

**ETEC JORGE STREET**  
**EXTENSÃO MARIA TRUJILLO TORLONI**  
**Técnico em serviços Jurídicos**

**Marcelo Alves Gerez**

**IMPEACHMENT**

**São Caetano do Sul-SP**

**2017**

**Marcelo Alves Gerez**

## **IMPEACHMENT**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso Técnico em Serviços Jurídicos da Etec Jorge Street, extensão Maria Trujillo Torloni, orientado pelo Prof. Wagner Moura, como requisito parcial para obtenção do título de técnico em serviços jurídicos.

**São Caetano do Sul**

**2017**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho científico, primeiramente a Deus, minha família e alguns amigos que nunca deixaram de me incentivar para concluir este curso, agradeço também aos professores em especial ao professor Waldir pelas aulas e elucidações de todas as dúvidas na área jurídica que foram completamente esclarecidas.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ter me concedido saúde e sabedoria para concluir este trabalho, agradecer a todos que acreditaram em meu potencial quando eu mesmo não acreditava.

## RESUMO

O Impeachment surgiu na Inglaterra como processo criminal, daí passou aos EUA, onde perdeu a natureza criminal. Entre os ingleses, as origens do Impeachment remontam aos séculos XIII e XIV, era um meio de instaurar nas casas parlamentares uma investigação com vistas a prover a punição de alguém que era acusado pelo clamor público. Eram grandes as limitações e os convenientes do Impeachment Constituía uma mescla bastante complexa de processo penal com procedimento político, em que se assegurava amplo direito de defesa, provocando debates longos e desgastantes. A primeira constituição do Império de 1824 admitiu um processo penal-que não era propriamente o Impeachment. Verdadeiramente o Impeachment chegou ao Brasil com o constitucionalismo republicano. Na primeira Constituição Republicana de 1891 reserva-se o Impeachment para o Presidente da República e para os Ministros de Estado, cabia à Câmara dos Deputados declararem a procedência ou não da acusação (arts. 29 e 53). O Impeachment republicano assumiu no constitucionalismo brasileiro um contorno básico do qual conserva traços até hoje, evoluindo nas Constituições seguintes e na emenda constitucional de 1969.

Palavra-chave: Impeachment; Constituição; República; poder

## **ABSTRACT**

The Impeachment appeared in England as a criminal case, from there passed to the USA, where it lost the criminal nature. Among the English, the origins of Impeachment date back to the thirteenth and fourteenth centuries, was a means of instituting an investigation in the parliamentary houses to provide for the punishment of someone who was accused by public outcry. The Limitations and Conveniences of Impeachment were great. It was a rather complex mixture of criminal procedure with a political procedure, which ensured a broad right of defense, provoking long and exhausting debates. The first constitution of the Empire of 1824 admitted a criminal case-which was not exactly Impeachment. Truthfully, Impeachment arrived in Brazil with republican constitutionalism. In the first Republican Constitution of 1891, the Impeachment was reserved for the President of the Republic and for the Ministers of State, it was up to the Chamber of Deputies to declare the merits of the accusation or not (articles 29 and 53). The republican Impeachment assumed in Brazilian constitutionalism A basic outline of which remains to this day, evolving into the following Constitutions and the constitutional amendment of 1969.

Keyword: Impeachment; Constitution; Republic; power

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	9
2. Justificativa.....	10
3. Objetivo Geral.....	11
4. Objetivos Específicos .....	11
5. Metodologia .....	11
6. Origem.....	12
7. Impeachment no Brasil.....	15
7.1. Evoluções no Brasil .....	17
7.2. Na Constituição atual.....	19
8. Natureza política e penal .....	20
8.1. Natureza Política .....	20
8.2. Natureza Penal.....	22
9. Crimes de responsabilidades.....	24
10. Crimes excluídos.....	29
11. Procedimentos .....	32
12. Fases .....	34
13. Competência.....	36
14. Penas.....	42
15. Impeachment do Presidente Fernando Collor .....	44
15.1. Histórico.....	45
15.2. Linha do Tempo.....	47
15.3. Processo na Justiça.....	50
16. Impeachment da Presidente Dilma Rousseff.....	51
16.1. Pedaladas fiscais e corrupção na Petrobrás .....	52
16.2. Processo na Câmara dos Deputados .....	54

<b>16.3. Decretos sem autorização .....</b>	<b>55</b>
<b>16.4. Julgamento .....</b>	<b>56</b>
<b>17. Diferenças entre o Impeachment de Collor e Dilma .....</b>	<b>58</b>
<b>17.1. Situação econômica do país .....</b>	<b>58</b>
<b>17.2. Popularidade.....</b>	<b>59</b>
<b>17.3. Apoio no Congresso .....</b>	<b>60</b>
<b>17.4. Sociedade Civil Organizada .....</b>	<b>60</b>
<b>17.5. Acusações .....</b>	<b>61</b>
<b>18. Conclusão .....</b>	<b>62</b>
<b>19. Anexos .....</b>	<b>63</b>
<b>20. Bibliografia.....</b>	<b>65</b>



## **1.INTRODUÇÃO**

Este trabalho científico tem por finalidade esclarecer o que é o termo IMPEACHMENT, como surgiu, como funciona no Brasil, toda sua origem, será feita uma análise dos processos de IMPEACHMENT já realizados no Brasil, como suas diferenças, procurando mostrar todo ordenamento jurídico que envolve o processo em si, deixando clara a imparcialidade do trabalho.

## **2. JUSTIFICATIVA**

Explicar como funciona o processo de impeachment, toda sua fundamentação jurídica, para que as pessoas contra ou a favor, saibam sobre o que estão defendendo, tendo conhecimento de todo o processo para que possam argumentar com propriedade.

### **3. OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral é elucidar de forma ampla, o que é o impeachment, e quais são as diferenças entre o sofrido pelo Presidente Fernando Collor e da Presidente Dilma Rousseff, que o respectivo leitor tenha uma visão periférica do assunto, e por resultado elimine alguns dogmas impostos pela sociedade.

### **4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Buscando descrever a historia do impeachment no mundo de uma forma concisa, porém sem deixar de lado fatores intrínsecos a ele inerentes. Em âmbito nacional, o contexto histórico dos dois Impeachments, e os crimes cometidos por cada um, suas diferenças e suas respectivas sanções.

Através da comparação dos processos, nos empenharemos a fazer que o leitor compreenda o assunto com propriedade, visando sempre acentuar os altos e baixos do processo.

### **5. METODOLOGIA**

A metodologia foi realizada através de doutrinas, documentários, artigos, entrevistas, pesquisas de campo, internet, TCC's e leis.

## 6. ORIGEM

Típico do direito ocidental, o *impeachment* nasceu na Inglaterra como processo criminal. Daí passou aos Estados Unidos, onde perdeu a natureza criminal, tornando-se um procedimento estritamente político. Esses países lhe marcaram o desenvolvimento, gerando dois tipos históricos de *impeachment*: o criminal e o político.

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

Entre os ingleses, as origens do *impeachment* remontam aos séculos XIII e XIV, quando ele despontou como um meio de instaurar nas casas parlamentares uma investigação com vistas a prover a punição de alguém que era acusado pelo clamor público. Em 1283 houve um procedimento tal – que alguns apontam como o pioneiro – contra um certo David, conhecido como “o irmão de Llewellyn”. Outros se seguiram, como o de Thomas, Conde de Lancaster, em 1322, o de Roger Mortimer e o de Simon de Beresford, em 1330, e o do Arcebispo de Cantuária, John Stratford, que foi acusado ante o Parlamento, em 1341, com base em denúncias notoriamente difamatórias.

Esses casos pioneiros ainda não eram o *impeachment* propriamente dito. Mas aí ele despontava.

Casos mais típicos se configuraram na segunda metade do século XIV. Em 1350, o de Thomas de Barclay. Em 1376, o procedimento instaurado contra um mercador de Londres, chamado Richard Lyons, atingiu a pessoa de William, Lorde Latimer, o que – além de dar ao instituto bem maior repercussão – iniciou uma característica que mais tarde se reafirmou e persistiu: os réus do *impeachment* são políticos. Ademais, esse foi o primeiro caso em que as casas do Parlamento racionalizaram o *impeachment*, convertendo-o em processo e julgamento definitivos, tendo os Comuns como acusadores e os Lordes como julgadores. Nessa mesma conjuntura também se dá e se afirma a possibilidade de *impeachment* contra uma mulher: Alice Perrers, em 1377. De qualquer modo, acerca do *impeachment*, variam as conclusões quanto à data em que o processo surgiu e à personagem que o inaugurou.

Após a acusação de William de la Pole, Duque de Suffolk, em 1450, e o julgamento de William, Lord Stanley, em 1459, a frequência das acusações diminuiu. Em 1529 e 1549 foram atacados, respectivamente, o Cardeal Wolsey e Sir Thomas Seymour. O *impeachment* caiu em desuso até o século XVII. Foi reativado em 1620, quando serviu aos Comuns para atacar os monopólios de Sir Giles Momperson. Os Comuns entenderam que não poderiam processar senão com base em uma competência política própria das casas do Parlamento e, para isso, sugeriram aos Lordes a restauração do *impeachment*, ao que se opôs o rei, Jaime I, mas sem êxito. Cada vez mais cômicos do poder de sua nova arma, os Comuns passaram a atacar altas personalidades do Reino, como Francis Bacon, o Visconde de Saint Albans, o Conde de Middlesex e outros, inclusive os ministros do rei que perdiam a confiança dos parlamentares.

No caso Danby, decidiu-se que o *impeachment*, procedimento próprio das casas parlamentares, não era alcançado pelo poder de perdão, prerrogativa própria do rei. Essa limitação impediu ao rei salvar do *impeachment* os seus ministros. Confirma-se, dessa maneira, o instituto, como um instrumento de pressão sobre os ministros do rei. O *impeachment* tinha natureza penal, mas o monarca não podia agraciar os condenados, nem cabia

apreciação judicial das decisões nele tomadas. Estava, pois, nas mãos do Parlamento caracterizar ou não a conduta de um ministro como criminosa.

Também no *impeachment*, a Casa dos Lordes, que é o mais alto tribunal do Reino Unido da Grã-Bretanha, funcionava como tribunal judiciário. Por simples maioria, podia condenar a penas terríveis – multa, confisco de bens, desonra, exílio, prisão e, até mesmo, morte – que implicavam, obviamente, o afastamento do cargo político eventualmente ocupado pelo réu. Para escapar a tais punições, os ministros renunciavam antes de ser instaurado o *impeachment*, evitando o processo diante da simples ameaça de serem processados. Gerou-se aí o hábito de renunciar ao cargo o ministro que caía em desgraça ante a casa parlamentar. Esse hábito, definitivamente firmado como tradição do reino inglês, tornou-se uma das características básicas do parlamentarismo.

Realmente, de 1621 a 1715, em cerca de cinqüenta julgamentos realizados, foi rechaçada a tentativa de restringir o objeto e as conseqüências do processo. Mas, ao atacar pessoalmente os ministros, de fato os Comuns estavam atacando a política do ministério. Aí se firmou o costume de atender o ministério às políticas discutidas e traçadas nas casas parlamentares, sobretudo pelos Comuns, e de renunciar o ministro ao perder a confiança parlamentar. Com isso, desviando do rei para o parlamento a responsabilidade política do ministério, o *impeachment* se tornou um dos principais instrumentos institucionais pelos quais se forjou o parlamentarismo na Inglaterra. Foi uma alavanca com a qual os parlamentares comuns, que em sua grande maioria representavam burguesia, ergueram o parlamentarismo contra o absolutismo do rei.

Eram grandes, no entanto, as limitações e os inconvenientes do *impeachment*. Constituíam-o uma mescla bastante complexa de processo penal com procedimento político, em que se assegurava amplo direito de defesa, provocando debates longos e desgastantes. Daí, com o tempo, a preferência pelo *bill of attainder*, que era uma lei, procedimento puramente legislativo, pelo qual era possível condenar alguém, extinguindo-lhe os direitos civis e políticos, simplesmente *ex vi legis*, vale dizer, por força de uma lei aprovada sem maiores controvérsias e delongas.

O poder do parlamento de impor tais leis punitivas se estabeleceu claramente no século XV. Durante as Guerras das Rosas várias *billsofattainder* foram usados pelas facções rivais para se livrarem dos líderes, umas das outras. Henrique VIII induziu parlamentares subservientes a aprovar tais leis contra ministros nos quais tinha perdido a confiança. Quando se reavivaram os *impeachments* nos reinados de Jaime I e Carlos I como método de excluir do parlamento ministros desagradáveis, alguns *billsofattainder* provaram ser mais expeditos para o mesmo fim, como no famoso caso do Conde de Strafford, condenado e decapitado em 1641. Diversamente do *impeachment*, que era um procedimento judicial desenvolvido na Casa dos Lordes diante de acusações feitas pela Casa dos Comuns, o *billofattainder* era um ato legislativo adotado por ambas as casas com a sanção formal do rei. As ofensas aí imputadas eram usualmente caracterizadas como traição, mas sem ter de satisfazer as tipificações legais fixadas para este ou aquele crime. No fim, esse instituto acabou por receber repulsa geral, pois negava ao acusado um processo adequado e operava *ex post facto*, transformando em crimes – mas após terem sido cometidos – atos politicamente adversos à facção dominante. Pelo que veio a ser proibido na Constituição dos Estados Unidos da América e caiu em desuso na Grã-Bretanha.

Tal como o veto, que foi usado pela última vez em 1703 pela Rainha Ana, também o *impeachment* caiu definitivamente em desuso na Inglaterra a partir do caso em que Lorde Melville, em 1806, foi acusado de malversação das finanças do Almirantado. No entanto, diferentemente do *billofattainder*, foi o *impeachment* mantido na Constituição norte-americana, mas com substancial mutação.

## 7. IMPEACHMENT NO BRASIL

A primeira constituição brasileira, a do Império, de 25 de março de 1824, admitiu um processo penal – que não é propriamente *impeachment* – contra os Ministros de Estado, responsabilizando-os “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos” (art. 133). “Uma Lei

particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles” (art. 134). Foi essa a finalidade da Lei de 15 de outubro de 1827. Enfim, “não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escrito” (art. 135). Também se instituiu na Constituição do Império uma ação popular de natureza penal contra “todos os Juizes de Direito, e os Officiais de Justiça” que – segundo o art. 156 – “são responsáveis pelos abusos de poder, e prevaricações, que cometerem no exercício de seus Empregos; esta responsabilidade se fará efetiva por Lei regulamentar”. O art. 157 completa: “Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra eleição popular, que poderá ser intentada dentro de 1 ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei. Por oportuno, note-se que aí se tem a primeira manifestação da ação popular no constitucionalismo brasileiro.

Verdadeiramente, o *impeachment* chegou ao Brasil com constitucionalismo republicano, o qual já desde o início fugiu ao modelo anglo-saxônico, pois este não limitava a alguns agentes públicos, mas estendia a quase todos eles o alcance do instituto. Na primeira Constituição republicana brasileira, a de 1891, reserva-se o *impeachment* para o Presidente da República e para Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente, competindo à Câmara dos Deputados declararem a procedência ou não da acusação (arts. 29 e 53). Funda-se o *impeachment* em crimes de responsabilidade (art.53) definidos na Constituição em termos básicos e genéricos (art. 54). Declarada a procedência, o Presidente era afastado de suas funções (art. 53, parágrafo único) e cabia ao Senado o julgamento (arts. 33 e 53), a cuja deliberação presidia o Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 33, 1º). O quórum de deliberação era de dois terços dos membros presentes (art. 33, 2º). Não se previam “outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro”, mas “sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado” (art. 33, 3º). Nesses termos, o *impeachment* republicano assumiu no constitucionalismo brasileiro um contorno básico do qual conserva traços básicos até hoje, evoluindo com variações pelas sucessivas constituições: a de 1934, a de 1937, a de 1946, a de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969.



## 7.1. Evoluções no Brasil

A Constituição de 1934 reduziu o Senado o colaborador da Câmara dos Deputados no exercício do Poder Legislativo. Tirou-lhe, entre outras competências, a de processar e julgar o *impeachment*, ao qual deu contornos inovadores. Após o art. 57 fixar as matérias em relação às quais a lei definiria os crimes de responsabilidade do Presidente da República, o art. 58 criou um Tribunal Especial para processá-lo e julgá-lo por esses crimes. O Tribunal Especial teria como presidente o da Suprema Corte, sendo composto de nove Juízes: três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente teria apenas voto de qualidade. Prosseguindo, o § 1º desse art. 58 estabelece que a escolha dos Juízes do Tribunal Especial se faria por sorteio dentro de cinco dias úteis depois de decretada a acusação, que seria superveniente à denúncia. “A denuncia será oferecida ao Presidente da Corte Suprema, que convocará logo a Junta Especial de Investigação, composta de um Ministro da referida Corte, de um membro do Senado Federal e de um representante da Câmara dos Deputados, eleitos anualmente pelas respectivas corporações” – é o que dispõe o § 2º do art. 58. Essa Junta deveria, a seu critério, proceder à investigação dos fatos argüidos e, ouvido o Presidente, enviar relatório com documentos respectivos à Câmara dos Deputados (art. 58, § 3º), a qual, dentro de trinta dias depois de emitido parecer pela Comissão competente, decretaria ou não a acusação e, caso a decretasse, remeteria todas as peças ao Presidente do Tribunal Especial, para o devido processo e julgamento (art. 58, § 4º). Se a Câmara dos Deputados não se pronunciasse nesse prazo, o Presidente da Junta de Investigação deveria remeter cópia do relatório e documentos ao Presidente da Corte Suprema, “para que promova a formação do Tribunal Especial, e este decrete, ou não, a acusação, e, no caso afirmativo, processe e julgue a denúncia” (art. 58, § 5º). A decretação da acusação implicava imediato afastamento do Presidente da República do exercício do cargo (art. 58, § 6º). Enfim, as penas: o Tribunal Especial somente poderia aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e

criminais cabíveis na espécie (art. 58, § 7º). Também por esse Tribunal Especial seriam julgados os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade conexos com os do Presidente da República. Já nos crimes de responsabilidade não conexos, bem como nos crimes comuns, seriam julgados pela Corte Suprema (art. 61, § 1º).

A Constituição de 1937 preferiu dizer *Parlamento* a *Congresso*, referindo-se ao Legislativo nacional: “O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição” (art. 38, *caput*). Como também transformou o Senado em Conselho: “O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.” (art. 38, § 1º). O art. 85 delimitou o campo material básico dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Estes seriam definidos em lei especial, que também regularia “a acusação, o processo e o julgamento”, conforme o § 2º do art. 86. Esse mesmo art. 86, no *caput*, determina o processo e julgamento do Presidente da República pelo Conselho Federal, após ser declarada a procedência da acusação por dois terços de votos da Câmara dos Deputados. As penas eram “perda do cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie” (art. 86, § 1º). Os Ministros de Estado “nos crimes comuns e de responsabilidade, serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste” (art. 89, § 2º).

A Constituição de 1946, retomando a normalidade anterior ao interstício varguista, determinou que, após a Câmara dos Deputados declararem, por maioria absoluta, procedente a acusação, o Presidente da República “será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade”, ficando suspenso de suas funções, desde que declarada essa procedência (art. 88, *caput* e parágrafo único). Em seguida, o art. 89 demarca o campo material dos

eventuais crimes de responsabilidade resultantes de atos do Presidente da República e, em seu parágrafo único, dispõe que “esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Quanto aos Ministros de Estado, “serão, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pelos órgãos competentes para o processo e julgamento deste” (art. 92).

A Constituição de 1967 e a sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969 mantiveram praticamente nos mesmos termos e condições o *impeachment* do Presidente da República e dos seus Ministros. Mas acrescentaram que, se o julgamento do Presidente não se concluir no prazo de sessenta dias, o processo será arquivado e elevaram para dois terços o quórum exigível da Câmara dos Deputados para declarar procedente a acusação.

## **7.2. Na Constituição Atual**

Enfim, tendo em vista a Constituição de 1988, desdobra-se claramente o *impeachment* em dois tipos. O primeiro tipo é o *impeachment* propriamente dito, tradicional, cujos possíveis acusados são o Presidente e o Vice-Presidente da República em crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em crimes da mesma natureza conexos com aqueles. O segundo tipo é o *impeachment* dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União. Ambos os tipos são processados e julgados privativamente pelo Senado Federal (art. 52, I e II), devendo, também privativamente, a Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do *impeachment*, como previsto no inciso I do art. 51. O art. 85, *caput*, considera crimes de responsabilidade, passíveis de dar ensejo ao *impeachment*, “os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal” e, em especial, os atos que arrola nos incisos. O parágrafo único reitera que “esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”. Não sobreveio ainda essa lei, de modo que se aplica a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e subsidiariamente o Código e as leis processuais. Admitida a acusação, o

Presidente da República ficará afastado desde a instauração do processo pelo Senado até cento e oitenta dias, quando o processo, se não houver terminado, continuará com o Presidente de volta às suas funções (art. 86, §§ 1º e 2º).

Ao comentar a primeira Constituição Federal brasileira, a de 1891, Barbalho reagiu contra esse afastamento, entendendo que o Presidente da República é “assim inicialmente tratado como qualquer empregado público...” e exclamou:

O primeiro magistrado da nação, o gestor dos seus mais altos negócios políticos e governamentais, em tão grave conjuntura, equiparado ao simples funcionário administrativo, sem se ponderar a natureza característica de suas funções, a origem nacional de sua investidura, sem terem-se em consideração os inconvenientes e perigo da substituição do governo num momento tão arriscado e de tamanha expectativa para o país, como deve ser esse em que se trata de processar o presidente!

No entanto, ainda hoje o afastamento persiste como regra constitucional, justificada pela necessidade de evitar a influência deletéria do Presidente sobre o bom andamento do processo do *impeachment*, o que poderia até resultar em inconvenientes e perigos maiores do que os acarretados pela sua substituição temporária.

Enfim, como consta do parágrafo único do seu art. 52, a Constituição de 1988 determina que, nos casos de *impeachment*, o Senado seja presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e decida por quórum qualificado de dois terços dos votos, devendo a pena limitar-se à perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.

## **8. NATUREZAS POLITICA E PENAL**

### **8.1. Natureza Política**

O *impeachment* é um processo de natureza essencialmente política e de raízes constitucionais, tendo como objetivo não a aplicação de uma pena criminal, mas a perda do mandato instituindo-o prescreveu a Constituição

Federal normas que o estruturam, e por forma a ressaltar, assegurando-as, a independência e a harmonia necessárias dos poderes.

*Impeachment* (impedimento) tem por fim impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país. Portanto não se instaura processo político, nem se prossegue no que foi iniciado, se O culpado abandona a posição oficial, tal dispositivo encontra amparo legal no artigo 3Q do Decreto n. 27, de 7 de janeiro de 1892.

Conforme se verifica o estatuto político brasileiro de 1891 não só estabeleceu os crimes de responsabilidade, como também exigiu que o Congresso os definisse em lei especial, dever este cumprido com a promulgação. Pelo vice-presidente do então presidente da República Marechal Deodoro, Floriano Peixoto, dos Decretos n. 27 de 1892, Lei que estabelecia o processo, e n. 30 de 8 de janeiro do mesmo ano, cujo teor definia os crimes de responsabilidade.

O episódio da promulgação da legislação especial é digno de nota, pois custou ao país a renúncia do presidente Marechal Deodoro que, ao julgar tendencioso e inconstitucional o trabalho hostil das câmaras ao Governo, vetou o projeto por elas enviado.

O Congresso manteve o seu projeto pelo voto de dois terços dos membros presentes, provocando a reação de Deodoro que insistiu no veto, até o ponto de dar um golpe de Estado, dissolvendo, por consequência, as duas câmaras. Levantou-se a Armada em defesa da Constituição, obrigando o bravo Marechal a renunciar ao cargo, fato que se consumou no dia 23 de novembro de 1891, evitando, assim, derramamento de sangue. O cargo foi assumido pelo vice-presidente Floriano Peixoto que então promulgou a legislação especial, cuidando o Decreto n. 27 de 1892, do processo, e o Decreto n. 30, de 8 de janeiro de 1892, da definição dos crimes de responsabilidade.

Por se tratar de um julgamento político, era natural que a competência para tanto fosse delegada a uma corporação política. No entender de Carlos Maximiliano, a instituição política que reunia as condições necessárias de imparcialidade, integridade, inteligência e independência para executar a função julgadora era o Senado. A imparcialidade é a primeira qualidade que

deve orientar dois terços dos membros de uma câmara que não representam as paixões, nem as correntes partidárias dominantes na outra, eleitas em épocas distintas. A integridade é consequência do dever e das responsabilidades excepcionais inerentes aos membros do quadro superior do parlamento. A inteligência *in casu* é a presunção atribuída a cidadãos maiores de trinta e cinco anos que tenham revelado certa experiência na área pública e valores intelectuais suficientes para merecerem o mandato de oito anos na função de senadores.

Por fim, a independência, segundo Maximiliano, é item imprescindível para atendimento ao princípio da justiça, que claramente identifica a distinção entre as câmaras quanto às funções de acusação e julgamento.

Ao procurar responder à questão sobre qual é a predominância, política ou jurídica, das características do *impeachment*, assim se expressam José Cretella Júnior e Neto:

Têm o *impeachment*, atualmente, características predominantemente políticas. Pois objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é também. Julgado segundo critérios políticos, embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório; não deve ser esquecida. no entanto, uma faceta administrativa do instituto, já que funciona como defesa da pessoa jurídica de Direito Público político contra o *improbus administrator*.

## 8.2. Natureza Penal

A natureza penal do *impeachment* encontra na obra de Pontes de Miranda, *Comentários à Constituição de 1967* seu principal defensor, para quem o instituto é: "medida que tem por fito obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las". A sua justificativa, para classificá-lo como tal, baseia-se na tese de não caber a instauração de processo político, como também não cabe prosseguir-se no já existente, se o acusado deixa *definitivamente* as funções que exercia pelas quais gozava de foro especial.

Para a punição das pessoas designadas no artigo 44, I e II, a Constituição de 1967 não separou a pena, mas adotou duas penas. Em sendo figura do direito penal comum, para Pontes de Miranda, tudo faz crer que sempre o seja, viabilizou-se a ação na Justiça Comum. A importância atribuída ao tempo do ato da infração, por Pontes de Miranda<sup>28</sup> *transparece* em sua afirmação:

O instituto do *impeachment* é tão antigo quanto às organizações sociais, é incompreensível os chefes não serem julgados por seus pares ou superiores ou pela Assembléia Popular, nas democracias, salvo nas formas políticas primitivas ou regressivas do despotismo irresponsável, em que o *poder põe* e dispõe. Se for temporário o afastamento, JO apesar de o crime ter sido praticado durante o tempo em que não exercia o cargo, o foro continua a ser especial. Os crimes de responsabilidade do Presidente da República têm de ser definidos em lei especial. Portanto, nem podem constar de Código Penal, nem, sequer, de lei especial sobre crimes de responsabilidade de funcionários públicos ou de funcionários públicos e outros servidores. A especialidade é objetiva (pela matéria que o artigo 84 aponta) e subjetiva (só atinentes ao Presidente da República ou a quem pratique delitos conexos com os dele).

Segundo Pontes de Miranda, no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos ou da Inglaterra, crimes de responsabilidade são apenas aqueles que a lei necessariamente federal apresenta como tal. A competência do Supremo Tribunal Federal não fica suspensa se o crime é comum. O que não é possível é a simultânea aplicação de pena se o crime é também de responsabilidade. Esta só tem início após a decisão pelo Senado Federal, porque se baseia no artigo 44, parágrafo único. A doutrina e a jurisprudência proclamavam a feição política da natureza do *impeachment*, bem como a legislação, federal e estadual. O Supremo Tribunal Federal, por reiteradas vezes, decidiu que o instituto não era crimina I, consagrando a tese e estabelecendo harmonia entre a doutrina, jurisprudência e legislação. Entretanto, um julgado, muitas vezes citado, configurando uma espécie de *Leading case*, mediante sua ementa, contribuiu para obscurecer a reiterada, e até aquele momento, uniforme jurisprudência da excelsa Corte, bem como para descaracterizar a conceituação do instituto, alterando sua evolução legislativa e jurisprudencial.

Parecia que, diferente da doutrina, que permaneceu unida e coerente até o final da Primeira República, o pretório excelso revogava sua jurisprudência para seguir rumo distinto. Na realidade, a decisão enunciada no acórdão do *Habeas Corpus* n. 4.116, de 8 de novembro de 1916, não corresponde à posição da Corte Suprema, aos seus fundamentos e aos votos historicamente articulados. Destarte, em 1937, o Supremo Tribunal Federal, ao decidir o *Habeas Corpus* n. 26.544, voltou a consagrar, apesar de não referi-la expressamente, sua jurisprudência anterior.

## 9. CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Em relação aos crimes de responsabilidade, a CR/88 traz algumas disposições em que se configuram no tocante a algumas autoridades, como no caso do Presidente da República (art. 85), dos ministros de Estado (art. 50), dentre outras. Em relação a este “crime” há que se perquirir a inadequação de sua titulação: *crimes de responsabilidade*. Isto porque, conforme maioria doutrinária, tal expressão abrange tanto crimes funcionais como determinadas infrações políticas. Ademais, a idéia de “responsabilidade” é subjacente a todo e qualquer crime, pois “pagar” pelas suas conseqüências é ser responsável, além do que, as sanções previstas neste caso são de natureza especial. De fato, Eugênio Pacelli de Oliveira, além de atentar para a inexistência de sanção característica da infração penal, pontua que os crimes de responsabilidade não possuem a dimensão coletiva e difusa própria dos interesses do Direito Penal e assevera que, tais crimes, “têm muito de responsabilidade e nada de crime”. Não se apresentam, assim, dotados de ilicitude penal, especificamente, embora sejam atos ilícitos, sem dúvida alguma, ou seja, contrários ao Direito, mas, não necessariamente às normas penais em si. É o que se pode entrever, por exemplo, quando, patentemente, não se cogita de *bis in idem* na condenação por crime político e por crime comum no mesmo caso, em face da distinta natureza das sanções aplicáveis. É neste caminho que aponta o art. 3º, da lei nº 1.079/50, ao determinar que “a imposição da pena referida no artigo anterior - perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública - não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal”. Em



que pese tais observações, entretanto, permanece a citada denominação como herança do Código Criminal do Brasil Império. Doutrinariamente, menciona-se que tais infrações podem ser divididas em crimes de responsabilidade *strictu sensu* e *lato sensu*. Os crimes de responsabilidade *strictu sensu*, conhecidos como *impeachment*, seriam os propriamente ditos, que acarretam para o sujeito ativo as duas sanções autônomas e cumulativas aplicáveis: perda da função pública e inabilitação para o exercício do *múnus* público por oito anos (sejam cargos derivados de concursos públicos, de confiança, ou de mandato eletivo). Já os crimes de responsabilidade *lato sensu* ensejam pena privativa de liberdade e estão descritos nas legislações penais e outras leis extravagantes, como aqueles praticados por funcionário público nos moldes do Código Penal.

José Afonso da Silva, por sua vez, discorrendo sobre os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República (*strictu sensu*), aduz que estes se distinguem em *infrações políticas* – quando atentem contra a Constituição Federal; contra existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País (art. 85, I a IV); e *crime funcionais*, como atentar contra a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V a VII).

Em relação aos crimes de responsabilidade o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que compete à União Federal tanto a sua definição, quanto a regulamentação do respectivo processo e julgamento. É neste rumo que a Corte Magna editou a súmula n° 722, que determina: “são da competência legislativa da união a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”. Isso quer dizer que uma Constituição Estadual, por exemplo, não pode invadir competência da União tipificando novo crime de responsabilidade, ou seja, que não apresente paradigma no texto da Constituição Federal. Assim, fora recepcionada, em parte, a lei n° 1.079/50, que traz a tipificação, processamento e julgamento do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador Geral da República, dos Governadores e Secretários dos Estados, nos crimes de responsabilidade. Ainda, a lei n° 7.106/83 dispõe sobre os crimes de responsabilidade do

Governador do Distrito Federal e Secretários do Distrito Federal. Por outro lado, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e Secretários Municipais estão tratados no decreto-lei nº 201/67. Por se tratar de infrações político-administrativas, em regra, são processadas e julgadas pelo Senado Federal, pelas Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais, respectivamente. Em regra, o julgamento é político, porque há hipóteses em que são descritas infrações, de caráter funcional, em tais documentos, submetido ao Poder Judiciário. Como se observa, *v.g.*, do decreto-lei nº 201/67, mais precisamente do embate entre seus arts. 1º e 4º têm-se o julgamento perante o Poder Judiciário nos crimes relacionados em seu artigo inicial, a exemplo da utilização indevida em proveito próprio de bens públicos, enquanto que, no que tange ao art. 4º o julgamento se dará perante a Câmara de Vereadores, como ocorre quando o Prefeito retarda a publicação, ou deixar de publicar, as leis e atos sujeitos a essa formalidade. Além desses diplomas legais, que foram recepcionados naquilo que não contrariar o Texto Maior, este mesmo dispõe no seu art. 52, I, II e parágrafo único, genericamente sobre os crimes de responsabilidade, citando algumas autoridades como agentes, além das já referidas, que serão julgadas perante o Senado Federal, como o Vice-Presidente, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Advogado Geral da União e os Comandantes da Marinha, Exército e da Aeronáutica nos crimes conexos ao do Presidente da República. Nestes casos, a condenação proferida por 2/3 (dois terços) dos votos do Senado Federal, limitar-se-á à perda cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. Aqui reside a grande distinção em relação aos crimes comuns: o julgamento político, em regra, e a *sanção sem natureza criminal* propriamente dita. Quanto ao crime de responsabilidade do Presidente ou Vice-Presidente da República é válido lembrar que, para processamento destes, mister se faz a autorização por 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Deputados neste sentido, consoante art. 51, inciso I a CF/88. Outro exemplo de crime de responsabilidade consta do art. 100, parágrafo 6º, da Constituição Federal, onde se responsabiliza o Presidente do Tribunal que frustrar a liquidação regular de precatório. Logo, é pertinente a observação de Michel Temer de que somente certas pessoas, no exercício de certas funções, podem

praticar crimes de responsabilidade, pois as pessoas comuns, a princípio, não têm condições de atentar contra a existência da União, o livre exercício do poder Legislativo, do Poder Judiciário etc. Interessante frisar, o importante papel do cidadão, que possibilita a fiscalização da coisa pública, apelidando tal processo de *ação penal popular*, nos termos dos artigos 14 e 75, da lei nº 1079/50, onde se tem que é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, e o Governador perante a Assembléia Legislativa. Como última crítica doutrinária, o experiente criminalista Damásio de Jesus leciona que a Lei nº 1.079/50 não descreve crimes e sim infrações político-administrativas, falando, dessa forma, impropriamente em ação penal, além do que, a mesma pode ser desencadeada a partir de denúncia popular, o que não se admite em ação penal pública, pois esta é de titularidade do Ministério público. Registre-se, em tempo, que o STF tem entendido que os atos de improbidade administrativa devem ser caracterizados como crime de responsabilidade em dadas hipóteses, como se observa da transcrição de julgado a seguir:

“(...) Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. 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 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. (...)”

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, em seus artigos 85 e 86 dispõem:

“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. Estipula por outro lado, no parágrafo único do citado.

## 10. CRIMES EXCLUIDOS

Nos crimes comuns, o Presidente da República será processado e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Referido processo exige o voto favorável de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados para sua autorização.

Ressalvadas as prerrogativas que gozam o Presidente da República e os Ministros de Estado nos crimes conexos, estabelecidas no artigo 1º, II, do Código de Processo Penal, o processo penal rege-se, em todo território brasileiro, pelo próprio Código de Processo Penal. Qualquer crime cometido pelo Presidente da República capitulado no Código Penal será do Excelso Pretório a competência para julgá-lo.

O Presidente da República será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos casos de infrações penais comuns é o que dispõe o artigo 86 da Carta Constitucional vigente. Preliminarmente, é importante salientar que, apesar de não terem a tipicidade objetivas das infrações penais, os crimes de responsabilidade não podem ser de tal maneira indefinida, a ponto de interferir no princípio da ampla defesa. Tratando-se de crimes comuns, cometidos pelo Presidente da República, a Lei n. 8.038/90 vincula os procedimentos instrutórios ao Supremo Tribunal Federal, órgão que complementa a referida norma com os artigos 230 a 246 de seu Regimento Interno.

Alexandre de Moraes atribui às infrações penais comuns o título de crimes de responsabilidade impróprios e os define como sendo aqueles tipificados no artigo 1º I do Decreto-lei n. 201/67, os quais deverão ser julgados pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores

(art. 1º), são de ação pública e punida com pena de reclusão e de detenção

(art.1º, § 1º). O processo adotado é o comum, provindo do Código de Processo Penal, com pequenas modificações (art. 2º). As infrações previstas pelo artigo 4º do Decreto-lei n. 201/67 são, segundo Moraes, as que podem ser chamadas de crimes de responsabilidade, na tradição do direito brasileiro. Nesse caso, os prefeitos ficam sujeitos ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e as

respectivas infrações são sancionadas com a cassação do mandato. Em revisão da jurisprudência da Suprema Corte pátria (STF-Pleno-HC n. 70.6711PI-Rel. Min. Carlos Velloso, decisão: 13/4/99), estabeleceu-se a possibilidade de instauração de ação penal contra prefeito municipal, por crime tipificado no artigo 1º do Decreto-lei n. 201/67, mesmo após a extinção do mandato, decisão seguida também pelo Superior Tribunal de Justiça.

Determina o artigo 29, X, do Código Supremo vigente, o julgamento do prefeito perante o Tribunal de Justiça. A Constituição paulista de 1989 estabelece competência ao Tribunal de Justiça no processo e no julgamento dos Prefeitos Municipais nas infrações penais comuns. A questão que permanece: e nas demais infrações? É constitucional o julgamento de Prefeito de Município paulista pelo Tribunal de Justiça do respectivo Estado, nas infrações penais comuns, mas será inconstitucional a submissão do Prefeito a julgamento, por qualquer outro tipo de infração, que não as penais comuns como pela Câmara Municipal?

Quanto à eventual dúvida que possa ainda pairar na relação do artigo 10 do Decreto-lei n. 201167 e o *impeachment*, no âmbito municipal, insiste o municipalista José Nilo de Castro em comprovar sua total inexistência ou a confusão que normalmente se faz em torno do termo. É preciso marcar e demarcaras respectivo invés dos impropriamente denominados crimes de responsabilidades, segundo a Lei n. 3.328 e conforme o Decreto-lei n. 20 1/67, urna vez que a impropriedade da linguagem legal tem sido responsável por equívocos formidáveis, Apesar de circular entre nós há mais de cinco décadas, e estar presente em todas as Constituições Republicanas, a locução é tecnicamente incorreta e, sob todos os aspectos, infeliz. Há muito tempo, Tobias Barreto referiu-se ao "estranho título de crime de responsabilidade, frase pleonástica e insignificante, que pode com vantagem ser substituída pela de crime funcional ou de função" (Estudos de direito, 1926, I, 156). Dando à expressão sentido distinto do tradicionalmente adotado desde a Constituição de 1891, o Decreto- lei n. 20 1/6 7, em seu artigo 1º, introduziu outro elemento causador de confusão conceituai.

É dever de ofício sublinhar que, ao contrário do que ocorre com o Decreto-lei n.º. 201/67, artigo 1º, segundo a Lei n. 3.528, de 1959, os crimes de

responsabilidade dos Prefeitos municipais não eram crimes, mas infrações político-administrativas, passíveis de perda de cargo com inabilitação de até cinco anos para o exercício de qualquer função, sanção que não excluía o processo e o julgamento por crime perante a Justiça ordinária. Era o que dispunha o seu artigo 2º, visivelmente inspirado na Lei n. 1.079, de 1950, artigo 33, e na Constituição de 1946, artigo 62, § 3º. Não eram crimes, como não o "são os da Lei n. 1.079, nem eram os da Lei n. 30, de 1892".

A impropriedade da locução, sem dúvida, concorreu para a imprecisão da jurisprudência, mas outro motivo, ligado ao primeiro, também teve sua parte o fenômeno. A questão em verdade, é simples. Embora se falasse em crimes e responsabilidade, a responsabilidade, nesses casos, não era criminal, embora esta também pudesse existir paralelamente. Como se não bastasse, ambos os tipos de responsabilidade, a política e a criminal, podiam derivar de um mesmo fato. De resto, isso nada tem de inusitado ou esquisito. O funcionário público, pela mesma falta, pode vir a responder a processo administrativo e a processo criminal e a sofrer sanção criminal e sanção administrativa. Uma não exclui a outra. Não é por outro motivo que o Presidente da República pode ser condenado pela Justiça em processo-crime (Constituição Federal de 1988, art. 52, parágrafo único). Da mesma sorte os Governadores e também os Prefeitos. Sobre o tema, a Lei n. 3.528 era expressa (art. 2º, parágrafo único).

Em outras palavras, assim como o Presidente da República e o governador, o prefeito está sujeito a três tipos de responsabilidades, que convivem entre si e não se excluem. Pela prática de determinados atos, tradicionalmente denominados crimes de responsabilidade e hoje enumerados sob o rótulo de infrações político-administrativas, pode perder o cargo por decisão da Câmara de Vereadores, sanção político-disciplinar, artigos 4º e 5º, do Decreto-lei n. 201/67. Cometendo crime funcional, ou seja, relacionado com o exercício do cargo, agora denominado crime de responsabilidade. o prefeito pode responder a processo-crime de ação pública, estando sujeito à prisão preventiva e a afastamento do cargo às penas de reclusão e detenção; o julgamento cabe ao Tribunal de justiça, Constituição, artigo 29, X, artigos 1º, 2º e 3º, do Decreto-lei n. 201.104

O autor do Decreto-lei n. 201/67, Hely Lopes Meirelles, a pedido do então ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, a fim de substituir as Leis n. 211, de 1948, e n. 3.528, de 1959. Elaborou o referido Decreto-lei no qual separou claramente os crimes de responsabilidade do prefeito, contemplados em seu artigo 1º, as infrações político-administrativas dispostas no artigo 7º dos casos de extinção de seus mandatos, constantes dos artigos 6º e 8º do mesmo dispositivo legal. Entendendo consoante restarem nitidamente separadas a responsabilidade criminal, a político-administrativa e a ético-parlamentar para a punição criminal pela Justiça Comum; a punição político-administrativa, pelo plenário da Câmara; e a declaração de extinção de mandatos, pelo presidente da Mesa, mediante os procedimentos específicos estabelecidos na própria lei.

Estabeleceu destarte, a atribuição do julgamento dos crimes comuns exclusivamente ao Poder Judiciário; a cassação dos mandatos por infração político-administrativa ao plenário da Câmara; e a declaração de extinção de mandatos ao presidente da Mesa, tipificando sobremaneira as diversas condutas se definindo as competências de forma clara e precisa, referindo-se ao respectivo procedimento.

## **11. PROCEDIMENTO**

A doutrina predominante em 1948, segundo Carlos Maximiliano, 109 era a que, mesmo tendo cometido assassinio, não podia o Presidente ser detido, preso ou constrangido em sua liberdade de locomoção. Enquanto estivesse no exercício do cargo. A tese vencedora era a de que, pelo menos nos casos civis, gozava o presidente de inviolabilidade oficial, enquanto a Câmara não declarasse procedente a acusação.

O parágrafo único do artigo 88 da Constituição Federal de 1946 determinava a suspensão das funções e a respectiva transmissão do poder ao substituto legal depois de decretada a procedência da acusação contra o Chefe de Estado. A direção do julgamento do *impeachment* promovida pelo Senado Federal é exercida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, porque o Vice-Presidente da República teria interesse na condenação do Presidente, que assim lhe passaria o governo. Logo após receber da Câmara os



documentos indispensáveis ao processo, o Presidente do Senado devia oficiar ao Presidente do Supremo Tribunal Federal. Convidando-o a assumir, no dia e hora designados, a presidência do ramo conservador do Congresso constituído em tribunal de Justiça, observando o Decreto n. 27, de 7 de janeiro de 1892.110 O entendimento na época era de que a renúncia do cargo prejudicava o *impeachment*, pois só se processava perante o Senado quem ainda era Funcionário, apesar de as faltas terem sido cometidas no exercício de mandato anterior.

A inexistência de foro privilegiado para as ações populares, civis, públicas e por ato de improbidade administrativa movidas contra o Presidente da República, devido ao fato de que esses crimes comuns, *lato sensu*, exigem o cometimento do sujeito ativo durante a vigência do mandato presidencial para permitirem a persecução penal. O Presidente do STF é quem, no caso de infrações penais comuns cometidas pelo Presidente da República, deve solicitar ao Presidente da Câmara dos Deputados, mediante cópia integral dos autos da ação penal originária, a instauração de processo. O Presidente do Legislativo Federal, por sua vez, encaminhará o expediente para análise da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, que terá o prazo de dez sessões para proferir seu parecer, concluindo pelo deferimento ou indeferimento do pedido de autorização apresentado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, como também oferecerá o correspondente projeto de resolução. O parecer emitido pela Comissão deverá então ser aprovado por dois terços da totalidade dos membros da Casa que, se favorável à admissão da acusação, considerar-se-á autorizada a instauração do processo, na forma do projeto de resolução proposto pela Comissão, devendo a decisão ser comunicada pelo Presidente da Casa à Suprema Corte. Observa-se a manutenção da garantia constitucional determinada pelo artigo 86, § 3º, da Norma Vértice, relativa à impossibilidade de sujeição do Presidente da República à prisão, enquanto não sobrevier sentença condenatória, advinda *in casu* de infração penal comum.

Em flagrante respeito, à Separação dos Poderes consagrada pelo artigo 2º da Carta Magna, o Supremo Tribunal Federal não é obrigado a receber a denúncia formulada contra o Presidente da República, mesmo havendo a

prévia autorização de dois terços da Câmara dos Deputados sugerindo o início do processo, função distinta, portanto, à do Senado Federal, nos casos de crimes de responsabilidade.

Admitida a acusação, o Presidente da República será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, é o que determina o *caput* do artigo 86 do Código Supremo vigente. De acordo com os §§ 1º e 2º do mesmo artigo, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções até cento e oitenta dias nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal ou, após a instauração do processo pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Em ambos os casos, o Presidente voltará às suas funções ao término do prazo legal estabelecido, independentemente de haver o processo sido encerrado ou não, e o processo continuará com o Presidente já no exercício do cargo.

## 12.FASES

Na ótica do então Ministro da Corte Suprema, Carlos Maximiliano, 11 2 no Brasil, sempre houve duas fases no *impeachment*. A primeira estendendo-se até uma decisão da Câmara, semelhante à *pronúncia* usada no Juízo Criminal comum, a segunda, perante o Senado, encerrada com a absolvição ou condenação definitiva. Em ambos os casos, são exigidas as respectivas provas, a audiência do acusado e a plena defesa. Ao interpretar a Carta Básica de 1946, Themistocles Brandão Cavalcanti entende que somente a Câmara dos Deputados pode ordenar a instauração da primeira fase do processo de responsabilidade do Presidente da República e Ministros de Estado, fase essa que vai até o julgamento da procedência da acusação. A Câmara verifica se os elementos de convicção justificam a instauração de processo e seu conseqüente conhecimento pelo Senado Federal para efetivo julgamento.

A Carta Política de 1891, por seu artigo 53, mandava submeter o Presidente da República a processo pelo Senado, nos crimes de responsabilidade, depois que a Câmara Federal declarasse procedente a acusação. Perante a Câmara dos Deputados. Portanto, processava-se a

primeira fase, que julgava procedente ou não a acusação, vale dizer, verificava se esta reunia os elementos essenciais para o seu recebimento e não era inepta, ou como dizia o artigo 272 do regimento da Câmara, de 15 de setembro de 1936, se havia ou não razões para se proceder à acusação ou como mais superficialmente mencionavam o Decreto n. 27, de 1892, "se tem ou não lugar a acusação"

Nesse sentido, Cretella Júnior apresenta interessante classificação, sugestiva para as três esferas, federal, estadual e municipal, sobre as fases do processo do *impeachment*, para quem, em linhas gerais, pode o instituto passar, conforme as normas da época, pelas seguintes fases:

1° Denúncia formalizada, que é a simples apresentação dos fatos, sem intenção de acusar, que é facultado a qualquer cidadão.

2° Recebimento do material da denúncia pelos representantes do povo.

3° Exame da denúncia por uma Comissão Especial.

4° Parecer da Comissão Especial.

5° Discussão do Parecer e conseqüente aprovação ou rejeição.

6° Processo propriamente dito.

a) Julgamento e decretação da acusação pelos representantes do povo.

b) Eleição de comissão para acompanhar o julgamento do acusado.

c) Julgamento do acusado.

d) Prolação da sentença e suas conseqüências.

O processo de acusação se dá em dois momentos, o da *pronuncia* e o do *julgamento*, a Câmara nem processa, nem julga, pois entende serem funções privativas do Senado Federal. O *quórum* de dois terços dos Deputados federais, concluindo pela procedência da acusação, é suficiente para autorizar o colegiado como um todo para a instauração ou abertura do processo; depois, em uma segunda fase, será remetido ao Senado Federal. Naquele momento, exaure-se a competência da Câmara Federal que não tem competência para processar nem julgar o Presidente, o Vice-Presidente ou o Ministro de Estado, iniciando-se então o processo de *impeachment*.

Acompanhando abrangente análise sobre o tema, não se pode deixar de tecer comentários e chegar-se a determinadas conclusões. Assim, por exemplo, o surgimento da responsabilidade dos chefes de Governo exige o chamamento do representante do povo a julgamento, quando fizer parte de crimes de responsabilidade. O instituto do *impeachment* tem caráter eminentemente político e foi criado, objetivamente, para impedir que o mal agente público continue em razão do cargo do qual é investido, a praticar atas que prejudiquemos administrados.

A votação pela *procedência* ou *improcedência* da acusação, no caso dos ministros de Estado, como dito anteriormente, é de competência exclusiva da Câmara dos Deputados (art. 51, I, da Constituição Federal de 1988), tem caráter político-penal e de rito igual ao do Presidente da República, qual seja: pronúncia, julgamento, suspensão de suas funções e julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. A natureza do instituto reside na normatização constitucional em conteúdo penal e processual, pois: disciplina o seu procedimento processual às duas Casas julgadoras, (Câmara e Senado), através de lei (ato normativo) dos dois Poderes fazendo-se, destarte, o julgamento político jurídico em duas fases, juízo de admissibilidade e procedência da acusação. Na Câmara dos Deputados, e a outra de cognição completa, no Senado. Estão, portanto, estes julgadores, Deputados e Senadores, restritos aos rituais processuais do julgamento para a aplicação do direito material consolidado no Código Supremo.

### **13. COMPETÊNCIAS**

O artigo 88 da Carta Magna de 1946 delegava competência de julgamento do Presidente da República ao Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns e ao Senado Federal, nos de responsabilidade, após declaração de procedência da acusação pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara dos Deputados. Não determinava o parágrafo único do referido dispositivo sobre o tempo de suspensão, apresentando a seguinte redação:

"Declarada a procedência da acusação ficará o Presidente da República suspenso das suas funções."1 18

Estabelecia o artigo 92 da Carta Política de 1946 ser a competência de processamento e julgamento dos Ministros de Estado da alçada do Supremo, nos crimes comuns e de responsabilidade e naqueles conexos com os do Presidente da República.

A competência de processamento e julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade, cabia ao Senado Federal, é o que determinava o artigo 100 do Código Supremo de 1946. O artigo 101 elencava em seu inciso e alíneas os sujeitos passíveis de julgamento pelo Pretória Excelso. Segundo Maximiliano, cabe à corte mais alta agir originariamente nos casos previstos do inciso I do artigo 101, ante o uso do princípio da outorga de poder, em casos determinados, o que também o exclui em todos os outros casos não mencionados. Conclui-se ser correto atribuir ao Senado, ramo conservador do Legislativo, a competência para o processo de responsabilidade.

A legislação infraconstitucional, mediante o artigo 80, da Lei ordinária n. 1.079, de 10 de abril de 1950, estabelecia competência para funcionar como Tribunal de Pronúncia a Câmara dos Deputados e Tribunal de Julgamento, o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado. Nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República, o Senado Federal funcionava, simultaneamente, como Tribunal de Pronúncia e julgamento ' A previsão constitucional da divisão proposta pela Lei n.1.079/50 do *impeachment* em juízo da acusação e juízo da causa encontra guarida nos artigos 59, I, e 62, II, do texto constitucional de 1946, caracterizando, destarte, uma divisão das atribuições jurisdicionais dos dois órgãos legislativos, no processo de *impeachment*, com a competência funcional da Câmara para julgar sobre admissibilidade da acusação, e a do Senado, para decidir sobre a procedência da mesma acusação, salvo nos casos em que a este couberem as duas funções. A Lei n. 1.079/50 regulamenta o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou de seus secretários. O artigo 77 determina ser da Assembléia Legislativa a competência

para funcionar como júízo da acusação, ao passo que o júízo da causa, ou tribunal de julgamento, será o órgão determinado pela Constituição do Estado, que tem sua composição disposta pelos §§ 1º e 3º do artigo 78 da referida Lei. O § 10 estabelece, no caso de jurisdição mista, a igualdade numérica de representantes dos órgãos que integrarem o respectivo tribunal de julgamento, excluindo o presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça. O § 3º estabelece os casos em que as Constituições Estaduais não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos governadores, a aplicação do texto da Lei em epígrafe, devendo 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 também ao voto no caso de empate.

A escolha do tribunal em tela será realizada mediante eleição pela Assembléia Legislativa, para os membros do Legislativo e por sorteio no caso dos desembargadores. Evidentemente, esta regra funciona como norma supletiva, isto é, apenas e tão-somente no caso em que a Constituição Estadual não cuidar do tribunal que deva julgar o governador ou seus secretários terá ele composição fixada no citado artigo.

As justiças especiais são todas organizadas e disciplinadas pela legislação federal, em que se conclui não caber aos Estados-membros criar júizes ou tribunais dessa espécie. Por conseqüência, não podem as Constituições e leis ordinárias estaduais instituir qualquer tribunal ou júízo especial, nem tampouco alterar a competência funcional estabelecida na legislação federal, para estabelecerem *ratione materiae* competências privilegiadas dentro dos próprios quadros da justiça comum.

Em sua tese para concurso à livre-docência, Frederico Marques<sup>14</sup> deixa clara a competência estabelecida pelo artigo 141, § 27, da Lei Máxima de 1946, quanto à autoridade exclusiva do Poder Judiciário para processar e julgar. Endossa sua posição declarando:

“Se o Congresso da República se arvorasse em órgão judiciário, mesmo por forma indireta, para sentenciar alguém, nulo seria o seu ato porque a decisão estaria emanando de autoridade não competente para julgar”.

Em caráter excepcional, a Lei Básica delega ao Senado Federal funções jurisdicionais para os casos de *impeachment*, Trata-se de uma atribuição toda especial e, por essa razão, vem expressa na Constituição Federal que reveste o Senado do caráter de tribunal competente e juiz natural do *impeachment*. Justiça de exceção completamente diferente da justiça especial, 125 devendo esta última vir expressa na Carta Magna. No direito brasileiro, a proibição dos tribunais de exceção é acompanhada do foro privilegiado. Nesse diapasão, a Constituição Federal de 1946 estabeleceu a competência *lâtione personae* aos ocupantes de altos cargos ou funções públicas de relevo, estatuidando o julgamento originário, pelo Supremo Tribunal Federal, de seus próprios ministros, do Presidente da República e do Procurador-Geral, nos crimes comuns, e dos Ministros de Estado, juízes dos tribunais superiores federais, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, Ministros do Tribunal de Contas e os chefes de missão diplomática em caráter permanente, assim nos crimes comuns como nos de responsabilidade, ressalvados quanto aos Ministros de Estado, certos casos de conexão, em conformidade com O artigo 101, I, a, b, c. A competência privativa do Tribunal de Justiça dos Estados, para processar os juízes inferiores nos crimes comuns e nos de responsabilidade conforme estabelece o artigo 124, IX.

No entanto, o Código de Processo Penal contemporâneo à Norma Vértice de 1946 estabelecia, em seu artigo 87, a competência originária aos Tribunais de Justiça, o processo e o julgamento dos governadores ou interventores nos Estados ou Territórios e do prefeito do Distrito Federal, de seus respectivos secretários e chefes de Polícia e dos órgãos do Ministério público.<sup>126</sup> Trata-se, portanto, de competência pela prerrogativa da função que, embora decorrente de lei ordinária, tem inteira vigência visto não ferir o disposto no artigo 142, § 26, da Constituição Federal. Foram perfeitamente legitimados os foros instaurados em razão da relevância da função, até porque evitam eventuais subversões hierárquicas como o julgamento de um juiz de instância superior por outro de nível hierárquico inferior. <sup>127</sup> Na Carta Magna de 1967 permaneceram a competência de julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral, nos crimes de

responsabilidade, pelo Senado Federal. Acertaram o legislador constitucional, atribuindo corpo político ao Senado da República, evitando o constrangimento dos Ministros do Supremo serem julgados por seus pares, nos crimes de responsabilidade, preservando, assim, a independência recíproca entre si, os membros do pretório augusto e o Procurador-Geral da República. Medida pragmática também foi à adotada pelo artigo 44, I e II, do Código Supremo de 1967, ao garantir O exercício da presidência das sessões de julgamento do Presidente da República e demais figuras constantes do referido dispositivo, nos crimes de responsabilidade. ao Presidente do Supremo Tribunal Federal. Medidas efetivamente colaboradoras do basilar princípio harmônico da separação dos poderes.

Atualmente, a prerrogativa constitucional de foro do Presidente da República relativa a crimes comuns encontra-se no artigo 102, *caput*, inciso, alíneas b e c, da Constituição Federal vigente, 129 cuja redação esclarece a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar o chefe do Poder executivo federal nas infrações penais comuns, após a declaração de procedência da acusação dada pela Câmara dos Deputados que, analogamente aos casos de crimes de responsabilidade, exerce um juízo de admissibilidade político. O excelso Tribunal também, serenamente, já amalgamou a abrangência relativa às modalidades de infrações penais, incluindo os delitos eleitorais, os crimes *contra* a vida e, até mesmo, as contravenções penais. Para José Afonso da Silva. 130 o julgamento por crimes de responsabilidade é urna das atribuições do Congresso Nacional, e a Câmara dos Deputados funciona como *órgão de admissibilidade do processo* no julgamento do Presidente e do Vice-Presidente da República ou dos Ministros de Estado; o Senado Federal funciona como *tribunal político* sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (arts. 51.1, 52.1 e 86). No julgamento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, o Senado Federal funcionará, simultaneamente, como tribunal do processo e do julgamento (*art. 52*). A novidade do Código Supremo vigente com relação à competência da Câmara dos Deputados, no caso do *impeachment*, consolida-se no termo *autorização*. Ao Legislativo Federal cabe apenas autorizarpor dois terços dos



seus membros, a instauração do processo (art. 51, O contra o Presidente, Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, Portanto, a votação pela procedência ou improcedência da acusação e compete exclusivamente à Câmara dos Deputados, tem caráter político-penal e é de rito igual ao do Presidente da República, qual seja: pronúncia, julgamento, suspensão de suas funções e julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. O artigo 52, I, da Constituição Federal vigente define a competência do Senado Federal para processar e julgar, entre outros, o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, ou infrações político-administrativas, cuja definição e regra de processo são preconizadas em lei federal. 131 Assim, a competência expressa para julgarem e processarem os Chefes dos Poderes Executivos, federal e estadual. o Presidente da República e os Governadores é tema da alçada dos egrégios Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, e restringe-se aos crimes comuns, vale dizer, o Código Supremo vigente positivou a competência das Casas congressuais para processarem e julgarem, nas infrações político-administrativas, ou crimes de responsabilidade, os Chefes dos Poderes Executivos a elas correspondentes, fato que demonstra o caráter político do qual se reveste o Poder Legislativo. A competência privativa delegada ao Senado Federal, pela Constituição Federal vigente, para julgar e processar os Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 52, II). nos crimes de responsabilidade, permanece inalterada desde a Carta Política de 1946. Em caráter excepcional, o Senado Federal, no dizer de Cretella Júnior, exerce função jurisdicional deixando de elaborar leis, para exercer a função material de proferir julgamento, prolatando sentença de força jurisdicional, processando e julgando casos em que se encontram na posição de réus, O Presidente e o Vice-Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, sempre que se trate de crime de responsabilidade, não de crime comum. A redação constitucional demonstra o bom senso do legislador, que tomou o devido cuidado para evitar que o Ministro do Supremo Tribunal Federal fosse julgado pelos pares, que poderiam, eventualmente, realizar julgamento influenciado pelo espírito de corporação, e perderem a imprescindível objetividade.

## 14.PENAS

A aplicação da pena ao sujeito ativo do *impeachment* é tema assaz controvertido e a doutrina apresenta posições distintas, Carlos Maximiliano entendia não ser possível a instauração de processo político, nem sequer o prosseguimento do que foi iniciado, se o culpado abandona a posição oficial.

Essa interpretação é baseada, ainda, no artigo 30 do Decreto n. 27, de 7 de janeiro de 1892,<sup>134</sup> cujo conteúdo é taxativo quanto ao período de aplicação da respectiva pena, qual seja, apenas durante o presidencial e cessa quando o presidente deixa definitivamente o cargo. Se o afastamento não for definitivo, o presidente licenciado comete crime, responde no foro que seria competente se o acusado se achasse no exercício do cargo.

A Carta Política de 1946 assegurava foro especial ao Presidente que, na qualidade de licenciado, não deixa de ser Chefe do Executivo, ao passo que não o é o renunciante, nem o que completou o quadriênio. Não resulta, portanto, impunidade, pois, deixando o cargo, o individuo livra-se do juízo político, mas não da pena que Lhe podem impor os tribunais comuns (art. 62. § 3°).

Deixa, portanto, de ter foro especial, não responde mais ao Senado Federal.

Encerra sua análise lembrando que, embora na hipótese de *impeachment*. Não seja obrigatório o uso da rigorosa técnica do Juízo Criminal, todavia se observam os postulados tradicionais sobre aplicação de lei penal, prova e independência dos Poderes.

A destituição da autoridade culpada estabelecida pelo parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal de 1988 vem acompanhada por uma pena que é a inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública. É relevante observar que a aplicação da pena em tela não exclui a aplicação de outra pela justiça comum, no caso do ato enquadrar-se na lista do Código Penal, ou em outra lei penal ordinária. Sobressai, destarte, o caráter *sui generis* da pena de inabilitação, mesmo por que: "se diferente fosse, configurar-se-ia um pleonismo jurídico". 136 Em contrapartida, o simples fato de ter sido

absolvido pelo Senado Federal impossibilita o acusado de ter de passar por um julgamento pela justiça comum, revelando, assim, o caráter não estritamente político da natureza da pena. Não deve pairar dúvidas sobre a função monocrática da lei especial, mas apenas definir as figuras delituosas. A pena para os crimes de responsabilidade é uma só e encontra-se prefixada no parágrafo único do artigo 52 do Código Supremo de 1988. A consequência principal de sua infração é sempre a perda do cargo e a pena acessória é a inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de cinco anos.

Extraem-se do parágrafo único do artigo 52 da Carta Magna, combinado com os artigos 2º, 33 e 34 da Lei n. 1.079/50, os elementos que conferem ao processo de *impeachment* seguintes implicações que compõem o sistema atual:

- a) confirmação de existência de dois tipos de penas;
- b) as penas são: perda do cargo e inabilitação por oito anos para o exercício de função pública;
- c) não é possível a aplicação apenas da pena de perda do cargo;
- d) a pena de inabilitação por prazo determinado (oito anos) deve ser simultaneamente aplicada e perde o caráter de acessoriedade. Antes de 1950, era possível a aplicação apenas da pena de perda do cargo, podendo ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo, demonstrando, assim, diferentemente do sistema atual, um caráter de acessoriedade. Cabe invocar subsidiariamente os artigos 20, 33 e 34 da Lei n. 1.079/50 para melhor compreensão.

Quanto à importância do instituto, sob a égide do controle legislativo, Manoel Gonçalves Ferreira Filho se expressa na sua obra *Do processo legislativo* da seguinte forma: "O *impeachment*, peça de museu, é ainda o grande instrumento por que se busca sancionar as faltas políticas."

Há duas sanções constitucionais, consideradas como autônomas, e cumulativas, ambas previstas no artigo 52, parágrafo único, do texto constitucional vigente, que devem ser aplicadas na hipótese de condenação por crime de responsabilidade; são, respectivamente, a perda do cargo e a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. No caso da

inabilitação, por determinado período, a função pública em tela é compreensiva às definições, já mencionadas, do termo, incluindo aquelas derivadas de concurso público, mandatos eletivos e cargos de confiança. Vale dizer que o presidente da República, condenado por crime de responsabilidade ou infração político-administrativa, se sujeita a perder o cargo, bem como tornar-se inelegível por oito anos.

Segundo a Lei n. 3.528/59, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos municipais não eram crimes, mas infrações político-administrativas, passíveis de perda de cargo com inabilitação por até cinco anos para o exercício de qualquer função, sanção que não excluía, se fosse o caso, o processo e o julgamento por crime perante a Justiça ordinária. Era o que dispunha o seu artigo 20, visivelmente inspirado na Lei n. 1.079/50, artigo 33, e na Constituição de 1946, artigo 62, § 30. Não eram crimes, como não o são os da Lei n. 1.079, nem eram os da Lei n. 30, de 1892.

A conexão é dos crimes, bem como de pessoas, ligadas pela função exercida, uma traciona a outra tanto na apuração da responsabilidade, quanto na aplicação da pena. O julgamento dos Ministros de Estado é realizado pelo Senado Federal, quando os crimes cometidos são da mesma natureza que os de responsabilidade. Resta a pergunta: e quando não houver o *nexo*?

A resposta encontra-se nas lições de Cretella Júnior, que deixa clara a competência constitucional do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar, originariamente, os Ministros de Estado, auxiliares diretos do presidente salvo, como determina a Lei Maior, nos crimes conexos. E conclui citando o brocardo: "Crime de caráter político deve ser julgado por órgão de natureza política".

## **15. IMPEACHMENT DO PRESIDENTE FERNANDO COLLOR DE MELLO**

O *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello se desenvolveu ao redor do processo de *impeachment* contra o então presidente brasileiro Fernando Collor de Mello. O empresário Paulo César Farias, tesoureiro de campanha de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco nas eleições presidenciais brasileiras de 1989, foi a personalidade-chave que causou o primeiro processo de *impeachment* da América Latina, em 1992. O

processo, antes de aprovado, fez com que o presidente renunciasse ao cargo em 29 de dezembro de 1992, deixando-o para seu vice Itamar Franco. Mesmo assim, os parlamentares reunidos em plenário para a votação do *impeachment*, decidiram que o presidente não poderia evitar o processo de cassação, pela apresentação tardia da carta de renúncia.' Collor ficou inelegível durante 8 anos. Acusado por Pedro Collor de Mello, irmão do presidente, em matéria de capa da revista Veja, em 1992, Paulo César Farias seria o testa de ferro em diversos esquemas de corrupção divulgados de 1992 em diante.

Em valores atuais, o "esquema Paulo César" arrecadou, exclusivamente de empresários, o equivalente a US\$ 8 milhões em dois anos e meio do governo Collor (1990-1992). Nenhuma destas contribuições teve qualquer ligação com benefício ao "cliente" de Paulo César por conta de favor prestado por Fernando Collor. O "esquema PC" movimentou mais de US\$ 1 bilhão dos cofres públicos. Jamais apareceu qualquer prova de que PC Farias fosse ligado ao narcotráfico.

### **15.1. Histórico**

Em 1989, depois de 29 anos de eleição direta que levou Jânio Quadros à presidência da república, o carioca Fernando Collor de Mello (PRN-AL) foi eleito por pequena margem de votos (42,75% a 37,86%) sobre Luiz Inácio Lula da Silva (PT-SP), em campanha que opôs dois modelos de atuação estatal: um pautado na redução do papel do Estado (Collor) e outro de forte presença do Estado na economia (Lula).

A campanha foi marcada pelo tom emocional adotado pelos candidatos e pelas críticas ao governo de José Sarney. Collor se autodenominou "caçador de marajás", que combateria a inflação e a corrupção, e "defensor dos descamisados". Lula, por sua vez, apresentava-se à população como entendedor dos problemas dos trabalhadores, notadamente por sua história no movimento sindical.

Nos primeiros 15 dias de mandato, Collor lançou um pacote econômico que levou o seu nome e que bloqueou o dinheiro depositado nos bancos (caderneta de poupança e contas correntes) de pessoas físicas e jurídicas

(confisco). Entre as primeiras medidas para a economia, houve uma reforma administrativa que extinguiu órgãos e empresas estatais e que promoveu as primeiras privatizações, abertura do mercado brasileiro às importações, congelamento de preços e prefixação dos salários.

Embora inicialmente tenha reduzido a inflação, o plano trouxe a maior recessão da história brasileira, até então, resultando no aumento do desemprego e nas quebras de empresas. Aliado ao plano, o presidente imprimia uma série de atitudes características de sua personalidade, que ficou conhecida como o "jeito Collor de governar".

Era comum se assistir a exibições de Collor fazendo *cooper*, praticando esportes, voando em caças da Força Aérea Brasileira e subindo a rampa do Palácio do Planalto, comportamentos estes que exaltavam suas supostas jovialidade, arrojo, combatividade e modernidade. Todos expressos em sua notória frase "Tenho aquilo roxo". Por trás do jeito Collor, montava-se um esquema de corrupção e tráfico de influência que veio à tona em seu terceiro ano de mandato.

Em reportagem publicada pela revista *Veja*, na sua edição de 13 de maio de 1992, Pedro Collor de Mello acusava o tesoureiro da campanha presidencial de seu irmão, o empresário PC Farias, de articular um esquema de corrupção de tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e cobrança de propina dentro do governo.

O chamado "esquema PC" teria, como beneficiários, integrantes do alto escalão do governo e o próprio presidente. No mês seguinte, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar o caso. Durante o processo investigatório, personagens como Ana Acioli, secretária de Collor, e Francisco Eriberto, seu ex-motorista, prestaram depoimento à comissão confirmando as acusações e dando detalhes do

Um dos expedientes utilizados por PC era abrir contas "fantasmas" para realizar operações de transferência de dinheiro arrecadado com o pagamento de propina e desviado dos cofres públicos para as contas de Ana Acioli. Além disso, gastos da residência oficial de Collor, a Casa da Dinda, eram pagos com dinheiro de empresas de PC Farias.

Aprovado por 16 votos a 5, o relatório final da comissão constatou, também, que as contas de Collor e PC não haviam sido incluídas no confisco de 1990. Foi pedido, então, o *impeachment* do presidente.

Em agosto, durante os trabalhos da comissão, a população brasileira começou a sair às ruas para pedir o *impeachment*. Com cada vez mais adeptos, os protestos tiveram, como protagonista, a juventude, que pintou no rosto o "Fora Collor" (com um "I" verde e o outro amarelo) e o "*Impeachment Já*": era o movimento dos "caras-pintadas".

O presidente da Câmara dos Deputados Ibsen Pinheiro, dá início à votação do pedido de *impeachment*. Em votação aberta, após tentativa de manobra do presidente para uma sessão secreta, os deputados votaram pela abertura de processo de impeachment de Collor. Foram 441 votos a favor (eram necessários 336), 38 contra, 23 ausências e uma abstenção.

Collor renunciou ao cargo, mas, com o processo já aberto, teve seus direitos políticos suspensos por oito anos, até 2000.

## 15.2. Linha do Tempo

Maio de 1992 - O irmão de Fernando Collor, Pedro Collor, acusa PC Farias de ser o "testa de ferro" do presidente.

1º de junho de 1992 - O Congresso Nacional instala uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar os negócios de PC Farias no governo Collor.

4 de junho de 1992 - O irmão de Collor, Pedro, depõe à comissão e acusa PC Farias de montar uma rede de tráfico de influência no governo, com a conivência do presidente.

Julho de 1992 - O motorista de Collor, Eriberto França, vai ao Congresso e confirma os depósitos de PC Farias para a secretária do presidente, Ana Acioli. No mesmo mês, ele declara à revista IstoÉ que PC Farias pagava as contas da Casa da Dinda.

3 de agosto de 1992 - O ex-secretário de imprensa da presidência, Pedro Luís Rodrigues, avisa que não pretende se despedir de Collor ao

deixar o governo. A executiva nacional do Partido dos Trabalhadores decide promover uma série de comícios no país pela aprovação do *impeachment*.

4 de agosto de 1992 - O ex-ministro da educação José Goldemberg declara que foi "enganado e burlado" por Collor.

5 de agosto de 1992 - O governo decide que o prazo ideal para enfrentar a oposição na votação do *impeachment* será depois das eleições de 3 de outubro.

15 de agosto de 1992 - Collor anuncia em cadeia nacional de rádio e tevê a devolução da última parcela de cruzados novos bloqueados e do empréstimo compulsório cobrado no governo Sarney.

16 de agosto de 1992 - O preto domina na guerra das cores proposta pelo presidente. A Ordem dos Advogados do Brasil decide que a entidade pedirá o *impeachment* de Collor quando o relatório da comissão ficar pronto.

21 de agosto de 1992 - A comissão confirma que a reforma na Casa da Dinda foi paga pela Brasil Jet. Cerca de 40 000 estudantes cariocas, convocados pela União Nacional dos Estudantes, pediram o *impeachment* de Collor. O jornal norte-americano *The New York Times* comenta em editorial a situação política do Brasil sob o título "Lágrima pelo Brasil".

22 de agosto de 1992 - Telefonemas anônimos afirmam que há bombas no auditório Petrônio Portella, do Senado, onde será apresentado o relatório da comissão. O senador Amir Lando (Partido do Movimento Democrático Brasileiro-Rondônia) encontra um vírus no computador no qual redigia o relatório da comissão.

24 de agosto de 1992 - A comissão conclui que Collor desonrou a presidência e tem ligações com o Esquema PC.

25 de agosto de 1992 - Multidões vão às ruas das capitais do país exigir a renúncia de Collor. Os ministros divulgam nota afirmando que vão permanecer para garantir a governabilidade. O ministro da justiça Célio Borja enfatiza que não é uma manifestação de solidariedade ao presidente. Collor fala sobre a crise para uma emissora de tevê argentina. Garante que



seu mandato não corre risco e analisa as manifestações de rua como fatos provocados pela campanha eleitoral.

26 de agosto de 1992 - Depois de 85 dias de trabalho da comissão, o senador Amir Lando conclui seu relatório, que incrimina Collor. O texto é aprovado na comissão por 16 a favor e 5 contra.

Setembro de 1992 - A primeira-dama Rosane Collor é indiciada por irregularidades na LBA. O procurador-geral da República, Aristides Junqueira, aponta envolvimento em crimes.

1 de setembro de 1992 - Em meio a uma onda de manifestações por todo o país, os presidentes da Associação Brasileira de Imprensa, Barbosa Lima Sobrinho, e da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcello Lavenière, apresentam à Câmara o pedido de *impeachment* de Collor.

29 de setembro de 1992 - A Câmara dos Deputados vota a favor da abertura do processo de *impeachment* de Collor por 441 votos a favor e 33 contra.

1º de outubro de 1992 - O processo de *impeachment* é instaurado no Senado.

2 de outubro de 1992 - Collor é afastado da Presidência até o Senado concluir o processo de *impeachment*. O vice-presidente Itamar Franco assume provisoriamente o governo e começa a escolher sua equipe ministerial.

29 de dezembro de 1992 - Começa o julgamento de Collor no Senado. O presidente renuncia por meio de uma carta lida pelo advogado Moura Rocha no Senado, para evitar o *impeachment*.

30 de dezembro de 1992 - Por 76 votos a favor e 3 contra, o Presidente Fernando Collor de Mello é condenado à perda do mandato e à inelegibilidade por oito anos.

### **15.3. Processo na Justiça**

O Presidente Fernando Collor de Mello ingressou no Superior Tribunal de Justiça visando a reaver os seus direitos políticos, preservados,

conforme argumentou, pelo fato de que sua renúncia ocorreu antes de aberta a sessão que decidiu pela condenação. Mas, em dezembro de 1993, esse tribunal manteve-o inelegível e inapto ao exercício de cargos e funções públicas por entender que a renúncia apresentada à undécima hora não passara de um "ardil jurídico". Entretanto, em julgamento realizado um ano depois, o Supremo Tribunal Federal arquivou o processo contra Collor e PC Farias, acusados do crime de corrupção passiva (placar de 5 a 3). Porém, Collor manteve-se inelegível, tendo seu pedido para concorrer nas eleições de 1998 rejeitado pelo STF. Na ação penal 307, em 1994, Collor foi julgado com mais oito pessoas (entre os quais PC Farias, seu então tesoureiro) pelos crimes de corrupção passiva, corrupção ativa, supressão de documentos e falsidade ideológica.

O Presidente Fernando Collor respondeu pelo crime de corrupção passiva (quando funcionário público recebe vantagem indevida) por ter, supostamente, se beneficiado do cargo de presidente da república. Na acusação, a Procuradoria-Geral da República afirmou que o ex-presidente utilizara contas fantasmas para receber, diretamente de empresas ligadas a PC Farias, 4 724 593,99 dólares estadunidenses. Collor argumentou que o dinheiro era fruto de restos de gastos de campanha. Depois, disse que os recursos haviam sido obtidos através de um empréstimo no Uruguai.

O Supremo Tribunal Federal absolveu Collor das acusações de corrupção baseando-se numa tecnicidade, citando falta de provas que o ligassem ao esquema de PC Farias. Uma evidência considerada como crucial foi desconsiderada pelo tribunal após ter sido classificada como obtida ilegalmente, durante uma busca e apreensão policial sem mandado ou pedido judicial de interceptação telefônica: uma gravação de conversa telefônica e disquetes de computador pessoais de PC. Outras evidências coletadas a partir das informações extraídas dos arquivos armazenados no computador de PC também foram anuladas, após a equipe jurídica de Collor invocar, com sucesso, a doutrina dos frutos da árvore envenenada.

Outro problema na acusação do Procurador-Geral da República na época, Aristides Junqueira, estava relacionada à falta de um "ato de ofício" perpetrado pelo ex-presidente. Na prática, o entendimento dos ministros é que

esse crime somente poderia ser configurado na época quando houvesse a comprovação de antecipação, omissão ou retardamento de ato funcional em virtude de uma vantagem recebida. Nos autos, isso não ficou devidamente comprovado.

## **16. IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA VANNA ROUSSEFF**

O impeachment da Presidente Dilma Vanna Rousseff consistiu em uma questão processual aberta com vistas ao impedimento da continuidade do mandato de Dilma Rousseff como a Presidente da República do Brasil. O processo iniciou-se com a aceitação, em 2 de dezembro de 2015, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de denúncia por crime de responsabilidade oferecida pelo procurador de justiça aposentado Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, e se encerrou no dia 31 de agosto de 2016, resultando na destituição de Dilma do cargo. Assim, Dilma Rousseff tornou-se o segundo Presidente da República a sofrer *impeachment* no Brasil, sendo Fernando Collor o primeiro em 1992.

As acusações versaram sobre desrespeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa por parte da presidente, além de lançarem suspeitas de envolvimento da mesma em atos de corrupção na Petrobras, que eram objeto de investigação pela Polícia Federal, no âmbito da Operação Lava Jato. Havia, no entanto, juristas que contestavam a denúncia dos três advogados, afirmando que as chamadas "pedaladas fiscais" não caracterizaram improbidade administrativa e que não existia qualquer prova de envolvimento da presidente em crime doloso que pudesse justificar o *impeachment*. A partir da aceitação do pedido, formou-se uma comissão especial na Câmara dos Deputados, a fim de decidir sobre a sua admissibilidade. O roteiro começou com os depoimentos dos autores do pedido e teve seguimento com a apresentação da defesa de Dilma. Enquanto isso, manifestações de rua contra e a favor do impedimento ocorriam periodicamente em todo o país.

O relatório da comissão foi favorável ao impedimento da presidente Dilma: 38 deputados aprovaram o relatório e 27 se manifestaram contrários.

Em 17 de abril, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o relatório com 367 votos favoráveis e 137 contrários. O parecer da Câmara foi imediatamente enviado ao Senado, que também formou a sua comissão especial de admissibilidade, cujo relatório foi aprovado por 15 votos favoráveis e 5 contrários. Em 12 de maio o Senado aprovou, por 55 votos a 22, a abertura do processo, afastando Dilma da presidência até que o processo fosse concluído. Em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff perdeu o cargo de Presidente da República, após três meses de tramitação do processo iniciado no Senado, que culminou com uma votação em plenário, resultando em 61 votos a favor e 20 contra o impedimento.

### **16.1. Pedaladas fiscais e corrupção na Petrobrás**

As pedaladas fiscais são um termo usado pela mídia para descrever uma manobra contábil do governo, que serviu para passar a impressão de que ele arrecadava mais do que gastava, enquanto a realidade era exatamente o contrário. O governo não estava pagando os bancos públicos e privados que financiavam programas sociais como o Bolsa Família. Então, para que os beneficiários não deixassem de receber, os bancos arcavam com as despesas sozinhos, sem receberem a compensação governamental. Entretanto, o Tribunal de Contas da União, em decisão unânime, considerou essa operação um empréstimo dos bancos, não pago pelo governo, e que feria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Embora o TCU seja um órgão auxiliar do Legislativo e não tenha poderes para condenar o chefe do Executivo, ele oferece um parecer prévio, que pode ou não ser acatado pelo Congresso Nacional, abrindo até mesmo a possibilidade de um processo de impedimento da Presidente da República.

Havia também o esquema de corrupção na Petrobras. Era uma operação ilegal, com desvio de dinheiro da estatal para empresas e políticos, funcionando como um esquema de propinase também como um provável abastecimento de campanhas da presidente Dilma. No total, foram acusados cinquenta políticos de seis partidos e dez empresas, das quais a mais importante foi a Odebrecht. O juiz federal do Paraná — onde a operação teve início — Sérgio Moro, especialista em crimes financeiros, ficou responsável pelos processos que não envolveram políticos, pois estes possuem foro

especial por prerrogativa de função e devem ser investigados no Supremo Tribunal Federal (STF). A investigação ficou conhecida como Operação Lava Jato e contou com várias delações premiadas para chegar a nomes como Eduardo Cunha. Contudo, a presidente Dilma Rousseff não era alvo de acusações formais nessa operação.

A presidente Dilma e o vice-presidente Michel Temer foram reeleitos, no segundo turno da eleição de 2014, com 51,64% dos votos válidos, sendo esta a eleição presidencial mais acirrada da história do país. Após ter sido empossada em 1º de janeiro de 2015, Dilma iniciou seu segundo mandato enfraquecida, graças principalmente às crises econômica e política, o que a levou a atingir 9% de aprovação em uma pesquisa do Ibope realizada em julho daquele ano, o mais baixo índice de aprovação para um Presidente da República. Além disso, segundo pesquisas conduzidas por institutos independentes, a maioria da população apoiava a abertura do processo ou até mesmo o impedimento da presidente. Desde 15 de março de 2015, diversos protestos reuniram centenas de milhares de pessoas em todo o país para pedir, entre outras demandas, o *impeachment* ou a renúncia da presidente.

Contudo, a complexidade política do processo ia além da violação da lei orçamentária. O Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, era investigado na Operação Lava Jato, sob denúncias de ter recebido propinas da Petrobras e de manter contas secretas na Suíça. Consequentemente, Cunha corria o risco de perder o seu mandato, pois o Conselho de Ética da Câmara movia um processo contra ele. Surgiram boatos sobre tentativas de acordo entre o deputado e os petistas, a fim de encerrar esse processo, os quais ele desmentia vigorosamente. Quando os petistas anunciaram o seu apoio à perda do mandato de Cunha no Conselho de Ética, ele teria aceitado o pedido de *impeachment* como instrumento de chantagem.

Por sua vez, a Presidente Dilma negou tentativas de acordo para salvar Cunha e se livrar do *impeachment*, assim como acordos para interferir no Conselho de Ética em troca da aprovação da volta da CPMF, que era outra grande necessidade do governo. Nas palavras dela, em entrevista coletiva no mesmo dia da aceitação do pedido: "Eu jamais aceitaria ou concordaria com quaisquer tipos de barganha, muito menos aquelas que atentam contra o livre

funcionamento das instituições democráticas do meu país, bloqueiam a Justiça ou ofendam os princípios morais e éticos que devem governar a vida pública".

Após o pronunciamento da presidente, Cunha afirmou que ela mentiu à nação quando disse que não participaria de qualquer barganha e que o governo tinha muito que explicar à sociedade. O deputado reiterou que não tinha conhecimento de negociações, que não atendeu o telefonema do ministro Jaques Wagner (que seria o intermediário), que seus aliados não estavam negociando a salvação de seu mandato e que se recusou a aceitar a proposta do governo quando teve conhecimento desta. Declarando-se adversário do Partido dos Trabalhadores, ele disse que preferia não ter os três votos do partido no Conselho de Ética.

### **16.3. Processo na Câmara dos Deputados**

Até setembro de 2015, houve 37 pedidos de *impeachment* protocolados na Câmara dos Deputados contra a Presidente Dilma Rousseff, mas o presidente da Casa acolheu apenas o pedido redigido por Hélio Bicudo e pelos advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal. Os movimentos sociais *pró-impeachment* decidiram aderir ao requerimento de Bicudo, que contou também com o apoio de parlamentares e da sociedade civil, a qual organizou um abaixo-assinado em apoio ao *impeachment* da Presidente da República.

Os advogados tentaram, no documento apresentado à Câmara, associar Dilma à Operação Lava Jato, à omissão em casos de corrupção, à investigação de tráfico de influência contra o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva e às pedaladas fiscais. Além disso, contribuíram para sustentar o pedido os seis decretos assinados pela presidente no exercício financeiro de 2015, em desacordo com a lei de diretrizes orçamentárias, e que foram publicados sem a autorização do Congresso Nacional.

Para justificar a sua decisão, Cunha declarou que proferiu a mesma com o acolhimento da denúncia dos juristas e que o pedido de impedimento assim aberto acusava a edição de decretos editados em descumprimento com a lei. Consequentemente, mesmo a votação do PLN 5 não supriria essa

irregularidade. Em resposta à abertura do processo, Dilma afirmou que os argumentos apresentados pelos juristas eram inconsistentes e improcedentes e que ela não havia praticado nenhum ato ilícito.

#### **16.4. Decretos sem autorização**

Segundo o pedido, a Presidente Dilma fez editar, nos anos de 2014 e 2015, uma série de decretos que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muito elevados, sem a autorização do Congresso Nacional, na ordem de R\$ 18,4 bilhões. Segundo os autores, Dilma tinha conhecimento de que a meta de *superavit* primário prevista na lei de diretrizes orçamentárias não estava sendo cumprida desde 2014, pois foi o próprio governo quem apresentou o projeto de lei pedindo a revisão da meta, uma confissão, do ponto de vista deles, de que a meta não estava e não seria cumprida. Mas, mesmo assim, expediu os decretos sem a autorização prévia do Legislativo.

Então, conforme o texto do pedido, era clara a realização de crime de responsabilidade no caso em vista, diante da literalidade dos artigos supracitados, pois houve uma efetiva realização de abertura e operação de crédito, além de contração de empréstimo sem a observância da lei. O documento alegava que, além do fato ocorrido no ano de 2014, a mesma conduta da denunciada foi praticada no ano de 2015. Segundo os juristas, os decretos de 2015 exibiam um *superavit* artificial, pois já se sabia que a lei de diretrizes orçamentárias não seria cumprida. Naquele contexto, houve uma revisão da meta fiscal por projeto de lei. A conclusão dos juristas foi que, sendo idênticas as condutas nos anos de 2014 e 2015, era inegável que a infringência às leis orçamentárias era patente, contumaz e reiterada.

#### **16.5. Julgamento**

Em 10 de agosto, a acusação apresentou o chamado libelo acusatório, que continha as acusações finais contra a presidente Dilma. Embora houvesse o prazo de 48 horas para apresentar esse documento, os juristas responsáveis pelo pedido de impedimento se anteciparam para acelerar o julgamento. Além

disso, Miguel Reale Júnior informou que a acusação iria abrir mão de três das seis testemunhas a que teria direito no processo e sinalizou que, no dia do julgamento final, poderia até dispensar outras. A defesa também escalou as suas testemunhas, as mesmas que já haviam sido ouvidas pela comissão especial. Após a entrega das peças acusatória e defensiva, Lewandowski marcou para o dia 25 de agosto de 2016 o julgamento final do processo de *impeachment*. Em 12 de agosto, Cardozo entregou a defesa de Dilma, como uma resposta ao libelo, e foi definido o cronograma do julgamento, que se estenderia do dia 25 ao dia 30, podendo contar com o comparecimento da presidente.

Em 25 de agosto, a etapa final teve início com uma tumultuada sessão que se estendeu da manhã da quinta-feira até o começo da madrugada do dia seguinte, consistindo apenas de inquirição de testemunhas. Em 27 de agosto, Nelson Barbosa usou mais uma vez o argumento de que os decretos de crédito suplementar foram emitidos de acordo com a lei e que a mudança de entendimento do Tribunal de Contas da União não poderia ser usada de forma retroativa para condenar a presidente afastada. Ele também contestou a caracterização das pedaladas como operações de crédito, citando documentos do próprio TCU e de outros órgãos oficiais. Portanto, do seu ponto de vista, não se poderia falar em crime de responsabilidade.

Em 29 de agosto, Dilma compareceu ao Senado para se defender pessoalmente. Ela afirmou que não cometeu crimes de responsabilidade e que era vítima de um golpe de Estado. Disse também que só o povo pode afastar um presidente pelo que ela chamou de "conjunto da obra", visto que o presidencialismo não prevê a destituição do presidente quando este perde a maioria no Congresso. O discurso se estendeu das 9h53min às 10h39min. Seu conteúdo incluiu: referências à tortura sofrida durante a ditadura militar; sua convicção na democracia; a suposta ilegitimidade de Temer, a quem chamou de "usurpador"; a condição de "golpe" do processo de impedimento; e o medo de uma ruptura democrática no país. Dilma asseverou que não estava em jogo o seu mandato, mas sim as conquistas sociais dos últimos treze anos e atribuiu a Cunha a autoria do assim considerado golpe. Ela finalizou pedindo aos



senadores que votassem pela democracia, esquecendo seus sentimentos pessoais.

A sessão continuou com respostas da presidente às perguntas dos 48 senadores inscritos. Sobre os decretos, ela respondeu que eles não descumpriam a legislação, pois a necessária autorização do Congresso já estava contida na lei orçamentária. Segundo Dilma, o entendimento de que a prática seria um tipo ilegal de operação de crédito só foi fixado pelo TCU no final de 2015 e os atrasos aos bancos já ocorriam em governos anteriores. Ela também afirmou que o Plano Safra do Banco do Brasil não era administrado diretamente por ela, o que excluiria a possibilidade de ser condenada pelas "pedaladas fiscais". Ao ser confrontada por senadores com o argumento de que o seu governo agravou a crise econômica, Dilma mencionou os impactos da crise internacional no país e disse ter feito "o impossível" para que os efeitos negativos não fossem sentidos no Brasil. A respeito da Petrobras, ela rebateu as críticas de que o seu governo teria destruído a empresa e afirmou que os investimentos em pesquisa e produção no pré-sal, na verdade, resgataram a estatal.

No dia 30 de agosto, houve debates dos advogados de defesa e acusação, além de discursos dos senadores; 43 fizeram discursos favoráveis ao *impeachment* e dezessete fizeram discursos contrários a ele. Em 31 de agosto, quarta-feira, o plenário do Senado condenou Dilma Rousseff à perda de seu cargo por 61 votos a 20, sob a acusação de ter cometido crime de responsabilidade fiscal. Houve uma segunda votação para decidir se Dilma deveria perder seus direitos políticos, com placar de 42 votos favoráveis e 36 desfavoráveis. Como houve três abstenções e seriam necessários 54 votos a favor, conseqüentemente ela não perdeu os direitos e ainda poderia se candidatar a cargos públicos. A condenação ocorreu após seis dias de julgamento no Senado, contando-se no total sete votações, desde 11 de abril de 2016, quando a Câmara aprovou o parecer da comissão especial.

## **17.DIFERENÇAS ENTRE O IMPEACHMENT DE COLLOR E DILMA**

O andamento do processo de impeachment da Presidente Dilma nos faz lembrar quase que automaticamente do episódio do impeachment de

Collor, afinal esse foi o único caso em que esse instrumento constitucional foi usado na história do nosso país .As semelhanças e diferenças entre os casos desses dois presidentes podem nos ajudar a entender como Dilma podem ou não se livrar do afastamento do cargo. Vamos ver alguns fatores muito importantes para o impeachment de Collor:

### **17.1.Situação econômica do país**

**Presidente Collor:** O Brasil começou a década de 90 ainda sem ter superado as inúmeras crises da década anterior(conhecida como década perdida), quando alcançamos níveis estratosféricos de inflação, mesmo em meio à agnação econômica,além de problemas enormes com a dívida externa. Os planos econômicos criados para tentar frear a inflação e trazer estabilidade à moeda fracassaram.Assumindo a presidência com a imagem de um líder jovem e ousado, Collor resolveu arriscar para atacar a questão inflacionária. Para isso, tomou uma decisão que muito provavelmente selou seu destino:confiscou a poupança de praticamente toda a população. Esse ato usado revelou-se completamente ineficaz, já que a inflação continuou a subir da mesma maneira com a diferença de que agora o povo não tinha acesso a suas economias.

**Presidente Dilma:** A presidente Dilma não tomou nenhum ato que tenha chocado os brasileiros da mesma forma que o confisco da poupança por Collor. Mas isso não significa que a economia brasileira tenha ido bem durante seu governo. Muitas medidas de Dilma foram duramente criticadas – como manter as taxas de juros artificialmente baixas, no início do governo; a redução das tarifas de energia; a política de desoneração das indústrias; empréstimo subsidiado a grandes empresas via NDES, medidas que teriam pressionado as contas públicas, levando à necessidade de criar um ajuste fiscal e retirando a confiança dos investidores e consumidores no país. Como consequência, veio a recessão acompanhada de inflação, dólar alto, desemprego crescente e dificuldades em fechar o superávit primário

A fraca gestão econômica de Collor pesou definitivamente contra ele. Esse fator também pesa contra Dilma.

## 17.2. Popularidade

**Presidente Collor:** as medidas econômicas impopulares (e também visivelmente fracassadas) que tomou foram suficientes para que o apoio expressado nas urnas se dissipasse. O presidente viu crescer sua rejeição entre eleitores ao longo de seu mandato e em 1992, ano em que foi cassado no Congresso, encarou mega protestos no Brasil inteiro, sem que houvesse uma contrapartida de apoiadores. As manifestações populares apenas ajudaram a aumentar a sensação de que Collor não tinha como continuar no poder. Em seu pior momento, Collor era aprovado por apenas 9% da população, enquanto era reprovado por 68%, segundo o Instituto Datafolha.

**Presidente Dilma:** Também convive com manifestações contra o seu governo desde o início do segundo mandato. Os protestos do último 13 de março já entraram para a história como as maiores já registradas no país (maiores até do que os das Diretas Já, nos anos 1980). As pesquisas de aprovação também registram resultados extremamente negativos, piores até que os de Collor:

A Presidente Dilma chegou a ser rejeitada por 71% da população, enquanto era aprovada por apenas 8% (novamente, dados do Datafolha). A grande diferença em relação ao caso de Collor, porém, é que Dilma recebeu um apoio significativo das ruas. Poucos dias após os protestos de 13 de março, foi a vez de manifestações pró-governo reunir centenas de milhares de pessoas. Fenômeno semelhante não foi observado no governo Collor. O que se mostra aqui é que a saída de Dilma não é unanimidade, como foi no caso do Presidente Collor, o que é um ponto a favor para Dilma.

## 17.3. Apoio no Congresso

**Presidente Collor:** governou com pouco apoio do Congresso. No início, até tinha aliados dentro de partidos importantes, como PFL, PDS, PTB e PL. Mas quando a ideia de seu impeachment surgiu, em meio à comoção popular causada pela revelação de fatos comprometedores, poucos parlamentares se opuseram: as únicas lideranças expressivas que ficaram ao seu lado foram Leonel Brizola e Antônio Carlos Magalhães. No plenário da

Câmara, a derrota foi esmagadora: 440 votos a favor do impeachment, apenas 38 contra e mais 23 ausências.

**Presidente Dilma:** até pouco tempo atrás, a presidente contava com uma ampla base aliada no Congresso, que segundo estimativas incluía mais de 300 deputados na Câmara. Seu partido, o PT, ainda possuía segunda maior bancada do Congresso. Por outro lado, conforme o dia da votação do impeachment no plenário da Câmara se aproxima, esse apoio declina cada vez mais, com o desembarque de grandes partidos, como o PMDB, o PP e o PSD. O fato é que Dilma teve mais condições para negociar apoio no Congresso do que Collor. Apesar de projeções favoráveis ao impeachment, a disputa no domingo ainda está em aberto: o governo ainda tenta negociar com deputados até o último momento, inclusive abordando indecisos individualmente.

#### 17.4. Sociedade Civil Organizada

**Presidente Collor:** Mais um sinal do isolamento político de Fernando Collor quando estava na presidência, a sociedade civil organizada (movimentos sociais, movimentos estudantis, sindicatos e entidades de classe) viraram as costas para o presidente nos momentos decisivos daquele processo. Os grandes protestos contra o então presidente realizados em 1992 foram organizados pela União Nacional dos Estudantes (UNE).

**Presidente Dilma:** possui maior respaldo dos movimentos sociais. Se na época de Collor a UNE se colocou contra o presidente, pedindo seu impeachment, desta vez ela e outras entidades importantes, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) se articularam para defender o governo nas ruas. Entretanto, ela também enfrenta a oposição de entidades importantes, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

#### 17.5. Acusações

**Presidente Collor:** em maio de 1992, o então presidente foi surpreendido por uma reportagem da revista. Veja em que seu próprio irmão

revelava a participação do ex-presidente em um esquema que contava com a ajuda de PC Farias seu tesoureiro de campanha. A Comissão Parlamentar de Inquérito que investigava o caso também comprovou que um Fiat Elba havia sido comprado à ex-primeira dama com um cheque de uma conta fantasma de PC Farias. Tais acusações apenas aceleraram a saída de Collor do poder, que teve a abertura do processo de impeachment aceita pela Câmara em setembro de 1992.

**Presidente Dilma:** ao contrário de Collor, Dilma não está implicada diretamente em nenhuma denúncia de corrupção em benefício pessoal. Os crimes de responsabilidade que constam em seu pedido de impeachment são de natureza orçamentária, como as famigeradas pedaladas fiscais e os decretos que abrem crédito suplementar (em tese, acusa-se, deveriam ter tido aprovação prévia do Congresso). Como já vimos em outro posto, no entanto, os crimes de responsabilidade são vários e bastante amplos, e não necessariamente precisam envolver o favorecimento pessoal do presidente.

## **18. CONCLUSÃO**

O objetivo deste trabalho foi explicar que o Impeachment, comprovada todas as acusações, é um processo legítimo que está em nossa Constituição, e para que quem é contra ou a favor entenda antes de manifestar sua opinião.

## 19. ANEXOS

### 19.1. PROTESTOS IMPEACHMENT DO PRESIDENTE FERNANDO COLLOR



FONTE [agcar.party](http://agcar.party)



FONTE [descobrinoverdades.blogspot.com](http://descobrinoverdades.blogspot.com)

### 19.2. IMPEACHMENT DA PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF



FONTE [blog do welbi](http://blog do welbi)

### 19.3. PRESIDENTE FERNANDO COLLOR E PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF



FONTE [visaonoticias.com](http://visaonoticias.com)

## 20. Bibliografia

Sergio Resende de Barros

Livro Impeachment à Brasileira-Antonio Riccitelli

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Crime Político e Terrorismo: alguns aspectos. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/021/21bandeira.htm>. Acesso em: 07 abr. 2010.

DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. São Paulo: Nova Cultural, 1992.

DIMOULIS, Dimitri. Coord. Geral. Dicionário de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007.

JESUS, Damásio de. Ação Penal sem Crime. Disponível em: [http://www.damasio.com.br/?page\\_name=art\\_006\\_2000&category\\_id=36](http://www.damasio.com.br/?page_name=art_006_2000&category_id=36).

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. Parte Geral. 6 ed. Niterói: Impetus, 2006, p.55.

MORAES, Alexandre. Direito constitucional. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. Curso de Processo Penal. 10 eds. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008.

SILVA, José Afonso – Comentário Contextual à Constituição. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEMER, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRECO, Rogério. Curso de Direito Penal. Parte Geral. 6 ed. Niterói: 2006, p.55.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Crime Político e Terrorismo: alguns aspectos. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/021/21bandeira.htm>. Acesso em: 03/05/2010.

STF - Ext 855 / República do Chile Relator (a): Min. Celso de Mello - Pleno. Julgamento: 26/08/2004 - Publicação - DJ 01-07-2005.

Ext 694 / IT – Itália – Extradicação - Relator: Min. Sydney Sanches - Julgamento: 13/02/1997 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 22-08-1997

Ext 700 / RFA - República Federal da Alemanha – Extradicação - Relator (a): Min. Octavio Gallotti - Julgamento: 04/03/1998 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação DJ 05-11-1999 PP-00003

Um por todos: OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. Curso de Processo Penal. 10 eds. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008, ps. 107-108.

DIMOULIS, Dimitri. Ps. 95/99.

DA SILVA, José Afonso. Ps. 490-493.



ADI 2050 / RO - Julgamento: 03/03/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno  
Publicação - DJ 02-04.

TEMER, Michel, p. 163.

JESUS, Damásio de. Ação Penal sem Crime. Disponível em:  
[http://www.damasio.com.br/?page\\_name=art\\_006\\_2000&category\\_id=36](http://www.damasio.com.br/?page_name=art_006_2000&category_id=36).

Rcl 2138 / DF - Distrito Federal - Reclamação - Relator: Min. Nelson Jobim  
Relator p/ Acórdão: Min. Gilmar Mendes (art.38,IV,b, do RISTF) - Julgamento:  
13/06/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

### Referências

---

Biblioteca, Presidência da República,

Terra

OAB SBC. 23 de março de 2007.

O Globo (Globo

Folha (UOL.

STF

Conjur,2008-jul-9

Último segundo (iG), 2012-7-14,

Fernando Afonso Collor de Mello(2007)

Brasília: Seed, p. 14

Marcos Fever –Desembargador TJ/RJ - Conselheiro do CNJ

