversas Nações.

2.3 Efetivação no ordenamento jurídico Norte-Americano: análise de paradigma

Nesta esteira, a efetivação ou consolidação da figura do instituto do *impeachment*, como hoje é conhecido, tem escopo originalmente na Constituição dos Estados Unidos da América, embora tenha sido na Inglaterra que o referido instituto tenha sido criado e moldado, foi através da Constituição norte-americana que ele ganhou o contorno contemporâneo. Após o processo de independência dos Estados Unidos da América, criou-se o sentimento de que era mais que necessário criar uma legislação muito mais firme no que tange aos crimes de responsabilidades praticados pelos agentes públicos, ainda que seja o Presidente da República.

Tal sentimento foi transformado em livro, conhecido como o Federalista, uma reunião de 85 artigos que visavam ratificar a Constituição Norte-Americana. Nestes artigos existe a figura do sistema de freios e contrapesos utilizados para delimitar a competência de cada poder dentro da República. Nesse trilhar, é imperioso afirmar que

o sistema de freios e contrapesos era um sistema inédito e o seu mecanismo de delimitação entre os poderes ou instituições da República funcionava da seguinte forma:

- 1) As competências são atribuídas pela Constituição entre ramos distintos do poder, em princípio cabendo ao Legislativo elaborar as leis, ao Judiciário dizer qual é seu significado para fins de sua aplicação e ao Executivo implementar as políticas públicas;
- 2) Cada ramo do poder exerce algum controle sobre os demais, sobretudo naquilo que vai além do funcionamento interno do próprio ramo. Assim, por exemplo, cabe ao Executivo o poder de vetar as leis (interferindo no Poder Legislativo) e nomear os Magistrados das cortes superiores (interferindo no poder do Judiciário), ao Judiciário controlar a legalidade e constitucionalidade dos atos praticados pelos demais poderes (interferindo no poder Legislativo e Executivo), e ao Legislativo aprovar a indicação dos magistrados das cortes superiores (interferindo no Poder Judiciário e julgar os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e por Ministros dos Tribunais Superiores interferindo no poder executivo e no poder Judiciário). (GALUPPO, 2016, p.21)

Assim, após a adoção dos Estados Unidos da América, pelo sistema de freios e contrapesos, outras nações da comunidade internacional passaram a aderir ao referido aparelho jurídico, salientando que nos Estados Unidos da América o processo tem feição puramente política. Segundo Joseph Story, Magistrado da Suprema Corte Norte-Americana no século XIX, o papel primário do *impeachment* não seria o de punir o agente público, mas, o de proteger o país de danos e ameaças de qualquer forma. Em razão disso, esse papel seria mais bem desempenhado por políticos em vez de juristas, sendo excluído nesse caso a judicial review. (GALINDO, 2015, p. 27, apud TRIBE¹, 2000, p.158-159).

A Constituição Americana de 1787, Artigo II, Seção IV, define como crimes passíveis de processo de *impeachment*, tanto para o Presidente, quanto para o Vice-

¹ Laurence Tribe, advogado e constitucionalista norte americano. Autor do livro: **American constitutional law**.3. ed. New York: New York Foundation Press, 200.v.I

Presidente e funcionários civis, respectivamente: traição, corrupção e outros crimes graves e contravenções. Tendo o rito do processo, a seguinte direção:

- 1) O Comitê Judiciário da Câmara examina previamente o pedido e, entendendo ser o caso, solicita à Câmara a autorização para as investigações, que pode aprova-la por maioria absoluta;
- 2) O referido Comitê conduz as investigações, e concluídas estas, acaso os membros daquele entendam haver o cometimento de alguma de alguma das condutas passíveis de processo, elaboram os *impeachments articles* (espécies de quesitos de acusação), que precisam da aprovação da maioria absoluta dos membros do Comitê;
- 3) A Câmara dos Representantes analisa os *impeachments articles* e para o seguimento do processo, precisa aprova-los também pelo quórum de maioria absoluta; em caso de aprovação de pelo menos um deles, o presidente será julgado pelo Senado em relação ao quesito aprovado por aquela Casa; contudo, ele não se afasta de suas funções até a deliberação final do Senado como instância julgadora;
- 4) O Senado julga o presidente de acordo com os *impeachment articles* aprovados pela Câmara dos Representantes, podendo proferir a condenação somente pelo voto de 2/3 de seus membros; tal condenação pode ser somente à perda do cargo, ou ainda, pode vir a ser cumulada com a inabilitação perpétua para o exercício de função pública; são independentes entre si, e a aplicação de uma não necessariamente implica a aplicação da outra; também guardam independência em relação a eventuais condenações por crimes comuns perante o poder judiciário (GALINDO, 2015, p. 27-28)

Como pode ser percebido, o rito do processo de *impeachment* no direito norte-americano difere bastante do britânico, pois, repisa-se, no modelo inglês tendo uma natureza mais criminal, porquanto além de punir o agente público tanto na esfera política quanto criminal, também penalizava cidadãos comuns na esfera penal. Já no modelo norte-americano, o órgão julgador, no caso o Senado, julga para afastar aquele agente apenas de suas funções, visto que a intenção, conforme já fora dito, não é o de punir o indivíduo, mas o agente público que viola o Estado e a Constituição daquele País, cabendo ao Judiciário aplicar as demais sanções de atos de crime comum, conferindo uma natureza mais política do que no modelo inglês.

Os Estados Unidos da América tiveram algumas experiências em que o dispositivo do *impeachment* foi acionado, no entanto, não há nenhum tipo de registro de que algum Presidente tenha sido impichado. Entre os casos mais celebres, temos o do Presidente John Tyler, que veio a assumir a presidência após a morte do então Presidente William Harrison, porém o governo Tyler encontrou diversas dificuldades de negociação com o Congresso Nacional.

A inabilidade de negociação de Tyler fez com que sua administração não cedesse aos interesses dos membros do Congresso, e passou a governar utilizando o poder de veto presidencial contra as investidas legislativas do Partido Republicano. Muito embora o Partido Democrata, a qual o então Presidente Tyler pertencia, tivesse reconquistado a maioria dos assentos na Câmara, a situação do chefe do executivo norte-americano já era insustentável.

As acusações de abuso de autoridade contra funcionários, de poder de veto e recusa de informações ao parlamento, fizeram com que fosse aprovada uma resolução de autorização de *impeachment* em 1843. Entretanto, tal procedimento foi rejeitado por 183 votos contra e 83 a favor, criando um importante precedente no parlamento estadunidense, que se tornou um divisor de águas entre o modelo britânico e o norte-americano.

Segundo Galindo (2016, apud TRIBE, 200, p.176), “o Congresso não poderia destituir o Presidente por questões meramente partidárias ou por diferenças de posições políticas, culturais ou de valores morais.” Ou seja, para que um Presidente seja alvo de processo de *impeachment*, ele deve ter praticado delito ou crime, conforme preceitua o dispositivo constitucional que regula o citado instituto, e não por meras rurgas políticas momentâneas.

Houveram mais três casos de *impeachment* contra presidentes americanos, só que, diferentemente do que aconteceu no caso Tyler, os demais casos tiveram seus juízos de admissibilidades aceito pela Câmara dos representantes. O primeiro deles foi

do Presidente Andrew Johnson, que assumiu a Casa Branca após o assassinato do então presidente Abraham Lincoln. Com pensamento diferente do seu antecessor, Johnson tinha outro tipo de visão sobre as políticas públicas que poderiam ser aplicadas na região sulista dos EUA.

Isto é, para o Presidente Johnson, os Estados do Sul deveriam ter maior autonomia, o que acabou por fazê-lo entrar em roda de coalizão com os chamados “Republicanos radicais” que tinham ideários abolicionistas e intervencionistas em relação a região Sul. Após as eleições legislativas, os Republicanos radicais obtiveram vitória expressiva que permitiram iniciar junto ao comitê judiciário o processo de impeachment.

Com a autorização aprovada pelo comitê por 05 votos contra 04, foi realizada uma verdadeira devassa na vida pública e privada do Presidente, porém, a Câmara dos representantes dos Presidentes rejeitou a denúncia por 108 votos contra 57. Contudo, as tentativas de impichar o Presidente Johnson não cessara, um veto presidencial contra o *Tenure of office act*² e uma reforma no ministério da guerra por militares mais próximos ao então presidente, desencadearam uma nova crise.

Como o Congresso havia derrubado o veto presidencial, o *Tenure of Office act* estava vigente, assim, na visão dos parlamentares, Johnson não poderia ter realizado mudanças no ministério sem a aprovação senatorial, violando a referida lei. Neste cenário, um novo processo de impeachment foi instaurado, aprovado na Câmara por 126 a favor e 47 contra, mas rejeitado no Senado em votação apertada de apenas 01 voto de diferença, voto este que livrou Johnson da condenação.

Séculos após, surge no cenário político norte-americano um novo escândalo presidencial que por muito pouco não se transformou num processo de *impeachment*, o

²*Tenure of office act* lei federal vigente nos Estados Unidos nos anos de 1867 a 1887, ao qual restringia o poder do presidente dos Estados Unidos de remover certos titulares de cargos sem a aprovação do Senado.

do Presidente Richard Nixon, denunciado pelo escândalo que ficou conhecido como *Water Gate*. Segundo as investigações, Nixon teria se valido do cargo de Presidente para espionar seus adversários do Partido Democrata, a fim de obter vantagem para sua campanha à reeleição para Presidência dos E.U.A.

Os crimes cometidos por Nixon estavam expressamente previstos na Constituição norte-americana, o que deu ao caso uma característica muito mais criminal do que política, diferentemente dos outros casos narrados anteriormente. Após a apreciação e autorização por parte do Comitê Judiciário, o processo seguiu para Câmara dos Representantes, mas, não avançou devido à renúncia do Presidente Richard Nixon em 09 de agosto de 1974. Dois dias após ter sido hospitalizado recebeu do então Presidente Gerald Ford o perdão presidencial.

E por fim, temos o caso do ex-presidente Bill Clinton, que entre as marcas do seu processo esteve presente a forte influência da opinião pública (sinais contundentes também no impeachment dos Presidentes Collor e Dilma, no Brasil). Nesta situação, o então Presidente foi acusado pelo Partido Republicano de perjúrio e obstrução à justiça, num processo movido contra ele em 1994, de assédio sexual, na época em que era governador do Arkansas, onde teria feito um convite de cunho sexual para uma jovem funcionária do governo.

Quando o processo estava por ser arquivado por falta de provas, jornais noticiaram que havia um relacionamento extraconjugal entre Clinton e uma das estagiárias da época de sua administração, chamada Mônica Lewinsky. Porém, a estagiária negou em seu depoimento qualquer envolvimento com o Chefe do Executivo. Nesse ínterim, surgiram gravações da testemunha afirmando que o caso era verdade, o que colocou em cheque a narrativa contada pelo então Presidente ao tempo de seu testemunho.

Diante de todas as informações que vieram à tona, o Partido Republicano ofereceu denúncia contra o ex-presidente Clinton. As gravações foram enviadas ao

gabinete do Procurador Geral que, após analisá-las, as entregou para a Câmara dos Representantes. Clinton não teve outra saída senão a de confessar o caso e o processo de *impeachment* foi instaurado com base no crime de perjúrio e de obstrução à justiça.

Posteriormente ao envio do processo ao Senado, iniciou-se a votação que definiria o rumo do Presidente Clinton. Em votação apertada, os quesitos foram votados em separado, sendo necessário 2/3 dos votos dos membros da Casa Senatorial para destituir o Presidente. Ao final do processo, o Presidente Clinton foi absolvido das acusações e retornou ao seu mandato.

Insta salientar, por oportuno, que o processo de *impeachment* do ex-presidente, Bill Clinton, foi marcado por uma forte presença de ingredientes de material criminal, invertendo a ótica de ser apenas um procedimento de cunho político. É impreterível observar que o caso Clinton evocou o debate acerca do que seria cometimento de “crimes graves ou leves” (Art. II, Seção IV, Constituição dos E.U.A), pois, a Carta estadunidense não elenca quais seriam esses crimes.

Dentro dessa peculiaridade, o professor André Régis traz a seguinte ponderação:

É interessante observarmos que quanto aos crimes de traição e corrupção não há muito desacordo entre os constitucionalistas americanos; entretanto, quanto à natureza demais crimes, graves ou leves, não há um entendimento pacífico. Prova disso foi o processo de impeachment do ex-Presidente Bill Clinton, na questão Clinton Lewinkys (RÉGIS, 2004, p.6)

Dentro de todo esse contexto apresentado, é mister observar como o instituto do *impeachment* pode se adequar a diferentes formas, diferentemente da natureza penal evidenciada na legislação britânica, percebemos que na Constituição norte-americana o dispositivo tem natureza eminentemente política. Porém, seus traços penais não ultrapassam os atos dos agentes públicos, ou seja, jamais um processo de impeachment se dará contra um cidadão comum, conforme ocorrido na Inglaterra.

E neste limiar, o instituto do *impeachment* é recepcionado nas Constituições latino-americanas, incluindo o Brasil. Ainda assim, cada país tratou de moldar o referido instituto às necessidades de suas respectivas nações, trazendo elementos novos para que ele se tornasse mais eficaz do que o proposto em seu início.

3 O IMPEACHMENT NA AMERICA LATINA

Os Estados Unidos da América (E.U.A) é, sem sombra de dúvidas, uma nação - potência, tanto bélica como política e como tal acabou por influenciar os demais países da América Latina, principalmente no que tange as Constituições desses países. O dispositivo ou instituto do *impeachment* é um dos exemplos mais clássicos dessa influência, pois sua consagração no sistema presidencialista norte-americano foi fato preponderante para a sua importação constitucional no ordenamento jurídico latino-americano.

Nas palavras reflexivas de Bruno Galindo:

[...] A América Latina sofre grande influência da experiência constitucional norte-americana, não obstante não fazer parte do macrossistema jurídico norte americano, denominado *common law*. Mesmo o Brasil, América Portuguesa, que adotou inicialmente a forma monárquica de governo, tornou-se posteriormente república presidencialista. A América espanhola, por sua vez, teve no presidencialismo e na república seus modelos predominantes e, com eles, também o *impeachment*, como processo de responsabilização do presidente, encontra-se nas diversas Constituições latino-americanas, tanto nas já revogadas como nas atuais. (GALINDO, 2016, p. 33)

Nessa esteira, pode-se depreender da reflexão acima que, muito embora os países latino-americanos não façam parte da *Common law*, ou seja, não partem da ideia de que a aplicação e regra das normas estão esculpidas de maneira não escrita, mas sancionadas através dos costumes ou das jurisprudências dos tribunais, eles sentiram a necessidade de importar o dispositivo do *impeachment* para suas Constituições. Conforme explana Galindo (2016), tal fato se deve necessariamente pelo princípio republicano (a *res publica*) que tem como condão a responsabilização dos agentes públicos em relação aos atos praticados, muito embora, como discorrido em linhas anteriores, a responsabilidade, seja ela política, criminal ou mista, é por demais controversa.

Contudo, ressalte-se que essa importação sofreu modificações quando incorporadas às Cartas Magnas dos países latino-americanos que a receberam, sendo moldadas dentro da realidade de cada País. Dos países que compõem a América-Latina, apenas Brasil, Uruguai e Venezuela possuem casos de utilização do processo de *impeachment*, deste modo, antes de adentrar aos episódios ocorridos em solo brasileiro, é cogente caminhar pelos acontecimentos dos países vizinhos.

3.1 Os Casos de *impeachment* no Uruguai e Venezuela

No ano da promulgação da Constituição Brasileira de 1988, a Venezuela vivia um momento bastante turbulento em sua vida política. O então presidente Carlos André Perez, foi reconduzido ao cargo de Chefe do Poder Executivo venezuelano. Contudo, ao realizar uma guinada radical na política econômica de cunho recessivo, acabou por gerar uma revolta em setores da sociedade que começaram a se posicionar de forma contrária as novas diretrizes econômicas. Os protestos ficaram conhecidos como *Caracazo*, e devido ao enfrentamento com o governo, houve a morte de 300 mil pessoas e milhares de feridos, como afirmou um comentarista venezuelano “Caracas viveu dias de Beirute” (Maringoni, 2008)

Aliado a esse excessivo clima de tensão, os vários casos de corrupção começaram a insuflar ainda mais a sociedade venezuelana, ocasião em que houve a tentativa de dois golpes de Estado, que terminaram por fracassados; um comandado pelo então militar Hugo Chávez e, o segundo, liderado por setores da Aeronáutica e da Marinha. Apesar disso a situação do então presidente Perez era insustentável e após a eleições regionais onde o governo sofreu enorme derrota, a oposição passou a defender o *impeachment* do Presidente, tendo em vista que o mandatário se recusava a renunciar ou encurtar o mandato.

Ademais, a importação do instituto do *impeachment* foi adequada à realidade constitucional de cada país que o adotara, tão nítida essa ressalva que o rito previsto na Constituição venezuelana difere da esculpida na Constituição norte-americana. Conforme acentua a Constituição da Venezuela (1961), em seus arts. 150 e 215, que para a instalação do processo de *impeachment*, faz-se necessária uma autorização prévia da Corte Suprema de Justiça³, (equivalente ao Supremo Tribunal Federal no Brasil). Essa autorização avalia a existência ou não de fundamentos jurídicos para o prosseguimento da denúncia. Em seguida, após essa análise, o processo segue para o Senado que tendo realizado a deliberação, autoriza a instauração do processo, remetendo-o novamente para a Corte Suprema de Justiça, ficando o Presidente a partir desse momento afastado do cargo, até a realização do julgamento final de mérito, pelo Colegiado Supremo.

No caso do Presidente Perez, o pedido de *impeachment* foi protocolado pelo denominado Fiscal Geral da Venezuela, Ramón Escobar Salim, — cargo análogo ao de Procurador Geral da República no Brasil. Em seu pedido, o Fiscal Geral alegou que o Presidente cometeu crime de peculato, apropriação indébita de verbas públicas e desvio de fundos secretos do Estado. Portanto, o julgamento ocorreu conforme procedimento narrado em linhas anteriores: a Corte Suprema admitiu a denúncia por maioria dos presentes e o Senado deu o devido prosseguimento ao processo até que o Presidente Perez foi sentenciado pela Corte Suprema não somente à perda do cargo, mas também a uma pena de 02 anos e 04 meses de prisão pelos crimes cometidos.

Bem reflete o já citado Bruno Galindo:

[...] O caso Andrés Pérez, não obstante seus fortes ingredientes políticos, teve base e roteiros predominantemente jurídico-penais, talvez ajudado pelo fato de que a Corte Suprema tinha, segundo a Constituição

³ Com a instalação da Assembleia Constituinte em 14 de agosto de 1999, foi eliminada a antiga Corte Suprema de Justiça da Venezuela, criando um órgão denominado de Tribunal Supremo de Justiça, dotado de autonomia financeira e fiscal. Estando a nova Corte, divididas em 06 (seis) salas que reunidas formam a Sala Plena: Sala Constitucional, Político-Administrativa, Eleitora, Cassação Civil, Cassação Social e Sala de Cassação Penal

de 1961, papel constitucional preponderante, tanto na admissibilidade do pedido em razão da tipificação penal do delito que pudesse levar ao impedimento, como no julgamento final, após a autorização senatorial. (GALINDO, 2016, p. 35)

Em resumo, o que atesta a ponderação acima é que houve tanto um caráter político quanto penal no processo do Presidente Andrés Pérez, evidenciando que o procedimento poder ter características individuais ou mistas, e em ambas as situações a Corte Suprema tem papel de destaque, pois além da autorização prévia, cabe a Egrégia Corte a decisão final de condenar ou absolver. Diferentemente acontece no Brasil, onde o juízo de admissibilidade cabe a Câmara dos Deputados, sendo que a decisão final nos crimes de responsabilidade cabe ao Senado, e crimes comuns ao Supremo Tribunal Federal.

Neste sentido, salienta-se que fato parecido aconteceu no país vizinho, Paraguai. No entanto, o processo de *impeachment* que levou a deposição do então presidente Fernando Lugo teve uma característica peculiar, a saber, todo o processo durou apenas 36 horas, desde o oferecimento da denúncia até o julgamento pelo Senado Paraguaio.

O ex-bispo católico Fernando Lugo foi eleito Presidente, formando uma aliança política de coalizão com partidos da direita e da esquerda paraguaia, contudo, a falta de manejo político para lidar com os pedidos da base aliada acabou enfraquecendo essa aliança, ao passo de não conseguir elaborar um plano de governo de forma consensual entre seus apoiadores. Neste cenário nebuloso, o Presidente Lugo foi se isolando até estourar a crise que foi utilizada como pretexto para sua deposição.

A jornalista venezuelana, Natalia Viana, em recente obra, afirma:

Durante quatro anos, Lugo governou com o parlamento mais arisco da América Latina – apenas três deputados em 80 e três senadores em 45 eram da Frente Guasú –, contando apenas com uma frágil aliança com o Partido Liberal, de seu vice. (VIANA, 2014, p. 16)

De tal afirmação, pode-se extrair que a vida ou sobrevivência do governo Lugo não era algo fácil, podendo até ser comparada com a situação da ex-presidente Dilma Rousseff no Brasil. Entretanto, o que de fato iria ser preponderante para a deposição do Presidente pelo processo de *impeachment*, foi o “Massacre de Curuguaty”.

Resta esclarecer, oportunamente, que o “Massacre de Curuguaty” se deu após uma disputa agrária na fazenda do empresário Blas Riquelme, personagem forte dentro do chamado Partido Colorado. Nesse conflito agrário pela reintegração de posse, morreram 11 trabalhadores rurais sem-terra e 7 policiais. Segundo GALINDO (2016, p.10), o acontecimento expôs uma profunda incapacidade de Lugo em lidar com a questão dos conflitos rurais que, apesar da espetacularização dada à dita “Matança”, estava longe de ser algo raro no país.

Diante desse turbilhão que se instalou dentro da política paraguaia, o desenho do *impeachment* do então presidente Fernando Lugo foi ganhando uma forma mais consolidada, saindo do campo da ameaça para o da concretização. A Carta Constitucional paraguaia de 1992 trata do *impeachment* de uma maneira díspar das demais Constituições, não utilizando o termo “crime de responsabilidade”, mas sim, referindo-se, em seu artigo 225, a um juízo eminentemente político.

Senão vejamos o que giza a Constituição do Paraguai, no artigo supramencionado:

O Presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros do Poder Executivo, os Ministros da Suprema Corte de Justiça, o Procurador-Geral do Estado, o Provedor de Justiça, a Controladora Geral da República, o Subcontratado e os membros do Tribunal Superior da Justiça Eleitoral, só pode ser submetido ao julgamento político pelo mau desempenho de suas funções, pelos crimes cometidos no exercício de seus cargos ou pelos crimes comuns.

A acusação deve ser feita pela Câmara dos Deputados, por maioria de dois terços. A Câmara dos Senadores, por maioria absoluta de dois terços, julgará julgamento público do acusado pela Câmara dos

Deputados e, no caso, declarar-se culpado, com o único efeito de separá-los de suas posições. Em casos de alegada comissão de infrações, passará os registros para a justiça comum.

De acordo com GALINDO (2016), o texto constitucional acima é bastante discricionário, pois, não faz referência apenas aos crimes comuns ou no exercício das funções, mas, inclui também o denominado “mau desempenho de suas funções”, o que, na reflexão do citado professor, é algo incomum no que tange ao *impeachment* quando inserido nas Constituições do sistema presidencialista. Nesse condão, nota-se também que a Constituição paraguaia não define um rito, nem prazos processuais a serem seguidos. Tão somente define o quórum de 2/3 dos votos nas duas Casas Legislativas, seguindo o modelo norte-americano e garantindo a ampla defesa.

E com fundamento no denominado “mau desempenho de suas funções”, principalmente no caso do “Massacre de Curuguaty”, é que foi ofertada e admitida a denúncia contra o então Presidente Fernando Lugo, onde em mais ou menos 36 horas a denúncia foi recebida. Ademais, por não existir um rito constitucional previamente definido, os parlamentares decidiram pelo rito sumário. A defesa teve menos de 24 horas para apresentar suas razões, em seguida o Senado votou pela condenação e pelo *impeachment* do socialista com o placar de 39 senadores contra 4, com 2 abstenções. Após a divulgação do resultado, o Vice-Presidente Frederico Franco foi empossado como o novo presidente paraguaio.

Diante de tudo o que foi esboçado, pode-se afirmar que o procedimento de *impeachment* do ex-Presidente Fernando Lugo, deixou exposta a fragilidade da Lei do processo naquele País, alinhado ao momento político turbulento que vivia o seu governo. A inclusão do denominado “mau desempenho de suas funções”, não é somente algo incomum, conforme entendimento do professor Bruno Galindo, já mencionado anteriormente; vai mais além, é uma característica que pode ser utilizada, ou melhor dizendo, interpretada de maneiras diversas, inclusive para depor um

Presidente, salientando que um governo jaz suscetível a ter mau desempenho em algum momento durante o curso do mandato.

Alhures, a falta de rito e prazos previamente definidos também compromete bastante o caminhar do processo, sendo mais um fator, não só de insegurança jurídica como também política. O dispositivo do *impeachment* foi idealizado não para criar instabilidades ou para servir de interesses de grupos políticos, mas sim, para ser o freio nos excessos do Presidente da República ou de seus pares. Todavia, sua interpretação utilizada de forma equivocada poder criar instabilidades nos mais variados setores da sociedade, onde somente com novas eleições é que a referida estabilidade poderá começar a ser restaurada.

3.2 A recepção e aplicação no ordenamento jurídico brasileiro: Da Constituição de 1824 a Carta Magna de 1988

Após uma longa trajetória, o instituto do *impeachment* aterrissa no ordenamento jurídico brasileiro, mais precisamente na Carta Constitucional Republicana de 1891, com características trazidas do modelo norte-americano. Porém, ainda no período imperial, podemos observar a presença de mecanismos no sentido de responsabilizar os Ministros, Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado, por meio da Lei de 15 de outubro de 1827, evidentemente, a estrutura da legislação imperial possuía assaz mais feições com o dispositivo de *impeachment* do modelo britânico.

Na reflexão de Paulo Brossard:

Embora não tivesse a latitude do impeachment inglês quanto às pessoas que alcançavam, aos fatos incriminatórios e às penas que infligia, o processo de apuração da responsabilidade nela estabelecido aproximava-se do instituto britânico; este diferia claramente do norte-americano e do que viria a ser adotado com a República. (BROSSARD, p.39, 1992)

Do pensamento supracitado, entende-se que apesar do esqueleto da lei imperial ter seus traços no modelo britânico, existe uma fissura que os diferenciam. Essa diferença está presente: a) nos indivíduos que são atingidos pelo dispositivo do *impeachment*, pois, a título de lembrança, no modelo britânico o instituto atingia qualquer cidadão e já no imperial brasileiro, atinge apenas os agentes públicos do alto escalão do Império; b) tanto os fatos quanto as penas, no retrato inglês, ficam a discricionariedade da Câmara dos Lordes, já no brasileiro, os fatos estão expressos em lei e tem por objetivo punir unicamente o indivíduo enquanto agente público investido em cargo público, sendo esse de fato a intenção do recurso de *impeachment*.

Findado o período imperial no Brasil, com a Proclamação da República, tem-se a caracterização de uma nova Constituição e, conseqüentemente, de uma nova legislação no âmbito do dispositivo objeto deste trabalho. A nova Carta democrática possuía uma carga de influência muito forte do ordenamento jurídico estadunidense, fazendo com que, por via de regra, o novo desenho de *impeachment* fosse bem mais alinhado ao norte-americano, preservando, contudo, algumas feições do modelo imperial.

Para corroborar o entendimento supramencionado, recorre-se novamente a obra de Galindo (2016):

O modelo adotado pela Constituição de 1891 foi profundamente influenciado pelo constitucionalismo norte-americano, a ponto de até mesmo o nome oficial do Estado brasileiro ter mudado para República dos Estados Unidos do Brasil. De monarquia passou a república; de Estado unitário passou para Federação; e de sistema parlamentarista (ao menos formalmente) passou a adotar o presidencialismo. E, no caso da responsabilização do Chefe do poder executivo, também adotou um processo de *impeachment* com grandes semelhanças a dos EUA. (GALINDO, p.45, 2016)

No mesmo sentido, segue reflexão de BULOS (2015)

O *impeachment* foi levado para o Direito norte-americano e, deste, ao brasileiro, onde se revestiu de trações típicas. (BULOS, p.1266,2015)

Registra-se então que, a primeira Carta Magna do período republicano, datada de 1891, já deixava reservado capítulo para a responsabilização do Presidente, bem como o rito a ser seguido, por sinal, bastante parecido com o atual. Portanto, o processo tinha início na Câmara dos Deputados que, após o juízo prévio de admissibilidade, remetia os autos para o Senado que realizaria o julgamento, sendo a Presidência das sessões na Casa Senatorial conduzidas pelo Presidente da Corte Suprema até a prolação da sentença final.

Neste caminhar, os dispositivos dos artigos, 18, 29, 53 e 54, da CF/1891 eram os responsáveis pelas delimitações constitucionais de cada Casa Legislativa, assim como também de elencar os tipos de crimes de responsabilidade do Presidente e o respectivo rito processual.

Após 43 anos, o Brasil promulga uma nova Constituição, a de 1934, oriunda de um contexto diferente da sua antecessora. A nova Carta Constitucional trouxe modificações significativas no âmbito do Poder Legislativo, onde foram inseridas mudanças que regulavam a responsabilidade do Presidente. A principal alteração é a do artigo 57 da CF/1934, onde disciplina que nos crimes de responsabilidade, o Presidente seria submetido a julgamento por um Tribunal Especial, composto por 09 membros distribuídos da seguinte forma: 3 Ministros da Corte Suprema (STF), 3 Deputados Federais e 3 Senadores, onde a Presidência da sessão seria exercida pelo Presidente da então Corte Suprema.

Analisando o referido artigo, verifica-se que a alteração feita na Constituição de 1934 tem bastante afinidade com o rito processual do art. 78, §3º⁴, da Lei nº 1.079/50,

⁴ Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse

que atualmente disciplina o processo de *impeachment*. O citado artigo norteia, em caso de hiato de lei estadual, o rito do instituto ora estudado, nos crimes de responsabilidade dos Governadores e Secretários estaduais.

Sobre a Carta de 1934, pondera o José Afonso da Silva:

Adotou, ao lado da representação política tradicional, a representação corporativa de influência fascista (art. 23). Instituiu, ao lado do Ministério Público e do Tribunal de Contas, os Conselhos Técnicos como órgãos governamentais. Ao lado da clássica Declaração dos Direitos e Garantias Individuais, inscreveu um título sobre a ordem social e econômica e outro sobre a família, a educação e a cultura, com normas programáticas, sob influência da Constituição Alemã de Weimar. (SILVA, 2012, p.82)

Do mencionado denota-se que houve alterações significativas não só no âmbito do Poder Legislativo, mas também, na questão da criação de órgãos de fiscalização da administração pública, principalmente no que tange a quesito orçamentário. Além disso é importante registrar que o Pergaminho de 1934, não teve influência norte-americana que despontava como futura potência mundial.

Ao passo que a dinâmica da política nacional e internacional ia se renovando de forma frenética, o Brasil entrava em um novo momento de sua história, de certo, bem menos democrático. Era o período denominado por historiadores de Estado Novo, ocasião em que Getúlio Vargas desvencilhava-se da figura democrática e adentrava na onda dos regimes totalitários. Nesse diapasão, temos a outorga de uma nova Carta Constitucional, de 1937, conhecida como Constituição Polaca, por sua familiaridade com o modelo semifascista da Polônia, altamente autoritária, com governos investidos de poderes quase ilimitados.

Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembleia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

Nesta senda, a principal alteração na nova Constituição, que durara apenas 03 anos seria a extinção do Senado, ou seja, em caso de crime de responsabilidade, não seria mais a Câmara que julgaria o presidente num eventual processo de *impeachment*. No lugar da Casa Senatorial, foi criado o Conselho Federal, e entre as atribuições desse órgão estava o de julgar o processo contra o Presidente da República. Além disso, outra modificação foi a redução dos crimes de responsabilidades contidos na CF/1934 e a criação de um dispositivo de irresponsabilidade presidencial, pelos atos estranhos a sua função.

Das muitas peculiaridades da nova Constituição estava sua aplicação irregular, seus dispositivos constitucionais praticamente permaneceram sem eficácia, tendo todo poder do executivo e legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, sendo emendada vinte e uma vezes ao sabor do momento político (SILVA, 2012, p.83)

Baqueado o Estado Novo, o Brasil respira novamente ares de democracia e, como consequência, promulga a Constituição de 1946, que marca o retorno do Senado Federal, devolvendo a ele sua competência originária de órgão julgador dos crimes de responsabilidade do Presidente, e ao Supremo Tribunal Federal o de julga-lo nos crimes comuns. E é na vigência da Carta de 1946 que se tem a criação da Lei nº 1.079/50, anteriormente mencionada, de caráter infraconstitucional, passando a disciplinar os crimes de responsabilidade e o rito do processo de *impeachment*.

Insta salientar, conforme GALINDO (2016), que houve a supressão do dispositivo de irresponsabilidade do Presidente da República, pelos crimes estranhos as suas funções.

Muito embora com a chegada do período militar, o Brasil tenha promulgado uma nova Constituição em 1967, essa última não alterou *in totum* a legislação que trata do *impeachment*, o quórum de admissibilidade na Câmara dos deputados e no Senado passou para 2/3, e o STF continuou a julgar os crimes de natureza comum.

Com o período da redemocratização, houve a promulgação da Constituição de 1988, denominada de Constituição Cidadã, e não diferente das suas antecessoras, o instituto do *impeachment* nela estava presente. O referido instituto foi regulamentado com a vigência da nova Carta Magna em duas etapas: I) inserido na própria Constituição nos artigos 51, inciso I, e 52, inciso I e parágrafo único; e nos artigos 85, 86 e 102, inciso I, alínea b; e II) disposto na lei infraconstitucional de nº 1.079/50, recepcionada pela CF/88, definindo os crimes de responsabilidade e regulando o respectivo processo de julgamento do *impeachment*.

A Constituição de 1988, de forma inovadora ao que vinha sendo esculpida nas Cartas Constitucionais anteriores — onde a Câmara dos Deputados realizava a acusação e o Senado Federal procederia com a condenação — acabou por tirar da Câmara baixa tal competência e transferi-la para a Casa Senatorial. Em interpretação do Supremo Tribunal Federal, entendeu-se que a Câmara deveria realizar apenas o juízo de admissibilidade, sendo que caberia ao Senado processar, acusar e condenar o Presidente da República.

Observemos o julgado de Relatoria do Ministro Carlos Velloso:

O *impeachment* na Constituição de 1988, no que concerne ao presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por 2/3 de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida a acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o *impeachment* do presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. CF/1988, art. 51, I; art. 52; art. 86, § 1º, II, § 2º, (MS 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art. 85, parágrafo único. Essas normas estão na Lei 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF). 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. CF, art. 85, parágrafo único. Lei 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF [MS 21.623, rel. min. Carlos Velloso, j. 17-12-1992, P, DJ de 28-5 1993.] (BRASIL, STF, 1992)

Diante desse contexto, a Carta Magna de 1988 tenta imprimir uma nova imagem a um instituto tão clássico, e até considerado obsoleto frente a outros dispositivos criados para servirem de freio e contrapeso dos excessos administrativos cometidos pelo Presidente da República, enquanto agente público.

Nesse limiar, o pretório excelso, visando sanar lacuna das legislações estaduais, no que tange aos crimes de responsabilidade e o rito do processo, novamente volta a inovar por meio do controle concentrado de constitucionalidade. Através do controle concentrado, o guardião da Constituição retira dos Estados-Membros a competência de legislar sobre tal matéria, delimitando que a competência é de exclusividade da União.

Corroborando referida afirmação, é imperativo recorrer a jurisprudência de Relatoria do Ministro Decano do STF, Ministro Celso de Mello:

O Estado-membro não dispõe de competência para instituir, mesmo em sua própria Constituição, cláusulas tipificadoras de crimes de responsabilidade, ainda mais se as normas estaduais definidoras de tais ilícitos tiverem por finalidade viabilizar a responsabilização política dos membros integrantes do Tribunal de Contas. A competência constitucional para legislar sobre crimes de responsabilidade (e, também, para definir-lhes a respectiva disciplina ritual) pertence, exclusivamente, à União Federal. (...) Súmula 722/STF.[**ADI 4.190 MC-REF**, rel. min. **Celso de Mello**, j. 10-3-2010, P, *DJE* de 11-6-2010.] (BRASIL, STF,2016)

De outra banda, a Carta Magna brasileira buscou realizar uma distinção entre os crimes de responsabilidade e os crimes comuns. Porém, existe um raciocínio defendido por alguns juristas, na esteira de Brossard (1992), que defendem ser errôneo utilizar o termo “crimes” no que tange ao ilícito de responsabilidade do Presidente da República, sendo o termo mais adequado para os ilícitos comuns. Esse entendimento parte da ideia de que os atos de ilicitude, no âmbito de responsabilidade político-administrativa, têm processo adequado com pena própria, típico dos agentes públicos, porquanto, como alinhavado em linhas anteriores, a intenção do processo de *impeachment* é punir

o Presidente enquanto investido em função pública, deixando os ilícitos comuns de caráter penal para um processo distinto.

Nesse diapasão, a Carta Democrática de 1988 deixa a cargo do Congresso Nacional a elaboração de lei que esclareça quais seriam esses crimes, tendo em vista que o art. 85 da CF/1988 não estabelece a tipificação desses ilícitos. Assim, sendo competência do Congresso Nacional, pode-se concluir que, para que um Presidente sofra processo, ele deve violar a Constituição Federal nos artigos que tratam dos crimes de responsabilidade do Presidente enquanto Chefe de Estado e de Governo, conjuntamente com os crimes elencados na lei infraconstitucional, neste caso a Lei nº 1.079/50.

No compasso desta afirmação, tem-se o raciocínio do ex-ministro do STF, Carlos Ayres Brito:

Exige a Constituição em seu teor literal, que estes violem ao mesmo tempo a Constituição Federal (atos que “atentem contra a Constituição Federal”) e a Lei, não sendo possível tipificar como crime de responsabilidade uma violação tão somente de dispositivo infraconstitucional (BRITTO, 2015)

Neste sentido, existe entendimento uníssono de que o alinhamento de um dispositivo que teve sua origem dentro de um sistema parlamentarista (como é o caso da legislação que versa sobre o impeachment); e uma Constituição, criada em um sistema presidencialista (como é o caso da Carta Magna Brasileira de 1988), é bastante labiríntico. Esta situação, considerada por muitos como um problema, pode ser observada, principalmente, através da leitura interpretativa que se faz da Constituição sobrepujada a Lei nº 1.079/50 (Lei do Impeachment), pois, quando a análise dos dispositivos legais é feita desta forma, acaba-se por gerar um conflito interpretativo quanto ao real entendimento sobre os crimes de responsabilidade no processo de impeachment.

Nesta senda, é imperioso recordar a pirâmide de Kelsen, cuja ideia baseia-se na hierarquização e subordinação das leis a uma lei maior, qual seja, a Constituição. Sobre

este assunto, pode ser aplicado o princípio da interpretação conforme a Carta Constitucional, ou seja, a necessidade de se interpretar a lei infraconstitucional fundamentada na Constituição, e não o inverso.

Imperativo trazer o comentário de Gilmar Ferreira Mendes:

Com efeito, ao recomendar – nisso se resume este princípio –, que os aplicadores da Constituição, em face de normas infraconstitucionais de múltiplos significados, escolham o sentido que as torne constitucionais e não aquele que resulte na sua declaração de inconstitucionalidade, esse cânone interpretativo ao mesmo tempo que valoriza o trabalho legislativo aproveitando ou conservando as leis, previne o surgimento de conflitos, que se tornariam crescentemente perigosos caso os juízes, sem o devido cuidado, se pusessem a invalidar os atos de legislatura. (MENDES, 2017, p.119)

E devido ao fato de, por diversas vezes, o próprio legislador não respeitar essa hierarquia quanto a interpretação, acaba-se por criar uma insegurança jurídica dentro do ordenamento pátrio. E diante de toda essa complexidade, o instituto do *impeachment* será efetivado e aplicado nos casos dos ex-presidentes Fernando Collor de Melo e Dilma Vana Rousseff, casos que serão abordados em capítulo próprio, porém, antes faz-se necessário tratar da questão dos crimes de responsabilidade no âmbito político-administrativo.

Contudo, faz-se necessário registrar uma última questão tanto quanto interessante, só existe previsão Constitucional de *impeachment* para o Presidente da República, os demais casos ficam a critério da Lei nº 1.079/50 (lei de responsabilidade ou *impeachment*). E hipótese mais curiosa é a de que não existe artigo nem na Constituição nem na lei infraconstitucional que regule o processo de *impeachment* do Vice-Presidente da República (RÉGIS, 2004, p.15).

Entende parte da doutrina, que o vice-Presidente só poderá sofrer processo de *impeachment* se tiver cometido crime de responsabilidade ou crime comum no exercício da Presidência. Nesse caso o rito do processo seria o mesmo utilizado para processamento do Presidente da República, excetuando que por votação favorável do

impeachment, o vice-Presidente não se afastaria do cargo, apenas ficaria impedido de ocupa-lo numa eventual ausência do titular, sendo absolvido ou prazo de 180 dias seja extrapolado, o vice tem devolvido o direito de ocupar a Presidência até o final do julgamento.

Desse entendimento doutrinário faz parte o Professor André Régis:

A única significativa modificação consiste na questão da obrigatoriedade do afastamento do Presidente do exercício de suas funções após a aprovação por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Deputados do juízo de admissibilidade do “*impeachment*” do Presidente. Pois, no caso do julgamento do então Presidente em exercício, o Vice-Presidente não poderá ser afastado de funções que efetivamente não esteja exercendo. Entretanto, entendemos que nesse caso há na verdade o impedimento para que ele venha assumir a presidência até o julgamento pelo Senado, por crime de responsabilidade, ou pelo Supremo Tribunal Federal, por crime comum, incidindo nesse caso, também a regra dos 180 dias. Ou seja, se o Vice-Presidente não vier a ser julgado pelo Senado Federal, ou pelo STF, nos 180 dias após a aprovação do juízo pela Câmara, o Vice-Presidente poderá exercer a Presidência novamente. (RÉGIS, 2004, p.15)

3.3 Dos crimes de Responsabilidade político-administrativa

A Constituição de 1988 traz em seu artigo 85, os casos em que o presidente pode incorrer nos crimes de responsabilidade. No entanto, como defendido em linhas anteriores, não é possível fazer uma apreciação de aludido dispositivo sem observar concomitantemente o que giza a legislação especial, ou seja, a lei infraconstitucional 1.079/50. Senão vejamos:

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

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Agora atente-se para o que diz o artigo 4º da Lei 1.079/50:

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).

Pois bem, fazendo uma análise comparativa de ambas as legislações, pode-se perceber um fato curioso. O art. 11 da lei nº 1.079/50 não encontra paridade com nenhum dos dispositivos elencados no artigo 85 da CF/1988. O que traz à baila a indagação de que talvez o referido inciso não tenha sido recepcionado em nosso ordenamento jurídico pátrio, ao menos é o que defende alguns doutrinadores, da esteira de Luís Roberto Barroso (1993).

É na rede do acenado pensamento que Galuppo (1992) insurge com a ideia de que deve ser aplicada a interpretação garantista do Direito Penal, pois, a máxima do artigo 5º, inciso XXXIX da CF/1988, “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”. De tal modo, o raciocínio vem do simples fato de que, se não houve a recepção do inciso VII, do art. 4º da Lei do *impeachment*, não poderia o Presidente da República ser denunciado pela mencionada prática.

Insta salientar que, conforme já mencionado, a Lei nº 1.079/50 não foi recepcionada *in totum*, ou seja, alguns elementos da referida legislação não foram acolhidos pelo ordenamento jurídico vigente. Carece notar que tanto a lei maior, quanto a infraconstitucional do acenado tema, são por demais vagos e, por não terem uma maior clareza quanto os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente, acabam deixando por demasia a interpretação avulsa.

É nesse cenário que Marcelo Campos Gallupo, reflete:

A conduta que configura crime pelo Presidente da República, seja comum, seja de responsabilidade, tem que ser explícita e detalhadamente tipificada. Isso é um pressuposto do Estado de Direito, e não é de se esperar que essa garantia valha para o cidadão comum, mas não para o chefe de estado (GALLUPO, p.57,2016)

Do destacado, podemos extrair que uma legislação cujo condão é ser um freio nos excessos de um agente público, investido no cargo de Presidente da República, não poderia ter sido redigida de maneira confusa. Pois, quando se tem um Presidente acusado, processado e eventualmente impichado, possivelmente será aberta uma fissura dentro das instituições republicanas, capaz de criar instabilidade tanto política, como econômica.

Ao passo, é imperioso recordar que a Lei nº 1.079/50 foi redigida sobre a vigência da Constituição de 1946, que previa o inciso VII do artigo 4º. No entanto, após o golpe militar de 1964 com a promulgação da nova Carta política, temos a “supressão”

do referido inciso. Posteriormente, com o fim dos anos de chumbo e o período de redemocratização com a Constituinte de 1988, temos a recepção da Lei do impeachment no modelo editado na Carta de 1967 e não a do modelo anterior ao golpe, ou seja, a Magna Carta do período militar realmente suprimiu o citado inciso.

Vejamos a reflexão de Luís Roberto Barroso:

O inciso VII, do Artigo 4º da Lei 1.079/50 não foi recepcionado porque o elenco de crimes previstos nos incisos do art. 85 da Constituição Federal 1988 é taxativo, pois “trata-se de matéria de reserva constitucional, insuscetível de extensão discricionária por parte do legislador”. (BARROSO,1999, p.93,)

Para esclarecer a reflexão acima, faz-se necessário relembrar do que se trata a reserva constitucional de jurisdição e para tanto, o mais plausível é recorrer a definição do tema pelo Ministro Decano do STF, Ministro Celso Mello no julgamento do processo MS 23452/RJ. Assim observa-se:

[...] o postulado de reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem haja eventualmente atribuído o exercício de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”. (BRASIL, STF,1999)

Após a definição esposada, fica mais clarividente concluir que, quando o agora Ministro Luís Roberto Barroso fala em reserva constitucional, ele está afirmando que por ser um rol taxativo, não cabe ao legislador atribuir outra interpretação senão aquela disposta na legislação. E que interpretação adversa só poderia ser realizada se submetida a apreciação do Poder Judiciário, que está investido de tal competência pela Carta Magna de 1988.

Da apreciação dos crimes de responsabilidade, tem-se a ideia de que eles podem ser distinguidos entre comissivos e omissivos, fazendo alusão ao caráter penal

de suas práticas. Assim, extrai-se do dispositivo constitucional que trata do tema, que o crime de responsabilidade enseja em um ato, todavia faz-se necessário pontuar que este, repisa-se, pode ser caracterizado por uma conduta comissiva ou omissiva.

Isto é, o crime de responsabilidade configura-se pela prática de uma ação que o agente sabe ser ilícita, ou pela prática de uma omissão do agente, de forma que ambas condutas acarretariam prejuízos para terceiros ou para a sociedade como um todo.

Dos crimes de reponsabilidade elencados na Lei nº 1.079/50, os que possuem *stricto sensu*, ou seja, pertinentes apenas a figura do Presidente da República são: a) crimes contra a existência da união; b) dos crimes contra o livre exercício dos poderes constitucionais; c) dos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; d) dos crimes contra a segurança interna do país; e) dos crimes contra a probidade na administração; f) dos crimes contra a lei orçamentária e g) dos crimes contra o cumprimento das decisões judiciárias. Contudo, o objeto deste trabalho é discutir o processo de impeachment adentrando nos crimes de responsabilidade no âmbito dos itens “e” e “f” aqui destacados, pois, foram os motivos principais que vieram a baquear dois presidentes eleitos no período democrático.

Os crimes que tratam da responsabilidade por improbidade na administração estão elencados no artigo 9º da Lei nº 1.079/50 e, em suma, esses ilícitos decorrem de ato do Presidente da República em desalinho ao dever de prestar contas do exercício anterior, de acordo com os ditames do inciso XXIV, do art. 84, da CF/1988. Além do dever de publicar, sancionar ou vetar no que couber as leis, resoluções, no âmbito do poder Legislativo e Executivo.

Quanto a responsabilidade do agente público mencionada no parágrafo anterior, cabe destacar os fundamentos encontrados no Direito Administrativo, mais especificamente no que concerne à Lei de Improbidade Administrativa. Registra-se que ao analisar esta última, surgia uma dúvida quanto à possibilidade de responsabilização do Presidente da República, enquanto agente político, também por esta lei. Pois bem, a

referida possibilidade não encontra guarida, ao menos não de forma abrangente, tendo em vista um fator primordial: a existência de uma legislação específica (Lei do Impeachment), cujo objetivo é responsabilizar o Presidente pelos ilícitos praticados, tanto no que se refere aos crimes especiais quanto aos comuns.

Para Di Pietro (2013), não existe impedimento para a aplicação da Lei 8.492/92 e a Lei 1.079/50, pois, o art. 37, § 4º da CF/88, afirma que as aplicações de sanções de improbidade ocorrem “sem prejuízo a ação penal cabível”. Nessa esteira, entende-se que por ser um agente político e assim no rol dos sujeitos ativos, conforme a doutrina administrativista, para cometer ilícitos, gozando de certas prerrogativas e tendo legislação própria que tipifique seus crimes, a Lei de improbidade alcançaria a figura do Presidente de forma limitada, na fronteira do campo indenizatório.

Destarte, importante colacionar reflexão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A improbidade administrativa e o crime de responsabilidade são apurados em instâncias diversas e atendem objetivos diversos. Todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa estão sujeitos a responder. (DI PIETRO, 2013, p.915)

Nesse diapasão, a lei de improbidade visa punir o sujeito enquanto agente público e enquanto cidadão comum, com sanções em todas as esferas temáticas. Já a lei de responsabilidade, visa punir apenas o agente, enquanto investido do cargo, deixando a punição do indivíduo para um momento posterior.

No entanto, o entendimento que vigora nos Tribunais Superiores é de que os crimes de improbidade praticados pelo Presidente da República ou das autoridades elencadas na Lei nº1.079/50, no curso do mandato, não são passíveis de sanção no âmbito da legislação de improbidade, nem durante, nem ao término do mandato. Pois, por existir uma legislação própria de responsabilização, os atos de improbidade são interpretados como sendo crimes do âmbito da Lei de responsabilidade, vejamos o entendimento do STF em decisão recente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal:

A Suprema Corte, no julgamento da Reclamação nº 2.138/DF, adotou o seguinte entendimento acerca da aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos: O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, “c”, (disciplinado pela Lei nº 1.079/50). (Brasil, STF, 2017)

No que tange os crimes contra a lei orçamentaria, tais delitos sofreram modificações pela Lei nº 10.028/2000, cujo condão é garantir o cumprimento da Lei geral do orçamento (Lei nº 4.320/64) bem como o disposto no artigo 165, da Constituição de 1988, que se refere ao Plano plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentarias e a Lei de Orçamento. É importante observar que a reprovação das contas presidenciais não deve ensejar um processo de impeachment, até porque o ato de reprovação compete ao Congresso Nacional, que faz a votação da análise das contas por maioria simples, enquanto para que haja um processo de *impeachment* faz-se um quórum de 2/3, assim, se a rejeição das contas fosse fundamento para o *impeachment* o quórum de votação teria que ser mais igual aquele utilizado para aceitar e julgar o *impeachment*.

Alhures, após essa breve digressão das duas situações em que são mais passíveis de um presidente sofrer processo de *impeachment*, registra-se que dentro da realidade do ordenamento jurídico brasileiro, foram redigidas as denúncias que culminaram nos processos de *impeachment* dos exs- Presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff. Apesar de os processos terem sido baseados praticamente sob os mesmos argumentos, existem peculiaridades que o diferem um do outro e, por via de consequência, acabaram por deixar marcas tanto no entendimento jurídico do tema, quanto na vida político-social da Nação.

4 ANÁLISES SOBRE OS CASOS COLLOR E DILMA

Antes de adentrar aos pontos principais deste capítulo, é imperioso lembrar que o primeiro caso de impeachment da Nação ocorreu de forma prematura, pois o Brasil havia acabado de sair de um longo período de ditadura militar, e almejava respirar ares de democracia. Como já fora mencionado anteriormente, a promulgação da nova Constituição fez nascer entre os brasileiros à esperança de um país mais justo e igualitário e, a partir deste sentimento, a política nacional demonstrava caminhar para a realização de projetos que iriam solidificar a democracia e levar o país ao desenvolvimento.

Das saudosas palavras de Ulisses Guimarães, na Cerimônia da Promulgação da Constituição de 1988, pode-se observar citado sentimento: “*Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar, a Nação deve mudar, a Nação vai mudar.*” (1988, p.21). Destarte, não imaginariam os constituintes e nem a sociedade que, anos depois, o país registraria o primeiro caso de *impeachment* de um Presidente no período democrático, que abriu uma crise político-institucional que até hoje tem marcas expostas na sua história.

E mesmo após terem passados duas décadas do primeiro e até então único processo de *impeachment* registrado no ordenamento jurídico e político brasileiro, a sombra e o receio de que em algum momento de nossa história democrática recente o dispositivo do *impeachment* voltasse a ser acionado, sempre pairou sobre o imaginário da nossa sociedade. Infelizmente, esse receio começou a se concretizar no final do ano de 2015 e tomou corpo por completo em 2016, quando foi instaurado o processo que afastou por crime de responsabilidade a primeira mulher eleita Presidente da República, Dilma Rousseff, processo esse que dividiu o país, agravou a crise político-institucional e deixou exposto o revanchismo partidário em detrimento do interesse da Nação.

Neste diapasão, faz-se necessário trazer a ponderação de Paulo Brossard, sobre o tema:

Incapaz de solucionar crises constitucionais, o impeachment, paradoxalmente, contribui para o agravamento delas. O instituto que pela sua rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes elas se estilhaçam. (BROSSARD, p.194, 1992)

Assim, compreende-se que o receio de muitos quanto a utilização do dispositivo do *impeachment* encontra pilar na lógica de que tal instituto, no lugar de solucionar a crise instaurada com o processo, acaba por agrava-la ainda mais. E justamente através desse receio, é que se faz necessário analisar de forma comparada os dois únicos casos de impeachment em nosso ordenamento jurídico.

4.1 Dos elementos da denúncia

Antes de adentrar as questões objeto deste tópico, é mister voltar ao momento histórico em que, após anos de Ditadura, o Brasil, enfim, elegia seu primeiro Presidente da República por meio de eleições diretas. No ano de 1989, Fernando Collor de Melo é eleito Presidente, sob égide de “caçador de marajás” — denominação que recebera quando ainda era Governador do Estado de Alagoas — com promessas de cunho desafiador, o novo Chefe do Poder Executivo Nacional tinha como principal desafio reduzir a inflação que naquele momento beirava 1.782.9%.

Para enfrentar tamanhos obstáculos, sua equipe econômica, comandada pela então Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello, lançou o “Plano Collor” que acabou por ser um fracasso, sendo o início daquela que seria uma das Presidências mais curtas da história recente do Brasil.

Nas palavras do ex- Min. da Fazenda Delfim Neto:

O plano não foi um ato de coragem, mas de desespero. Deixou-se a inflação ir tão longe que era preciso uma medida drástica. O Plano Collor não provocou um choque virtuoso, que estimula o espírito animal do empresário. Collor criou uma tal confusão mental nas pessoas, que

todos tentavam se defender, procurar as "torneirinhas". O grande efeito foi criar do plano uma recessão brutal. (GLOBO, 2010)

Do aludido, percebe-se a grande frustração que foi o lançamento do Plano Collor, editado através de Medida Provisória, sem que fosse debatido inicialmente pelo Congresso Nacional e que, ao invés de minimizar a crise pela qual o país passava, acabou por agravá-la ainda mais, ao ponto de os cidadãos começarem a sacar de maneira desesperada seus valores das poupanças. Devendo salientar ainda que, com o desastre do referido plano, o governo Collor conseguiu reduzir a máquina estatal, diminuindo o número de Ministérios, extinguindo Autarquias e cargos comissionados, além de colocar à venda bens da União, que acabaram por gerar receita.

Nesta esteira, com o passar do tempo, a Presidência de Collor iria demonstrando sua inabilidade política. A fragilidade de sua administração acabava por criar embates institucionais entre o Executivo e os demais Poderes da República. Entre elas está o episódio da Medida Provisória 185 – que suspendia por 150 dias as sentenças proferidas pela Justiça do Trabalho, referente a concessão de aumento salarial acima dos parâmetros estabelecidos pelo governo, cabendo apenas ao Tribunal Superior do Trabalho analisar referida demanda – rejeitada pelo Congresso Nacional, e reeditada pelo então Presidente Collor.

A decisão do Presidente de reeditar a Medida fez com que Partidos Políticos acionassem o Supremo Tribunal Federal que, em decisão plenária, votou de forma unânime pela inconstitucionalidade do ato praticado pelo Chefe do Executivo, por invasão de competência constitucional. Vilella (2016) *apud* Miguel Reale Junior, afirma que “a reedição é inconstitucional e afronta o legislativo”. Do destacado, percebe-se como a relação entre o Executivo e os demais Poderes republicanos era instável, e tamanha instabilidade fez com que se criassem os elementos para um futuro processo de *impeachment*.

E com todos esses elementos surgem, em meados de 1992, as primeiras denúncias contra o então Presidente Fernando Collor. O seu irmão Pedro Collor, em entrevista à Revista Veja, faz revelações sobre um esquema de corrupção comandado pelo Presidente da República e um dos membros de sua administração, Paulo César

Farias. A entrevista foi considerada uma espécie de bomba relógio no meio político, e abalou todos os pilares republicanos na época. Num primeiro momento, acreditou-se tratar apenas de um desentendimento entre os irmãos Fernando Collor (Presidente da República) e Pedro Collor. Com o desenrolar dos fatos, foram dados os primeiros passos para a instalação de uma CPMI (Comissão Parlamentar Mista de Inquérito) para averiguar os fatos objetos da denúncia feita por Pedro Collor.

Com a apresentação final do relatório da CPMI, tendo tido 16 votos favoráveis e 5 contrários, foi imputado ao Presidente Fernando Collor de Mello os delitos no âmbito dos crimes de responsabilidade e comuns, disposto na Lei nº 1.079/50 (Lei do *impeachment*). Em conjunto com o relatório final da CPMI, os advogados Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavanère Machado, protocolaram na Câmara dos Deputados pedido de *impeachment* contra o Presidente da República, tendo a peça exordial invocado os delitos gerais dispostos no artigo 85 da Constituição de 1988, e dos arts. 7, 8 e 9, item 7 da Lei do *impeachment* quais sejam: I) Vantagem Indevida; II) Tráfico de influência; III) Mentira; IV) Falta de decoro e dignidade para o exercício do cargo e V) Omissão.

Contudo, visando escapar da referida condenação, o então Presidente renunciou ao cargo antes do término do julgamento perante o Senado, o que não surtiu efeito, pois, o órgão julgador entendeu ser possível aplicar-lhe a pena de inabilitação por 08 anos — para disputar cargo eletivo e ocupar função pública — afastando a perda do cargo, por entender estar o objeto prejudicado devido a renúncia. A inédita decisão foi publicada através da Resolução nº 101 do Senado Federal, onde *in verbis*: “Artigo 1º É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Affonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.” (BRASIL, 1992).

É imperioso registrar que a decisão do Senado entrou em colisão com o entendimento formulado e defendido por Paulo Brossard, que diz:

[...] o término do mandato, por exemplo, ou a renúncia ao cargo trancam o impeachment ou impedem a 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. (BROSSARD, 1992, p. 133-134)

De fato, não faz sentido o agente político sofrer processo de impeachment se já tenha renunciado ao cargo, ou seja, se dele não faz mais uso. No entanto, fazendo uma análise mais extensiva, deve-se levar em consideração que no presente caso o Presidente só veio a renunciar quando o processo de *impeachment* estava em sua fase final. Neste sentido, giza a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: “A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de impeachment” [MS 21.689, rel. min. Carlos Velloso, j. 16-12-1993, P, DJ de 7-4-1995.] (BRASIL, STF, 1993).

Insta salientar que o processo contra o Chefe do Executivo não se limitou ao campo da responsabilidade político-administrativa, mas também a questões no âmbito penal. Desta forma, houve processo perante o Supremo Tribunal Federal, pela imputação nos delitos comuns da Lei do *impeachment*. Situação diferente ocorreu no caso da ex-Presidente Dilma Rousseff, onde os objetos da *notitia criminis* estavam caracterizados pela presença de maior componente político.

Decorrido 24 anos do primeiro caso de *impeachment*, o Brasil reviveria aquele período turbulento de agitações políticas e incertezas, pois, a primeira mulher eleita Presidente da República, assim como o ex-Presidente Fernando Collor, demonstrava sinais de inabilidade política, onde a economia mergulhava num caminho tortuoso e a base de sustentação governista se rebelava. Conjuntamente, as denúncias de corrupção dentro de sua administração foram os ingredientes necessários para que os parlamentares comesçassem as movimentações para instaurar o processo de *impeachment*, contra a Presidente Dilma Rousseff.

Dilma Rousseff foi eleita Presidente da República pela primeira vez em 2010 e reeleita em 2014. Seu governo foi marcado sempre por crises dentro da sua administração, escândalos de corrupção e pelo estilo centralizador que ela possuía. O

enredo para o início de seu processo de *impeachment* começou a ser desenhado após a sua reeleição em 2014, quando por margem apertada de votos, venceu o candidato da oposição, o Senador Aécio Neves; logo em seguida, o partido do Senador entrou com processo junto ao TSE pedindo a recontagem dos votos da eleição e acusando a Chapa Dilma-Temer de uso da máquina público-administrativa e abuso de poder econômico.

Esse primeiro ingrediente foi apenas um dos vários que seriam colocados para costurar o processo de *impeachment*. A economia não mostrava sinais de reação positiva, e as trocas ministeriais acabavam por serem mais agravadoras da crise do que o início da solução. Nesse contexto, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou parecer técnico recomendando a reprovação das contas da então Presidente Dilma, referente ao seu primeiro mandato. Nas palavras do Ministro Relator do TCU, José Múcio Monteiro: “não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Federal” (GLOBO, 2016)

Com esses fundamentos, os juristas Hélio Bicudo e Janaina Pascoal protocolaram na Câmara dos Deputados acusação contra a Presidente Dilma Rousseff, por crime de responsabilidade, mais precisamente pela edição de decretos suplementares, conhecidos no mundo econômico como “pedaladas fiscais”. A Denúncia foi estruturada com esteio nos artigos: 85, da Constituição Federal de 1988, inciso V e VII; e da Lei nº 1.079/50, arts. 4º, incisos V e VI; 9º, item 3 e 7; 10, 6 a 9; e 11, 3, de maneira didática: a) edição de decretos ilegais; b) prática ilegal de desinformações contábeis e fiscais; c) ausência de registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público; d) possibilidade responsabilização do Presidente por omissão doloso e por fatos praticados em mandato anterior. (GALINDO, 2016, p.81)

Os fatos utilizados para ensejar a denúncia contra a ex-Presidente criaram uma inquietação no mundo jurídico, pois, para uma parcela de juristas, ainda que a administração Dilma tenha cometido erros no âmbito fiscal, não seria algo passível de processo de *impeachment*, até pelo fato dos crimes objetos da exordial terem sido cometidos no mandato anterior, e a denúncia ter sido ofertada apenas no novo

mandato. Segundo Araújo (2015), em parecer sobre o tema: “Ainda, quanto ao aspecto temporal, apenas atos cometidos na vigência do mandato no qual se dá a acusação podem ser considerados para fins de responsabilização político-administrativa.”

Do evocado raciocínio discorda Brossard (1992, p. 136): “Restabelece-se a jurisdição política, se o antigo governante ao cargo retornar”, ou seja, para o doutrinador, se o agente político for reconduzido ao cargo, os crimes praticados por ele em mandato anterior podem ser objeto de denuncia na vigência do mandato atual.

Para tanto, é importante trazer duas reflexões do jurista Gilberto Bercovicki, que diz:

Ao ser reeleito, o presidente inicia um novo mandato de quatro anos. O fato de poder exercer a função por oito anos não transforma este período em um mandato único” (BERCOVICCI, 2015)

Afirmando ainda que:

O artigo 15 da Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, só pode ser interpretado de acordo com o artigo 86, parágrafo 4º, da Constituição, ou seja, de que a eventual denúncia só pode ser recebida durante o mandato presidencial a que ela se refere. Qualquer outra interpretação levaria ao paroxismo de interpretarmos a Constituição segundo a lei, e não a lei conforme a Constituição. (BERCOVICCI, 2015)

É notório que não existe uma concórdia na questão hora debatida e, nesse sentido, deve-se registrar que o dispositivo do art. 86, §4º da CF/88 foi criado em momento anterior à Emenda Constitucional nº 16 (emenda da reeleição). Neste sentido, não houve por parte do legislador vontade para sanar tamanha dúvida. No entanto, é imperioso destacar que o referido artigo é taxativo quando afirma “na vigência do mandato”, desta forma, direciona para o raciocínio de que embora o agente político tenha sido reconduzido ao cargo, seus mandatos não se comunicam.

Além da questão temporal dos delitos, o processo de *impeachment* gerou discordância também no que tange a possibilidade ou não das tidas “pedaladas fiscais”

— operações fiscais não previstas na legislação que consistem em atrasar repasse de verba para os bancos públicos e privados, suavizando a situação fiscal — poderem ser consideradas como crime de responsabilidade. Para os autores da denúncia, quanto para o segmento de juristas que apoiam o processo de *impeachment*, o acenado procedimento de “pedaladas fiscais” é sim passível de ser considerado como crime de responsabilidade. Para tanto, eles evocam a Lei de improbidade administrativa e de responsabilidade fiscal. Vejamos a posição do jurista Ives Gandra Martins, em entrevista ao site Consultor Jurídico:

Quando, na administração pública, o agente público permite que toda a espécie de falcaturas seja realizada sob sua supervisão ou falta de supervisão, caracteriza-se a atuação negligente e a improbidade administrativa por culpa. (CONSULTOR JURIDICO, 2015)

Da eminente reflexão, pode-se concluir que o Presidente enquanto agente público, também está submetido a Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) e de responsabilidade fiscal (Lei nº 101/000). Destarte, é de suma importância ressaltar que, em tópico específico, já ficou evidenciado que a lei constitucional não permite a concorrência entre regimes de responsabilidade político administrativa para punir o agente político, no caso o Presidente da República, prevalecendo o entendimento de que os delitos de improbidade são absolvidos pela Lei de responsabilidade (Lei. Nº 1.079/50, conhecida como lei do *impeachment*).

O processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff levantou diversas questões, conforme discorrido nas linhas antecedentes. Porém, diferentemente do caráter misto (político-penal) do processo do ex-Presidente Fernando Collor, o da ex-Presidente continha traços marcadamente políticos. E, neste cenário, o processo seguiu seu curso, culminando com o afastamento de Dilma Rousseff. No entanto, em decisão inédita, o Senado Federal decidiu não aplicar a pena principal de inabilitação, mas, a pena acessória de perda do cargo.

Diante disso, é salutar compreender o papel desempenhado pelo órgão julgador em ambos os casos do processo de impeachment e verificar as diferenças quanto ao rito do julgamento dos ex-Presidentes.

4.2 O rito do julgamento e o papel do órgão julgador

A Lei nº 1.079/50, além de disciplinar os crimes de responsabilidades e comuns do Presidente da República e seus pares, também define o rito de julgamento a ser seguido, do recebimento da denúncia na Câmara dos Deputados até o julgamento final no Senado Federal. Insta salientar que esse rito deve ser analisado de forma subsidiária com os regimentos internos de ambas as Casas legislativas, conforme expresso *in verbis* “Artigo 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.” (BRASIL, 1950).

Muito embora os processos de *impeachment* dos ex- Presidentes Collor e Dilma tivessem suas peculiaridades, no que concerne ao rito processual não existem diferenças capazes de distorcer o rito desenhado pelos legisladores da Lei nº 1.079/50. Entretanto, é mister registrar a divergência aberta devido a impetração da ADPF 378 (Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental) pelo Partido Comunista do Brasil, que visava buscar junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), uma uniformização quanto ao procedimento eleitoral da Comissão Especial de apreciação do *impeachment*, — eleição que estava sendo interpretada de forma diversa da ocorrida no rito procedimental do caso Collor —; a possibilidade candidaturas avulsas e a função da Casas Legislativas no processo.

Quando da abertura do *impeachment* do ex-Presidente Collor, a Câmara dos Deputados enviou ao STF o rito processual a ser seguido no presente caso. Este determinou que a votação dos membros da Comissão Especial fosse realizada na

modalidade “voto aberto”. Na contramão de referido entendimento, no caso da ex-Presidente Dilma Rousseff, o na época Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, em colisão com os princípios da proporcionalidade do art. 58, § 1º, da CF/88 e do art. 19 da Lei 1.079/50, autorizou o registro de candidaturas avulsas (candidaturas de deputados não indicados pelos líderes de seus Partidos para compor Comissão) utilizando-se ainda do princípio da analogia, entendeu ser possível a eleição dos membros da Comissão Especial do *Impeachment*, por sufrágio secreto.

Neste condão é imperioso trazer argumento do Ministro Luís Roberto Barroso, em seu voto de divergência contra os fundamentos do Ministro Relator, Edson Fachin, no julgamento da ADPF 378. Este último defendia não haver prejuízo na escolha de membros da Comissão Especial do *Impeachment*, seja na candidatura avulsa ou por indicação dos Líderes dos Partidos, pois, estariam embasados nos preceitos constitucionais e legais, principalmente no sufrágio, garantindo a participação de todos os partidos.

Da argumentação do Relator, têm-se os fundamentos divergentes do Ministro Barroso:

No silêncio da Constituição, da Lei n. 1.079/1950 e do Regimento Interno, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária, estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RI/CD, por analogia, à eleição para a Comissão Especial de *impeachment*. (BRASIL, STF, 2016)

Do destacado, percebe-se que a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de autorizar a “votação aberta” para os membros da Comissão Especial do *Impeachment*, não encontra viga de sustentação em nenhum do dispositivo por ele utilizado. Nem a Constituição de 1988, tampouco a Lei nº 1.079/50, ainda que em seu art. 19 preveja a existência de uma “Comissão especial eleita”, não fala da possibilidade de votação sigilosa, ao passo que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu art. 33 sobre as Comissões Especiais temporárias, também não aduz sobre a possibilidade de sufrágio secreto.

E no mesmo contexto, a ADPF 378 analisou a questão das candidaturas avulsas, entendendo não ser possível o aludido procedimento. O Ministro Luís Roberto Barroso novamente confrontou a tese defendida pelo Relator, fundamentando da seguinte forma:

[...] 61. Duas razões saltam aos olhos, uma textual e outra lógica. A textual: o RI/CD, com a autoridade da delegação recebida do art. 58 da Constituição, estatui, com clareza inequívoca, que a indicação dos representantes partidários ou dos blocos parlamentares compete aos líderes (arts. 10, VI16, 2617, 2818 e 33. §1º19). Não há votação do Plenário da Casa para escolha dos membros das comissões. Estabelece-se, inclusive, que “o Deputado que se desvincular de sua bancada perde automaticamente o direito à vaga que ocupava” (art. 22, parágrafo único). 62. A segunda razão é simplesmente lógica: se, por força da Constituição, a representação proporcional é do partido ou bloco parlamentar, os nomes do partido não podem ser escolhidos heteronomamente, de fora para dentro, em violação à autonomia partidária. Pode haver, por certo, disputa dentro do partido, e pode até ser saudável que se façam eleições internas. Mas, evidentemente, não pode o Plenário escolher os nomes do partido, em que os representantes de uma agremiação seriam escolhidos por seus adversários ou concorrentes. (BRASIL, STF, 2016)

Em comentário breve, o argumento do eminente Ministro, restando esse o voto vencedor, deixa claro a ideia de que a utilização das candidaturas avulsas não encontra respaldo — ao menos no que tange ao processo de *impeachment* —, na Constituição Federal, nem nos regimentos internos das Casas do Parlamento. Salientando, com base no referido voto, a possibilidade dos nomes escolhidos para compor a Comissão Especial do *Impeachment*, serem levados para ratificação pelo Plenário da Câmara, de maneira igual ao ocorrido no processo do ex-Presidente Collor, porém nunca por meio de candidaturas avulsas.

O julgamento da ADPF 378 serviu como uma espécie de marco regulatório do processo de *impeachment*, além de ratificar os procedimentos utilizados no caso Collor para o processo da ex-Presidente Dilma Rousseff, reafirmou a competência das Casas Legislativas, principalmente o papel do Senado como órgão acusador e julgador.

No que giza a competência do órgão julgador, referendou o Supremo Tribunal Federal, nos debates da já mencionada ADPF 378, que a Câmara dos Deputados

exerce um mero juízo político de admissibilidade, atribuindo ao Senado Federal a função de acusar, processar e julgar o Presidente da República. A composição da Corte Suprema de 1992, no julgamento do MS 21.564/DF (Mandado de Segurança), pacificou entendimento sobre a competência do Senado, como órgão acusador e julgador do processo de *impeachment*, e citado entendimento partiu do fundamento de que no recebimento da Lei nº 1.079/50 a Constituição de 1988 não recepcionou os artigos que conferiam a Câmara dos Deputados o poder instrutório da denúncia, reduzindo a atuação daquela Casa legislativa apenas para o juízo de admissibilidade do libelo acusatório.

Esse cenário desenhou-se pelo fato da Carta Constitucional de 1946, ter designado à Câmara baixa brasileira, a função de juízo de procedência ou improcedência da acusação, mantendo o referido dispositivo inalterado até a promulgação da Constituição de 1988. Os Constituintes de 1988 inovaram ao retirar da Câmara dos Deputados seu juízo acusatório, extinguindo a necessidade de análise de procedência ou improcedência da denúncia por aquela Casa Legislativa.

Em seu voto, no julgamento do MS 21.564/DF, o Ministro Sidney Sanches argumentou:

[...] A Constituição de 1988 reduziu a função da Câmara dos Deputados, no processo por crime de responsabilidade do Presidente da República. Atribuiu-lhe apenas a função de autorizar a instauração do processo-crime, perante o Senado. Abolindo sua função de juízo de acusação, eliminou o procedimento instrutório, que ali se destinava, na Constituição anterior, a possibilidade de um juízo de procedência ou improcedência da acusação. Por aí se vê que os artigos da Lei nº 1.079/50, que tratam do procedimento instrutório, na Câmara dos Deputados, não foram recebidos pela Constituição Federal de 1988. 5. Ora, se a Constituição aboliu, na Câmara dos Deputados, o juízo de acusação e, em consequência, o respectivo procedimento instrutório, não tem sentido, da data vênua, que se faça renascer esse procedimento instrutório, mediante a aplicação analógica de dispositivos regimentais, que não podem se prestar a abrir espaço que por aquela (a Constituição) foi eliminado. 6. Nem se argumente com o princípio constitucional, segundo o qual aos acusados em geral não assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. É que o processo de acusação somente se instaurará no Senado, se a Câmara autorizar a instauração. É no Senado, portanto, que se haverá de observar o princípio do contraditório e da ampla defesa. 7. A Constituição Federal

de 1988, no parágrafo único do art. 85, esclarece que os crimes de responsabilidade serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. (BRASIL, STF, 1992)

É nesse contexto, ante a falta de regras objetivas no roteiro inicial no Senado, que o Pretório Excelso decidiu utilizar do princípio da analogia para aplicar os dispositivos da Lei nº 1.079/50, relativas as denúncias contra Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República, para o procedimento do Presidente da República.

De outra banda, no que se refere a imparcialidade dos Deputados e Senadores no âmbito do julgamento do processo de *impeachment*, tem-se entendido no direito brasileiro não ser obrigatório exigir de tais agentes políticos a mesma imparcialidade a que estão submetidos os juízes de direito. O referido posicionamento faz oposição ao defendido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu art. 8º, que argumenta a necessidade de que o órgão julgador seja imparcial, na mesma linha de um Tribunal Judicial comum.

Na defesa do posicionamento jurídico brasileiro, Caio Paiva pondera:

[...] considerando que o congressista não se despoja de sua condução de representante popular quando exerce a função jurisdicional, exigir dele uma imparcialidade plena, tal como a que se espera de um membro do Poder Judiciário (que não é representante popular), desfigura a própria essência do juízo político, vestindo nos congressistas uma toga que não lhe cabe. (PAIVA, 2017, p. 133)

Seguindo a mesma linha de pensamento, o Ministro Luís Roberto Barros, argumentou no julgamento da ADPF 378:

[...] é incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados. (STF, 2016)

De ambas as reflexões pode-se extrair que é extremamente saudável que os legisladores, quando investidos de juízes no processo de *impeachment*, hajam com imparcialidade. No entanto, é forçoso ponderar que a busca por esse juízo imparcial

deve obedecer a características próprias do julgamento que tem em sua natureza o caráter político, para tanto, basta recordar do entendimento dos Senadores ao aplicar as penas nos casos Collor e Dilma. No primeiro foi aplicada a pena principal de inabilitação por 08 (oito) anos, no segundo, entendeu o colegiado do Senado em aplicar apenas a pena acessória de perda do cargo.

Após o julgamento da ADPF 378, o rito do processual do *impeachment* apresentou-se da seguinte forma:

- a) A denúncia por crime de responsabilidade é protocolada sendo admitida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, observando os requisitos técnicos da legislação e do Regimento Interno da Câmara a acusação é lida em Plenário;
- b) Após a leitura as lideranças partidárias são designadas para escolher os membros da Comissão Especial que analisará a admissibilidade do pedido, respeitando a proporcionalidade partidária das bancadas, não sendo permitida candidaturas ou chapas avulsas;
- c) Escolhido os membros da Comissão, passasse a escolha do Relator, Revisor e Presidente. Após a escolha é elaborado o relatório que será apreciado pelos demais membros no prazo de 10 dias. Após a Defesa terá 20 dias para apresentar suas razões. Finalizado o relatório é colocado em votação no Plenário que podendo admitir ou rejeitar por 2/3 dos Deputados;
- d) Sendo admitido o relatório, o processo é enviado ao Senado Federal onde se repete o trâmite da Câmara dos Deputados, com três votações — recebimento da denúncia, pronúncia e condenação.
- e) Tendo o processo sido aceito no Senado Federal, por maioria simples, fica o Presidente da República automaticamente afastado pelo prazo de 180 dias;
- f) É formada uma Comissão Especial, indicada pelos líderes dos partidos, que irão elaborar novo parecer. Aceito o parecer também por maioria simples, é instaurado o julgamento e o comando é transmitido ao Presidente do Supremo Tribunal Federal;
- g) Transcorrido todo o tramite processual, na decisão final, para que haja condenação é necessário 2/3 (54 dos 81) Senadores presentes na sessão. Se houver condenação o Presidente perde

automaticamente o cargo e fica inabilitado a ocupar cargo eletivo ou função pública por 08 anos. Salientando que no processo da ex-Presidente Dilma Rousseff, os Senadores decidiram aplicar apenas a perda do Cargo.

Cumpra registrar que o Supremo Tribunal Federal acentuou seu papel dentro do processo de *impeachment*, onde os membros do Plenário da Corte Suprema, reiteraram que não cabe a instância maior do Judiciário brasileiro, julgar o mérito da causa do *impeachment*, sob pena de invasão de reserva constitucional. E hercúleo entendimento vem do fato de que a Constituição de 1988 conferiu ao Congresso Nacional, em suas respectivas Casas, a competência de órgão julgador do processo e quem tem como característica principal sua natureza política, não sendo possível nenhum tipo de recurso ou revisão no sentido de reverter o resultado do julgamento.

Do mesmo modo, pode-se afirmar: “a Constituição, implícita e explicitamente, repele a possibilidade de interferência do Poder judiciário em assuntos de *impeachment*, seja por via de recurso, seja através de revisão.” (BROSSARD, 1992, p.153)

4.3 Os efeitos do *impeachment* nas Instituições Republicanas e o Recall como modelo alternativo

Tomando como base a aplicação do *impeachment* no ordenamento jurídico pátrio, é imperativo observar que o referido instituto é objeto de reiteradas ações junto a Corte Suprema. E seja pela falta de clareza na tipificação de seus delitos, seja pelo rito processual definido, ambos pela Lei nº 1.079/50 — conhecida como Lei de responsabilidade ou do *impeachment* — mencionada situação acontece, devido à sua enorme complexidade, principalmente na questão interpretativa feita pelos legisladores.

Segue entendimento do Ministro do STF, Luís Roberto Barroso:

O *impeachment* é a forma de destituição de presidentes no presidencialismo, porque não existe, como existe no parlamentarismo e

no semipresidencialismo, a possibilidade de moção de desconfiança para destituir o primeiro-ministro. O grande problema, e isso está na origem da crise brasileira, é que o presidencialismo não tem mecanismos de remoção do presidente por perda de lastro político, por perda de apoio político. O presidencialismo só tem fundamento para retirada do presidente se nós tivermos o cometimento de um crime de responsabilidade, que é uma coisa difícil de caracterizar. (GLOBO, 2015)

Os processos dos casos Collor e Dilma expuseram justamente essa confusão legal, ainda que o Supremo Tribunal Federal tenha ratificado o rito processual do ex-Presidente Collor como precedente, base para o episódio do *impeachment* da ex-Presidente Dilma e, por analogia, a processos futuros que venham a ser instaurados. É necessário registrar que, pelo fato dos legisladores não possuírem a expertise jurídica atribuída aos juízos comuns, sempre existirá exposição conflitante com a norma, até pelo fato do processo ter em sua natureza raízes substancialmente políticas, valendo resgatar a reflexão de Paiva (2016) que, de maneira sucinta, aduz não poder o legislador ter a mesma imparcialidade que um juiz de direito.

É do raciocínio desenvolvido acima que os efeitos do processo de *impeachment* tendem a ser bastante maléficos para as instituições republicanas, ainda que a legislação seja objetiva e sem pontas soltas, como no caso da legislação norte-americana, o aludido dispositivo, quando acionado, sempre deixa marcas profundas na sociedade. Assim ajuíza Paulo Brossard:

[...] não é bom o instituto que não funciona quando deverá fazê-lo; não é apto nem útil aquele que deixa de resolver problemas para cuja solução foi instituído. E o *impeachment* não funciona porque é lerdo em demasia, ao passo que as crises evoluem rapidamente e reclamam rápidas soluções. E a demora no resolvê-las importa quase sempre no seu agravamento. (BROSSARD, 1992, p.188)

Seguindo a mesma linha de raciocínio o professor André Régis, reflete:

[...] o fato é que o instituto do “*impeachment*”, em qualquer ordenamento, será sempre do tipo problemático, principalmente, em termos de governabilidade. A história mostra que todos os processos de “*impeachment*” foram traumáticos. [...] Por isso mesmo, da mesma forma que devemos ter sempre um bom seguro de saúde, embora desejando sempre não utilizá-lo, no que se refere ao “*impeachment*” a

lógica é a mesma, ou seja, devemos ter sempre um mecanismo capaz de facilitar a superação de crises institucionais relacionadas ao inapropriado exercício da Presidência da República e, não obstante, fazer o máximo para nunca ter de utilizá-lo. (RÉGIS, 2004, p.21)

Ambos os pensamentos podem ser exemplificados pelas manifestações dos “Caras Pintadas” — mobilização da sociedade, principalmente de jovens, que foram as ruas pedir a deposição do então Presidente Fernando Collor —; e das mobilizações ocorridas no ano de 2015/2016 buscando a saída da ex-Presidente Dilma Rousseff. Atrelado a isso se tem o agravamento da crise política e econômica que se aprofundou ainda mais porque em semelhantes situações, a Administração Presidencial já não possuía condições de governabilidade, — pela perda de apoio político — fazendo com que as medidas adotadas para mostrar naturalidade no governo tivessem efeito reverso.

É diante de todo esse contexto que tramita no Congresso Nacional, a PEC 21/2015, denominada de Recall político (revogação de mandato), de autoria do Senador Antônio Carlos Valadares, prevendo o direito de revogação de mandatos e veto de propostas por iniciativa de uma parcela de 10% do eleitorado brasileiro. Bonavides (2015) define o Recall: “é a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.”

Da principal característica do inovador sistema acima mencionado, é forçoso concluir que o *recall*, é o recurso que melhor se adequa aos anseios da população — em participar de uma forma mais efetiva da vida política do país — fazendo jus ao verdadeiro sentido do sistema “Democracia”. Atrelado a isso, tem-se também a questão de a participação popular torna o processo de “punição” do Presidente da República mais isento, sem que os interesses político-partidários sejam colocados acima do interesse público, e preservando até certo ponto a boa relação em entre os Poderes bases da República.

A referida Emenda Constitucional inovou, quando apresentado o texto substitutivo, pelo Senador Antônio Anastásia, limitando a atuação do Recall para tão

somente o cargo de Presidente da República, excluindo os demais agentes políticos de mandatos eletivos.

A ideia de se ter instituído o *recall* no ordenamento jurídico brasileiro já havia sido defendido há muito por diversos doutrinadores, entre eles Paulo Bonavides, defensor de que o sistema de governo adequado para a realidade do Brasil é o Sistema Parlamentarista, com o dispositivo de “moção de desconfiança”, mencionado nos primeiros parágrafos deste trabalho, quando abordado o nascimento e desenvolvimento do *impeachment* na Inglaterra.

Nas palavras de Paulo Bonavides sobre o Parlamentarismo:

No parlamentarismo, os poderes se aproximam e se coordenam para o desempenho da tarefa harmônica de governo, sem maior rivalidade ou ressentimento. De antemão já se sabe que quem governa é o ministério, sob chefia responsável de um primeiro-ministro. E governa unicamente enquanto tiver a confiança da maioria parlamentar. A conexão política do governo com o Parlamento se faz tão íntima e estreita pelo instituto da responsabilidade ministerial que embora distintos os dois Poderes, segundo determina a doutrina, não se acham separados por um fosso de hostilidade e ambições como no presidencialismo, mas antes predispostos a se moverem de par unidade que a confiança majoritária lhes confere no Parlamento. (BONAVIDES, 2015, p.307)

Já Dalmo de Abreu Dallari, comenta sobre o Recall:

[...] apontam-se, entretanto, muitos inconvenientes em todas as modalidades de *recall*, razão pela qual seu uso é relativamente raro, devendo-se notar que os parlamentares, a quem caberia aperfeiçoar esse instituto, preferem eliminá-lo para ficarem sujeitos aos seus efeitos.

Em mencionados pensamentos busca-se, no primeiro, evidenciar que a instabilidade política está mais predisposta dentro do sistema presidencialista e diante de uma interpretação extensiva, seria salutar trocar o atual sistema de governo ou instituir um dispositivo que não causasse tantos conflitos quanto o *impeachment*. Já no segundo, pondera-se sobre os efeitos que o *recall* poderá vir a causar, se manuseado de forma equivocada, da mesma maneira que acontece no dispositivo do *impeachment*.

Faz-se imperioso, portanto, trazer à baila, que o instituto do *recall* foi criado nos Estados Unidos, possuindo duas modalidades. Na primeira modalidade, o *recall* serviria

para revogar mandato de legislador, funcionário eletivo, ou reformar decisão judicial referente a constitucionalidade das leis, exigindo-se, para isso, um determinado número de eleitores que pleiteariam a revogação do mandato; sendo necessário que os referidos eleitores depositassem um valor em dinheiro. Confirmando-se a vontade dos eleitores, o mandato seria revogado. Caso contrário, o mandato continuaria com agente político e os requerentes do *recall* perderiam para o Estado o valor depositado. (DALLARI, 2012, p.155)

Na segunda modalidade, denominada de *recall* judicial, criado por Theodore Roosevelt em 1912, havia a possibilidade das decisões tomadas por juízes e Tribunais de segunda instância (exceto os Tribunais Superiores) — decisões essas, referentes ao julgamento de inconstitucionalidade de leis —, serem anuladas através do voto de maioria do eleitorado. De forma abreviada, se o *recall* votasse pela anulação da decisão que julgou inconstitucional determinada lei, esta seria declarada constitucional, tendo sua aplicabilidade e eficácia jurídica validada.

Por essas peculiaridades, o ordenamento jurídico norte-americano instituiu o destacado recurso a nível estadual, tendo doze Estados-membros adotado a possibilidade de *recall* em suas Constituições. Porém, é a nível municipal que o dispositivo possui uma maior abrangência de atuação.

Nos países latino-americanos a figura da revogação de mandato foi instituída nas Constituições: da Colômbia de 1991, art. 103, com regulamentação por meio de lei ordinária; Venezuela de 1999, art. 72, com extensão a todos os agentes públicos que cumpram mandato, através de petição pública de 20% do eleitorado; Equador de 2008, art. 105, sendo necessário o mínimo de 10% do eleitorado, e 15% para revogação do Presidente da República; Bolívia de 2009, art. 240, seguindo os mesmos moldes da Colombiana, com a ressalva de que tenha percorrido dois anos do mandato presidencial, excluindo o último ano e a revogatória não se aplica ao Poder Judiciário.

Assim sendo, buscou-se, no presente capítulo, demonstrar as consequências que a utilização do dispositivo do *impeachment* pode trazer para as instituições republicanas, ainda que utilizado dentro dos parâmetros constitucionais estabelecidos

pela Carta Magna de 1988. De uma forma geral, unindo todos os elementos atingidos pelo dispositivo estudado, tem-se a consequência geral de enfraquecimento da Democracia, principalmente quando o *impeachment* é utilizado de forma irresponsável, tão somente para satisfazer a vontade de grupos políticos isolados.

Imperioso trazer o pensamento do professor Ribeiro de Almeida, em entrevista sobre caso do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff:

[..] à Democracia Brasileira é recente e ainda sensível. Só no século passado, tivemos mais de duas décadas de ditaduras: o regime militar e a ditadura Vargas. Por mais que hajam setores importantes da sociedade descontentes com o resultado das eleições – o que é natural, posto que a vitória foi apertada – devemos nos atentar que estamos em um Estado Democrático de Direito, cuja pedra angular é a vontade manifestada nas urnas pela maioria da população. Um eventual processo de *impeachment* só poderia ocorrer com base em fundamentos jurídicos sólidos, jamais por sentimento revanchista ou tentativa de estabelecer um terceiro turno. Correríamos o risco de fragilizarmos nossa Democracia, que foi arduamente reconquistada no final dos anos 80. (JORNAL DO BRASIL, 2015)

Por fim, verifica-se que, além das consequências causadas pela utilização do dispositivo do *impeachment*, buscou-se também, através do presente trabalho, elencar as novas formas de fiscalização e até de punição para a figura de agente político, mais especificamente do Presidente da República, sendo uma delas o *recall*. Salientando-se, assim, que mencionado dispositivo vem sendo utilizado por diversos países da Comunidade Internacional, com destaque para os latinos que conseguiram instituí-lo, sem precisar retirar de suas Cartas Constitucionais a figura do *impeachment*.

5 CONCLUSÃO

No percorrer do desenvolvimento do presente trabalho buscou-se demonstrar, de maneira imparcial, as várias faces do instituto do *impeachment*, com ênfase em sua função jurídica dentro das Constituições, de tal modo que fora realizada uma abordagem mais específica quanto ao ordenamento jurídico brasileiro.

Da referida análise, verificou-se a grande complexidade em definir qual a natureza em que melhor se encaixa o instituto do *impeachment*: se a natureza eminentemente política — defendida em obras clássicas sobre o assunto, como no livro “Impeachment, aspectos de responsabilidade política do Presidente da República” de Paulo Brossard — ou a de caráter misto, como defendida por Paulo Bonavides.

Ao passo que, através de paradigmas, foi evidenciada as várias formas de comportamento do dispositivo desde seu surgimento, até sua consagração no ordenamento jurídico norte-americano e recepção nas Cartas Constitucionais dos países da América Latina. E no bojo dessa caminhada, percebe-se que por ser um recurso tão complexo, muitas vezes acaba por agravar as crises que deveria por natureza conter, e para ratificar tamanho raciocínio, foi imperativa a necessidade de fazer o resgate dos casos históricos de processos de *impeachment*, tanto dentro, como fora das Nações latino americanas.

E no contexto dessa dinâmica, através da análise dos dois únicos casos de *impeachment* dentro do ordenamento jurídico brasileiro, verificou-se a presença de conteúdos e características que vão além da essência política do instrumento objeto do presente estudo. A depender da situação em que se encontrem a figura do Presidente da República, poderá ele ter seu processo caracterizado pela natureza somente política ou, em segundo plano, natureza mista (política - criminal).

De outro modo, é mister ressaltar que o instituto do *impeachment* expresso através da Lei nº 1.079/50, possui diversas lacunas, desde a clareza dos delitos até o rito de julgamento, lacunas estas que dificultam a sua aplicabilidade de maneira eficaz, sendo necessário recorrer ao Supremo Tribunal Federal para que este dite as regras do

jogo. E é por meio desses hiatos constantes na legislação que o instituto acaba por servir de balança política, e até de revanchismo político em nome de interesses partidários. Para tanto, basta utilizar como exemplo o caso recente de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, episódio que dividiu diversos setores da sociedade, devido aos vários elementos contraditórios constantes no processo, desde os subsídios para embasar a denúncia, até o rito do julgamento.

De laço, o tamanho do contraditório do processo pode ser percebido também na pena final da ex-Presidente, que teve como punição apenas a perda do mandato, afastando a pena acessória de inabilitação por 08 anos. Muito embora tenha o órgão julgador o poder discricionário de interpretar conforme seu livre convencimento, a legislação que trata do tema não pode fechar os olhos para as distorções a que tem sido impostas ao instituto do *impeachment*.

Importante registrar, portanto, que essas distorções, seja de cunho interpretativo, seja de cunho revanchista partidário, acabam por inverter o verdadeiro remédio a que se dispõe o processo de *impeachment*. Aliado a isso, tem-se o fato da legislação que trata de o tema não ter sofrido atualizações ou emendas, tendo somente sido alvo de controle judicial por parte do Pretório Excelso.

Dentro de tudo o que foi exposto, o aparelho do *recall* surge como medida inovadora para servir de alternativa célere para as crises políticas existentes no sistema presidencialista. Tramitando através da PEC 21/2015, o recurso do *recall* procura servir também como uma resposta do Parlamento aos anseios da sociedade, por uma maior participação na vida política de seu País.

E a referida proposta inovadora surge pelo fato do instituto do *impeachment*, que visa servir de freio-contrapeso para os excessos cometidos pelo Presidente da República e seus pares — enquanto agentes políticos — ter uma legislação (Lei nº 1.079/50) obsoleta, fazendo-se extremamente necessário o entendimento de que a norma deve acompanhar o desenvolvimento da sociedade e do ordenamento jurídico.

Diante disso, a atualização da lei, ou a criação de novos mecanismos de combate aos excessos presidenciais é medida que urge ser implementada, pois, os

abalos causados por um instituto atrasado fragilizam não só as instituições republicanas, como também a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 1827, C. D. Câmara dos Deputados. **Câmara**, 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 13 nov. 2017.

_____. 1934, C. F. Câmara. **Câmara**, 1934. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-1934-16-julho-1934-365196-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 out. 2017.

_____. 1937, C. F. Câmara dos Deputados. **Câmara**, 1937. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1930-1939/constituicao-35093-10-novembro-1937-532849-publicacaooriginal-15246-pl.html>>. Acesso em: 24 out. 2017.

_____. 1946, C. F. Câmara dos Deputados. **Câmara**, 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: 26 out. 2017.

_____. 1967, C. F. D. Planalto. **Planalto**, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 28 out. 2017.

_____. 1988, C. F. Câmara dos Deputados. **Câmara**, 1988. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

_____. STF. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBD.asp?item=326>>. Acesso em: 26 nov.
/2017

_____. STF. Disponível em:
<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo163.htm>>. Acesso em:
26 nov. 2017

BARROSO, Luis Roberto. **Crime de Responsabilidade - Exoneração do Cargo**, Rio de Janeiro, Abril 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 27^o. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 10^o. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. BRITTO, C. A. CONJUR, 2015. Disponível em:
<<https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>>. Acesso em: 03 Nov. 2017.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 3^a. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêngo. **Curso de Direito Constitucional**. 9^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

_____. CONJUR. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2015-out-20/impeachment-prova-escarnio-constituicao-jurista>>. Acesso em: 09/12/2017

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 31^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. 27^a.ed. São Paulo: Atlas, 2014

GALINDO, Bruno. ***Impeachment, Á luz do Constitucionalismo Contemporâneo incluindo análises dos Casos Collor e Dilma***. 1^a. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

_____. GLOBO, 2017. Disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/o-modelo-politico-atual-incentiva-pior-nas-pessoas-diz-barroso-21744993>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

GALUPPO, M. C. ***Impeachment: O que é, como se processa e por que se faz***. 1^a.ed. Belo Horizonte: D'Placido, 2016.

_____. GRANDA, Ives. ***Parecer impeachment***. Disponível em <<http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/PA00992>>. Acesso em: 13 dez. 2017

MENDES, Gilmar Ferreira.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12^a. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PAIVA, Caio Cezar; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora CEI, 2017.

_____. PARAGUAI. Disponível em: <<http://www.cedep.org.py/wp-content/uploads/2012/09/CONSTITUCION-NACIONAL-1967.pdf>>. Acessado em: 09 nov. 2017

PAIVA, Caio Cezar; HEEMANN, Thimotie Aragon. **Jurisprudência Internacional de Direitos Humanos**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora CEI, 2017.

REGIS, André. **Direitos Humanos, Impeachment e outras questões constitucionais**. 1ª.ed. São Paulo: Base, 2004.

_____. REPÚBLICA, P. D. Planalto. **Planalto**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.ht>. Acesso em: 11 nov. 2017.

SILVA, José Afonso Da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

_____. VENEZUELA. Disponível em: < https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ven/sp_ven-int-const.html>. Acesso em: 11 nov.de 2017.

VILLA, Marco Antonio. **Collor Presidente - Trina meses de Turbulência, reformas, intrigas e corrupção**. 1ª. ed. São Paulo: Record, 2016.

VIANA, Natalia. **O Bispo e os Tubarões uma reportagem sobre a deposição de Lugo no Paraguai**. 1ª ed. São Paulo. Agência Pública, 2014.

____UOL. Disponível em:
<<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/01/1724180-golpe-sem-juridico.shtm>>. Acesso: 14 nov. 2017 fundamento-

____CONJUR. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-dilma-bercovici.pdf>>. Acesso: 14 nov. 2017