



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

GUILHERME LEMOS DE CASTRO

**O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIME DE
RESPONSABILIDADE: UM ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS
DO *IMPEACHMENT***

FORTALEZA
2016

GUILHERME LEMOS DE CASTRO

O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIME DE
RESPONSABILIDADE: UM ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS
DO *IMPEACHMENT*

Monografia submetida a Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. M.Sc. Álisson José Maia Melo.

FORTALEZA

2016

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C351j Castro, Guilherme Lemos de.
O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIME DE
RESPONSABILIDADE : UM ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS DO
IMPEACHMENT / Guilherme Lemos de Castro. – 2016.
59 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará,
Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2016.
Orientação: Prof. Me. ÁLISSON JOSÉ MAIA MELO.

1. Constitucional. 2. Impeachment. 3. Crimes de Responsabilidade. I. Título.

CDD 340

GUILHERME LEMOS DE CASTRO

O JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA POR CRIME DE
RESPONSABILIDADE: UM ESTUDO DOS ASPECTOS JURÍDICOS E POLÍTICOS
DO *IMPEACHMENT*

Monografia submetida a Coordenação do
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como
requisito parcial para a obtenção do grau
de bacharel em Direito.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. M.Sc. Álisson José Maia Melo (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. William Paiva Marques Júnior
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando André Viana Garrido
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

A meus pais, Gomes e Francisca; a minha
irmã, Gabriela; e, a minha amada
Fernanda.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pelas bênçãos em minha vida, pela saúde que não me falta, pelas pessoas maravilhosas que colocou no meu caminho, pelas oportunidades de crescimento que me tem proporcionado. Concluir o curso de Direito na Universidade Federal do Ceará é um sonho que alimentei durante a adolescência, e, nestes dias, este sonho está se concretizando, também, graças a pessoas maravilhosas que Deus colocou em minha vida, sendo algumas adiante citadas.

A minha família, com um carinho especial aos meus pais, por terem abdicado de muitos dos seus desejos em função da educação de seus dois filhos. A meu pai, por ter me ensinado sempre a colocar a honestidade na frente das minhas escolhas, assim como me motivou a buscar sempre ser o melhor que posso ser. A minha mãe, por ser a maior fonte de amor, sendo exemplo de fé e perseverança no enfrentamento de nossos desafios. Mas também, à minha irmã Gabriela, com quem tive o prazer de dividir momentos maravilhosos desde a infância até hoje.

A minha amada companheira Fernanda, mais uma dádiva de Deus em minha vida. De me conhecer tão bem, chego a duvidar que estamos juntos há apenas 5 anos. Agradeço por todo o apoio dedicado, em especial, nos momentos felizes e nos não tão bons que pude experimentar na Faculdade de Direito. Um grande homem tem ao seu lado uma grande mulher, tenho a satisfação de reconhecer que a minha tem contribuído decisivamente para o meu crescimento pessoal e profissional. E as felicitações são extensíveis aos seus pais, Seu Belém e Dona Pedrina, a quem nutro grande carinho e sou muito grato por seus esforços em estarem sempre dispostos a me apoiarem sempre no que preciso.

Agradeço a todos os professores com quem tive a oportunidade de aprender, não somente nessa faculdade, mas durante toda a vida escolar. Em especial, ao meu orientador Álisson Melo, sempre paciente e compreensível com os deslizes na preparação deste trabalho; ao Professor William Marques, exemplo a ser seguido no magistério, sempre solícito no atendimento dos alunos; e, ao Professor Bráulio Gonçalves, que me orientava nas épocas escolares sobre o quanto poderia ser mais interessante escolher Direito, ao invés de Engenharia.

Aos amigos da 2ª e 3ª Varas de Maranguape e Promotorias de Maranguape, locais onde pude conhecer pessoas bastante interessantes e que com

certeza acrescentaram a minha formação profissional. Em especial, ao colega Jamiesson, com quem tive debates enriquecedores, muitas vezes sobre o tema deste trabalho.

Aos meus amigos de faculdade, Eduardo, Obara, Oscar, Tibério e Valann com quem tive o prazer de dividir grandes momentos de alegria durante os últimos anos, desde as conversas em frente à Xerox do Marcelo aos momentos de “serenidade” antes de cada prova. A caminhada foi mais agradável na companhia de vocês.

Aos meus amigos dos tempos escolares de São José e Lourenço Filho, que os caminhos da vida podem até ter nos distanciados, mas que nunca serão esquecidos, pois fizeram parte de um momento também muito especial, quando o sonho de estar na Universidade Federal do Ceará ainda era improvável, pude contar com a amizade e apoio de vocês, Daniel Nunes, Samuel, Amanda, Carol, Almir, Yago e Leandro, Daniel Moura, Rafael, Leonardo, Gabriel, Nandiara e Danyela.

Por fim, mas igualmente importante, agradeço aos amigos do LEO Clube de Maranguape: Carla, Deborah, John, Jorgelino, Milena, Priscila, Renata, Irlas, Matheus e Adrya; com quem tenho aprendido o quanto é enriquecedor fazer algo para melhorar o mundo em que vivemos.

“A vitória de um homem às vezes se esconde num gesto forte que só ele pode ver.”

Marcelo Falcão

RESUMO

Analisa-se o instituto do *impeachment*, instrumento constitucional que busca prevenir os excessos, em especial, do Presidente da República, impondo-o um julgamento por graves infrações administrativas, crimes de responsabilidade. Trata-se acerca da origem, da natureza jurídica e da evolução no Direito brasileiro, deste instituto que está em evidência em nosso cenário político atual. Após, a demonstração de como se dá o processo de acordo com nosso sistema jurídico. Por fim, abordam-se os dois casos de *impeachment* de nossa história política, os casos do Presidente Fernando Collor e da Presidente Dilma Rousseff, concluindo pela inexistência de elementos que embasem o pedido de destituição da Presidente.

Palavras-chave: Constitucional. *Impeachment*. Crime de Responsabilidade.

ABSTRACT

This paper is a study of the *impeachment* institute constitutional instrument that seeks to prevent excesses, in particular the President, by imposing the judgment for serious administrative infractions, impeachable offenses. Deal about the origin, legal nature and evolution of Brazilian law, this institute is in evidence in our current political landscape. After the demonstration of how to give the process according to our legal system. Finally, we discuss the two cases of *impeachment* of our political history, the cases of President Fernando Collor and current process of then President Dilma Rousseff, concluding the absence of elements that embase the request for dismissal of President.

Keywords: Constitutional. *Impeachment*. Impeachable Offenses.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSI	Programa de Sustentação do Investimento
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 NOÇÕES SOBRE O <i>IMPEACHMENT</i>.....	14
2.1 Conceito	14
2.2 Natureza Jurídica	15
2.3 Origem.....	18
2.4 Evolução no Direito brasileiro.....	21
2.5 O <i>impeachment</i>, o voto de desconfiança e o <i>recall</i> político.....	25
3 O <i>IMPEACHMENT</i> NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	28
3.1 Crime de responsabilidade.....	28
3.2 Procedimentos	31
3.3 A responsabilidade do presidente por atos do primeiro mandato.....	37
3.4 O papel do Poder Judiciário no processo de <i>impeachment</i>	40
4 ANÁLISE CONTEXTURAL DO <i>IMPEACHMENT</i> NA HISTÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA	42
4.1 O <i>impeachment</i> de Fernando Collor.....	42
4.2 O processo contra a presidente Dilma Rousseff.....	43
4.2.1 Pedaladas fiscais	45
4.2.2 Suplementação Orçamentária.....	48
4.3 <i>Impeachment</i> é golpe?.....	50
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Diante das inúmeras manifestações populares na década de 2010, em especial após as eleições presidenciais de 2014, a favor ou contra a gestão da Presidente Dilma, iniciou-se um fervoroso debate acerca dos aspectos procedimentais e políticos do processo de *impeachment*.

Este instituto, em nosso ordenamento jurídico, é regido pela Constituição de 1988, assim como pela Lei nº 1.079/1950. A Constituição prevê que cometido crime de responsabilidade, se admitida a acusação por dois terços da Câmara dos Deputados, o julgamento será submetido ao Supremo Tribunal Federal. Estas infrações administrativas, de acordo com a Carta Magna, serão definidos por lei especial, neste caso, a Lei nº 1.079/1950.

Em resumo, o processo de *impeachment* busca retirar da esfera pública o presidente que tenha atentado contra a Constituição Federal e em face dos princípios descritos nos incisos do artigo 85 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). Os crimes de responsabilidades são definidos pela Lei nº 1.079/1950.

A escolha do tema deu-se em razão da relevância que o assunto tem tido no cenário político deste ano de 2016 e, sobretudo, por se tratar de problema que vem causando bastantes embates tanto no Congresso como também nas ruas, nas universidades e redes sociais, onde fervorosos debates acerca da possibilidade de destituição da Presidente Dilma Rousseff de seu posto tem dividido opiniões da população.

Trata-se de um assunto que merece mais relevo e discussão, uma vez que, principalmente, a definição de crime de responsabilidade tem motivado o questionamento da legalidade do processo.

Dessa forma, discorre-se sobre definição, requisitos, procedimentos que o instituto exige, emitindo, ao final, nossas considerações acerca do processo atual contra a presidente Dilma.

A pesquisa é exploratória, o trabalho se deu por pesquisa bibliográfica e documental, mediante consulta a livros, artigos, legislação e jurisprudência pertinentes a análise do processo de impedimento, a CRFB/88 e a Lei nº 1.079/

1950.

Logo no próximo capítulo, trata-se as noções basilares para o entendimento do *impeachment*, como conceito, natureza jurídica, origem, evolução no direito brasileiro. Por fim, traça-se um paralelo de diferenciação entre o objeto de estudo e outros dois instrumentos, voto de desconfiança e *recall* político.

O capítulo seguinte, aborda-se a forma como se dá o processo conforme nosso atual sistema jurídico, com destaque para as previsões da Constituição de 1988, da Lei 1079/1950, e dos regimentos internos de cada casa parlamentar.

No último, faz-se estudo acerca dos casos de impeachment de nossa história política, o caso do Presidente Fernando Collor e da Presidente Dilma Rousseff.

2 NOÇÕES SOBRE O *IMPEACHMENT*

Inicialmente, tratar-se aqui algumas questões basilares do objeto de estudo: conceito, natureza jurídica e origem do *impeachment*. Além disso, destaca-se a evolução do instituto no ordenamento jurídico brasileiro. Ao final, distingue-se o instituto de mecanismos equivalentes na Teoria Geral do Estado.

2.1 Conceito

Tratando-se o *impeachment*, antes de tudo, de um estrangeirismo para a norma culta portuguesa, a palavra é inglesa e deriva do verbo *to impeach*. Em consulta ao dicionário inglês da Universidade de Cambridge (2016, *online*), em tradução livre, este o define como acusação formal a um agente público por um grave crime relacionado ao seu cargo. A expressão vem do latim *impedimentum*, significa impedir, proibir a entrada com os pés, representando a ideia de não pôr os pés, pode-se traduzir para o português como impedimento.

Alguns autores o entendem como processo, outros o definem como a sanção aplicada ao final do julgamento pelo crime de responsabilidade. José Cretella Júnior (1997, p. 2571) entende se tratar de medida de natureza político-administrativa que objetiva desinvestir todo membro do governo que perdeu a confiança, em virtude de ter praticado algum crime de responsabilidade, nas suas funções públicas. Pontes de Miranda (1967, p. 347) chama de *impeachment* a medida que tem por fito obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las. Walber de Moura Agra (2007, p. 435) constrói o conceito de que é a destituição do mandatário maior da nação, na duração do seu mandato, por ter incidido em crime de responsabilidade ou em crime tipificado em lei penal. Uadi Lammêgo Bulos (2014, p. 1264) acrescenta que é uma prerrogativa institucional do Poder Legislativo que consiste numa sanção de índole político-administrativa, encarregada de destituir, de modo legítimo e constitucional, o Presidente da República.

Para Dirley da Cunha Júnior (2012, p. 1103) o *impeachment*, na verdade, é uma "(...) medida processual de cunho essencialmente político destinada a impedir que determinadas autoridades permaneçam nos seus respectivos cargos públicos, onde a sua ação prejudicaria os interesses do País". Paulo Brossard de Souza Pinto

(1992, p. 76), privilegiou também o aspecto processual em seu conceito, o define como “um instrumento que tem feição política, que é instaurado e julgado segundo critérios de ordem política e tem por finalidade resultados políticos”. Para Sérgio Resende de Barros (2011), *impeachment* também é processo, argumenta que busca apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal, impedindo-o de continuar exercendo suas funções, assim como o exercício de qualquer outro cargo por certo tempo.

Portanto, tem-se que *impeachment* é sanção aplicável ao agente político infrator, mas também pode definir o próprio processo que destitui o poder do agente político, podendo ser utilizado como sinônimo para julgamento por crime de responsabilidade.

2.2 Natureza Jurídica

Quanto à classificação da natureza jurídica, há uma divergência entre os estudiosos do tema. São duas as possibilidades, defende-se o caráter criminal e também o político. Antes, a análise dos fatos que causam dúvidas quanto à natureza do instituto.

A Constituição de 1988 traz em seu artigo 85 como fundamento para o impedimento as condutas que atentem contra a própria Constituição quando diz que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente contra”. (BRASIL, 1988, *online*)

De outra forma, a Lei nº 1.079/1950 que define os crimes de responsabilidade tem uma abordagem diversa, consubstanciando uma natureza política, mas também criminal, pois não veicula apenas uma conduta que atente contra a Constituição, mas uma conduta indesejável e antissocial.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: [...]
5- infringir nos provimentos dos cargos públicos, as normas legais;
6- usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
7- proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo. (BRASIL, 1950, *online*)

Quanto à natureza, a maior parte dos doutrinadores defende o caráter político do instituto. Entre os que defendem essa visão, está José Frederico Marques

(2000, p. 445):

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

Outro argumento surge a partir da delegação do julgamento ao Senado Federal, afastando-se da esfera jurídica. Por isso, Paulo Brossard Pinto (1992, p. 76) já ao definir o *impeachment* sustenta o posicionamento da natureza política:

A definição do *impeachment* vem dando margem a divergências de monta: foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito: e, claro, como instituição *sui generis*. As divergências resultam, talvez, da defectiva terminologia do Direito Constitucional [...], o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos.

Outro defensor da natureza política do *impeachment* é José Cretella Júnior (1992, p. 18) que pondera no sentido de que é político e não criminal, pois se assim fosse o acusado por crime de responsabilidade responderia duas ações distintas, sendo uma movida pelo legislativo e outra pelo Judiciário, mas sabe-se que isso não ocorre, pois para haver o início de um processo judicial, o acusado deve ser condenado pelo legislativo, uma vez que se absolvido no processo de impedimento, não será exposto ao julgamento pelo processo comum.

Para Uadi Lammêgo Bulos (2015, p. 1268), o *impeachment* logra a natureza político-administrativa, pois não busca atingir a pessoa física e seus bens, simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política, a fim de proteger o Estado no presente e no futuro, sendo uma instituição de Direito Constitucional, e não de Direito Penal.

Mais um defensor da natureza jurídica do *impeachment*, André Luiz Costa-Corrêa (2016, p. 199), nos explica que o objetivo maior é a proteção do Estado e que a Constituição pode reservar distintas jurisdições para apreciação do mesmo caso, conforme o ato político cometido também seja manifesto crime comum:

Nesse sentido, o modelo nacional de *impeachment* consubstancia-se mais como um mecanismo de proteção do Estado (e, em especial, da Constituição) e de determinadas Instituições do Estado Democrático de Direito do que de punição do delinquente (agente institucional irresponsável). Razão pela qual o *impeachment* no Brasil consubstancia-se

em um processo político – inclusive, por vezes, estranho ao Poder Judiciário – porque tende a começar e terminar no Parlamento; tanto que o Poder Judiciário não tem competência, inclusive, para reanalisar a denúncia feita à Câmara dos Deputados se o Presidente desta não aceita-la, visto que, neste caso, caberá recurso, exclusivamente, ao Plenário da Câmara dos Deputados [...] o processo de impeachment no Brasil é, portanto, um processo constitucionalmente político. A Constituição estabelece, portanto, uma jurisdição política, distinta da jurisdição criminal, para o processamento do processo de impeachment. É a própria Constituição Federal brasileira que estabelece tal distinção como forma de tentar manter incólume sua própria existência institucional.

Na contramão dos argumentos apresentados, Pontes de Miranda (1967, p. 353), ao comentar a Constituição de 1967, argumenta:

Não há julgamento político dos julgadores: há aplicação de regras de direito material, por corpo político homogêneo ou misto. O que se tem por fito, com o *impeachment* brasileiro, inconfundível com o dos outros Estados, é ao mesmo tempo punir-se o dirigente e dar-se-lhe foro especial durante a permanência do cargo.

Pelo STF, há julgados que defendem ora a vertente criminal:

Entenda-se que a definição de crimes de responsabilidade, imputáveis embora a autoridades estaduais, é matéria de Direito Penal, da competência privativa da União – como tem prevalecido no Tribunal – ou, ao contrário, que sendo matéria de responsabilidade política de mandatários locais, sobre ela possa legislar o Estado-membro – como sustentam autores de tomo – o certo é que estão todos acordes em tratar-se de questão submetida à reserva de lei formal, não podendo ser versada em decreto-legislativo da Assembléia Legislativa. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade 834-0/MT. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 18/02/1999) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1999, *online*)

Em outros momentos privilegia a vertente política:

[...] 9. Natureza do processo de "impeachment", no sistema constitucional brasileiro. Não se trata de processo criminal. Posição do Senado Federal como órgão julgador. [...] 11. Não se cuida, no caso, de pena de natureza criminal. O acórdão do STF, no Mandado de Segurança nº 21.689-1, versou *quaestio juris* de natureza cível e não criminal, não sendo possível impugná-lo por via de revisão criminal, já havendo ocorrido, ademais, a caducidade da ação rescisória, única proponível, desde abril de 1997, a teor do art. 495 do Código de Processo Civil. [...] (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Pleno, Pet 1365 QO. Rel. Min. Néri da Silveira. Julgado em 03/12/1997) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1997, *online*).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2014, p 163) é adepto de uma teoria mista, motivado justamente pelo fato de que uma vez instaurado o processo de impedimento, sendo o acusado declarado culpado e destituído de seu posto, cessarão as garantias constitucionais atreladas ao cargo antes ocupado, ficando à disposição da justiça comum para responder pelos crimes cometidos, entretanto a absolvição impedirá a apuração pelo Poder Judiciário.

Ainda, observa-se o fato de que os denominados crimes de responsabilidade não são essencialmente crimes na forma do Direito Penal brasileiro. Ademais, deve-se observar alguns aspectos acerca das personagens que decidirão acerca do impedimento, os parlamentares.

Ora, os deputados federais e senadores, movidos por suas convicções e interesses, poderão abdicar de um julgamento imparcial, privilegiando os interesses políticos que detêm ou até mesmo seguir orientação partidária previamente estabelecida, tudo isso contra ou a favor do denunciado.

Tal fato agrava-se a partir do ponto em que as decisões tomadas pelos parlamentares não são obrigatoriamente motivadas, são tomadas a partir de um sim ou não, que muitas vezes é atribuído aos familiares, à cidade ou ao Estado de origem, antigos líderes políticos, a Deus, ou mesmo torturadores, como pode-se observar a partir dos dois momentos em que nossos deputados foram acionados para tal juízo, nos casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff. Dessa forma, a condenação pode ocorrer mesmo sem prova concreta do ilícito, podendo ser atribuído a causas externas como insatisfação popular ou forte oposição no Congresso.

Portanto, a consideração da natureza criminal do instituto, gera a aberração que é a existência de um julgamento criminal, que desconsidera importantes princípios constitucionais e processuais penais acima descritos, quais sejam, do juiz natural, da motivação das decisões e do *in dubio pro reo*, por exemplo. Segue-se, por isso, os que entendem o *impeachment* como um instrumento de natureza política.

2.3 Origem

Não é possível precisar quando ocorreu o surgimento do *impeachment*, entretanto os autores não têm dúvidas de que o instituto tem suas origens ligadas aos primórdios dos tempos, desde a existência de patriarcas, chefes de tribos, logo no início das civilizações, que já possuíam seus mecanismos para julgamento daqueles que se mostrassem desonrados quanto ao posto que exerciam, sendo punidos até mesmo com a morte.

O *impeachment* é um instituto derivado de costumes imemoriais. Inicialmente, os crimes eram julgados em reuniões dos membros da tribo ou

do Estado. Após a criação dos tribunais, apenas as infrações de relevante importância pública continuaram a ser submetidas ao *verdictum* de todo corpo de cidadãos, posteriormente, ao Conselho de Anciãos, chefes de família e dos senhores feudais. Em Atenas, o homem que representava algum tipo de risco para a sociedade era condenado, por uma assembleia popular, ao exílio político, ao ostracismo. Em Roma, os acusados de delito capital tinham o direito a um julgamento popular em praça pública. (RICCITELLI, 2006, p. 5)

Este instrumento de controle funcional dos excessos no exercício do poder estatal surgiu na Inglaterra com a finalidade de punir os ministros do rei. O rei não tinha responsabilidade, como ainda hoje não tem, mas seus executores poderiam ser acusados por deliberação da Câmara dos Comuns, e julgados pela Câmara dos Lordes.

É uma criação inglesa, nascida em 1376 com Eduardo III. Através dessa instituição, a Câmara dos Comuns acusava os Ministros do Rei por crime ou mau procedimento no exercício de suas funções, perante a Câmara dos Lordes, que os julgava. No sistema inglês, o *impeachment* podia incidir sobre qualquer súdito, admitindo penas políticas, civis e criminais. (CUNHA JÚNIOR, 2012, p. 1101)

Na Inglaterra, o *impeachment* surgiu como um instrumento de natureza criminal, ainda sob a influência do regime absolutista. A sociedade inglesa do período absolutista sofria nas mãos de um poder irrestrito e abusivo do monarca, que restringia inclusive a criação de direitos individuais. O *impeachment* era uma das poucas ferramentas democráticas da época, que surgiu como resultado de movimentos políticos sociais, que passaram a ver como necessário a criação de instrumentos que pudessem frear o absoluto poder do rei.

Típico do direito ocidental, o *impeachment* nasceu na Inglaterra como processo 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*. (BARROS, 2003, 137)

Assim, foi a partir dessa conjuntura social que o parlamento fomentou a criação do *impeachment*, uma alternativa para se garantir a aplicação de pena, em geral, dos nobres, outros membros da corte, ou ministros de estado, acusados pelo clamor popular, ensejando a abertura de investigação por parte das duas Câmaras, dos Comuns e dos Lordes.

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

Nesse período, em que o rei era tido como divino, o rei era isento de responsabilidades. Não se admitia a possibilidade de erro por parte do monarca, não sendo, portanto, admissível que este pudesse ter seus atos contestados mesmo que pelas casas legislativas, não estando sujeito ao *impeachment*. Sobre isso, acrescenta Sérgio Borja (1992, p. 11):

(...) o rei era isento de responsabilidades, o que se traduzia na expressão *the king can do no wrong*, ou seja, 'o rei não erra', e por isso é insubstituível, o mesmo não acontecia com seus auxiliares, os ministros e os funcionários da coroa. Assim, por razões específicas, o rei era tido como inviolável, mas seus prepostos eram depositários de responsabilidades perante a nação.

O *impeachment* tinha natureza criminal, aplicava-se aos acusados penas que poderiam ser mais brandas como a perda do cargo, mas também, as mais cruéis como castigos corporais ou de morte.

A partir do século XVII, o instituto foi se aproximando do que hoje se conhece, tendo o equilíbrio político adquirido com os séculos contribuído para o amadurecimento da nação, onde não se permitia mais a existência do *impeachment* com a sua forma inquisitiva e com a crueldade de suas penas. Tornou-se cada vez mais um instrumento político.

A fase inicial foi puramente criminal, judicial, tendo evoluído lentamente até aceitar uma dimensão política. Esta dimensão política ganhou maior elasticidade, quando passaram também a ser admitidos, com reação aos crimes e fatos delituosos que não estavam tipificados como preceitos criminais, fatos que eram, na verdade, contrários ao Estado. Segundo os estudiosos do assunto, por um período que se estenderia do século XVIII ao XIX, o *impeachment* iniciou sua trajetória já nitidamente política, independentemente de uma caracterização a priori penal. (BORJA, 1992, p.13)

Nos Estados Unidos, o modelo inglês foi adotado desde o advento da primeira e única Constituição desse país. O *impeachment* norte-americano se desvestiu do caráter penal, estabelecendo apenas a possibilidade de destituição da função e a incapacidade para exercício de qualquer função pública.

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

Assim, enquanto o instituto britânico tinha caráter penal com punições que ultrapassavam o âmbito político, atingindo também o indivíduo; o modelo norte-americano restringia-se à esfera da autoridade pública, estabelecendo apenas punições políticas como a destituição e o impedimento de exercício de nova função política. Enquanto no inglês, percebe-se um único juízo, político e criminal; no norte-americano, há apenas o julgamento político, sem prejuízo do segundo juízo para apuração do fato pelo judiciário, se este também constituir crime comum.

2.4 Evolução no Direito brasileiro

O *impeachment* está presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira Constituição outorgada em 1824. A Constituição do império previa em nosso ordenamento jurídico o instituto nos moldes do modelo inglês. Aqui o dispositivo constitucional que o inaugurou em nosso ordenamento jurídico:

Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado
I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Família Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.
II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado. (BRASIL, 1824, *online*)

Nessa época, a responsabilidade era restrita a Conselheiros, Ministros e Secretários de Estado. Percebe-se que o regime monárquico excluiu a responsabilidade do Imperador. Sobre a responsabilidade do Imperador, nos explica Gilmar Mendes (2014, p. 183)

O art. 98 da Carta estatuiu que o Poder Moderador, novidade mais frequentemente mencionada quando se fala na Constituição de 1824, 'é a chave de toda a organização Política, e é delegada privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação'. O art. 99 estabelecia, ainda, que 'a pessoa do Imperador é inviolável, e sagrada: ele não está sujeito a responsabilidade alguma'.

Esse dispositivo constitucional teve, anos depois, complementado o seu sentido a partir da criação de Lei de 15 de outubro de 1827, lei esta que estabelecia a responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado.

Art 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por traição:
 § 1º Attentando por tratados, convenções, e ajustes, dentro ou fôra do Imperio, ou por outros quaesquer actos do seu officio, ou prevalecendo-se delle com dolo manifesto:

1º Contra a fôrma estabelecida do Governo.

2º Contra o livre exercicio dos poderes politicos reconhecidos pela Cosntituição do Imperio.

3º Contra a independencia, integridade, e defesa da nação.

4º Contra a pessoa ou vida do Imperador, da Imperatriz, ou de algum dos Principes, ou Princezas da imperial familia.

§ 2º Machinando a destuição da religião catholica apostolica romana.

§ 3º São applicaveis aos delictos especificados neste artigo as penas seguintes.

Maxima: morte natural.

Média: perda da confiança da nação, e de todas as honras; inhabilidade perpetua para ocupar empregos de confiança, e cinco annos de prisão.

Minina: perda da confiança na nação, inhabilidade perpetua, restricta ao emprego, em que é julgado, e cinco annos de suspensão do exercicios dos direitos politicos. (BRASIL, 1827, *online*)

Percebe a partir da leitura de trecho da lei que se trata de sanções severas, não se limitam a destituição de poder, as penas poderiam, inclusive, determinar a morte.

Com advento da República, foi promulgada uma nova Constituição em 1891. Com a nova forma de governo, adotou-se o modelo de *impeachment* norte-americano. Surge a figura do Presidente da República, legalmente responsável e passível de impedimento, a partir de então não mais criminal, apenas político.

A Constituição dos Estados Unidos do Brazil foi promulgada em 24 de fevereiro de 1891. Estabeleceu a forma federativa de Estado, com rígida separação de competência entre União e os Estados-membros, consagrando a técnica do federalismo dualista. Adotou a República como forma de governo [...] Sob influência da doutrina de Montesquieu, previu a organização tripartite das funções do Poder (legislativa, executiva e judiciária). (BULOS, 2015, p. 494)

Vê-se o dispositivo constitucional que trata do *impeachment*:

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

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções. (BRASIL, 1891, *online*)

À Câmara do Deputados coube o papel de órgão acusador:

Art. 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República. (BRASIL, 1891)

Ao Senado restou o papel de Tribunal de Justiça no julgamento do crime de responsabilidade:

Art. 33 - Compete, privativamente ao Senado julgar o Presidente da República e os demais funcionários federais designados pela Constituição, nos termos e pela forma que ela prescreve.

§ 1º - O Senado, quando deliberar como Tribunal de Justiça, será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

§ 2º - Não proferirá sentença condenatória senão por dois terços dos membros presentes.

§ 3º - Não poderá impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade de exercer qualquer outro sem prejuízo da ação da Justiça ordinária contra o condenado. (BRASIL, 1891)

A Constituição de 1934 rompeu com o ideal liberal de Estado, passando a Lei Maior a demonstrar grande atenção às ideias sociais. Por outro lado, foi efêmera em razão da instalação do Estado Novo em 1937.

Culminando as frequentes crises da República Velha, sobreveio a Revolução de 1930. As forças exitosas ficaram devendo, no entanto, uma nova Constituição para o país, reclamada com derramamento de sangue, em São Paulo, em 1932. Em 1933, reuniu-se, afinal, uma assembleia constituinte, que redundou no documento constitucional do ano seguinte. Nota-se nele a influência da Constituição de Weimar, de 1919, dando forma a preocupações com um Estado mais atuante no campo econômico e social. (MENDES, 2014, p.191)

Quanto ao *impeachment*, a constituinte de 1934 criou um Tribunal especial para processamento e julgamento do Presidente da República, que seria constituído por três senadores, três deputados federais e três ministros da Corte Suprema.

Art. 58 - O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade. (BRASIL, 1934)

Com o início de período ditatorial 1937, uma nova Constituição adveio. Inspirada na Lei Maior polonesa, que na época também estava submetido a regime autoritário. A “polaca”, como assim ficou conhecida nossa constituição, mesmo com o seu centralismo e autoritarismo, também previa o julgamento por crime de responsabilidade:

Art. 86 - O Presidente da República será submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação.

§ 1º - O Conselho Federal só poderá 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 cíveis e criminais cabíveis na espécie.

§ 2º - Uma lei especial definirá os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regulará a acusação, o processo e o julgamento. (BRASIL, 1937, *online*)

Mas apesar da previsão constitucional, qualquer possibilidade foi eliminada, visto que a época o Congresso foi fechado pelo Presidente da República.

A quarta constituição republicana foi promulgada em 1946 encerrando o período autoritário característico do Estado Novo.

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

Quanto ao impedimento, a Constituição de 1946 retornou às disposições da primeira Carta republicana de 1891.

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

A competência da Câmara, a acusação; e do Senado Federal, o julgamento. Sob sua vigência foi promulgada a Lei nº 1.079/1950, vigente até hoje como definidora dos crimes de responsabilidade e do rito a seguir-se no procedimento do *impeachment*, tendo sido recepcionada pela Constituição de 1988, teve destaque por sua aplicação ao caso do *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor em 1992.

Art. 88 - O Presidente da República, depois que a Câmara dos Deputados, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, declarar procedente a acusação, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade.

Parágrafo único - Declarada a procedência da acusação, ficará o Presidente da República suspenso das suas funções. (BRASIL, 1946, *online*)

Com a instalação do Regime Militar em 1964, mais uma vez se abreviou nosso desenvolvimento democrático e assim uma nova constituição foi aprovada em 1967.

(...) em março de 1964, depois de período de conturbação política, as Forças Armadas intervieram na condução do país, por meio de atos institucionais e por uma sucessão de emendas à Constituição de 1946. De toda sorte, o Diploma não mais correspondia ao novo momento político. Em 1967, o Congresso Nacional, que se reuniu de dezembro de 1966 a janeiro de 1967, aprovou uma nova Constituição. (MENDES, 2012, p. 113-114)

A Constituição de 1967 não apresentou grandes alterações, o processo seguiu o mesmo formato da Constituição anterior, com a exceção de um prazo constitucional para o julgamento:

Art. 85 - O Presidente, depois que a Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação pelo voto de dois terços de seus membros, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal. nos crimes comuns, ou, perante o Senado Federal, nos de responsabilidade.

§ 1º - Declarada procedente a acusação, o Presidente ficará suspenso de suas funções.

§ 2º - Decorrido o prazo de sessenta dias, se o julgamento não estiver concluído, o processo será. arquivado. (BRASIL, 1967, *online*)

Sob a vigência da Constituição de 1988, com menos de cinco anos de promulgada, pela primeira vez um Presidente da República foi condenado em processo de *impeachment*. O documento ainda prevê uma lei especial que definirá os crimes de responsabilidade, que também estabelecerá normas e processos de julgamento. Cumpre este papel a já mencionada Lei nº 1.079/1950, recepcionada pela Constituição atual. Além disso, elimina o prazo de sessenta dias para julgamento que fora condicionado pela Constituição de 1967.

2.5 O *impeachment*, o voto de desconfiança e o *recall* político

Como visto, o *impeachment* foi o instrumento escolhido, desde a Constituição de 1891 e em todas as cartas que a sucederam; para destituição do governante pelo cometimento de crimes de responsabilidade. Mas existem outros mecanismos que possuem o mesmo objetivo; dessa forma, mostra-se importante diferir nosso objeto de estudo frente a outros dois institutos políticos, não previstos em nossa constituição, mas que possuem bastante relevância em outros ordenamentos jurídicos. Trata-se do voto de desconfiança e do *recall*.

O voto de desconfiança também tem origem britânica, sendo próprio de democracias parlamentaristas. Este regime difere do presidencialismo à medida que o chefe de governo, geralmente, é escolhido pelos próprios parlamentares. Os partidos com maior representação no legislativo conseguem se impor e eleger o chefe de governo, em geral, denominado primeiro-ministro.

Atravessadas pois as revoluções do século XVII, que decapitaram um rei e baniram uma dinastia, a Inglaterra surge com o sistema representativo inabalavelmente consolidado, de trilha aberta já para a implantação do sistema parlamentar, segundo momento importantíssimo na vida das instituições políticas daquele país. Essa implantação ocorre, conforme os melhores autores, durante o século XVIII, favorecida por circunstâncias

históricas determinadas, como as que se prendem ao comportamento dos novos reis da dinastia de Hannover. Com efeito, do conflito do Parlamento com os Stuarts, resultara claro o princípio novo do direito público inglês de que, em caso de pendência com o poder representativo, os ministros decaídos da confiança do Parlamento ficariam sujeitos a um processo de responsabilidade, em que caberia a acusação à Câmara dos Comuns e o julgamento à Câmara dos Lordes. A primeira prova a que foi posta essa regra nova do direito constitucional inglês se verifica em 1782, quando Lord North, no exercício das funções de primeiro-ministro, se demite da chefia do governo, em face da oposição parlamentar que lhe era movida, sem embargo de contar com a plena confiança do rei Jorge III. Temia porém o Primeiro-Ministro que se consumasse a ameaça pendente do impeachment, caso não resignasse à sua função ministerial, após receber duas moções de censura e desconfiança. (BONAVIDES, 1995, p.420)

O voto de desconfiança prevê a saída do chefe de governo em ocasiões em que parte do parlamento entende pela fragilidade política daquele. Para tanto, uma moção é colocada em pauta de votação, os parlamentares manifestarão confiança ou não no governo. Se o voto de desconfiança for maioria, o primeiro-ministro torna-se coagido à renúncia e uma nova eleição é convocada.

Outro fator que determina a demissão do Primeiro Ministro é a aprovação de um voto de desconfiança pelo Parlamento. Se um parlamentar desaprova, no todo ou num importante aspecto particular, a política desenvolvida pelo Primeiro Ministro, propõe um voto de desconfiança. Se este for aprovado pela maioria parlamentar, isso revela que o Chefe do Governo está contrariando a vontade da maioria do povo, de quem os parlamentares são representantes. Assim sendo, deve demitir-se. Às vezes, embora muito raramente, o Primeiro Ministro considerava o voto de desconfiança produto de um desentendimento ocasional ou secundário e não se considera obrigado a demitir-se. Nesse caso, o comportamento da maioria em novas votações é que decide se ele deve ou não continuar no cargo. (DALLARI, D., 1998, p. 85)

Salienta-se que não é necessário se apontar irregularidades jurídicas nas condutas do chefe de governo; é suficiente que grande parte dos parlamentares demonstre insatisfação com o governo para que este caia em uma crise de legitimidade, sendo forçado a abandonar seu gabinete. Note-se, que aqui também é do Legislativo a prerrogativa de destituição do chefe de governo.

Não é prudente comparar benefícios ou malefícios, tendo em vista que se trata de um instrumento político adaptado a uma conjuntura histórico-político bastante diferente da brasileira, mas há de se destacar o diferencial deste instituto, qual seja a rapidez de sua apuração capaz de encerrar de forma mais ágil prejudiciais crises políticas.

O outro mecanismo destacado é o *recall*, instituto de origem norte-americana. Em livre tradução, considerando as razões e os objetivos para aplicação

deste instrumento, pode-se traduzir para o português como revogação. O objetivo é proporcionar a população uma nova oportunidade de substituição, através de antecipação das eleições, o político que não possua mais credibilidade perante os eleitores.

Trata-se de um mecanismo de democracia direta que possibilita a revogação de um mandato eletivo por meio de uma consulta popular, possibilitando, assim, um controle mais efetivo do eleitorado em relação aos seus representantes. Este mecanismo encontra-se consagrado em algumas Constituições como, por exemplo, a venezuelana (CV/1999, art. 223). (NOVELINO, 2012, p. 689)

A exigência mais comum entre os países que adotam o *recall* é a manifestação prévia de certa porcentagem dos eleitores favorável ao procedimento. Após, novas eleições serão convocadas para tratar da aprovação ou não da continuidade do atual governo; se a maioria entender pela revogação, um novo candidato deverá ser eleito para o cargo.

A prudência no uso do instrumento limita o intervalo cronológico para sua utilização, pois relevante insegurança e instabilidade poderiam existir, caso a revogação pudesse ser proposta semanas após a posse do governante.

Percebe-se uma semelhança com o voto de desconfiança, à medida que são os eleitores do governante que decidem pela destituição. Além disso, não se exige para revogação, o cometimento de qualquer ato específico para a perpetração do procedimento, a insatisfação dos eleitores já é suficiente para tanto.

Em comparação ao nosso processo de *impeachment*, a revogação do mandato eletivo pelo voto dos eleitores proporciona um respaldo maior ao *recall*. Além disso, trata-se de um processo menos longo e arrastado que àquele, resolvendo-se rapidamente.

3 O *IMPEACHMENT* NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Nesta seção, apresenta-se o crime de responsabilidade, elemento pressuposto para instauração de processo contra o Presidente da República; após a análise das questões acerca dos procedimentos, conforme previsto pela Constituição de 1988 e pela Lei nº 1.079/1950, por fim, o debate acerca da responsabilidade do governante por mandato anterior em caso de reeleição e acerca da participação do judiciário no processo.

3.1 Crime de responsabilidade

Aqui reside grande divergência, pois embora a expressão aluda à palavra crime, trata-se de infração político-administrativa cometida no desempenho da função pública. Marcus Faver (2008, p.14) ao citar José Frederico Marques, nos ensina que a expressão “crime de responsabilidade” entrou na Constituição sem o exato conceito técnico ou científico e que os ilícitos, em que ela se desdobra, não constituem ilícitos penais e sim ilícitos administrativos ou ilícitos políticos, sem embargo do “*nomen juris*”.

A celeuma parece ser superada quando se analisa a natureza da sanção imposta a tais “crimes”. O art. 2º da Lei nº 1.079/1950, combinado com o parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal, prevê como consequência política do crime de responsabilidade a perda do cargo, com inabilitação de até 8 anos para o exercício de qualquer função pública. Esta é a conclusão de José Frederico Marques (1961, apud BROSSARD, 1992): “Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal, como delituoso não se pode qualificar fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada”.

Acerca disso, ainda nos acrescenta Bulos (2014, p. 1255):

As constituições, de modo geral, a adotam sem maior esmero técnico ou preocupação científica, sendo factível afirmar que a espécie, além de ambígua, constitui uma peculiaridade do Direito Positivo brasileiro, pois se refere a crimes político-administrativos não sancionados com penas de caráter criminal [...] Para nós, a modalidade poderia ser rotulada de infrações constitucionais ou político-administrativas, porque não são figuras de que trata o Direito Penal, e sim o Direito Constitucional.

Os atos que ensejam essa responsabilidade político-administrativa nem sempre caracterizam ilícito civil ou ilícito penal, pois, em grande parte das vezes

representam descumprimento de preceitos governamentais, impostos aos agentes políticos como requisitos de uma boa administração.

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

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. (BRASIL, 1988)

A análise do dispositivo constitucional nos permite inferir que os incisos do art. 85 dizem respeito a princípios constitucionalmente protegidos, nos mostrando quão grave o ato deve ser para que seja considerado crime de responsabilidade. O constituinte optou por se expressar de forma geral, ao apresentar um rol não taxativo, a constituição orienta a análise do que o ato deve atingir para configuração da infração administrativa.

Como destaca o parágrafo único do artigo 85 da Constituição, lei especial estipulará quais infrações podem ensejar o julgamento do presidente pelo Legislativo. A norma em questão é a já mencionada Lei nº 1.079/1950, promulgada sob o regime do constituinte de 1946 e recepcionada pela Constituição de 1988. Dessa forma, crime de responsabilidade no Brasil é o que for estabelecido pelo legislador.

Além dos princípios trazidos pela Constituição, ainda se pode observar que a Lei nº 1.079/1950 elenca a possibilidade de configurar como fato típico ensejador de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentem contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos, como assim disposto no artigo 4º, VII, da Lei Especial: “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VII - a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos [...]”. (BRASIL, 1950)

Outro ponto é que ainda que receba a terminologia de crime, seu

tratamento jurídico afasta-se da natureza jurídica penal, ao passo que se configura de cunho político. Neste íterim Celso Ribeiro Bastos (1999, p. 375) manifesta-se no sentido de que

(...) pode-se dizer que os objetivos do *impeachment* são diversos dos da lei penal. Esta visa, sobretudo, à aplicação de uma medida punitiva, como instrumento de serviço de repressão ao crime. O processo de *impeachment* almeja antes de tudo a cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. A permanência dos altos funcionários em cargos cujas competências, se mal exercidas, podem colocar em risco os princípios constitucionais e a própria estabilidade das instituições e a segurança da nação, dá nascimento à necessidade de uma medida também destinada a apeá-los do poder.

Conclui-se que os chamados crimes de responsabilidade não são crimes em sentido próprio, uma vez que não há uma pena em sentido criminal. Há uma punição, com a perda do cargo e a inabilitação temporária para função pública.

Porém, no sistema brasileiro, os crimes de responsabilidade política podem ser, também, configurados pela lei penal como crimes comuns, mas, apesar disso, ambos continuam materialmente distintos e necessitam, portanto, de uma dupla análise (i.e., política e criminal), sob os critérios pertinentes a cada uma daquelas searas; possibilitando-se, por consequência, que um dado fato seja punido com *impeachment* e não punido criminalmente – a simples equivalência de um dado fato como passível de ser compreendido como crime de responsabilidade e como crime comum não afasta o caráter político daquelas infrações. Além do que, a distinção material entre a infração política e os demais ilícitos criminais faz com que a sobreposição da pena política à pena do ilícito criminal não implique em violação ao princípio '*non bis in idem*' e a punição imposta pelo parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal vigente não seja considerada pena. (COSTA-CORRÊA, 2016)

Se, contudo, simultaneamente a essa infração que acarreta a perda do cargo, coexistir algum crime comum, crime propriamente dito, o Presidente ficará na dependência de julgamento pelo Poder Judiciário através do Supremo Tribunal Federal. Só então, em caso de condenação, poderá sofrer os efeitos da esfera criminal.

Presidente da República, governador de Estado ou prefeito municipal, submetidos a *impeachment*, poderão, ainda, sofrer sanções criminais, apreciadas pelo Poder Judiciário, nos termos da lei. O parágrafo único do art. 52 da Constituição consagra essa possibilidade, mediante a frase 'sem prejuízo de outras sanções judiciais cabíveis'. Cumprirá ao órgão jurisdicional, portanto, examinar as provas que autorizam a punição do Chefe do Executivo, independentemente de seu afastamento do cargo. (BULOS, 2014, p. 1270)

Ainda que a matéria acerca da natureza dos crimes de responsabilidade se mostre um tanto abalada e pendente para o cunho de infração política, é de suma importância entender que cada uma das tipificações legais remete para uma ofensa

do governante a um bem jurídico que o Estado visa proteger. Insurgindo, a partir daí a premissa que Constituição dota o instituto do *impeachment* de jurisdição, ainda que a natureza seja um tanto quando política, como meio efetivo para atingir a responsabilização da autoridade infratora.

3.2 Procedimentos

Embora a maioria dos autores exclua a natureza criminal do *impeachment*, deve se reconhecer que o instituto se dá de forma similar ao processo penal. Assim como neste se observa de forma clara a pretensão punitiva do Estado sob o delito cometido pelo indivíduo, percebe-se no processo de *impeachment* uma busca pela aplicação de uma sanção ao julgado pelo cometimento do crime de responsabilidade.

Introduz-se, então, o estudo do rito disposto pela CRFB/88, pela Lei nº 1.079/1950 e supletivamente pelos Regimentos Internos de cada casa parlamentar, que nos permitem identificar três fases, quais sejam: a denúncia da improbidade ao órgão competente; o juízo de admissibilidade; e o julgamento. Destaca-se que, para todos os procedimentos, é garantido o princípio constitucional do devido processo legal e da ampla defesa.

Quanto à legitimidade para se iniciar o processo de *impeachment* a Lei 1.079/1950 não poderia ser mais clara: “Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”. (BRASIL, 1950, *online*)

Tal mandamento também está presente no Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade”. (BRASIL, 1989, p. 172)

Quando o legislador tratou de legitimidade ativa, conferiu o seu exercício aos cidadãos, conceito este que não corresponde a qualquer do povo, residindo diferença na plenitude do gozo dos direitos políticos que só os primeiros detêm.

“todo cidadão, qualquer parlamentar ou autoridade pública poderá dar início ao processo de *impeachment*, desde que goze das prerrogativas da cidadania brasileira, exercendo, plenamente, seus direitos políticos. Note-se que a legitimidade ativa é conferida, apenas, às pessoas físicas investidas no *status civitatis*. Aqueles que não forem alistados na repartição eleitoral,

que tiveram suspensos ou perdidos seus direitos políticos, que forem pessoas jurídicas, estrangeiros ou apátridas, jamais poderão ser parte legítima para oferecer a denúncia na Câmara dos Deputados”. (BULOS, 2014, p. 1267)

A ocorrência de crime de responsabilidade é fato danoso àqueles que compõem o movimento democrático, argumento que explica a legitimidade ativa popular e que fundamenta a recepção do dispositivo da lei ordinária pela Constituição de 1988.

Assim, como no processo penal, a denúncia deve ser acompanhada de documentos que lhe deem concretude, ou em caso de impossibilidade de apresentação, deve ser indicado o local onde os indícios podem ser encontrados, havendo a possibilidade de se arrolar até 5 (cinco) testemunhas, conforme estabelecido também pelo Regimento Interno da Câmara.

Art. 218. [...]

§ 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo. (BRASIL, 1989, p. 172)

Ultrapassada as questões sobre legitimidade ativa, o próximo ponto trata do juízo de admissibilidade e instauração da ação, que foi conferido à Câmara dos Deputados conforme constitucionalmente previsto pelo art. 51, I, da CRFB/88:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. (BRASIL, 1988, *online*)

A análise da denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade passará pelo juízo do Presidente da Câmara. Sobre isso, o Supremo Tribunal Federal vem decidindo reiteradas vezes pela faculdade que tem o chefe parlamentar de rejeitar a denúncia, caso a entenda por inepta ou despida de justa causa.

AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA. I – Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa. II – Previsão que guarda consonância com as disposições previstas tanto nos Regimentos Internos de ambas as Casas Legislativas, quanto na

Lei 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. III – O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia. IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. V – Agravo regimental desprovido. (STF - MS: 30672 DF, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 15/09/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-200 DIVULG 17-10-2011 PUBLIC 18-10-2011) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011, *online*)

Assim, a denúncia será apresentada ao Presidente da Câmara, que avaliará a admissibilidade, neste primeiro momento de forma restrita, somente no que diz respeito aos aspectos formais que deve conter a denúncia. Não deve perquirir o mérito da acusação, pois se estaria substituindo a deliberação da casa.

Recentemente, o Ministro Marco Aurélio manifestou-se sobre a análise de denúncia por parte do Presidente da Câmara ao conceder liminar no Mandado de Segurança nº 34.087/DF, ocasião em que determinou o prosseguimento da denúncia por crime de responsabilidade do então Vice-Presidente da República Michel Temer. A denúncia foi reconhecida quanto aos aspectos formais, mas preterida em razão de ter o Presidente da Câmara adentrado a questão de mérito.

[...] cabe ao Presidente a análise formal da denúncia requerimento. A ele não incumbe, substituindo-se ao Colegiado, o exame de fundo. Entender-se em sentido contrário implica validar nefasta concentração de poder, em prejuízo do papel do colegiado, formado por agremiações políticas diversas. [...] Nota-se que, após declarar-se perfeita a peça inicial – sob o ângulo formal – adentrou-se o fundo, assentando-se a insubsistência do que articulado, muito embora, no fecho, de modo impróprio, haja sido utilizada figura ligada à preliminar, reconhecendo-se inepta a denúncia, em vez de im procedente, mero erro no emprego da expressão, o que não afasta o vício [...](SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decisão Monocrática. MS 34087 DF. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em 05/04/2016) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2016, *online*).

Após o recebimento da denúncia popular, esta deverá ser lida no expediente da sessão seguinte. A partir daí formar-se-á uma comissão proporcionalmente composta por todos os partidos com representação na Câmara dos Deputados. Também dispõe o Regimento Interno da Câmara:

Art. 218. [...] § 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos. (BRASIL, 1989, p. 172)

Tal comissão terá como objetivo formar parecer acerca da procedência formal da denúncia. A comissão especial poderá requerer diligências que entender

pertinentes ao tema, assim como realizará sessões necessárias para a oitiva das testemunhas ou mesmo do autor da denúncia e do agente acusado. Por fim, parecer final acerca da procedência ou improcedência da denúncia será encaminhado para deliberação do plenário da Câmara.

No plenário, a votação seguirá o sistema nominal, forma que proporciona a identificação dos votantes e seus respectivos votos. Destaca-se que a Câmara dos Deputados em momento algum analisará o mérito, pois como já levantado, a questão é de mera admissibilidade. Sobre isto Riccitelli (2006, p. 166) esclarece:

O *quorum* 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*.

Sobre o papel da Câmara, manifestou-se recentemente o STF:

2. RITO DO IMPEACHMENT NA CÂMARA (ITEM C DO PEDIDO CAUTELAR): 2.1. O rito do impeachment perante a Câmara, previsto na Lei nº 1.079/1950, partia do pressuposto de que a tal Casa caberia, nos termos da CF/1946, pronunciar-se sobre o mérito da acusação. Em razão disso, estabeleciam-se duas deliberações pelo Plenário da Câmara: a primeira quanto à admissibilidade da denúncia e a segunda quanto à sua procedência ou não. Havia, entre elas, exigência de dilação probatória. 2.2. Essa sistemática foi, em parte, revogada pela Constituição de 1988, que, conforme indicado acima, alterou o papel institucional da Câmara no impeachment do Presidente da República. Conforme indicado pelo STF e efetivamente seguido no caso Collor, o Plenário da Câmara deve deliberar uma única vez, por maioria qualificada de seus integrantes, sem necessitar, porém, desincumbir-se de grande ônus probatório. Afinal, compete a esta Casa Legislativa apenas autorizar ou não a instauração do processo (condição de procedibilidade). 2.3. A ampla defesa do acusado no rito da Câmara dos Deputados deve ser exercida no prazo de dez sessões (RI/CD, art. 218, § 4º), tal como decidido pelo STF no caso Collor (MS 21.564, Rel. para o acórdão Min. Carlos Velloso). (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 MC. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 17/12/2015) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015, *online*).

Aprovado o pedido na Câmara, este será remetido ao Senado Federal, mas o processo não é imediatamente aberto, assim como também o presidente ainda não será afastado. No Senado Federal, o presidente da casa fará leitura do relatório de aprovação na Câmara dos Deputados. Em seguida, será formada uma Comissão Especial, composta por vinte e um senadores com representação partidária proporcional. Tal comissão formulará parecer não vinculativo acerca dos requisitos de admissibilidade processual, assim como prevê o Regimento Interno do

Senado Federal.

Art. 380. [...]

II - na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo; (BRASIL, 1970, *online*)

A Lei nº 1.079/1950 não prevê esse juízo de admissibilidade pelo Senado. Tal procedimento passou a ser utilizado como forma de privilegiar a autonomia do Senado Federal, que como já dito deliberará por maioria simples a partir de parecer inicial elaborado pela Comissão Especial. Então, em caso de aprovação pelo plenário, dessa vez por maioria simples, o processo considerar-se-á instaurado e o presidente ficará afastado do cargo pelo prazo de 180 dias; caso contrário, arquivado será. Acerca desse juízo inicial, nos traz mais uma vez o STF:

3. RITO DO IMPEACHMENT NO SENADO (ITENS G E H DO PEDIDO CAUTELAR): 3.1. Por outro lado, há de se estender o rito relativamente abreviado da Lei nº 1.079/1950 para julgamento do impeachment pelo Senado, incorporando-se a ele uma etapa inicial de instauração ou não do processo, bem como uma etapa de pronúncia ou não do denunciado, tal como se fez em 1992. Estas são etapas essenciais ao exercício, pleno e pautado pelo devido processo legal, da competência do Senado de processar e julgar o Presidente da República. 3.2. Diante da ausência de regras específicas acerca dessas etapas iniciais do rito no Senado, deve-se seguir a mesma solução jurídica encontrada pelo STF no caso Collor, qual seja, a aplicação das regras da Lei nº 1.079/1950 relativas a denúncias por crime de responsabilidade contra Ministros do STF ou contra o PGR (também processados e julgados exclusivamente pelo Senado). 3.3. Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irreversível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 MC. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em 17/12/2015) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2015, *online*)

Determinada a instauração, reiniciam-se as atividades na Comissão Especial, que agora terá a missão de instruir o processo. O acusado, nesta fase, mais uma vez formulará sua defesa da mesma forma como prescreve o processo penal, o mesmo direito também poderá ser exercido pelos autores; a comissão poderá ouvir os autores da denúncia, o acusado ou testemunhas, assim como requerer diligências que julgar pertinentes. Ao final da instrução probatória, autor e réu poderão apresentar alegações finais.

Em seguida o relator formulará o parecer a ser votado pela Comissão,

resguardado aqui o direito de recurso ao plenário; que, após dirimidos, permitirão a designação de data para julgamento.

Art. 380. [...]

III - a comissão encerrará seu trabalho com o fornecimento do libelo acusatório, que será anexado ao processo e entregue ao Presidente do Senado Federal, para remessa, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, com a comunicação do dia designado para o julgamento; (BRASIL, 1970, *online*)

No julgamento, o comando dos trabalhos ficará a cargo do Presidente do Supremo Tribunal Federal. A votação mais uma vez seguirá o sistema nominal, sendo exigida para a condenação a manifestação favorável de 2/3 dos senadores, em caso de rejeição o processo será arquivado.

As consequências da condenação consistem no afastamento definitivo e na inabilitação por oito anos a qualquer cargo, seja por eleição ou mesmo por nomeação. Além disso, caso o ato que fundamente o *impeachment* também seja tipificado como crime comum, será submetido também a julgamento pelo Poder Judiciário, e aí sim, ocorrerá o julgamento criminal.

Destaca-se que, sendo bastante complexo o processo de *impeachment*, pode acontecer de ao final do prazo de afastamento estipulado, não tenha ainda ocorrido o julgamento. Neste caso, o agente é reconduzido ao cargo, sem prejuízo do prosseguimento do feito, conforme letra do art. 86, § 2º, da Constituição de 1988.

Como descrito, o objetivo do instituto é a destituição do cargo daquele que cometeu crime de responsabilidade. Logo, a renúncia do acusado põe fim ao processo. Mas, para que a renúncia impeça as consequências condenatórias impostas pelo impedimento, esta deve se dar antes do início da sessão de julgamento.

'A renúncia deve ser apresentada antes do início da sessão de julgamento, o ato de renúncia ao cargo executivo extingue o processo de impeachment, cuja natureza é político-administrativa'. (STF, HC 69.647-3, Rel. Min. Celso de Mello, *DJU* de 5-8-1992). [...] 10. Em face da renúncia do Presidente da República, ao iniciar-se a sessão de julgamento, não cessou a jurisdição do Senado Federal, para prosseguir no julgamento do processo de impeachment, eis que as penas cominadas ao acusado eram a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos. Se a primeira não mais podia o órgão julgador impor, diante da renúncia, - certo é que, se procedente a denúncia, com a condenação restaria, ainda, aplicar a segunda pena, qual seja, a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos, a teor do art. 52, parágrafo único, da Constituição. Decisão, nesse sentido, do Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 21.689-1. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. Pet 1365

QO. Rel. Min. Néri da Silveira. Julgado em 03/12/1997) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1997, *online*)

O Senado Federal se deparou com esta situação no julgamento do ex-presidente Fernando Collor por crime de responsabilidade, na oportunidade o advogado da defesa interrompeu a oitiva de testemunhas para a leitura da carta de renúncia do denunciado, tendo o plenário deliberado pela continuidade do processo.

3.3 A responsabilidade do presidente por atos do primeiro mandato

Algo que vem pautando os debates acerca do *impeachment* diz respeito à possibilidade de julgamento por crime de responsabilidade cometido durante o primeiro mandato. Inicialmente, a Constituição e a Lei nº 1.079/1950 não preveem expressamente tal possibilidade, mas também não é claro quanto à vedação. Outro ponto é que tanto a Lei nº 1.079/1950 quanto a Constituição, ao tempo de elaboração não contavam com a possibilidade de reeleição do Presidente da República. A Emenda Constitucional nº 16, que estabeleceu a reeleição, data de 1997.

Segundo Lenio Luiz Streck (2015, *online*), defende a impossibilidade de *impeachment* do presidente da República por fato anterior ao mandato, defendendo que a Constituição prescreve que o mandato tem a duração de quatro anos, e que fora desses quatro anos, o Presidente não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

O que é um mandato? A Constituição dá várias pistas. Por atos de seu mandato, o mandatário presidencial não pode ser responsabilizado enquanto este – o mandato – persistir (artigo 86, parágrafo 4º). Ao que li na Constituição, o mandato será de quatro anos. Se ele pode ser renovado, continua sendo de... quatro anos. Não é de oito anos. Consequentemente, de onde se pode tirar que os atos do primeiro mandato transcendem e alcançam o segundo? [...] Parece-me elementar: uma coisa é o primeiro mandato; outra é o segundo. A Constituição não pode ser lida contra ela mesma. Se a opção foi pelo Presidencialismo – gostemos ou não – essa opção acarreta compromissos e sérios ônus políticos. Não dá para pensar em tirar o mandatário porque ‘está indo mal’.

Outro defensor da tese, Dalmo de Abreu Dallari (2015, *online*) também indica a impossibilidade de responsabilização por mandato anterior com base no artigo 86, § 4º, da Constituição de 1988:

O artigo 86, parágrafo 4º, da Constituição, tem redação muito clara quando dispõe: ‘o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções’. Aí está mais do óbvio que a intenção do legislador constituinte foi

excluir a hipótese de responsabilização do Presidente por atos que não tenham sido praticados no exercício do mandato corrente, ou seja, na vigência do mandato que esteja exercendo. Assim, pois, a eventual circunstância de o Presidente já ter exercido mandato anterior não tem qualquer relevância para a correta aplicação do preceito do parágrafo 4º. O que importa, exclusivamente, é que o ato questionado tenha sido praticado durante a vigência do mandato corrente, ou seja, como estabelece a Constituição, durante a vigência de seu mandato. Se a mesma pessoa tiver exercido mandato anteriormente trata-se de outro Presidente e outro mandato e não do mandato vigente.

E é nesse sentido que vêm se firmando as decisões judiciais, o STF tem entendido pela responsabilidade dentro do mandato em que se verifica o ato recriminado.

Mandado de Segurança - com pedido de liminar - contra o Presidente da Câmara dos Deputados que pretende 'o cumprimento - pela Mesa diretora da Câmara dos Deputados, na pessoa de seu Presidente - de legislação que regula, por expressa delegação constitucional (artigo 85, parágrafo único), o procedimento para processo e julgamento do Presidente e Vice-presidente da República por crime de responsabilidade' (f. 8). Requer: [...] Seja ao final concedida a segurança pleiteada [...] no sentido de declarar a forma definitiva a obrigatoriedade do impetrado de proceder a leitura junto ao Plenário da Câmara dos Deputados, da DENÚNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE [...] O Tribunal vem indeferindo liminares em casos análogos: MS 23885, Velloso, DJ 20.09.02; MS 25.588, Pertence, DJ 7.11.05; MS 25892, Peluso, DJ 12.05.06. O caso desvela pormenor inafastável: a denúncia apresentada é relativa a atos dos ainda candidatos Lula e Alencar, que, assim, não poderiam configurar 'crime de responsabilidade'. A manifesta inviabilidade da denúncia torna ociosa a discussão sobre se eventual retardamento do Presidente da Câmara dos Deputados - para o qual, de resto, a lei não fixa prazo -, poderia, em tese, lesar direito líquido e certo do impetrante. Esse o quadro, nego seguimento ao pedido (art. 21, § 1º, RISTF). (STF - MS: 26176 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 28/09/2006, Decisão Monocrática, Data de Publicação: DJe-200 DIVULG 06-10-2006 PUBLIC 18-10-2011) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2006, *online*)

Mesmo assim, também há quem entenda ser possível que atos praticados durante o primeiro mandato ensejem processo por crime de responsabilidade. O argumento é que a Emenda Constitucional nº 16/1997 estabeleceu a possibilidade de reeleição, e assim, a possibilidade do presidente exercer as suas funções durante o período de até 8 anos, o que permitiria a sua responsabilização durante todo esse período. Apresenta-se os argumentos de Adilson Abreu Dallari (2016, p. 142-143, grifos no original):

Naquela ocasião, o mandato do Presidente da República foi estabelecido com a duração de quatro anos, não havendo possibilidade de reeleição. Ou seja: O Presidente de República **exercia suas funções** pelo período único, máximo e total de quatro anos apenas. Porém, atualmente, por força do disposto no § 5º, do Art. 14, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997, o Presidente da República pode ser reeleito por mais um período, subsequente, de quatro anos. A

decorrência clara e insofismável dessa alteração constitucional é a de que o Presidente da República estará **no exercício de suas funções** por oito anos, quando for reeleito. Uma coisa é o mandato, e outra coisa é o exercício das funções de Presidente da República. Antigamente, não era possível cassar o mandato do Presidente após os 4 anos, porque, após decorrido esse tempo, não haveria mais mandato a ser cassado. Hoje, o mandato está dividido em dois períodos de 4 anos, mas, durante a somatória desses dois períodos, a função exercida pelo Presidente é uma só. Portanto, é absolutamente inquestionável que, uma vez reeleito, o Presidente da República estará **no exercício de suas funções** por oito anos. Consequentemente, qualquer interpretação dada ao famigerado § 4º, do Art. 86, anteriormente à EC nº 16, de 1997, deve ser atualizada, para compatibilizar-se ao novo contexto constitucional.

Adilson Dallari (2016, p. 145) ainda acrescenta que no regime constitucional republicano consagra a responsabilidade como a regra, sendo a imunidade uma exceção a ser utilizada somente em raras ocasiões de extrema necessidade:

Em síntese, depois de instituída no Brasil a possibilidade de reeleição do Presidente da República, não faz qualquer sentido entender que, para quem é reconduzido, o final do primeiro período de mandato, funcione como um 'mors omnia solvit', com relação a atos e omissões que se tenham passado no exercício das mesmas funções naquele primeiro mandato. É forçoso considerar que, não só as funções são as mesmas, mas, acima de tudo, que no regime republicano, a responsabilidade é a regra, e a imunidade uma exceção extremamente restrita.

Além disso, outro argumento é o de que a constituição atribuiu responsabilidades para todos os exercícios do poder, assim, a interpretação que veda a possibilidade de *impeachment* permitiria uma irresponsabilidade do governante pelos atos praticados durante o final do primeiro mandato, por falta de tempo hábil para o processamento.

As razões para tanto são de ordem lógico-constitucionais. Não existe poder sem responsabilidade pelo exercício do mandato. Caso contrário, ao final do mandato, e no período em que concorresse à reeleição, o ocupante do cargo estaria no poder, mas sem responsabilidade, porque qualquer crime de responsabilidade que viesse a cometer não seria passível de processo de impedimento pela mais absoluta falta de tempo hábil para sua instauração e conclusão, e assim, a reeleição revelar-se-ia uma espécie de absolvição tácita ao mandatário pelos seus atos criminosos praticados, ou melhor, um atestado que o sistema e o direito o daria de impunidade absoluta, ou para que preferir, mais tecnicamente, uma anistia. Lembrando que não há previsão constitucional para se conceder anistia para estes casos, o que revelar-se-ia uma escatologia constitucional. (SARMENTO, 2015, *online*)

Por fim, a perspectiva que permite abertura de processo de *impeachment* mesmo por fatos do mandato anterior nos parece deter mais sentido. Primeiramente, porque em virtude da reeleição para cargos executivos ser algo relativamente

recente em nossa história republicana, não se levantou à incidência de crimes de responsabilidade ou infrações penais comuns em razão do exercício do mandato dadas durante o exercício consecutivo do cargo durante dois mandatos.

3.4 O papel do Poder Judiciário no processo de *impeachment*

Como já amplamente demonstrado, o julgamento do *impeachment* é de competência do Senado Federal, detentor do poder jurisdicional nos processos por crime de responsabilidade, por força de norma constitucional.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I – processar e julgar o Presidente da República e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (BRASIL, 1988, *online*)

A partir disso, uma dúvida pode surgir: até que ponto pode o Judiciário intervir no processo de *impeachment*, que como visto tem o Senado como órgão de processamento e julgamento, sem previsão de qualquer tipo de recurso?

A CRFB/88 garante em seu art. 5º, XXXV, que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Trata-se de disposição constitucional, inserida no rol de garantias fundamentais, e que não podem ser abolidas, assim há de se reconhecer a necessidade de apreciação do Judiciário de alguns aspectos do procedimento de *impeachment*, mas sempre em respeito à vontade do constituinte, que dotou o Parlamento na apuração e julgamento do crime de responsabilidade.

No Recurso em Mandado de Segurança nº 11.140/MT, decidiu o Supremo Tribunal Federal que “[...] a discricção legislativa ou administrativa não pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raias que condicionam o exercício legítimo do poder. Ultrapassados estes limites, começa a esfera jurisdicional.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1963, *online*).

Dessa forma, tem-se entendido que é possível, sim, a intervenção judicial em matéria de *impeachment*. Entretanto, a participação do STF tem se restringido a aspectos formais, evitando adentrar no mérito das questões por privilegiar o julgamento político do processo. O STF já se manifestou reiteradas vezes, que ao analisar questões de mérito referentes ao *impeachment*, estaria o tribunal usurpando a competência constitucionalmente conferida ao poder legislativo.

[...] IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação 2138. Rel. Min. Nelson Jobim. Julgado em 13/06/2007) (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2007, *online*)

O papel do STF é zelar pelas condições jurídicas do processo de *impeachment*, apenas preservando os aspectos formais. Mesmo assim, de forma alguma, isso entra em contradição com a natureza política do julgamento, pois não lhe cabe decidir sobre o mérito, nem sobre os argumentos jurídicos invocados na deliberação política. Ainda assim, o Poder Judiciário estará representado na pessoa do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, a quem caberá o dever de presidir a sessão de julgamento do presidente no Senado, fato este que denota o caráter jurídico do ato de impedimento.

4 ANÁLISE CONTEXTUAL DO *IMPEACHMENT* NA HISTÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA

Nesta seção, aborda-se os dois casos de *impeachment* da história política brasileira. Primeiramente, uma descrição histórica do que causou a saída do ex-presidente Fernando Collor; após, uma análise do atual momento de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff.

4.1 O *impeachment* de Fernando Collor

Após quase três décadas sem eleições para Presidente da República, o cidadão brasileiro em 1989 foi às urnas escolher o chefe do Poder Executivo. O primeiro pleito após a redemocratização contou com vinte e dois candidatos, sendo eleito o ex-governador de Alagoas Fernando Collor, filiado ao PRN, Partido da Reconstrução Nacional, partido criado por Collor para a disputa do pleito de 1989.

O país vivia a época uma grave crise econômica, o que obrigou logo no início da gestão a tomar medidas econômicas radicais na tentativa de cessar o principal problema econômico do país: a inflação. A principal medida foi o confisco das poupanças. As medidas não surtiram o efeito esperado e a perda da esperança da população refletiu a queda da popularidade do presidente, que ainda despencou após fortes denúncias de corrupção no governo Collor.

Além disso, o ponto chave consiste na forma como Collor exerceu a Presidência: após sua eleição não se preocupou em conquistar apoio do Parlamento. Sabe-se que o sistema presidencialista de governo, para pleno funcionamento no Brasil, necessita da estabilidade que é alcançada a partir da capacidade de negociação política do chefe de governo, o que teria faltado a Collor, que nunca teve razoável apoio legislativo permanente. Então, quando surgiram os primeiros indícios de ilicitude, ele ficou ainda mais isolado.

(...) não obstante a influência de fatores ambientais e institucionais, não teria havido *impeachment* se não fosse pelos atributos pessoais de Fernando Collor de Mello. Quaisquer que fossem os defeitos estruturais do sistema político, os políticos convencionais que constituíam o Congresso provavelmente não teriam votado a favor do afastamento do presidente. Foram obrigados a agir por um comportamento presidencial que só pode ser definido como politicamente suicida (SKIDMORE, 2000, p. 35)

Assim, foi uma combinação de fatores que contribuiu para a denúncia e posterior procedimento de *impeachment* do então Presidente, quais sejam: a

acusação de seu irmão Pedro Collor de que o Presidente era o sócio oculto de Paulo César Farias, ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, que aproveitava sua relação com o Presidente para atividades de corrupção; a fragilidade e incompetência da bancada parlamentar governista para defender o governo e controlar a situação; a queda da popularidade presidencial perante a população que já se frustrara com as fracassadas medidas econômicas.

Em maio de 1992 Collor foi acusado por seu irmão de associação em esquema de corrupção gerenciado pelo tesoureiro de sua campanha eleitoral. Em seguida, formou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito que confirmou seu envolvimento. Em setembro, a Câmara dos Deputados autorizou por ampla maioria a abertura do processo de impeachment, em meio a uma onda de manifestações populares que demandavam isso do Congresso. Em dezembro, o Senado Federal aprovou o impeachment do presidente e o baniu da vida pública por oito anos. Também isso foi comemorado como sinal de força da democracia brasileira. (SALLUM JR; CASARÕES, 2011, p. 163-164)

Os autores da denúncia, Barbosa de Lima Sobrinho e Marcello Lavenere Machado (1992, p. 12), fundamentaram o pedido com base no fato do denunciado, bem como alguns de seus familiares, terem recebido indevidamente vultosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens, em ofensa ao artigo 85, IV e V, da Constituição Federal; e, artigos 8º, item 7, e artigo 9, item 7, ambos da Lei nº 1.079/1950.

A denúncia foi aprovada na Câmara dos Deputados com ampla margem, foram 441 votos favoráveis de 502 possíveis. No Senado Federal, a proporção foi ainda maior, 76 senadores contribuíram para a saída de Collor do governo.

4.2 O processo contra a presidente Dilma Rousseff

Desde 2013, a popularidade da presidente Dilma Rousseff tem sido desgastada, seja por escolhas mal feitas, seja por conta de problemas econômicos que pareciam superados. O país, que experimentava uma relativa estabilidade política e financeira, passou apresentar sinais preocupantes de retorno às crises da década de 1990.

Em um dos pleitos mais acirrados das últimas décadas, Dilma Rousseff venceu as eleições, porém com mínima diferença de votos. Em que se pôde perceber uma divisão norte-sul.

O ano de 2015 iniciou já com a expectativa de que a Presidente talvez

não chegasse ao fim de seu mandato. Por todo país realizou-se protestos em prol do impeachment da presidente, muito por conta do desenrolar da Operação Lava Jato, movimentada pela Polícia Federal e que tem se mostrado, talvez, o maior escândalo de corrupção da história do nosso país.

Em meio a tudo isso, a Presidente foi perdendo apoio no Parlamento, e crescendo a expectativa de que se iniciasse um processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff.

Em meados de 2015, o crime de responsabilidade para embasamento do *impeachment* surgiu. O Tribunal de Contas da União rejeita as contas da Presidente no exercício de 2014, reconhecendo, principalmente, a irregularidade que representa a execução das denominadas pedaladas fiscais.

Em dezembro de 2015, a Câmara dos Deputados recebeu, por meio de seu presidente Eduardo Cunha, a denúncia por crimes de responsabilidade da então presidente Dilma Rousseff. A peça assinada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal faz referência a diversos aspectos do quadro político e econômico, sendo composta de quatro acusações principais: a abertura de créditos suplementares, as pedaladas fiscais, o não registro de dívidas e improbidade administrativa. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2015, *online*)

A decisão do Presidente da Câmara admite a denúncia, entretanto exclui da apreciação da Casa as acusações fundamentadas a partir da Operação Lava Jato. O principal argumento é que, apesar da gravidade, entende-se que estão pouco embasados, e que mesmo com o avanço das operações da polícia federal, ainda se tratam de meras ilações ou suposições. Outro ponto excluído foi a assinaturas dos decretos do exercício de 2014, o argumento é que são anteriores ao atual mandato, e que por força do § 4º do artigo 86 da Constituição de 1988, não deve ensejar a responsabilização do Presidente da República durante o atual mandato. (BRASIL, Câmara dos Deputados, 2015, *online*)

Em linhas gerais esses são as infrações administrativas que ensejam o julgamento por crime de responsabilidade. Passaremos a análise de aspectos controvertidos do caso Dilma Rousseff.

4.2.1 Pedaladas fiscais

Trata-se do principal pilar de sustentação do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. A "pedalada fiscal" foi o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e também privados) e autarquias, como o INSS. O objetivo do Tesouro e do Ministério da Fazenda era melhorar artificialmente as contas federais.

Pedalada fiscal é a prática recorrente de atrasar o pagamento de serviços prestados por fornecedores do setor público, atrasos no repasse dos ministérios setoriais para que bancos públicos e privados paguem os benefícios sociais e postergação no pagamento de subsídios devido a bancos públicos. (ALMEIDA, 2014, *online*)

Ao deixar de transferir o dinheiro, o Governo gerava como benefício um temporário aumento no superávit primário das contas públicas e uma aparente maior capacidade de cumprimento das metas fiscais, diante de um real desequilíbrio fiscal e das sérias dificuldades financeiras que o país atravessa, apresentando todos os meses despesas menores do que elas deveriam ser na prática e, assim, ludibriava o mercado financeiro e os especialistas em contas públicas.

As chamadas pedaladas fiscais nada mais são do que o apelido dado ao sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal paguem benefícios sociais como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, seguro desemprego, crédito agrícola etc. Como as instituições financeiras pagam em dia os benefícios, o atraso no repasse dos recursos públicos gera contratualmente o pagamento de juros pelo governo aos bancos públicos. (RIBEIRO, 2015, *online*)

Para Kiyoshi Harada (2016, p. 325), dá-se o nome de pedalada fiscal à "(...)omissão do Tesouro no repasse de recursos financeiros devidos às instituições financeiras públicas para pagamento das despesas decorrentes da implementação de programas sociais fixados na Lei Orçamentária Anual – LOA".

A denúncia assinada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal descreve as pedaladas como crime de responsabilidade a medida que se apresenta como ofensa ao art. 36 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no qual se lê: "É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo" (BRASIL, 2000, *online*).

Os autores partem da premissa de que, em face do adiantamento dos recursos para pagamento dos benefícios sociais pelos bancos e do atraso no

repassse desses pelo governo, essas instituições financeiras passariam a deter um ativo contra a União. E que isso equivaleria a uma operação de crédito, vedada pelo artigo 36 da LRF, que proíbe a operação de crédito pelo ente estatal junto à instituição financeira por ele controlada.

Sobre as pedaladas fiscais, Miguel Reale Júnior (2016, p. 382), escreve:

As pedaladas fiscais constituíram perigoso e malicioso artifício por via do qual se realizaram operações de crédito – mútuos entre o Tesouro Nacional e as instituições financeiras controladas pela União – para pagamento de gastos primários, como Bolsa Família, seguro desemprego, subvenções do Programa Minha Casa, Minha Vida, diferença entre os juros efetivos e os privilegiados cobrados pelo BNDES das grandes empresas.

Por sua vez, o Procurador Júlio Marcelo Oliveira (2015, *online*), do Ministério Público de Contas junto ao TCU, em sua manifestação, destaca que “(...) foram praticadas graves e intencionais violações à lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de expandir gastos públicos, sem sustentação orçamentário-financeira, com a agravante de terem sido cometidas em ano eleitoral, a indicar uma incidência em condutas que a Lei Responsabilidade Fiscal veio justamente combater”.

Em resumo, para aqueles que defendem a procedência do pedido de *impeachment*, as pedaladas fiscais representam infração a lei orçamentária, implicando também violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois a retenção de recursos destinados a bancos oficiais representariam a tomada de empréstimos de recursos daquelas instituições bancárias, isto é, equivale a efetuar uma operação de crédito, desrespeitando a norma que veda as operações financeiras entre a instituição financeira estatal e a federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Por outro lado, há quem discorde da tese de que ensejam as pedaladas fiscais crimes de responsabilidade. Não negam tratar-se de infração administrativa, mas discordam quanto à gravidade, que não seria suficiente para dar início a processo de *impeachment*. Ricardo Lodi Ribeiro (2016, *online*), nos explica:

As chamadas pedaladas fiscais nada mais são do que o apelido dado ao sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal paguem benefícios sociais como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, seguro desemprego, crédito agrícola etc. Como as instituições financeiras pagam em dia os benefícios, o atraso no repasse dos recursos públicos gera contratualmente o pagamento de juros pelo governo aos bancos públicos. De fato, a conduta, que visa a dar certa aura de equilíbrio às contas públicas em momentos de aperto de

caixa, não é boa prática de Finanças Públicas. Mas está bem longe de constituir crime de responsabilidade.

O autor ainda nega o caráter de operação de crédito que é atribuído às pedaladas fiscais por aqueles que defendem a procedência do *impeachment* de Dilma Rousseff.

Na verdade, o nosso Direito Financeiro positivo define o que é uma operação de crédito, quando se encontram no polo passivo as pessoas jurídicas de direito público, no artigo 3º da Resolução 43/2001 do Senado Federal, a quem compete dispor e limitar as operações de crédito contraídas pelos entes federativos, de acordo com o artigo 52 da Constituição Federal. Nesse conceito, como é óbvio, não pode ser inserido qualquer montante constante no passivo contábil da entidade pública. De acordo com tais definições senatoriais, não é possível enquadrar na acepção do termo *operações de crédito*, o nascimento de débitos com instituições financeiras decorrentes do inadimplemento de obrigações contratuais, como a ausência de repasses de recursos para o pagamento de prestações sociais pelos bancos públicos. Não se pode confundir *operação de crédito*, que tem um regramento jurídico próprio, inclusive quanto à vedação contida no artigo 36 da LRF, com o nascimento de um crédito em decorrência de um inadimplemento contratual, que, obviamente, não sofre as mesmas restrições. (RIBEIRO, 2016, *online*)

Kiyoshi Harada (2016, p. 327) ainda corrobora a tese de que não se trata de crime de responsabilidade, afirmando que não há previsão expressa de quando o governo deve efetuar o repasse:

Tudo isso é muito complicado para fundamentar juridicamente o pedido de *impeachment*, principalmente, porque não há na lei orçamentária norma expressa determinando os repasses nos momentos certos e determinados. O que há é uma presunção genérica de que os recursos concentrados no Tesouro devem ser repassados aos órgãos e entidades dentro da programação de cada unidade orçamentária. Sabemos que isso não tem acontecido com precisão nas três esferas políticas. Muitas vezes, os recursos são disponibilizados tardiamente, após os efeitos danosos decorrentes da insuficiência de verbas.

Ao final, Harada (2016, p. 327) ainda conclui defendendo que se trata de prática comum que sempre existiu, e que vem sendo bastante usada, inclusive, na esfera privada:

Outrossim, apesar de a lei orçamentária ser anual, prevendo a arrecadação e despesas ao longo dos doze meses, sabe-se que os governos das três entidades políticas param de fazer empenhos nos últimos dois meses do exercício, atrasando de modo geral todos os pagamentos de dívidas contratuais. Até o setor privado seguiu o mesmo caminho. Dívidas não são satisfeitas nos finais dos exercícios, sob o pretexto de que elas não estão na previsão orçamentária, devendo aguardar o início do exercício seguinte. Por que isso? Respondo: para maquiar o balanço do exercício e demonstrar eficiência dos dirigentes da empresa aos olhos dos acionistas, também para fazer caixa com vistas ao pagamento do 13º salário. Dessa forma, as pedaladas fiscais, que sempre existiram em maior ou menor escala, por si só, são irrelevantes para a caracterização do crime de responsabilidade.

Os argumentos apresentados por ambos os lados são bastante pertinentes, não há dúvidas de que algum tipo de irregularidade foi cometido. Assim, a discussão tem girado em torno do grau de ilicitude expressa pelas pedaladas fiscais, que para muitos é de gravidade pujante e ensejadora de julgamento da presidente por crime de responsabilidade, para outros não é de grande monta, sendo sim, ilicitude, mas não suficiente para responsabilização da governante em processo de *impeachment*, mas passível de outras punições menos gravosas, sendo essa última mais plausível ao nosso entendimento.

4.2.2 Suplementação Orçamentária

Outro ponto que alicerça o processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff trata da edição de decretos em 2015 para a abertura de créditos suplementares, supostamente sem a devida autorização legal.

Os créditos suplementares visam a aumentar as dotações orçamentárias destinadas a determinadas despesas, em face da insuficiência dos valores que foram originalmente previstos. Esta medida é comum na Administração Pública, pois o orçamento é uma previsão quanto ao que será gasto ao longo do ano, e que, frequentemente, precisa ser revisto em razão de fatos imprevisíveis que ocorrem durante a execução orçamentária. Por isso, o Congresso Nacional, por ocasião da elaboração da lei orçamentária anual, já autoriza a abertura de créditos suplementares por decreto do presidente da República, podendo estabelecer limites e condições para o exercício dessa faculdade.

O princípio da legalidade das despesas que preside a execução orçamentária (art. 167, I, II, III, V, VI, VIII e IX da CF) não permite a abertura de crédito superando os limites estabelecidos pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal que tem fundamento no art. 52, VII da CF, ou sem fundamento em lei. O princípio da legalidade das despesas públicas é um corolário do princípio da legalidade tributária. Quem paga o tributo de conformidade com a lei tem o direito de direcionar a aplicação dos recursos financeiros arrecadados por meio de seus representantes no Congresso Nacional. A aprovação da LOA estimando as receitas, de um lado, e fixando as despesas, de outro lado, representa ato de aprovação em bloco de todas as despesas fixadas nas diversas dotações. (HARADA, 2016, p. 338)

A alegação dos que sustentam a caracterização do crime de responsabilidade se baseia no texto do artigo 4º da Lei nº 12.952/14, a Lei Orçamentária Anual de 2014, que condicionou a autorização para a abertura de créditos suplementares ao alcance da meta de superávit primário estabelecida para

o exercício de 2014. Na visão dos defensores do *impeachment*, como o superávit primário foi obtido mediante as pedaladas fiscais, inexistiria a autorização legal dele derivada.

Vejamos os argumentos de Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Conceição Paschoal (2016, p. 35), autores do pedido de *impeachment*:

Referidos decretos, cuja publicação no Diário Oficial da União encontra-se comprovada pelos documentos anexos, importam dotação orçamentária concernente a suposto Superávit financeiro e excesso de arrecadação, na ordem de R\$ 2,5 bilhões (R\$ 95,9 bilhões menos R\$ 93,4 bilhões). Todavia, esses superávit e excesso de arrecadação são artificiais, pois, conforme se pode verificar a partir do PLN nº 5/2015, encaminhado ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015, o Poder Executivo já reconheceu que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 13.080/2015, não seriam cumpridas. Ora, o art. 4º da Lei 13.115/2015, Lei Orçamentária anual de 2015, é expresso em prever que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto na LOA/2014.

Ainda conforme os autores, o fato fere o artigo 85 da Constituição Federal que determina como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e contra a lei orçamentária. Já o artigo 167 da Constituição de 1988 estabelece ser vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Os decretos também vão contra a Lei nº 1.079/1950. Nos itens 4 e 6 do artigo 10, que dizem que são crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária e ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na lei de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal. Na mesma lei, o item 2 do artigo 11 estabelece que é crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais.

Da mesma forma há quem defenda que não há crime de responsabilidade na edição desses decretos em razão, principalmente, da baixa na arrecadação tributária causada pela crise econômica.

Vale destacar, inicialmente, a impropriedade de se falar em limites previstos pela LOA de 2014, no que se refere a créditos suplementares abertos em relação ao orçamento de 2015. Logo, o que precisa ser verificado é se a abertura dos créditos suplementares em 2015 feriu a lei de orçamento em vigor. Esta, a Lei 13.115/15 (LOA/15), só aprovada em abril de 2015, previu,

em seu artigo 4º, texto semelhante ao mesmo artigo da LOA/14, condicionando a abertura de créditos suplementares ao cumprimento da meta dos superávits primários para 2015. Na verdade, o que ocorreu em 2014, e está ocorrendo em 2015, é que as metas de resultado primário tiveram que ser revistas ao longo do ano, em razão da frustração de arrecadação tributária causada pela crise econômica, o que foi levado a efeito por leis em sentido formal. A consequência automática dessas alterações legislativas é a legitimação da abertura de créditos suplementares por decreto ao longo do ano. (RIBEIRO, 2016, *online*)

Além disso, também se alega que o fato do próprio Legislativo modificar a meta durante o exercício financeiro, o que tacitamente pode ser reconhecida como aceitação tácita da abertura de crédito.

Se o próprio Parlamento, durante o exercício, modifica a meta, está alterando o limite da autorização por ele concedida e convalidando tacitamente a abertura dos créditos suplementares até então efetivadas por Decreto. Foi assim em 2014, com a aprovação da Lei 12.952/14, e tudo indica que será em 2015, já que a Câmara dos Deputados aprovou, no mesmo dia em que o seu presidente acolheu o pedido de *impeachment*, o PLN 05/15. Assim, não há mais que se falar em abertura de créditos suplementares sem autorização legal em 2014. Em relação ao exercício de 2015, não é possível, antes do final do exercício, constatar se os decretos que já abriram créditos suplementares, extrapolam ou não os limites previstos no artigo 4º da LOA/15, dada a real possibilidade de alteração da meta fiscal que define os contornos desta autorização legislativa. E tudo indica que não haverá extrapolação da autorização legal, dada a aprovação do referido projeto de lei pela Câmara dos Deputados. (RIBEIRO, 2016, *online*)

Quanto à possibilidade de alteração da meta fiscal condicionante da abertura de créditos suplementares até o final do exercício, também entendemos não ser recomendável do ponto vista do planejamento orçamentário. Não há dúvidas, assim como no caso das pedaladas, de que irregularidades foram cometidas e exigem que certas sanções sejam aplicadas aos infratores. Porém, mais uma vez, entendemos de forma diversa em relação à existência de crime de responsabilidade.

4.3 *Impeachment* é golpe?

Para que haja equilíbrio entre as três funções do Poder Estatal e, assim possa ser forte o regime democrático, a Constituição deve prever mecanismos de responsabilização dos agentes em razão do exercício do poder estatal. Não se pode conceber a existência de grande poder sendo exercido de forma irresponsável.

No Poder Executivo, há a necessidade de instrumentos que possam equilibrar a concentração do poder em um único indivíduo. Por isso, a importância

do instituto do *impeachment*.

A cassação do mandato do Presidente, que cometeu crime de responsabilidade (por ação ou omissão, dolosa ou culposa), não atenta contra a democracia, pois é um instrumento do governo democrático, previsto na Constituição. (DALLARI, A., 2016, p. 158)

Trata-se inclusive de um instrumento de proteção constitucional, que impede que ela seja violada. Dessa forma, trata-se de contrassenso argumentar a inconstitucionalidade do instituto em nosso ordenamento jurídico.

Impeachment é instrumento expressamente previsto na Constituição (art. 52, I e II), cabível quando certas autoridades (dentre elas o Presidente da República) cometem crime de responsabilidade; seu processamento e subsequente julgamento incumbem ao Senado Federal, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal; e julgamento definitivo, só controlável pelo Judiciário se desrespeitadas garantias formais, também constitucionais, asseguradas a qualquer acusado. (FERRAZ, 2016, p. 436)

Entretanto, acrescenta-se que há um perigo na utilização desenfreada desse instituto. É preciso utilizá-la em ocasiões de sérios descumprimentos do dever funcional, evitando utilizá-lo como forma de retirar do poder o governante apenas por discordância de suas práticas de governo.

O julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade encontra apoio normativo na Constituição Federal, especificamente nos artigos 85 e 86; e, na Lei nº 1.079/1950. Entretanto, as duas normas nos remetem a mensagens divergentes. A Carta Magna consagrou o presidencialismo com mandato fixo como sistema de governo, em que somente, excepcionalmente, por cometimento de sérias condutas gravosas, poderão as autoridades ser afastadas de seus cargos por meio do processo de *impeachment*.

O artigo 85 da Constituição estabeleceu a necessidade de os crimes de responsabilidades serem definidos por lei especial, que também deve dispor de normas processuais e de julgamento. Para suprir essa necessidade, a Lei nº 1.079/1950 foi recepcionada. Entretanto, a leitura da legislação ordinária nos enumera uma variedade considerável de situações ensejadoras do *impeachment*. Ademais, alguns dos tipos descritos foram redigidos de forma que englobam mais uma infinidade de atos, muitos de relevância contestável, de forma que não é raro encontrar motivos para alegar cometimento de crime de responsabilidade, vejamos, por exemplo, a seguinte vedação da Lei nº 1.079/1950: atuar contra a probidade da administração (artigo 4º, V). Sobre esta impressão nos acrescenta Rafael Mafei de Queiróz (2016,

online):

Notem bem que não se trata de um caso simples de conflito entre Constituição e uma lei. Estamos diante de algo um pouco mais complexo: a Constituição necessita do complemento de uma lei que diga o que são os crimes de responsabilidade (art. 85, p.u.), mas a lei vigente que hoje fornece esse complemento pode ser, ao menos em parte, contrária a um dos pilares do regime de governo que a mesma constituição adotou – o presidencialismo de mandato fixo.

A legislação, que segundo a Constituição deveria definir os crimes de responsabilidade, a partir da existência de termos vagos, transferiu a prerrogativa de definição para o julgamento político dos parlamentares, que de acordo com seus interesses podem mal utilizar o instrumento como se voto de desconfiança fosse. Dessa forma, fere a Constituição por ameaçar o regime presidencialista de mandato fixo.

Sobre essa divergência normativa, podemos explicá-la a partir de fatos históricos que influenciaram o processo legislativo dessa lei no final dos anos 40 e início dos anos 50 do século passado. Nessa época

A partir da década de 1940, o parlamentarismo tornou-se crescentemente popular entre políticos que faziam oposição a regimes de governo fortemente centrados no Executivo [...] grupos políticos crescidos na oposição a Getúlio e seus interventores passaram a ver no parlamentarismo uma forma de luta política contra o centralismo do Executivo varguista: o parlamentarismo, afinal, submetia o governo ao controle político do parlamento, permitindo imputação de responsabilidade jurídica, mas sobretudo política. Em 1946, quando o Estado Novo foi substituído e ganhamos uma nova Constituição, o parlamentarismo fazia a cabeça de boa parte dos juristas que buscavam modelos de governança política do Executivo e fortalecimento do Congresso. (QUEIRÓZ, 2016, *online*)

Através de emenda à Constituição, os defensores do parlamentarismo tentaram a implantação desse sistema de governo, porém mesmo com o grande apoio, não obtiveram êxito. Mas, ainda restava uma saída para os parlamentaristas. Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 23, que deu origem a atual Lei de Crimes de Responsabilidade.

projeto de emenda constitucional foi barrado em uma das comissões pelas quais tinha de passar. Mas havia um remendo possível: a implementação de um 'protoparlamentarismo' via legislação ordinária. O tema de responsabilização do Executivo via parlamento seria, claro, a matéria preferencial para tanto. (QUEIRÓZ, 2016, *online*)

Pela consulta aos Anais do Senado (SENADO FEDERAL, 1948, p. 293), em busca da exposição de motivos do projeto de lei que originou a atual legislação de crimes de responsabilidades, verifica-se o seu caráter parlamentarista ao

concebe o impeachment como um instrumento para livrar a nação de um mau funcionário. O *impeachment* é objeto que não tem como principal objetivo punir infratores, mas principalmente, em substituir um funcionário por outro melhor, admitindo a retirada do cargo daqueles que não vem agradando por sua forma de governar.

Assim, nosso instrumento de controle do Poder Executivo torna-se, a partir do julgamento político por parte do Legislativo, uma ferramenta similar ao voto de desconfiança. A questão é que a Lei dos Crimes de Responsabilidade descreve mais de sessenta situações em que se pode questionar a forma como o presidente vem governando.

Esta conjuntura, aliada à livre interpretação dos parlamentares, favorecidos pela prerrogativa do julgamento político, ameaçaria o sistema de governo constitucionalmente consagrado, representando uma parlamentarização do presidencialismo, que sempre necessitará de alianças com as lideranças partidárias, em especial com o Presidente da Câmara dos Deputados, sob pena de ser submetido a julgamento por crime de responsabilidade.

Mesmo assim, entende-se pela complexidade de se afastar a incidência da Lei dos Crimes de Responsabilidade neste momento de crise política em que temos uma Presidente afastada por processo de *impeachment*. A polarização crescente desde as últimas eleições teriam seus ânimos ainda mais acirrados com o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei, em meio ao processo contra Dilma Rousseff, o que geraria, da mesma forma, prejuízos ao processo democrático.

Defende-se que, independente de resultado, após a superação dessa crise política, seja revisada nossa Lei de Crimes de Responsabilidade, desta vez, para que se privilegie nosso sistema de governo presidencialista, deixando-o menos vulnerável à oposição parlamentar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um país democrático deve conter instituições fortes para preservação de sua soberania e de seu sistema constitucional. O poder do Estado, que emana do povo, deve ser exercido de forma responsável, por isso, a importância de instrumentos democráticos, abalizados pela Constituição.

Sabe-se que o presidente, concentrando em si a chefia de governo e a chefia de estado, em mal uso de sua função executiva, pode representar, se exercer o poder de forma irresponsável, uma ameaça ao princípio da separação dos poderes. Assim com o objetivo de precaver excessos do Presidente da República, as Constituições brasileiras vêm estabelecendo a possibilidade de julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade em todas as cartas constitucionais desde 1824 até a atual de 1988.

Vê-se que esses crimes de responsabilidade não são propriamente crimes, mas infrações administrativas graves que ameacem nosso regime constitucional. O processo se dará por autorização da Câmara dos Deputados e julgamento do Senado, e poderá ensejar a retirada do governante do seu posto, assim como a inelegibilidade por período de oito anos.

O julgamento é eminentemente político, ocorrerá no Congresso, e sem interferência do Judiciário, senão por descumprimento de aspectos procedimentais.

Abordou-se os casos de *impeachment* de nossa história. O primeiro, envolvendo o ex-presidente Fernando Collor, e o atual caso da Dilma Rousseff, ainda pendente de julgamento pelo Senado. O *impeachment* de Collor se deu por escândalos de corrupção, em que tanto o então presidente, quanto seus familiares teriam recebido indevidamente vultuosas quantias em dinheiro, além de outros bens, sem indicação da origem lícita dessas vantagens.

Já o caso de Dilma Rousseff, diferente de Collor, até o presente momento, não possui acusações tão concretas de corrupção pessoal. Os crimes de responsabilidade que fomentaram a denúncia dizem respeito a irregularidades de natureza orçamentária, quais sejam as pedaladas fiscais e os decretos de abertura de crédito suplementar. Não há que se negar se tratarem de irregularidades, mas entendemos que os crimes de responsabilidade a ensejarem o *impeachment* devem corresponder a atos que atinjam certo nível de gravidade a ponto de por em xeque

nosso sistema constitucional e aquilo que ele busca tutelar.

Dessa forma, conclui-se que não se trata de golpe, e que não há nenhuma inconstitucionalidade na destituição do presidente por esse meio, pois busca justamente a proteger a constituição do excesso presidencial. Ao mesmo tempo, alertamos do perigo da banalização do instituto, e a infinidade de possibilidades trazidas pela Lei nº 1.079/1950. Defende-se que o instituto deve ser utilizado de forma a punir apenas as situações mais gravosas, sob pena de se perder as conquistas democráticas adquiridas desde 1988, para isso torna-se necessária uma revisão de nossa lei sobre crime de responsabilidade.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber Moura. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ALMEIDA, Mansueto. Pedaladas fiscais. **Blog do Mansueto Almeida: desenvolvimento local, política econômica e crescimento**, Economia, 29 ago. 2014. Disponível em: <<http://mansueto.wordpress.com/2014/08/29/pedaladas-fiscais/>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- BARROS, Sérgio Resende de. *Impeachment: Peça de museu?* In: **Revista Brasileira de Direito**, São Paulo, v. 7, n. 1, p. 112-132, 2011.
- _____. Noções Sobre o *Impeachment*. **Diké: Revista Jurídica de Direito da UESC**, Ilhéus, BA, v. 6, n. 8, p. 135-145, 2003.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BICUDO, Hélio Pereira; REALE JR., Miguel; PASCHOAL, Janaína Conceição. Denúncia em face da Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff, haja vista a prática de crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Impeachment: Instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016, p. 19-75.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1995.
- BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992.
- BRASIL. **Constituição (1824)**. Constituição Política do Império do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 15 mai. 2016.
- _____. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 18 mar. 2016.
- _____. **Constituição (1934)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 16 jul. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 22 mar. 2016.
- _____. **Constituição (1937)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- _____. **Constituição (1946)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 23 mar. 2016.
- _____. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 23 mar. 2016.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Registro de Cartas, Leis e Alvarás da Secretaria de Estado dos Negócios do Império, Rio de Janeiro, RJ, 29 out. 1827. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html>. Acesso em: 15 mar. 2016.

_____. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1.079.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

_____. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 22 mai. 2016.

_____. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, 22 set. 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/legislacao/regimento_interno/RIpdf/RegInterno.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Senado Federal. Resolução n. 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 nov. 1970. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Decisão Monocrática. **Mandado de Segurança 34087-DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Julgado em: 5 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. _____. **Mandado de Segurança 26176-DF**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em: 28 set. 2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 834-0/MT**. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em: 18 fev. 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. _____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378**. Medida Cautelar. Rel. Min. Edson Fachin. Julgado em: 17 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. _____. **Mandado de Segurança 30672-DF**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Julgado em: 15 set. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. _____. **Petição 1365**. Questão de Ordem. Rel. Min. Néri da Silveira. Julgado em: 3 dez. 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. _____. **Reclamação 2138-DF**. Rel. Min. Nelson Jobim. Julgado em: 13 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. _____. _____. **Recurso em Mandado de Segurança 11.140-MT**. Rel. Min. Luiz Gallotti. Julgado em: 10 jun. 1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decisão da presidência que dá andamento ao denúncia por crime de responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/Decis%C3%A3o_sobre_impeachment_CD.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2016.

CAMBRIDGE. Impeachment. **Cambridge Dictionaries Online**. Cambridge: Cambridge University, 2016. Disponível em: <<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/impeach>>. Acesso em: 17 maio 2016.

COSTA-CORRÊA, André Luiz. *Impeachment* e atentado contra a constituição: discussão sobre a axiologia de um tipo penal aberto para o impedimento de presidente da república no Brasil – a imoralidade como crime de responsabilidade. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Impeachment: Instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016, p. 187-227.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários a Constituição brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

_____. **Do Impeachment no Direito Brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

DALLARI, Adilson de Abreu. Crime de responsabilidade do Presidente da República – viabilidade jurídica do processo – exercício da função por oito anos – acusação de ação ou omissão culposa – garantia do devido processo legal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Impeachment: instrumento da democracia**. São Paulo: IASP, 2016, p. 121-165.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. Parecer de Dalmo Dallari contra o *impeachment* de Dilma. **Jota**, 7 out. 2015. Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/parecer-de-dalmo-de-abreu-dallari-contra-o-impeachment-de-dilma>>. Acesso em: 8 abr. 2016

FAVER, Marcus. Considerações sobre a origem e a natureza jurídica do *impeachment*. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/53833>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

FERRAZ, Sérgio. Impeachment já: algumas considerações. In: MARTINS, Ives

Gandra da Silva et al. (Coord.). **Impeachment**: Instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016, p. 435- 444.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

HARADA, Kiyoshi. Violação das normas da lei orçamentária e *impeachment*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Impeachment**: Instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016, p. 321-344.

LIMA SOBRINHO, Barbosa; MACHADO, Marcello Lavèner. Denúncia por crimes de responsabilidade contra o Sr. Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello. **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, DF, ano 47, n. 143, seção I, Câmara dos Deputados, suplemento, p. 1-21, 3 set. 1992. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCCD03SET1992SUP.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

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

_____. **Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 1961.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. Salvador: JusPODIVM, 2012.

OLIVEIRA, Júlio Marcelo. Parecer. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **TC-021.643/2014-8**. Brasília, DF: TCU, 15 jun. 2015. Disponível em: <<http://reaconaria.org/wp-content/uploads/2015/06/1434501005275-Memorial-1.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição Federal de 1967**. 3. São Paulo: RT, 1967.

QUEIRÓZ, Rafael Mafei de. *Impeachment* e Lei de Crimes de Responsabilidade, o cavalo de Tróia parlamentarista. **Direito e Sociedade**, São Paulo, Estadão Blogs, 16 dez. 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>>. Acesso em: 20 maio 2016.

REALE JUNIOR, Miguel. Sequestraram a esperança. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). **Impeachment**: Instrumento da democracia. São Paulo: IASP, 2016, p. 381-384.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pedaladas hermenêuticas no pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff. **Consultor Jurídico**, São Paulo, Opinião, 4 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas>>

pedido-*impeachment*>. Acesso em: 27 maio 2016.

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

SALLUM JR, Brasília; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Lua Nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 82, p.163-200, 2011.

SARMENTO, Leonardo. A grande questão do *impeachment*: crime de responsabilidade em um primeiro mandato gera responsabilidade ao mandatário reeleito? **Jusbrasil**, artigos, 3 dez. 2015. Disponível em: <<http://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/263567881/a-grande-questao-do-impeachment-crime-de-responsabilidade-em-um-1-mandato-gera-responsabilidade-ao-mandatario-reeleito>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

SENADO FEDERAL. Exposição de motivos da Lei 1079/1950. Anais do Senado, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 293. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

SKIDMORE, Thomas. A queda de Collor: uma perspectiva histórica. In: ROSENN, K. S.; DOWNES, R. (orgs.). **Corrupção e reforma política no Brasil**: o impacto do *impeachment* de Collor. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. Constituição é contra impeachment de Dilma por fato do mandato anterior. **Consultor Jurídico**, São Paulo, Opinião, 24 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>>. Acesso em: 2 jun. 2016

TOLOMEI, Fernando Soares. Do julgamento do presidente da república por crimes de responsabilidade. **Intertem@s**, Presidente Prudente, SP, v. 20, n. 20, 2010. Monografia (Graduação em Direito). Unitoledo. Disponível em: <<http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/view/2687/2466>>. Acesso em: 5 mar. 2016.