



UNIVERSIDADE PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS - UNIPAC
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS DE
BARBACENA - FADI
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ISABELLA CRISTINA VALLE WEYERS

O IMPEACHMENT NO BRASIL

BARBACENA
2015

ISABELLA CRISTINA VALLE WEYERS

O IMPEACHMENT NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Presidente Antonio Carlos do curso de Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof^ª. Me Ana Cristina Iatarola.

BARBACENA
2015

ISABELLA CRISTINA VALLE WEYERS

O IMPEACHMENT NO BRASIL

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Presidente Antonio Carlos do curso de Direito, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Me Prof^a. Ana Cristina Iatarola.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Me Ana Cristina Iatarola.
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Prof. Especialista Cristina
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

Prof. Débora
Universidade Presidente Antônio Carlos – UNIPAC

RESUMO

Impeachment é uma expressão inglesa que denomina o processo constitucional de cassação de mandato do chefe do poder executivo pelo Congresso Nacional na esfera nacional, pelas Assembleias Estaduais na esfera estadual ou pelas Câmaras Municipais em âmbito municipal. Buscou-se com o citado trabalho a análise do instituto, mostrando através deste a sua origem, evolução e aplicação no sistema pátrio vigente. O impeachment na esfera nacional será regido pela Lei nº 1.079/1950 que trata dos crimes de responsabilidade. Quanto à natureza de referido instituto há muitas controvérsias, mas atualmente a teoria predominante é a da corrente política. O instituto é típico do direito ocidental, e teve suas origens na Inglaterra medieval. A data exata do surgimento é incerta, o que se sabe é que ele se desenvolveu e se consolidou no início das civilizações, os quais julgavam aqueles que colocassem em risco a sociedade em praça pública, sendo punidos com o exílio e até mesmo com a morte. Vigorando até os dias atuais, o impeachment não prevê sanções físicas ou patrimoniais, e sim sanções de caráter político.

Palavras-chave: impeachment, executivo, cassação, crimes de responsabilidade, sanção política.

ABSTRACT

Impeachment is an English expression that names the constitutional process of revoking the mandate of an executive power's head by the Nacional Congress in a national level, by the State Assemblies in a state level or by the City Councils in a municipal level. The intention of this work was to search the analysis of the institute, showing through this its origin, evolution and use in the current national system. The impeachment in a national level will be ruled by Law number 1.079/1950 that deals with crimes of responsibility. About the nature of the referred institute there are many controversies, but nowadays the predominant theory is the political chain. The institute is typical from the western law, and its origins were in medieval England. The exact date of its begin is uncertain, what's known is that it developed and consolidated itself in the beginning of the civilizations, which judged those who put the society in risk in public, punishing them with exile or even death. In effect up to these days, the impeachment doesn't predict physical or material sanctions, but political character ones.

Keywords: impeachment, executive, revoking, crimes of responsibility, political sanctions.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 CONCEITO E ETIMOLOGIA DA PALAVRA	9
3 HISTÓRICO DO IMPEACHMENT	10
4 O IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO	13
4.1 A RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS AGENTES POLÍTICOS	14
4.2 DA RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	16
4.2.1 Dos crimes contra a existência da União	17
4.2.2 Dos crimes contra o livre exercício do poder legislativo, do poder judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação	18
4.2.3 Dos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais	19
4.2.4 Dos crimes contra a segurança interna do país	20
4.2.5 Dos crimes contra a probidade na administração	21
4.2.6 Dos crimes contra a lei orçamentária	24
4.2.7 Dos crimes contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais	25
4.2.8 Crimes responsabilidade X Crimes comuns	26
4.3 SUJEITOS PASSIVOS DA LEI 1.079/50	27
4.4 PROCEDIMENTO	28
5 O EPISÓDIO COLLOR	31
6 A SITUAÇÃO ATUAL DO BRASIL E A POSSIBILIDADE DE “IMPEACHMENT” DA PRESIDENTE DILMA	35
7 CONCLUSÃO	40
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

1 INTRODUÇÃO

Até o episódio Collor, a palavra impeachment era praticamente desconhecida em nosso vocabulário. Após o processo de cassação do ex presidente Fernando Collor de Melo, que culminou com a punição do impedimento do exercício de cargo público por oito anos, o vocábulo tornou-se popular.

Na atual circunstância, em que nosso país se encontra, mais uma vez vem à tona o fantasma do impeachment, um assunto que vem ocupando lugar nos debates políticos, editoriais de jornais e revistas e também no mundo acadêmico, principalmente devido a grave crise política que estamos vivenciando atualmente.

No presente trabalho iremos abordar o conceito, a evolução histórica, o ordenamento jurídico, o episódio Collor, que por sinal foi um marco no Brasil em se tratando de ser o primeiro e único caso de Impeachment no Brasil e por fim, será abordada a situação atual da crise política do Brasil e a possibilidade de Impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Iniciamos falando do vocábulo Impeachment, que se trata de uma expressão inglesa, usada com o intuito de cassar chefes do poder executivo, porém derivada do latim, expressando-se a ideia de acusação. Significa também impedimento, impugnação de mandato, retirar do cargo uma autoridade processada, quando tal pessoa se revele incompatível com os interesses que necessitam ser protegidos por este cargo.

Não se sabe a data exata do surgimento do instituto, sabe-se apenas que surgiu do direito ocidental, na Inglaterra, onde se desenvolveu e consolidou uma estrutura para julgamentos de crimes de responsabilidades de forma diferenciada. Conforme afirma o Prof. Pinto Ferreira, o primeiro impeachment ocorreu em 1326 com Eduardo III. Com o passar dos tempos o instituto tornou-se uma arma direta e acessível por qualquer cidadão a fim de ajustar todos às normas e preceitos legais vigentes no país.

A introdução do impeachment na constituição norte-americana teve como principal finalidade o aprimoramento da separação dos poderes, característica essencial da democracia, e é nesse momento que ele adquire caráter político e se afasta da esfera criminal. Já no Brasil, por volta de 1890/91, o impeachment foi inserido na Constituição Federal, como instrumento de defesa ao poder público e ao cidadão, objetivando a proteção da coisa pública, diferindo-se assim da constituição americana o qual passou a possuir uma lei especial, lei nº 1.079/50, que regulará sobre o crime de responsabilidade cometido por presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, conforme previsto no artigo

85, parágrafo único da Constituição Federal de 1988. A lei nº 7.106/83 dispõe sobre os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal e Secretários do Distrito Federal. Por outro lado, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e Secretários Municipais estão tratados no decreto-lei nº 201/67.

No segundo capítulo adentrar-se-á no *impeachment* brasileiro propriamente dito, sob seus aspectos material e processual. A partir daí, apontar-se-á os crimes de responsabilidades elencados na Constituição da República Federativa de 1988 e suas características. Da mesma forma, serão analisadas as formas de procedimento do processo, ou seja, o aspecto procedimental ou processual do *impeachment*, baseando-se principalmente nas normas da Lei 1.079/1950.

O presente estudo pretende levantar a discussão relativa ao crime de responsabilidade do Presidente da República, previsto no artigo 85, incisos I ao VII da Constituição Federal, e na Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950. Antes de demonstrar efetivamente o instituto, serão destacados alguns pontos, tais como a diferença entre os crimes comuns e responsabilidade, a divergência doutrinária sobre a natureza jurídica do *impeachment* e sobre o agente político que pode sofrer o crime de responsabilidade, nesse sentido, cuidará da análise das hipóteses de aplicabilidade dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, tais como a responsabilização político-administrativa dos agentes políticos, responsabilização por crime de responsabilidade do Presidente da República, crimes contra a probidade na administração, dentre outros.

Como se trata de um assunto complexo e sujeito a vários questionamentos, não poderiam esgotá-lo, assim, além de abordar o crime de responsabilidade sob a ótica política, iremos demonstrar o que se prescreve para abertura do processo. Será feita uma narração sobre os acontecimentos políticos divulgados no caso do ex-presidente Fernando Collor de Mello, onde procurar-se-á fazer uma reflexão histórica e sociológica do impacto do primeiro caso de *impeachment* concluído em nosso país. No final do estudo será abordada a situação atual da crise política do Brasil, para verificar se há possibilidade de Impeachment da atual presidente, Dilma Rousseff.

2 CONCEITO E ETMOLOGIA DA PALAVRA

Impeachment é uma expressão inglesa usada para designar a cassação de um chefe do Poder Executivo. Significa também impedimento, impugnação de mandato, retirar do cargo uma autoridade pública do poder Executivo. A palavra *impeachment* deriva do latim, *empechement* expressando a ideia de acusação, e tem analogias modernas com significado de impedir tanto no francês *empêcher* no inglês *impede*. Trata-se de uma terminologia usada para designar o processo por meio do qual visa a destituição do cargo da autoridade processada, quando a pessoa investida na função pública comete um fato que se revele incompatível com os interesses que necessitam ser tutelados por este cargo.

Em seu uso mais frequente e técnico, a palavra *impeachment* é usada dentro da expressão inglesa, significando impedimento ou impugnação de mandato. Assim, é uma palavra usada para denominar o processo instaurado com base em denúncia de **crime comum**, abuso de poder, crime de **responsabilidade** ou de desrespeito às leis constitucionais contra alta autoridade do poder executivo, ou seja, um processo de **cassação** do mandato e afastamento das funções do chefe do poder executivo, pelo Congresso Nacional, no caso do Presidente da República, ou pelas Assembleias Estaduais, no caso de Governadores ou pelas Câmaras Municipais quando o processo se referir a um Prefeito.

3 HISTÓRICO DO IMPEACHMENT

O instituto do impeachment é típico do direito ocidental, e teve suas origens na Inglaterra medieval. A data exata do surgimento não é certa, o que se sabe é que ele surgiu na Inglaterra, se desenvolveu e consolidou, e com uma estrutura para o julgamento dos crimes de responsabilidade de forma diferenciada da apresentada na Antiguidade Clássica. Para ser condenado pelo crime de responsabilidade, teria o acusado, ser julgado por duas câmaras: Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes. A acusação era feita pela Câmara dos Comuns e o julgamento pelos lordes, como relatou Pinto Ferreira (1998, p.385).

Inúmeros escritores indicam em suas obras qual seria a primeira vez em que teria ocorrido a aplicação deste instituto. Alex Simpson¹, relaciona o surgimento do ‘impeachment’ ao episódio de David, em 1282, seguindo-se até o mais famoso deles, o do Lord Latimer, em 1376, o qual representou uma primeira racionalização do processo de impeachment, estabelecendo que os réus fossem somente agentes políticos e que as penas cabíveis pudessem variar desde a perda do cargo até castigos corporais e penas de morte. A Câmara dos Comuns seria a responsável por acusar e a Câmara dos Lordes responsável por julgar o réu.

No trabalho do Prof. Pinto Ferreira², citando Harold Laski, por sua vez, afirma que o primeiro impeachment ocorreu em 1326 com Eduardo III. Nessa época teriam surgidos os casos de Latimer e Neville, onde os tratadistas vão buscar a sua origem, o de Pole (1386), o do eminente filósofo e estadista Bacon, o de Giles Mompesson em 1621, o de Duque de Buckingham em 1627, o do Conde de Strafford em 1640, o de Warren Hastings em 1787 e o de Lord Merville em 1805.

Para se ilidirem do processo de impeachment, que gerava impopularidade, os ministros e conselheiros, ao notarem que seriam processados, renunciavam antes da instauração do processo. Aponta-se que esse costume foi uma das principais causas do fortalecimento político do parlamento inglês.

Paulo Brossard, autor mais recente, na obra “O Impeachment”³, entende que, a princípio o instituto era tão somente um meio de processo parlamentar, no entanto, com o decorrer do tempo, tornou-se uma arma acessível a qualquer cidadão de forma direta, com o fim de ajustar as atitudes e os membros do poder legislativo às normas e preceitos legais vigentes no país:

¹ Cf. SIMPSON, Alex. **A Treatise on Federal Impeachment**. 1916.

² Cf. FERREIRA, Pinto. **Direito Constitucional**, pág. 350/351.

³ Cf. BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1965.

Expandindo-se, passou a ser livremente admitido em relação à “high crimes and misdemeanors”, crimes e atos que não constituíam crime, mas faltas consideradas prejudiciais ao país, independentemente de enunciação ou caracterização legais.

(...)

Desta forma, sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo ganhou vastas dimensões políticas. Sofreu ele real metamorfose, que é registrada pela generalidade dos autores, não faltando quem sustente que há certo tempo o caráter político sobrepujou o aspecto judiciário. BROSSARD (1992, p.44).

Com a Constituição norte-americana, o impeachment efetivamente adquire caráter político, afastando-se da esfera criminal. Verifica-se, de forma cristalina, através do procedimento intrinsecamente político e pelas penalidades também de natureza política, por exemplo, a possibilidade do afastamento do cargo, pela obsessão pelo controle do poder nos casos de traição, suborno, altos crimes e más condutas, praticados não somente pelo Presidente, mas também pelos seus auxiliares nos Ministérios e a Suprema Corte.

Ressalta-se que a introdução do impeachment nos Estados Unidos teve a finalidade de aprimorar a separação dos poderes, característica essencial do Estado Democrático de Direito, vinculando-o diretamente ao mecanismo dos “freios e contrapesos”.

Perceptível, portanto, a diferença entre o impeachment inglês, que possui uma natureza político-penal, e em sua fase inicial tinha jurisdição plena, impondo pena comum aos acusados e o norte-americano com natureza essencialmente política, tendo jurisdição limitada e que não visa a punir delinquentes, mas sim proteger o Estado contra a malversação dos agentes políticos.

As raízes do direito anglo saxônico influenciaram o processo de impeachment no Brasil, onde a Constituição Brasileira de 1824 previa a responsabilização, através de processo penal, os ministros condenados por crimes de traição, suborno e abuso de poder. No entanto, o impeachment constituiu características próprias ao longo do tempo e possuindo características distintas em cada momento histórico. E com influência do pensamento advindo dos EUA, surge o impeachment brasileiro, inserido na Constituição Federal de 1891, com previsões que identificariam com o modelo atual, como a competência da Câmara para julgar as acusações contra o Presidente ou Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente e a competência judicante do Senado Federal. Entendimento este repetido nas constituições posteriores, não com intuito de punição ao indivíduo que ofende as prerrogativas as quais deveria atender, mas sim, como instrumento de defesa ao poder público e ao cidadão objetivando a proteção da coisa pública. E neste período, também predominou o entendimento do impeachment como processo de natureza política .

Neste sentido:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do non bis in idem; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito”. (BROSSARD, 1965, p. 74).

O escritor argentino Gonçalves Calderon⁴ muito bem esclarece o instituto importado da América do Norte para a Latina:

O objetivo do juízo político não é o castigo da pessoa delinquente, senão a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso do poder oficial, negligência no cumprimento do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo.

Embora tenha sido influenciado pela constituição americana, o instituto do impeachment no Brasil difere da Constituição Americana, especificamente em um ponto: a existência de lei especial para definir os crimes de responsabilidade.

O processo de impeachment, como todo ordenamento jurídico, sofreu modificações substanciais no espaço e no tempo, mantendo em cada país relevantes peculiaridades, porém mantendo sua função essencial de controle sobre os atos do Chefe do Executivo.

⁴ Cf. CALDERON, Gonçalves. **Derecho Constitucional Argentino**, 3ª Ed. B. Aires, 1923.

4 O IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO

Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso II, “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”, fundamento jurídico de um dos mais importantes instrumentos constitucionais de proteção individual, o Princípio da Legalidade.

É com fundamento no princípio mencionado que se exige previsão legal para aplicação ou vedação de determinada matéria.

No que tange ao Impeachment, este possui previsão no art. 85 da CF/88, que, nos termos de seu parágrafo único, incumbiu à lei especial de definir os crimes de responsabilidade e o estabelecimento de suas normas de processo e julgamento:

Art. 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal (...)

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

Em virtude da inexistência de lei posterior à CRFB/88, permanece em vigência a Lei n.º 1.079 de 1950 cuja essência converge com os princípios constitucionais que consideraram crimes os atos incompatíveis com o exercício honroso do cargo de Presidente da República.

Assim, a Lei 1079/50 regula o crime de responsabilidade cometido por presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal. A lei n.º 7.106/83 dispõe sobre os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal e Secretários do Distrito Federal. Por outro lado, os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e Secretários Municipais estão tratados no decreto-lei n.º 201/67.

De acordo com a Constituição de 1988, depois de admitida acusação pela Câmara dos Deputados, por dois terços, será o presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Não obstante, consta no parágrafo único do seu artigo 52 da CRFB/88 que, nos casos de impeachment, o Senado Federal será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e decidido por quórum qualificado de dois terços dos votos, devendo a pena limitar-se à perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.

As sanções políticas são vinculadas, não havendo por parte do Congresso Nacional discricionariedade de cominar uma ou outra pena. Temos ainda, que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou a anterior previsão, constante da Lei n.º 1.079 de 1950, de 5

anos de afastamento do Presidente da República, impondo uma pena mais gravosa, qual seja, 8 anos.

A Constituição Federal ainda prevê, como forma de salvaguardar o processo de influências gravosas por parte do Presidente, que depois de admitida acusação pelo Congresso Nacional ficará o mesmo afastado de suas funções por um período de 180 dias. Entretanto, este retoma as suas funções após cento e oitenta dias, caso não esteja concluído o julgamento, sem o prejuízo do regular prosseguimento do processo, como preleciona o parágrafo 2º do artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

Neste sentido, o presente trabalho cuidará da análise das hipóteses de aplicabilidade dos crimes de responsabilidade do Presidente da República.

4.1 A RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS AGENTES POLÍTICOS

Necessário se faz definir o crime de responsabilidade. O jurista José Cretella Júnior (1992, p.38), em seu livro “O impeachment no Direito Brasileiro”, afirma que “não há definição quanto ao crime de responsabilidade, mas uma enumeração taxativa do que deve ser o crime de responsabilidade do presidente da república”.

Entretanto, crimes de responsabilidade são espécie de ilícitos, de violações do dever legal que podem ser cometidas apenas por agentes políticos. Essas infrações fazem parte do sistema de responsabilização dos agentes públicos em nosso ordenamento jurídico.

Doutrinariamente, tais infrações podem ser divididas em crimes de responsabilidade *strictu sensu* e *lato sensu*, onde os crimes de responsabilidade *strictu sensu*, são aqueles sujeitos ao *impeachment*, ou seja, seriam aqueles que acarretam para o sujeito ativo as duas sanções autônomas e cumulativas aplicáveis: perda da função pública e inabilitação para o exercício do *múnus* público por oito anos (sejam cargos derivados de concursos públicos, de confiança, ou de mandato eletivo). Já os crimes de responsabilidade *lato sensu* ensejam pena privativa de liberdade e estão descritos nas legislações penais e outras leis extravagantes, como aqueles praticados por funcionário público nos moldes do Código Penal.

Os agentes políticos são os responsáveis pela formação da vontade superior do Estado. Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 253), “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder”.

O vínculo entre esses agentes e o Estado é de natureza política, sendo seus direitos e deveres decorrentes diretamente da Constituição e das leis. Em acepção estrita, são agentes políticos apenas os Membros do Poder Executivo (Presidente, Governadores, Prefeitos e seus respectivos vices), seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado) e os Membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados e Vereadores), e numa acepção mais ampla, Meirelles (1992, p. 62) classifica as “demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do servidor público”.

A nossa Constituição Federal, em seu artigo 85, acima já citado, define como crimes de responsabilidade as condutas que atentam contra a Constituição e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Esta enumeração não é exaustiva, podendo outras condutas ser enquadradas na definição de crime de responsabilidade, desde que haja definição legal, por meio de lei federal, no caso, a Lei 1.079/50, que define estas condutas em seu artigo:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União;

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

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

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais

A responsabilidade esta diretamente relacionada à ideia de sanção e pode ser apurada em três esferas jurídicas independentes entre si, quais sejam, a cível, no qual a sanção consiste em uma indenização; na penal, em uma pena de multa, de restrição de direitos ou privativa de liberdade; e, na administrativa em uma restrição de direitos, como perda do cargo, suspensão de direitos políticos, dentre outros. No caso dos agentes políticos, assim como qualquer agente público, não há dúvidas de que uma mesma conduta pode incidir nos três âmbitos.

Por fim, a possibilidade de agentes políticos responderem a uma ação de improbidade administrativa é admitida pelo STJ (exceto em relação ao Presidente da República) e negada pelo STF, que não admite a concorrência dos regimes de crime de responsabilidade e de improbidade administrativa. Já a competência para processar e julgar

ações de improbidade administrativa, segundo a jurisprudência do STJ, é do tribunal competente para julgar as autoridades como for por prerrogativa de função nos crimes comuns quando houver a possibilidade de perda do cargo ou do mandato⁵, na jurisprudência do STF, a competência é atribuída ao magistrado de primeiro grau, salvo no caso de julgamento de seus próprios Ministros.

Em relação aos crimes de responsabilidade o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que compete à União Federal tanto a sua definição, quanto a regulamentação do respectivo processo e julgamento⁶. É neste rumo que o STF editou a súmula nº 722, que determina: “são da competência legislativa da união a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

4.2 DA RESPONSABILIZAÇÃO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Os detentores de altos cargos políticos poderão praticar, além dos crimes comuns, os crimes de responsabilidade, vale dizer, infrações político-administrativa, não se tratando de crime, e sim, de conduta ou comportamento de inteiro conteúdo político, apenas tipificado e nomeado como crime, sendo praticáveis somente por pessoas investidas em certas funções, cuja sanção é a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública.

José Afonso da Silva (2006, p. 492), discorrendo sobre os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República (*strictu sensu*), aduz que:

Estes se distinguem em *infrações políticas* – quando atentem contra a Constituição Federal; contra existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País (art. 85, I a IV); e *crime funcionais*, como atentar contra a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V a VII).

O princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. (NOVELINO, 2015)

⁵ STJ-AgRg no Ag 1.404.254/RJ, Min. Benedito Gonçalves-27/09/2011

⁶ Cf. CORRÊA, Maurício. STF - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 2050 RO. Disponível em: <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769338/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2050-ro> ADI 2050 / RO - Julgamento: 03/03/2004 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação - DJ 02-04.

Desta forma, o que se chama de crime de responsabilidade neste trabalho deve ser entendido com infração político-administrativa. A Constituição Federal em seu artigo 85, e seus incisos, apresenta-nos o rol dos crimes de responsabilidade, frisa-se infrações político-administrativas, que serão analisados em seguida, quais sejam, os que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

Art. 85 ...

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.

4.2.1 Dos crimes contra a existência da União

Tipificado os crimes contra a existência da União como um dos crimes de responsabilidade, conforme previsto no inciso I, do artigo 85, da Constituição Federal e artigo 4º, inciso I, da Lei 1.079.

O artigo 5º da Lei 1.079/50 descreve quais são os crimes contra a existência da União, como mostrar a seguir:

Art.5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

- 1) Entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;
- 2) tentar, diretamente, e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;
- 3) cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira expondo a República ao perigo de guerra ou comprometendo-lhe a neutralidade;
- 4) revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externas ou dos interesses da Nação;
- 5) auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer guerra ou a cometer hostilidade contra a República;
- 6) celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;
- 7) violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no País;
- 8) declarar guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional
- 9) não empregar contra o inimigo os meios de defesa que poderia dispor;
- 10) permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do País, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;
- 11) violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras;

CRETELLA JUNIOR (1992, p.44), em sua obra relata sobre os crimes contra a existência da União:

‘Atentados contra a existência da União’ ou ‘contra a existência política da União’, definidos como ‘aqueles que interessam à unidade nacional, à integridade física da Nação, no que diz respeito à ordem interna, como externa, a própria segurança do regime instituído, abrangendo, assim a violação das instituições básicas do regime, a república, a federação, o sistema representativo’, configuram o primeiro crime de responsabilidade.

Trata-se do interesse da unidade nacional, da integridade física da Nação, no que diz respeito à ordem interna e externa, a própria segurança do regime instituído, abrangendo, assim, a violação das instituições básicas do regime, a República, a federação, o sistema representativo. Entende-se que, cabendo ao Presidente da República a preservação da Constituição Federal e do sistema federativo como um todo, assim como do próprio Estado, qualquer agressão aos mesmos implicaria o referido crime.

Assim sendo, quando há uma ameaça à União, existe um atentado contra a soberania do Estado, e quem o praticar estará sujeito à condenação no processo de Impeachment.

4.2.2 Dos crimes contra o livre exercício do poder legislativo, do poder judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação

Este é o segundo crime e está previsto no artigo 85, inciso II, da Constituição Federal de 1988, e também previsto no artigo 4º, inciso II da Lei 1.079/50. São definidos os crimes contra o livre exercício dos poderes constitucionais, no artigo 6º da Lei 1.079/50:

Art.6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

- 1) tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;
- 2) usar violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;
- 3) violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;
- 4) permitir que força estrangeiras transite pelo territórios do País ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;
- 5) opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;
- 6) usar violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;
- 7) praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;

- 8) intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais;

Percebe-se que o Chefe do Poder Executivo Federal deverá respeitar a separação de poderes que existe na República Federativa do Brasil, não está acima do que está previsto na Constituição Federal, e não poderá dificultar ou criar empecilhos para que os integrantes dos outros poderes possam realizar suas respectivas funções.

Ao utilizar a violência ou a corrupção para corromper o sistema dos três poderes, e impedir ou instigar atos e fatos das funções dos deputados federais, deputados estaduais, vereadores e integrantes do Poder Judiciário, como juízes e jurados conforme tipificados em lei, o Presidente da República poderá ser julgado por crime de responsabilidade, e submetê-lo ao impeachment.

4.2.3 Dos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais

Está tipificado no artigo 7º da Lei 1.079/50 quais são os crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos:

Art.7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

- 1) impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;
- 2) obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;
- 3) violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirir de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;
- 4) utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;
- 5) servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar o abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;
- 6) subverte ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;
- 7) incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;
- 8) provocar animosidades entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;
- 9) violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art.141 e bem assim os direitos sociais assegurados no art.157 da Constituição;
- 10) tomar ou autorizar, durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Somente nos casos de estado de sítio e estado de defesa poderá o Presidente da República interferir no livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais dos residentes no Brasil. O objetivo do constituinte foi o de enfatizar e assegurar a proteção tanto dos direitos individuais quanto dos sociais e políticos.

Pelo fato de o administrador da União Federal, ser Chefe de Governo e de Estado, e ser o mais alto cargo do Poder Executivo, não poderá aproveitar-se de tal situação para realizar o abuso do poder aos que lhe estão subordinados, e também não poderá aceitar

que outras autoridades realizem atos de abuso do poder contra ele. O Presidente da República que abusa de seu poder é aquele que o exerce além do necessário e do permitido, seja por ampliar seus privilégios, imunidades, prerrogativas.

4.2.4 Dos crimes contra a segurança interna do país

Precisamente tipificados nos incisos do artigo 8º da Lei 1.079/50, conforme demonstrado a seguir:

Art.8º. São crimes contra a segurança interna do País:

- 1) tentar mudar por violência a forma de governo da República;
- 2) tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município;
- 3) decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma irromper ou não ocorrendo guerra externa;
- 4) praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;
- 5) não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes;
- 6) ausentar-se do País sem autorização do Congresso Nacional;
- 7) permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública;
- 8) deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessária à sua execução e cumprimento.

O comando das Forças Armadas é atributo do Presidente da República, assim, principalmente por esta competência, é dever do Chefe do Poder Executivo Federal a guarda e o zelo da segurança interna do Brasil, desta maneira, não podendo colocar em risco a segurança interna do país. O STF, pelo voto do Ministro Aliomar Baleeiro, iniciou a corrente de limitação dos atos do Presidente da República que poderiam se tornar ofensivos à segurança interna do país, e a Lei nº 1079/50 ainda aponta os casos de violação à segurança interna do país, minimizando as possibilidades de ataque do Presidente ao princípio protegido constitucionalmente.

4.2.5 Dos crimes contra a probidade na administração

Os crimes de responsabilidade contra a probidade na administração estão previstos no artigo 85, inciso V da Constituição Federal de 1988 e também no artigo 4º, inciso V da Lei 1.079/50, no entanto, é seu artigo 9º descreve especificamente quais são os crimes:

Art.9º. São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1) omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

- 2) não prestar ao Congresso Nacional, dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3) não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delito funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4) expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5) infringir, no provimento 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.

O ato normativo que cuida dos crimes de improbidade administrativa é a Lei 8429/92, que em seu artigo 11 descreve:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas. (Incluído pela Lei nº 13.019, de 2014)

Se tratando da competência para processar e julgar causas de improbidade administrativa cabe preliminarmente registrar que apesar da Lei nº 8.429/1992 e a Constituição Federal tratarem sobre improbidade administrativa, o ordenamento jurídico necessita de uma norma mais expressa sobre a competência para julgar ações que envolvam a referida matéria de competência jurisdicional para o processo e julgamento de ação de improbidade movida contra autoridades que gozam de prerrogativa de foro em processos criminais.

Coloca-se a questão em pauta, lembrando-se que a possibilidade de imposição das sanções prescritas na Lei nº 8.429/1992, tais como a perda da função pública e/ou a restrição temporária de direitos políticos, seriam suficientes para demonstrar que não se trata de uma ação qualquer, mas de uma ação civil com forte conteúdo penal, e incontestáveis aspectos políticos.

Em relação à ação civil, não existe, em regra, foro por prerrogativa de função. Nos artigos 102 e 105 da Constituição Federal, que preveem as competências do STF e do STJ, existe a previsão de que as ações penais contra determinadas autoridades serão julgadas por esses Tribunais. Não há, contudo, nenhuma regra que diga que as ações de improbidade serão julgadas pelo STF e STJ.

Em 24/12/2002, foi editada a Lei n° 10.628, que acrescentou o § 2° ao art. 84 do CPP, prevendo foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade:

Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

(...)

§ 2° - A ação de improbidade, de que trata a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.

Diante dessa alteração legislativa, foi proposta a ADI 2797 contra a Lei n° 10.628/2002 e o STF julgou inconstitucional o referido § 2° do art. 84 do CPP, decisão proferida em 15/09/2005 decidindo que “no plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes. (...) Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal - salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III - reservou explicitamente às Constituições dos Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária”. (ADI 2797, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 15/09/2005).

Em suma, o STF afirmou que, como a Constituição não estabeleceu foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa, a lei ordinária não poderia prever.

Desse modo, com a decisão da ADI 2797, ficou prevalecendo o entendimento de que as ações de improbidade administrativa deveriam ser julgadas em 1ª instância.

Concluimos que não existe foro por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa, posicionamento do STF e do STJ, que também entende que os prefeitos podem responder por improbidade e também pelos crimes de responsabilidade do Decreto-Lei n° 201/67. A ação de improbidade administrativa contra os prefeitos será julgada em 1ª instância.

Para o STJ, os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, com exceção do Presidente da República, pois atualmente a lei não se aplica a tal, devido o artigo 85, V da Constituição Federal. Logo, é possível que os agentes políticos respondam pelos crimes de responsabilidade da Lei nº 1.079/50 e também por improbidade administrativa, tal ação deve ser processada e julgada em 1ª instância, ainda que tenha sido proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade. Sendo assim as ações de improbidade administrativa propostas contra Governadores de Estado/DF; Desembargadores (TJ, TRF ou TRT); Conselheiros dos Tribunais de Contas (dos Estados, do DF ou dos Municípios); Membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais, devem ser julgadas pelo juiz de 1ª instância e não pelo STJ.

O STF já decidiu, em 2007, que os agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade da Lei nº 1.079/50 não respondem por improbidade administrativa. E em 2008, decidiu que a competência para julgar ação de improbidade administrativa proposta contra Ministro do STF é do próprio STF.

4.2.6 Dos crimes contra a lei orçamentária

A Constituição Federal prevê a prestação de contas anual do presidente da república ao Congresso Nacional, e esta prestação é também um dos modos pelo qual se revela a probidade na administração e, portanto, poderá ser avaliada como crime de responsabilidade. Trata-se de competência privada e de poder-dever presidencial.

O artigo 10 da Lei 1.079/50 delimita os tópicos referentes ao Descumprimento da Lei Orçamentária:

Art.10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1) não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3) realizar estorno de verbas;
- 4) infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária;
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;
- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou no crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;
- 7) deixar de promover ou de ordenar, na forma de lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido por lei;

- 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;
- 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades de administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
- 10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;
- 11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;
- 12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

A qualificação é extremamente perigosa e pode conduzir aos maiores absurdos e arbitrariedades. A posição do Presidente da República, em relação à guarda e ao emprego dos dinheiros públicos, é restrita às suas obrigações funcionais, àqueles atos que se compreendem na sua competência específica. A Constituição Federal estabeleceu um certo número de normas que devem disciplinar a elaboração de leis orçamentárias.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012, p.412) define orçamento da seguinte forma: "O orçamento, por um lado, é o plano de despesas do Estado, plano este obrigatório para cada um dos Poderes, como lei que é". Assim, a lei orçamentária é a lei que define a gestão financeira do Estado, sendo protegida pela Constituição como um bem jurídico a ser respeitado pelo Presidente da República. O desrespeito ao orçamento, em especial pela realização de despesas sem autorização, ou excedentes da autorização, viola essa regra constitucional, configura, portanto, atentado contra a Constituição. Não é de estranhar, desse modo, que tal infração seja capitulada como crime de responsabilidade.

4.2.7 Dos crimes contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais

Por fim, os crimes de responsabilidade relacionados ao descumprimento de decisões judiciais estão previstos no artigo 85, inciso VII da Carta Magna de 1988 e, outrossim, no artigo 4º, inciso VIII da Lei 1.079/50.

Ademais, encontra-se no artigo 12 da Lei 1.079/50 a caracterização de tais atos:

- Art.12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciais:
- 1) impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;
 - 2) recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo;
 - 3) deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;
 - 4) impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

São os atentados que impedem ou perturbam o cumprimento das leis e decisões judiciais. É a verdadeira obstrução à atividade normal de outro Poder, só pode ser removida pelo afastamento do Presidente da República, já que não cabe a outro Poder, no caso, efetivar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário.

Conclui-se que o Presidente da República não poderá praticar qualquer ato que impeça, ou torne difícil o cumprimento das leis e decisões proferidas pelos juízes. Caso realmente o Presidente da República esteja impedindo o cumprimento das leis, deverá o mesmo ser substituído por outro e afastado de seu cargo, pois este não compreende o sistema da tripartição dos poderes.

4.2.8 Crimes responsabilidade X Crimes comuns

Embora ser pacífico que o instituto do impeachment é meramente político Há também, a vedação constitucional à responsabilização do Presidente da República, na vigência de seu mandato, por atos estranhos ao exercício de suas funções, constante no parágrafo 4º do artigo 86. Nos crimes comuns, a competência para processar e julgar o Presidente da República é do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, b, CF). Na linguagem constitucional, o termo crime comum abrange todas as modalidades de infrações penais, inclusive os delitos eleitorais e as contravenções.

CRETELLA (1992, p. 51) entende que crime de responsabilidade e crime comum não se confundem, pois, além de diferir no julgamento, as consequências jurídicas e políticas também o são.

A instauração do processo contra o Presidente por crime comum, assim como ocorre nos crimes de responsabilidade, deve ser precedida de autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (art. 51, I, c/c o art. 86, CF). Assim o caput do artigo 86 que preleciona ser o Supremo Tribunal Federal competente para julgar o Presidente nas infrações penais comuns, após admitida acusação na Câmara dos Deputados, refere-se aos crimes de responsabilidade que tenham também natureza comum, pois os atos praticados não inerentes ao seu cargo serão julgados após o término de seu mandato, ficando suspenso o prazo prescricional.

A condenação, além da imposição das sanções penais cabíveis, pode levar a perda do cargo, porém a inabilitação por oito anos só ocorre nas condenações pela prática de crime de responsabilidade, ou seja, o procedimento em crimes de responsabilidade é diferente

quanto ao procedimento, uma vez que nestes casos a Câmara, ao admitir a acusação contra o presidente, encaminha para o Senado, que abre processo investigatório. Caso seja condenado, a pena máxima é exatamente a perda do mandato e a inabilitação política.

Nas infrações penais comuns, o Presidente da República, enquanto Chefe de Estado, tem a prerrogativa constitucional da imunidade à prisão, só podendo ser preso no caso de sentença condenatória definitiva (art. 86, § 3º, CF), lembrando que esta prerrogativa não se estende ao Vice-Presidente, Governadores e Prefeitos.

A impossibilidade de responsabilização se restringe ao âmbito penal, não abrangendo a responsabilidade civil, tributária, nem infrações político-administrativas. Ademais, a irresponsabilidade penal é apenas relativa, uma vez que o presidente poderá ser responsabilizado por crimes praticados *in officio* ou cometidos *propter officium*, desde que obtida a autorização de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (art. 51, I, CF).

Assim, os crimes de responsabilidade, não correspondem a ilícitos penais, mas apenas infrações políticas que não se qualificam enquanto direito penal. Na realidade são ilícitos contextualizados apenas dentro do direito constitucional. O crime de responsabilidade acarreta uma sanção política. (BROSSARD, 1992, p 56 e 57)

Neste sentido, o Ministro Carlos Velloso⁷, em voto proferido junto ao Supremo Tribunal Federal, durante julgamento do Mandado de Segurança, nº 21.564-DF, com pedido de Habeas Corpus, impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, afirma que “por sua origem e por sua essência, o impeachment é um instituto político ou de índole constitucional e por seus efeitos e confluências de ordem penal”.

4.3 SUJEITOS PASSIVOS DA LEI 1.079/50:

Os agentes públicos que podem cometer crime de responsabilidade, e com isso figurar no polo passivo do processo por crime de responsabilidade, estão previstos no artigo 2º da Lei nº 1.079:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Porém, em razão do Princípio da Paridade, também podem ser aplicados ao vice Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os Ministros do

⁷ Cf. SOBRENOME, Nome... Disponível em: STF, Impeachment , 1996 pág. 125

Estado, os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica quando praticarem crimes da mesma natureza conexos aqueles, Procurador Geral da República, Advogado Geral da União, Governadores e secretários, sendo esses últimos regulados pela Lei nº 7.106/1983 que dispõe sobre o governador do Distrito Federal, Governadores do Estado e seus secretários.

Trata-se de uma atribuição de caráter excepcional, quando a Lei dos Crimes de Responsabilidade delega ao Senado Federal funções jurisdicionais para os casos de impeachment onde o mesmo terá caráter de tribunal competente e juiz natural do impeachment.

Assevera o artigo 52 inciso I e II da Constituição Federal quanto à competência:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

Nesses casos excepcionais, valendo-se do sistema de freios e contrapesos ("*checks and balances*") o poder legislativo deixar de exercer função legiferante, ou seja, interrompe a função de elaboração de leis e passa respectivamente a exercer uma atividade atípica, qual seja, a jurisdicional, cabendo-lhe processar, julgar e proferir sentença, quando no processo se encontrarem em posição de réu o Presidente e Vice-Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União e os Ministros do Estado, sempre que se tratar de crime de responsabilidade, não de crime comum.

4.4 PROCEDIMENTO

O procedimento é bifásico, composto por uma fase preambular, denominada juízo de admissibilidade do processo, na Câmara dos Deputados (Tribunal de Pronúncia, art. 80, da Lei n. 1.079/50), e por uma fase final, em que ocorrerá o processo propriamente dito e o julgamento, no Senado Federal (Tribunal de Julgamento).

A primeira fase exposta por CRETELLA (1992, p.63) é a denúncia, contudo, mesmo que esta ocorra, podendo ser feita por qualquer um do povo, não se terá ainda a sua investigação. Deverá ser encaminhada às comissões especiais que decidirão a respeito.

Caso aprovem, iniciam-se as investigações e o seu resultado será encaminhado a Câmara dos Deputados, onde será analisado e passará por uma votação, precisando receber dois terços dos votos possíveis, isso significa 342 deputados, para seguir adiante. Se recusada, arquivam-se a denúncia e extingue-se o procedimento. Caso seja aprovado, passará, então, a ser votado no Senado Federal onde também precisará receber dois terços dos votos possíveis, o que significa um total de 54 votos, quando se passará ao segundo procedimento.

A sessão no Senado é presidida pelo presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), com o intuito de evitar grandes debates, porém o mesmo não terá direito a voto, afim de garantir sua lisura.

Após chegar ao Senado, o pedido tem 180 dias para ser julgado. Durante esse período, o presidente em exercício é afastado do cargo. Caso o julgamento ultrapasse esse limite, o presidente volta a seu cargo. Seu retorno, porém, não impede o prosseguimento do processo.

Todo o trâmite processual para o julgamento de uma autoridade pública por crime de responsabilidade, encontra-se detalhado no Regimento Interno do Senado, Capítulo X, que trata das atribuições privativas do Senado. O artigo 377 trata da competência do Senado Federal para processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade. O artigo 378 do Regimento assegura que em qualquer hipótese, a sentença condenatória só poderá ser proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado Federal.

Em caso do julgamento resultar em condenação, há dois tipos de pena: a principal, que diz respeito à perda do mandato, e a acessória, que é a impossibilidade de se eleger a qualquer cargo público por oito anos. No caso da pena principal, quem irá assumir imediatamente será o vice-presidente (art. 79, CF/88), e caso este também não possa assumir, será convocadas eleições diretas ou indiretas, e enquanto estas não acontecerem, quem assumirá o cargo será o presidente da Câmara dos Deputados.

Quanto à condenação, temos mais vez reafirmado que a penalidade é meramente política, uma vez que ela limitar-se-á à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.

Há críticas em relação ao papel do Senado como julgador, devido a separação dos poderes, como independentes e harmônicos, e sendo que neste caso haveria uma hegemonia de um poder sobre o outro. Entretanto, a Constituição Federal, ao conceder ao Congresso Nacional o poder de fiscalizar e de julgar o chefe do Executivo não fere esta separação, uma vez que durante processo de impeachment de um Presidente da República, O

Senado ao exercer a prerrogativa exclusiva de tribunal julgador, na realidade está avocando para si o papel de guardião da Constituição Federal.

5 O EPISÓDIO COLLOR:

Um dos principais fatos políticos na história do Brasil, o impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, atualmente senador pelo PTB, completará 23 anos em setembro deste ano.

Foi o primeiro presidente da República Federativa do Brasil a sofrer processo de impeachment, embora, não tenha sido o único presidente do Brasil a ser denunciado à Câmara Federal.

Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados aprovou a perda do cargo do ex-presidente e dos direitos políticos de Collor por oito anos.

Tudo começou em novembro de 1989, quando o Brasil realizou a primeira eleição direta após três décadas. Durante a campanha eleitoral para a escolha do primeiro presidente eleito pelo voto popular após a ditadura militar, Collor se apresentou como "caçador de marajás". E, em comício disse: "Vamos fazer do nosso voto, a nossa arma. Para retirar do Palácio do Planalto, de Brasília, os maiores marajás deste país".

Collor foi eleito com 35 milhões de votos contra 31 milhões recebidos pelo segundo colocado, o então sindicalista e hoje ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Em 15 de março de 1990, Collor assume a presidência e um dia depois, a Ministra da Fazenda, Zélia Cardoso de Mello, anuncia o plano Collor, "quem tinha ontem um depósito a vista, ou um de 50 mil cruzados, pode ir ao banco segunda-feira e sacar se quiser 50 mil cruzeiros. A parte excedente a esses 50 mil fica depositada junto ao Banco Central sob a titularidade da pessoa física ou jurídica em forma de cruzados-novos", e logo mais tarde começaram a surgir denúncias de que o tesoureiro da campanha de Collor, Paulo César Farias, o PC Farias, pediu dinheiro a empresários e ofereceu vantagens no governo.

Em 1991, Collor falou publicamente sobre as suspeitas: "Toda e qualquer denúncia tem que ser exemplarmente apurada", e em fevereiro do mesmo ano surgem as primeiras suspeitas de compras superfaturadas: cestas básicas da Legião Brasileira Assistência (LBA), entidade então comandada por Rosane Collor, na época primeira-dama e que deixou o cargo logo após denúncias de desvio de dinheiro da entidade.

As acusações contra o ex-presidente Fernando Collor de Mello tiveram início a partir de denúncias feitas por seu irmão, Pedro Collor, que comandava as empresas da família em Alagoas. Relatou à imprensa a existência de uma rede de corrupção formada dentro do Governo, comandada pelo ex-tesoureiro da campanha presidencial de Collor, em 1989, o empresário Paulo César Farias, conhecido como PC Farias. Assim, em maio de 1992, em

entrevista à revista "Veja", Pedro Collor, denunciou um esquema de corrupção e acusou o irmão de manter uma sociedade com PC Farias, o “testa de ferro” do presidente em negócios, afirmou que o irmão sabia das atividades criminosas do tesoureiro. Esta denúncia levou à instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) no Congresso para investigar a suposta “rede de corrupção”.

A autorização para que o Senado procedesse a abertura do processo ocorreu em junho de 1992.

A denúncia imputava ao presidente Collor, com base na Lei 1.079/50, os seguintes crimes de responsabilidade: Proceder de forma incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo. E de permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal ou da ordem pública. Os autores da denuncia argumentavam ainda que as duas principais leis violadas pelo então Presidente foram a 8.027 e a 8.112/90, ambas sancionadas pelo próprio Collor. As duas tratam de normas de conduta dos servidores públicos da União, de Autarquias e Fundações, proibindo, entre outras coisas, o beneficiamento pessoal a partir da utilização do cargo.

Em 20 de junho de 1992, Collor negou relações com PC Farias. "Há cerca de dois anos não encontro o senhor Paulo César Farias, nem falo com ele. Mente quem afirma o contrário". No mesmo mês, Collor sofreu outro revés. A CPI no Congresso concluiu que ele foi beneficiado pelo suposto esquema montado pelo ex-tesoureiro PC Farias.

O relatório da CPI afirmou que Collor cometeu crime de responsabilidade ao usar cheques fantasmas para o pagamento de despesas pessoais, como uma reforma na Casa da Dinda, residência do então presidente, e a compra de um carro Fiat Elba. Na época, o secretário particular de Collor, Cláudio Vieira, responsável pela versão da Operação Uruguaia, que buscou justificar a acusação das despesas de Collor, que seriam pagas com as sobras de um empréstimo de US\$ 3,7 milhões contraídos na campanha de 1989. Após a CPI, Cláudio foi absolvido pelo Supremo Tribunal Federal dos crimes pelos quais era acusado, como formação de quadrilha, suborno, coação de testemunhas, corrupção passiva e supressão de documentos. Atualmente é advogado criminalista em Maceió.

Após receber a autorização para instauração do processo por crime de responsabilidade, o Senado Federal instalou a Comissão Especial responsável pela apuração dos fatos, no dia 30 de junho de 1992, composta por 22 membros, tendo como relator o senador Antônio Mariz, do PMDB da Paraíba.

Em agosto, diante da pressão da CPI, Collor pediu o apoio da população:

"Que saiam no próximo domingo de casa com alguma das peças de roupa nas cores da nossa bandeira. Que exponham nas janelas, que exponham nas suas janelas toalhas, panos, o que tiver nas cores da nossa bandeira. Porque assim nós estaremos mostrando onde está a verdadeira maioria.

A estratégia foi mal sucedida, e os chamados "caras-pintadas" saíram às ruas vestidos de preto e pedindo a saída de Collor da Presidência. No dia 24 do mesmo mês, sai o relatório final da CPI no Congresso. Estimando-se que um total de US\$ 6,5 milhões tenham sido transferidos para gastos pessoais do presidente.

No dia 1º de setembro, o pedido do impeachment é entregue a Câmara dos Deputados, a qual aprovou o pedido. O caso foi ao Senado, que abriu um processo para apurar se houve crime de responsabilidade e que deveria estar concluído em até 180 dias. A comissão de impeachment era presidida pelo presidente do Supremo, ministro Sidney Sanches. Até lá, Collor ficaria afastado da presidência temporariamente, sendo substituído pelo vice Itamar Franco.

Dia 18, 750 mil “caras-pintadas” vão ao Vale do Anhangabaú em São Paulo, para pedir a saída de Collor. Em 29 de setembro de 1992, ocorreu o principal marco do processo que levou à saída de Collor da Presidência. A Câmara dos Deputados aprovou o Impeachment por 441 votos a favor e 38 contra.

A defesa do ex-presidente procurou desqualificar as acusações aprovadas pela Câmara dos Deputados afirmando que a peça produzida pelos deputados tinha cunho meramente eleitoral. A contestação apresentada pelo acusado tentou provar que “a denuncia não vislumbra, nos seus termos, qualquer imputação de conduta capaz de configurar os ilícitos descritos nos artigos 8º e 9º da Lei 1.079/59, que regulamenta os crimes de responsabilidade cometidos pelos presidentes”. Para a defesa, os autores da denuncia produziram algo como um “manifesto político”, sem qualquer embasamento legal.

Em 2 de outubro, o vice-presidente Itamar Franco assume interinamente, após Collor ter sido afastado compulsoriamente por 180 dias. Foi o dia em que Collor desceu a rampa do Palácio do Planalto pela última vez.

Em 29 de dezembro, em uma sessão comandada pelo presidente do STF, o Senado decidiu que Fernando Collor era culpado pelo crime de responsabilidade, decretando o impeachment, por 76 votos a 3, impondo, mesmo diante da renúncia, a perda dos direitos políticos, encerrando-se assim um período marcante da história presidencial brasileira.

A renúncia do presidente foi para tentar escapar da possível inelegibilidade por oito anos, porém, o Congresso entendeu que, mesmo assim, ele deveria perder os direitos

políticos. O ex-presidente tentou questionar a inelegibilidade no Supremo, mas o tribunal entendeu que ele deveria mesmo perder os direitos políticos.

O significado político do Impeachment é bem demonstrado no emblemático caso Collor, pois, o referido caso não apenas seguiu todo o rito processual dos trâmites previstos pela Constituição Federal e pela Lei 1.079/50, como o resultado demonstra claramente a diferença entre crime de responsabilidade e crime comum, ou seja, o julgamento político e o julgamento penal.

6 A SITUAÇÃO ATUAL DO BRASIL E A POSSIBILIDADE DE “IMPEACHMENT” DA PRESIDENTE DILMA

Os atuais acontecimentos do país, com a enxurrada de crises com a presidente e seu partido tem trazido à baila a discussão sobre um eventual impeachment de Dilma Rousseff. Estas discussões têm dividido juristas, políticos e a própria população, que tem saído às ruas com o objetivo de cobrar o impedimento da atual presidente, acusando-a de envolvimento no esquema de corrupção que assola o país.

A atual situação tem uma particularidade de ser simultaneamente uma crise política, econômica, moral, tendo como fio condutor uma má gestão que se expressa em cada uma das áreas mencionadas, ou seja, na política, na economia e na ética. Essa simultaneidade de crises, que não é comum, é que torna a situação dramática e provoca excentricidades.

Como o processo por crime de responsabilidade - impeachment é um processo político, temos que a presidente está perdendo apoio político, assim o risco de um impeachment é iminente. Quanto à base jurídica, os fatos estão se avolumando e começam a sugerir um mar de lama sob a Esplanada dos Ministérios, podendo o processo vir a responsabilizar a presidente pelo conjunto da obra. Entretanto a discussão não é pacífica e as opiniões se divergem.

O jurista e professor da Universidade Mackenzie, Ives Gandra Martins, elaborou um parecer no qual ele afirma que há a existência de elementos jurídicos para que se possa propor e admitir o processo de Impeachment da presidente Dilma Rousseff, e ressalta ainda que a decisão de tal processo é sempre política, pois cabe somente aos parlamentares analisar a admissão e o mérito.

Em tal parecer, o jurista analisou o artigo 85, inciso V da Constituição Federal, relativo à improbidade administrativa, para saber se decorre de dolo, fraude ou má-fé na gestão da coisa pública ou se poderia ser caracterizada na hipótese de culpa, ou seja, imperícia, omissão ou negligência administrativa, mas já descartando o dolo, pois o texto constitucional não discute a honestidade das pessoas ou se agiram de má-fé.

A Constituição Federal não fala de atos de improbidade, mas de atos contra a probidade administrativa, e para Gandra⁸, doloso ou culposos podem gerar o processo político de Impeachment.

Quando, na administração pública, o agente público permite que toda a espécie de falcaturas sejam realizadas sob sua supervisão ou falta de

⁸Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva, Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade. Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/parecer-ives-gandra-impeachment.pdf>, acesso em 06/09/2015

supervisão, caracteriza-se a atuação negligente e a improbidade administrativa por culpa. Quem é pago pelo cidadão para bem gerir a coisa pública e permite seja dilapidada por atos criminosos, é claramente negligente e deve responder por esses atos.

Em sua discussão afirma que:

No caso concreto da Petrobrás, à época que se iniciaram as fraudes, Dilma era presidente do Conselho de Administração que, por força da lei das sociedades anônimas, tem responsabilidade direta pelos prejuízos gerados à estatal durante sua gestão, o que caracteriza responsabilidade culposa contra a probidade, pois quem é o responsável legal e estatutário de administrar, deixou de fazê-lo. Há, na verdade, um crime continuado da mesma gestora da coisa pública, quer como presidente do conselho da Petrobras, representando a União, principal acionista da maior sociedade de economia mista do Brasil, quer como presidente da República, ao quedar-se inerte e manter os mesmos administradores da empresa.⁹

Assim, analisando de acordo com a legislação, segundo este jurista, comete o crime de improbidade por omissão quem se omite em conhecer o que está ocorrendo com seus subordinados, permitindo que haja desvios de recursos da sociedade para fins ilícitos.

Já para o jurista e professor de Direito Administrativo da PUC-SP, Celso Antônio Bandeira de Mello, não há evidências da relação de Dilma com a Petrobras e a "culpa", conforme mencionada por Gandra Martins, não seria suficiente para justificar juridicamente o afastamento da presidente.

Precisaria ser algo muito mais forte, que vinculasse muito diretamente a presidente à prática criminosa por dolo (quando há intenção). Nesse caso, não há fatos. Não tem nenhum sentido falar nisso. Se for assim (crime por culpa), todos os presidentes do mundo podem sofrer impeachment, nenhum iria escapar. Isso não passa de esperneio político, eles querem ganhar a eleição no tapetão.¹⁰

Martins rebate as colocações contra seu parecer afirmando que “Se eu sou diretor de uma empresa, essa empresa é saqueada por oito anos, em bilhões de reais, será que ninguém percebeu? Então, ela deixou que a empresa fosse saqueada”.

O especialista em Direito Constitucional, Pedro Serrano¹¹, também discorda da visão de Gandra Martins: “A Constituição fala em crime político, tem que ter uma conduta dolosa. Nenhum artigo da lei de impeachment fala sobre a modalidade culposa”.

⁹ Cf. MARTINS, Ives Gandra da Silva. Há elementos jurídicos para admissão de impeachment da D ilma, diz Ives Gandra. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-fev-02/elementos-juridicos-impeachment-dilma-ives-gandra>, acesso em 06/09/2015

¹⁰ Cf. MENDONÇA, Renata. Existe base para impeachment de Dilma? Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/03/09/existe-base-para-o-impeachment-de-dilma.htm>, acesso em 06/09/2015.

¹¹ Cf. SERRANO, Pedro, Regra de Ives Gandra para impedir Dilma aplica-se a Alckmin. Disponível em: <http://www.viomundo.com.br/denuncias/pedro-serrano-adverte-regra-que-ives-gandra-propoe-para-impedir-dilma-aplica-se-tambem-alckmin.html>, acesso em 06/09/2015.

Há uma tensão política alta, onde existem dois lados sobre a discussão, e cada um acusando o outro de golpe, mas, no sistema democrático, há uma série de mecanismos para controlar o abuso do poder. A simples discussão do mecanismo não é golpe. O impeachment tem uma dimensão legal e outra política.

Para **Carlos Ari Sundfeld¹², presidente da Sociedade Brasileira de Direito Público, analisando o impeachment e os argumentos da oposição de “golpe”, afirma que:**

O processo de impeachment não traz risco nenhum para o País, pois as instituições são fortes e a população está a favor delas. O risco para os partidos no poder é de desmoralização, enfraquecimento, até inviabilização. O que pode sim gerar riscos para o País é a paralisia econômica e da administração pública. O governo está tentando enfrentar isso, mas há muita dúvida quanto a sua capacidade e disposição de corrigir erros. Não há nenhuma chance das regras políticas e jurídicas serem quebradas. Nenhuma chance. As instituições estão simplesmente funcionando, com apoio geral. Não há golpismo a vista, nem do governo, nem da oposição. O argumento de que punir políticos eleitos seria golpismo é uma bobagem jurídica inventada por marqueteiro: ninguém é eleito para cometer ilícitos e, se o faz, é a força da lei que o expulsa do poder.

O diretor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) do Rio de Janeiro, Joaquim Falcão¹³, argumenta que não há fundamentos legais para se falar em impeachment da atual presidente, e em suas declarações aponta não haver ainda ilícitos necessários ao processo:

Crises econômicas e políticas todos os Países têm. Basta ver a história e ver as atualidades de hoje, inclusive na Europa e América Latina. O que distingue um de outro é a maneira como resolvem suas crises e se as instituições democráticas previstas na Constituição funcionam ou não. Neste sentido, não é de estranhar quando estrangeiros, observando esses julgamentos como o do Mensalão e o da Lava-Jato, vejam ao invés de crise, a democracia funcionando, pois grande parte dos países, inclusive da América Latina não estão acostumados a resolver suas crises dentro do estado democrático de direito. Neste momento não se pode dizer que exista fundamentação legal para o impedimento da presidente Dilma nem no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) nem no Tribunal de Contas da União (TCU) nem para o

¹² Cf. CRUZ, José. Visões da crise: especialistas debatem atual momento do governo Dilma Rousseff. Disponível em: <http://m.jc.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/07/11/visoes-da-crise-especialistas-debatem-atual-momento-do-governo-dilma-rousseff-189782.php>, acesso em 06/09/2015.

¹³ <http://m.jc.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2015/07/11/visoes-da-crise-especialistas-debatem-atual-momento-do-governo-dilma-rousseff-189782.php>, acesso em 06/09/2015

impeachment pelo Congresso. Não estão evidentes os fatos geradores dos ilícitos necessários. É preciso dar tempo para que as instituições deixem claro o nosso melhor futuro.

Por fim, Bandeira de Mello, caracteriza o impeachment como um clamor, uma onda passageira que não deve durar muito, mas Ives Gandra alerta que há um risco de a crise política do país ficar 'insustentável', caso as medidas propostas pelo Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, não sejam aprovadas em breve.

O afastamento do presidente está previsto no artigo 85 da Constituição, que estabelece que pode ocorrer em casos de crimes de responsabilidade, que incluem, entre outros, crimes contra a existência da União, o exercício de direitos políticos, sociais e individuais e contra a probidade administrativa. Esses crimes são regulamentados pela lei 1.079, de 1950, a chamada Lei do Impeachment.

Sobre o caso Dilma, Ives Gandra Martins conclui sua opinião da seguinte forma, expondo que todo o processo envolve muito mais uma vontade política do que jurídica:

Apesar de ter escrito um parecer jurídico que dá base a um eventual impeachment da presidente Dilma, o jurista Ives Gandra Martins entende que essa é uma hipótese que dificilmente se concretizará no atual cenário. “Eu tenho a impressão que, juridicamente tem base, mas dificilmente um presidente não tem um terço do Congresso do seu lado”¹⁴.

¹⁴Cf. MENDONÇA, Renata. Existe base para impeachment de Dilma? Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2015/03/09/existe-base-para-o-impeachment-de-dilma.htm>, acesso em 06/09/2015.

7 CONCLUSÃO:

O instituto do impeachment é um instrumento de garantia da probidade e moralidade na Administração Pública, predicados importantes na construção e manutenção de uma ordem justa e equilibrada dentro de um Estado Democrático de Direito.

O objetivo do processo de impeachment não é exatamente o de punir o indivíduo investido do cargo de Presidente, mas fundamentalmente de proteger a Nação de uma grave ameaça ou de traição do agente público que abusa do poder ou subverte a Constituição.

Este instituto dita suas raízes no direito inglês, embora o direito brasileiro em relação ao tema tenha sofrido influências da Constituição Americana. Apesar de tal influencia recebida, o instituto do impeachment no Brasil se diferencia especificamente em relação à existência de lei especial para definir os crimes de responsabilidade.

Ao tratar de questão sob o ponto de vista meramente político, o impeachment torna-se um processo que visa estancar irregularidades, abusos ou omissões cometidos pelos dirigentes públicos, investidos em cargos públicos, pelo não cumprimento das responsabilidades que lhe são atribuídas pela Constituição Federal, durante o exercício.

O crime de responsabilidade é um crime meramente político e, como tal, deve ser julgado por instâncias políticas e agentes políticos, sendo imputado ao acusado, sanções que necessariamente não se configuram penais.

O caso Collor demonstrado neste estudo foi uma das maiores exteriorizações da democracia emanadas pelo povo brasileiro. Afinal, a democracia é o fruto da vontade popular atendida, dentro de um processo legal embutido em um estado de direito. As garantias constitucionais foram preservadas e sem golpes, alcançou aquilo que pretendia numa ação conjunta de forças constitucionalmente legais e adequadas.

O caso Collor foi emblemático e bem significativo sob o aspecto político do impeachment, mostrou não apenas o rito processual que seguiu todos os trâmites previstos pela Constituição Federal e pela Lei 1.079/50, como também o resultado demonstra claramente a diferença entre crime de responsabilidade e crime comum, ou seja, o julgamento político e o julgamento penal.

Em relação a atual presidente, o mais necessário, diante das discussões abordadas no trabalho é a criação do cenário composto de condições legais para o processo de impeachment, embora dependa muito mais de uma vontade política do que somente de um embasamento jurídico.

Há de se concordar com o que o Professor Ives Gandra Martins expõe, que apesar de acreditar que temos condições legais suficiente de que a presidente esta envolvida por completo nos atuais escândalos envolvendo corrupção, acredita-se também que seria quase impossível afasta-la do poder, porque como o próprio Martins diz “juridicamente tem base, mas dificilmente um presidente não tem um terço do Congresso do seu lado!”.

Enfim, um debate mais profundo sobre o assunto certamente traria benefícios à população, mostrando a importância de que qualquer cidadão tem o poder e o dever fiscalizar os atos dos seus governantes. Culminaria não apenas num melhor conhecimento do processo do impeachment, mas também os motivos que podem provoca-lo, podendo até mesmo servir para a restauração da crença popular na integridade e legitimidade dos representantes políticos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Crime de Responsabilidade. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>, acesso em 14/07/2015.

SCHMIDT, Maria Cecília, Impeachment aplicável ao Presidente da República. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/9653/impeachment-aplicavel-ao-presidente-da-republica/2#ixzz3g0fk2vNt>, acesso em 14/07/2015.

FERREIRA, Pinto, **Direito Constitucional**, pág. 350/351.

BROSSARD. Paulo. **O impeachment**. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1965.

BROSSARD. Paulo. **O impeachment**. 2º. Ed. Saraiva. São Paulo-SP. 1992.

Calderon, Gonçalves. **Derecho Constitucional Argentino**, 3ª ed. B. Aires. 1923.

CRETELLA JUNIOR, José. **Do impeachment no Direito Brasileiro**. 1º. Ed. RT. São Paulo-SP. 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 18 ed. 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38 ed. Saraiva. São Paulo/SP. 2012.

MEIRELLES, Haly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41 ed. 2015.

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

NOVELINO, Marcelo, **Curso de Direito Constitucional**. 10ª Ed. 2015

RICCITELLI. Antonio. **Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar**. 1º. Ed. Manole. Barueri-SP. 2006.

LEITÃO, Cristiana Lôbo, Gerson Camarotti, Matheus, Antes e depois da queda. Quem eram e como estão os principais personagens do impeachment. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/impeachment-collor-20anos/platb/collor>, acesso em 14/07/2015.

LEITÃO, Cristiana Lôbo, Gerson Camarotti, Matheus, Impeachment de Collor faz 20 anos; relembre fatos que levaram à queda. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembre-fatos-que-levaram-queda.html>, acesso em 14/07/2015.