

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM
CURSO DE DIREITO

ADEMILSON FERREIRA DE ARAÚJO

**O *IMPEACHMENT* NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: ENTRE
O JURÍDICO E O POLÍTICO**

MARÍLIA
2017

ADEMILSON FERREIRA DE ARAÚJO

**O *IMPEACHMENT* NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: ENTRE
O JURÍDICO E O POLÍTICO**

Trabalho de curso apresentado ao Curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Sormani

MARÍLIA
2017

Araújo, Ademilson Ferreira de.

O impeachment no atual contexto Brasileiro: Entre o jurídico e o político / Ademilson Ferreira de Araújo; orientador: Professor Dr. Alexandre Sormani. Marília, SP: [s.n], 2017. 46 f.

Trabalho de Curso ao Curso de Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2017.

1. Administração pública 2. Crimes de Responsabilidade. 3. Impeachment.

CDD: 341.25113



Ademilson Ferreira de Araujo


RA: 29180-3

Entre o jurídico e o político: O impeachment nos crimes de
responsabilidade.

Banca examinadora do Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da UNIVEM, F.E.E.S.R, para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Nota: 9,0 (nove)


ORIENTADOR(A):


Alexandre Sormani

1º EXAMINADOR(A):


Danilo Pierote Silva

2º EXAMINADOR(A):


Thiago Medeiros Caron

Marília, 04 de dezembro de 2017.

Dedico este trabalho à minha família.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e força para superar às dificuldades.

Agradeço a minha mãe Juraci de Fátima, heroína que me deu apoio, incentivo nas horas difíceis, de desânimo e cansaço.

Obrigado ao meu irmão Diego e meu sobrinho Gabriel, que nos momentos de minha ausência dedicados ao estudo, sempre fizeram entender que o futuro é feito a partir da constante dedicação no presente!

Ao meu pai que apesar de todas às dificuldades me fortaleceu e que para mim foi muito importante.

A minha namorada Ana Paula, pela compreensão em minhas ausências, por me ajudar a passar trabalhos a limpo, enfim por ter me aguentado nessa fase da minha vida.

Ao meu amado e querido filho Arthur, presente maior que Deus me deu, que me inspira em prosseguir sempre em frente.

Agradeço ao meu orientador Professor Dr. Alexandre Sormani, pela sabedoria com que me guiou nesta trajetória.

Ao Professor Danilo Pierote pelo estímulo e conselhos durante todo tempo de faculdade.

Ao Mestrando Giovane Moraes Porto pelo auxílio no desenvolvimento do trabalho.

Aos meus colegas de sala.

Enfim, a todos os que por algum motivo contribuíram para a realização desta pesquisa.

Ficam anos sem se manifestar, sem participar de nada. Não participam da vida do Legislativo, não sabem o que é reforma política e de repente ficam indignados, como se a corrupção tivesse sido inventada ontem.
(Gregório Duvivier)

ARAÚJO, Ademilson Ferreira de. **Entre o jurídico e o político**: o impeachment no atual contexto Brasileiro. 2017. 46 f. Trabalho de Conclusão de Curso. (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, Marília, 2017.

RESUMO

A presente pesquisa pretende analisar o instituto do impeachment no atual contexto brasileiro a partir da análise da integração do jurídico com o político, significa dizer, analisar as aproximações não só jurídicas como também políticas do instituto, bem como revisar as características processuais do instituto do *impeachment*, tendo em vista que se trata de um instrumento de grande importância em um Estado Democrático de Direito para o julgamento, fiscalização e eventual inabilitação do denunciado, cuja finalidade primordial é frear as potências do poder Executivo em eventuais casos de crimes de responsabilidade. Por intermédio de um método dedutivo, a partir da revisão bibliográfica referente à discussão. Verifica-se a importância e atualidade do tema em questão, uma vez que há uma frágil e tênue aproximação entre o fundamento jurídico do instituto e o julgamento que, com fulcro no jurídico, provém de uma decisão eminentemente política.

Palavras-chave: Administração pública. Crimes de Responsabilidade. Impeachment.

ARAÚJO, Ademilson Ferreira de. **The impeachment in the current brazilian context: Between the juridical and the political.** 2017. 46 f. Conclusion of Course (law degree) – Centro Universitário Eurípides de Marília. Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, 2017.

ABSTRACT

The present research intends to analyze the institute of impeachment in the current Brazilian context from the analysis of the integration of the legal with the political, that is to say, to analyze the not only juridical approaches as well as the institute 's policies, as well as to review the procedural characteristics of the institute of impeachment , considering that it is an instrument of great importance for the judgment and disqualification of the eventual denounced, whose main purpose is to restrain the powers of the Executive in eventual cases of crimes of responsibility. By means of a hypothetical-deductive method, from the bibliographical revision referring to the discussion, the importance and the actuality of the subject in question is verified, since there is a fragile and tenuous approximation between the legal basis of the institute and the judgment that, with a legal basis, comes from an eminently political decision.

Keywords: Public administration. Responsibility Crimes. Impeachment.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art: Artigo

CF: Constituição Federal

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil

EC: Emenda Constitucional

NCPC: Novo Código de Processo Civil

STF: Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO IMPEACHMENT	11
1.1 Breves considerações sobre a origem do instituto.....	11
1.2 Teorias acerca da acepção do instituto	14
1.3 A possibilidade do impeachment nas Constituições brasileiras	21
2 A REGULAMENTAÇÃO DO IMPEACHMENT NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	26
2.1 Da denúncia	26
2.2 Dos crimes de responsabilidade	28
2.3 O julgamento e a competência de julgar	31
2.4 As consequências do julgamento e a intervenção judicial em seus procedimentos	34
3 ATUAL CENÁRIO JURÍDICO-POLÍTICO BRASILEIRO	36
3.1 O impeachment no atual cenário brasileiro: julgamento político ou jurídico?.....	36
3.2 A possibilidade de revisão judicial do procedimento de impeachment.....	41
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

O atual mundo globalizado e afetado pela ânsia do capitalismo traz em si aspectos e consequências para o meio social de grandes impactos negativos e positivos. O contexto em tela figura-se na preocupação dos operadores do direito em traçar diretrizes para amenizar tais colisões, e preservar a moralidade das ações administrativas e proteger o patrimônio público.

A importância central destes estudos aqui propostos se refere a sua relevância para as pesquisas nas áreas da Administração e da Constituição, notadamente no que tange a moralidade, tendo em vista a preservação dos bens públicos. Nesse sentido, é essencial saber discernir o que é crime de responsabilidade e qual sua real definição, pois, além de ser instrumento de responsabilização de agentes políticos no exercício de sua função, essa responsabilização é uma maneira de controle interno do Poder Público.

Nessa seara, no cenário brasileiro, para se preservar condutas abusivas por parte dos agentes governantes, foi criado um instituto, chamado de *impeachment*, que tem por objetivo impedir que um agente estatal de alto nível exerça seu governo, de maneira incorreta, provocando a ruína e destruição de certo governo.

O processo de *impeachment* pode recair sobre diversas figuras políticas, tais como o Presidente da República, Ministros de Estado, Comandante do Exército, Marinha e Aeronáutica, além dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União. Contudo, normalmente, o Presidente da República é a figura sob a qual mais se prepondera essa situação, haja vista que é o de maior clamor e relevância social, atingindo toda a população.

Nesse diapasão, insta informar que a Lei de Improbidade Administrativa, o Código Penal, o Código de Processo Penal, Decreto-lei 201/67 e a Constituição Federal de 1988, dispõem acerca do processamento e dos procedimentos utilizados, tanto em âmbito judicial, como na esfera administrativa, sendo que o intuito é sempre preservar a moralidade das ações administrativas.

Nessa seara, a Constituição Federal traz em seu artigo 85 as hipóteses em que são cabíveis o processo de *impeachment*, sendo que o rol é composto por crimes de responsabilidade; bem como, traz a Lei 1.079/1950 (Lei do *Impeachment* ou Impedimento), o procedimento do processo de *impeachment*, buscando proteger bens jurídicos vinculados à própria existência e preservação do Estado democrático de Direito.

Portanto, imprescindível torna-se a comunicação sobre os crimes de responsabilidades, e suas possíveis punições, destacando-se o processo de *impeachment*, como forma de assegurar a moralidade dos atos administrativos e o patrimônio público, e como meio de selecionar melhores governantes que buscam estruturas e políticas públicas sociais visando primordialmente o desenvolvimento do país e não ao contrário, utilizar-se do cargo que lhe foi atribuído pelo povo para locupletar-se as custas da função política. Desse modo, ainda que não se tenha por finalidade colocar um fim à discussão sobre a temática, os resultados deste projeto contribuirão para que tanto esse quanto outros institutos jurídicos possam desenvolver-se em regulamentações referentes ao tema da pesquisa, beneficiando a sociedade com informações, fomentando a Administração e zelando pela moral, sobretudo enfatizando a preservação da coisa pública.

No mais, esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar o tema, mas apenas de trazer informações que instiguem o debate, notadamente, sobre o instituto do *impeachment* nos crimes de responsabilidade e sua relação entre o jurídico e o político. A metodologia utilizada foi de caráter dedutivo utilizando a pesquisa bibliográfica como fonte de observação teórica.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

1.1 Breves considerações sobre a origem do instituto

No sistema brasileiro, o instituto do *impeachment* existe desde o modelo liberal, advindo das constituições: monárquica (1824); republicana (1891); após, encontrava-se expressamente disposto nas Constituições Democráticas de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

Nesse diapasão, cumpre destacar que em 1950, o processo de *impeachment*, foi regulado pela Lei de nº. 1.079, sendo que na Constituição Federal de 1988, o cidadão brasileiro pode denunciar os crimes de responsabilidades as autoridades. Logo, no âmbito Federal, a Câmara dos Deputados abre o processo e o Senado procede ao julgamento presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, excetuando, as demais autoridades como os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, para estes a denúncia é apresentada perante o Senado e julgada pelo próprio Senado (MOREIRA, 2014, p. 1).

Dessa maneira, os agentes políticos em tela devem obedecer aos preceitos administrativos sem abusos de poder, preservando a moralidade administrativa com ações que tutelam os bens públicos. Nessa seara, insta informar nas palavras de Moraes (2012, p. 230) que, “Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder”.

Pois bem, estes considerados agentes políticos, para sofrer o processo de afastamento, devem necessariamente incorrer em crimes de responsabilidades preceituados pela legislação brasileira, sendo que os crimes de responsabilidade correspondem aos atos delituosos cometidos por determinados agentes públicos, que, de acordo com Alexandre de Moraes (2007, p. 458), podem ser elencados como:

[...] infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam 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.

Nessa perspectiva, a Constituição apresenta um rol taxativo dos delitos considerados como crime de responsabilidade, no artigo 85, preceitua que:

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.

No que tange o Decreto-lei 201/67, o exercício de mandato eletivo de Prefeito pode acarretar a responsabilidade caso cometa um dos delitos elencados no rol do Decreto supramencionado, sendo que em seu artigo 1º, está disposto: “São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores”, assim, de acordo com Serpa (2015, p. 1), este artigo “Define os crimes em que os Chefes do Poder Executivo Municipal configurem como sujeitos ativos e por essa razão, sujeitam-se ao julgamento do Poder Judiciário”.

Nesse passo, os crimes de responsabilidade elencados tanto na Constituição como no Decreto-lei, possuem como consequência o afastamento do governante infrator, sendo este o meio de prezar uma boa gestão político-administrativa dos representantes em esfera nacional, estadual e municipal (CARVALHO, 2013, p. 1).

Entretanto, deve-se ater a distinção entre crime de responsabilidade cometido no âmbito Federal e Estadual entre o cometido no âmbito Municipal, sendo que o crime de responsabilidade praticado pelo Prefeito, eleito ou nomeado, difere, substancialmente, de ilícito de igual denominação cometido pelo Presidente da República ou por Governadores de Estado (DUARTE, 2011, p. 8).

No que diz respeito ao Prefeito, trata-se de responsabilidade penal, de competência da Justiça comum, sendo que a condenação importa em pena privativa de liberdade, além, da acessória correspondente à perda do cargo e à inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, exaurindo-se a responsabilidade penal.

O Decreto-lei 201/67 dispõe acerca da Responsabilidade dos Prefeitos, por força do disposto no artigo 18, parágrafo único, do Código Penal apenas se configuram crime de responsabilidade aos prefeitos quando estes forem praticados dolosamente, não havendo crime de responsabilidade de Prefeito na modalidade culposa (SERPA, 2015, p. 1).

Aliás, há também, no caso do Prefeito, o crime de responsabilidade próprio, punido apenas por sanções políticas e julgado pela Câmara de Vereadores. Não obstante, no caso do

Presidente da República e dos Governadores de Estado, por sua vez, “A responsabilidade é meramente política, cuja apuração e sanção estão a cargo do Senado Federal ou das Assembleias Legislativas dos Estados, respectivamente” (DUARTE, 2011, p. 08-09).

Dessa forma, a sanção para o Presidente da República se dá pelo impedimento para o exercício do cargo, conhecido popularmente como *impeachment*, havendo a cassação do “Respectivo mandato e a pena acessória é de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública durante oito anos, embora não exclua da responsabilidade penal, a ser apurada pelo Poder Judiciário, nos termos constitucionais” (DUARTE, 2011, p. 08-09).

Com efeito, o afastamento, é um instrumento jurídico que regula a atuação de agentes políticos em seus atos, evitando a fraude e a corrupção, preservando “A segurança e probidade administrativa, o respeito às diretrizes normativas orçamentárias, entre outras situações imprescindíveis à estabilidade política, econômica e jurídica do país” (CARVALHO, 2013, p. 01).

Mas, de acordo com Góes e Medeiros (2011, p. 04), “O *impeachment* é um processo essencialmente político com raízes constitucionais, destinado a possibilitar o afastamento do agente político, ou seja, o afastamento dos titulares de cargos políticos de suas funções quando cometem ato contra o interesse público [...]”.

No entendimento de Brandalise (2015, p. 29) quanto o procedimento jurídico do *impeachment* “Figura-se muito próximo a do processo penal, ainda que não se deva atribuir tal natureza a este instituto, o processo de *impeachment* visa também aplicar uma sanção ao julgado, o que corresponde, na matéria criminal, à pretensão punitiva do Estado”.

Logo, “Uma crise política fomentada pelo clamor social e o simples desejo de retirar um chefe do executivo do poder nunca serão suficientes para tornar possível o *impeachment* da referida autoridade pública [...]”, pois, para que haja o procedimento do *impeachment* é necessário que a autoridade pública pratique o delito tipificado como crime de responsabilidade (BRANDALISE, 2015, p. 75-76).

Desta forma, o processo de afastamento de um agente político visa à preservação da moralidade administrativa, pois, conforme explana Lenza (2015, p. 1.526) “A Administração Pública, de acordo com o Princípio da moralidade administrativa, deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lhaneza, lealdade e ética”.

Nessa seara, destaca Lenza (2015, p. 1.526) que “O controle da moralidade não se confunde com o mérito administrativo [...]” razão pela qual “Pode ser fundamento autônomo para invalidação de ato administrativo, por meio inclusive de ação popular”, conforme

preconiza o art. 5º LXXIII da Constituição Federal de 1988; em virtude disso pode-se afirmar que a moralidade tem conteúdo jurídico.

Portanto, o instituto do *impeachment* como sanção aos agentes políticos que praticaram crime de responsabilidade, na atual conjectura do sistema brasileiro, objetiva assegurar a moralidade administrativa para que seja respeitada, e acima de tudo para que os bens públicos sejam preservados.

1.2 Teorias acerca da acepção do instituto

No presente tópico analisaremos as principais concepções acerca do instituto do *impeachment*. A doutrina especializada na análise do instituto diverge quanto à sua natureza, havendo quem sustente uma natureza criminal, política e, também, mista.

A definição de *impeachment* fornece margens para que haja divergências quanto a sua natureza, saber: já foi tomado como um instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto e, além disso, como instituição *sui generis* (BROSSARD, 1992, p. 76).

Em verdade, as deficiências na terminologia do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; o desordenado arrolamento de fatos históricos, precedentes parlamentares e escritos jurídicos, ocorridos e enunciados em épocas e países diferentes; as reminiscências do instrumento que foi criminal, e que persistem, aqui e ali, a despeito da mudança substancial nele operada; a manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; a existência de uma fase probatória, à qual se aplicam princípios relativos à prova produzida em juízo; a presença de fatos que são, a um tempo, políticos e criminais, enquanto outros são apenas políticos e sem significação na esfera penal, estes e aqueles constituindo motivos bastantes para instauração do *impeachment*, tudo tem contribuído para dificultar a fixação da natureza do instituto ligado à apuração da responsabilidade do Presidente da República. (BROSSARD, 1992, p. 77).

Em certa medida, percebe-se que o instituto do *impeachment* decorre do avanço democrático da sociedade, típico do direito ocidental. Nesse sentido, o instituto origina-se na Inglaterra medieval, sendo, passo seguinte, recepcionado nos Estados Unidos com consideráveis alterações, uma vez que este instituto a princípio possuía natureza criminal, bem como consistia em um instrumento de punição aos nobres ou qualquer outro cidadão, instituídos ou não de poder, que eram acusados pelo clamor público, cominando a estes indivíduos as mesmas sanções do direito penal. Contudo, o *impeachment* nos Estados Unidos

era caracterizado pela natureza política, cujas penalizações eram a perda de cargos públicos e de direitos políticos (MORAES; DAMASCENO, 2012, p. 3).

No Brasil, a maioria da doutrina segue a paradigmática opinião do eminente Paulo Brossard que, respaldado na doutrina americana, reputa o instituto como possuidor de feição política, originando-se de causas políticas, objetivando resultados políticos, bem como instaurado e julgado segundo critérios políticos, embora não exclua, obviamente, a utilização de critérios jurídicos. (QUEIROZ FILHO, 2016, p. 05).

A doutrina brasileira, como bem pontua Queiroz Filho, assim como a americana, sustenta a natureza política, rechaçando a concepção criminal. Portanto, no instituto do *impeachment* a análise é feita quanto à forma de atuação do governante e não a análise de crime propriamente dito, como verificação de autoria e materialidade, mas como está sendo politicamente – não criminalmente – a atuação deste agente. Claro que, por vezes, o político e o criminal estão relacionados, mas ao estabelecer a natureza do instituto, verifica-se qual a predominância, se política, criminal ou se ambas estão em igualdade.

Se fosse adotada a concepção criminal o processo de *impeachment* seria mais técnico no sentido de análise de autoria e materialidade do delito, o que poderia implicar em uma maior objetivação político x jurídico quanto aos critérios para este processo. Nesse sentido, significa dizer que a análise política seria mais objetiva no que concerne aos crimes de responsabilidade.

Ao passo que, adotando a concepção política os critérios poderiam ser mais subjetivos, mas ao mesmo tempo poderia haver uma maior abertura democrática pelo fato de representantes do povo analisarem o governo daquele agente político.

[...] possuem doutrinadores do porte de Francisco Sá Filho, ao considerá-lo como possuidor de uma natureza mista, tanto política como criminal, prevalecendo o caráter político na fase de denunciar, e PEDRO LESSA, para quem o instituto possui um caráter heteróclito, sendo, por sua origem e por sua essência, de ordem política, e, por seus efeitos e consequências, de ordem penal. (QUEIROZ FILHO, 2016, p. 05).

Os que sustentam a natureza mista afirmam que na origem (denúncia) predomina o caráter político e os efeitos/consequências do processo de *impeachment* a predominância é criminal.

O campo da política é um campo autônomo, necessitando, assim, de critérios próprios nas avaliações concernentes ao processo de *impeachment*, todavia, é preciso que não só o caráter político fundamente o instituto, focando tão-somente na forma de atuação do

governante e não na análise de crime propriamente dito. Desse modo, pode-se dizer que a teoria mista seria a mais adequada.

Em se tratando da natureza do instituto do impedimento, Riccitelli sustenta que é possível nos questionarmos a esse respeito em função do rito processual que segue. Em suas palavras:

a câmara dos deputados aprecia, politicamente, a procedência da acusação e o Senado julga o processo de impeachment. Tal interpretação é discutível, pois há larga margem para apreciação de caráter político, ao se encarar o que seja uma conduta contrária a Constituição. Todavia, se a essa conduta vem definido em lei como configurando crime de responsabilidade, é difícil compreender de que maneira pode a Câmara, sem violar a lei, deixar de reconhecer como tal uma figura na lei descrita. (RICCITELLI 2006, p.19).

Não é de se surpreender que existam tantas objetivações acerca da natureza jurídica do *impeachment*, tendo em vista que nem mesmo a sanção aplicada nesses casos não passa dos direitos políticos do condenado. Aliás, na doutrina podemos encontrar tanto posicionamentos que defendem a natureza jurídica do procedimento quanto da natureza política, ficando entre esses dois conceitos o objeto de nossa análise.

Para alguns autores, que defendem o caráter político do *impeachment*, as argumentações não são nem quanto ao processo propriamente dito, contudo, o foco para justamente nos crimes que a ele fomentam. Nesse sentido, concordando com o disposto é que argumenta 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 júris* política, tal crime se apresenta como ilícito político e nada mais.

Inclusive, é preciso ressaltar que surgem críticas doutrinárias ao constituinte, que ao delegar a competência de julgamento do *impeachment* ao Senado Federal (matéria que será ponto de discussão ainda no presente trabalho), se fez por afastar o crime da esfera jurídica, surgindo premissas no sentido de que:

[...] o Senado é um tribunal político e não um tribunal de justiça criminal. A sua missão não é conhecer dos crimes de responsabilidade do Presidente da República para puni-lo criminalmente, mas para decretar uma medida de governo, a qual é a destituição do presidente delinquente. (BROSSARD, 1992, p. 78).

Quanto ao posicionamento doutrinário, o autor José Frederico Marques é considerado o maior doutrinador da teoria mista acerca da natureza jurídica do *impeachment*. No entanto,

em sua obra “Elementos de Direito Processual Penal”, dentre todos os argumentos que utiliza, o autor conclui seu pensamento pendendo para a conclusão de que o *impeachment* possui natureza política.

Sobre o caráter político do instituto, ressalta-se o já citado autor Paulo Brossard, que se destaca enquanto jurista defensor dessa linha de raciocínio. Aliás, o autor dedica todo um espaço, em sua obra “O *impeachment*”, a isso. Para ele, o instituto pode ser comparado ao modelo norte-americano e ao modelo argentino, em que em ambos os lugares dá-se o tratamento de natureza política ao *impeachment*. De acordo com Brossard (1992, p. 76), “Não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob condições de ordem política e julgado segundo critérios de ordem política”.

Todavia, há o elemento jurídico, pois o autor chama a atenção para o elemento do julgamento, isto é, não há o afastamento de utilização de critérios jurídicos para tal, haja vista que, segundo ele, isso tudo “Ocorre mesmo quando o fato que o motive possua caráter penal e possa sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário” (RICCITELLI, 2006, p. 20). Não obstante, logo em seguida o autor ainda argumenta que:

[...] o então ministro justifica ainda a dificuldade de fixação da natureza do *impeachment* na apuração de responsabilidade do Presidente da República, apresentando vários motivos entre eles: a deficiência terminológica do Direito Constitucional; o emprego de vocábulos iguais para designar realidades diversas; [...] as reminiscências do instrumento que foi criminal e que persistem em alguns pontos, apesar da mudança substancial nele operada; pela manutenção das formas e exterioridades do processo judicial; pela presença de fatos que apresentam simultaneamente traços políticos e criminais.

Sobre as características políticas do instituto da qual Riccitelli se atenta, José Cretella Júnior (1999, p. 106) comenta:

[...] tem o *impeachment*, atualmente, características predominantemente políticas, pois objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é também, julgado segundo critérios políticos, embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório.

Diante do exposto, podemos inferir que são vários os doutrinadores que defenderão a tese da natureza essencialmente política do instituto do *impeachment*. Todavia, é preciso ressaltar que a argumentação contrária – em defesa do caráter criminal do instituto – também é forte, contando com um defensor que se encontra em os mais conhecidos no âmbito doutrinário brasileiro, como é o caso de Pontes de Miranda.

Miranda defende que o principal objetivo do processo de impedimento é justamente retirar a pessoa do âmbito público, significa dizer, do exercício de suas funções, por isso não teria caráter político. Na sua explicação, que não caracteriza propriamente o objeto do presente estudo, a tese se fundamenta no sentido de que ao destituir o governante, esse ato não tem característica unilateral, ou, nos seus termos, “Não se trata de declaração de vontade unilateral, não-receptícia” (MIRANDA, 1967, p. 356).

Sobre os contornos jurídicos e políticos do *impeachment*, Mendonça (2015, s/p) diz o seguinte:

[...] em termos simples, deixando de lado discussões filosóficas quanto a conteúdos mínimos extraíveis da ideia de Justiça, uma lei nada mais é do que uma decisão política que transforma determinadas opções em comandos obrigatórios. Tanto assim que o legislador conserva a faculdade de mudar de ideia, revogar a legislação e, assim, trocar as opções vigentes. Enquanto isso não ocorrer, contudo, a garantia do Estado de Direito exige que as normas sejam respeitadas. Vale dizer: a política molda o Direito e tem o poder de alterá-lo, mas não o de atropelar as suas disposições casuisticamente.

Nesse diapasão, é preciso reconhecer que de fato o processo do *impeachment* tem natureza jurídica, uma vez que há todo um rigor metodológico a ser respeitado, porém há também o caráter político na decisão. No fundo, toda a movimentação teórica sobre o debate acerca dos aspectos jurídicos e políticos na possível efetivação do instituto do *impeachment* realizada até esse ponto faz com que percebamos justamente isso. Desse modo, cumpre-nos, então, analisar o recente caso da ex-Presidente Dilma Rousseff sob a ótica desse caráter jurídico-político do julgamento, uma vez que, em razão das problemáticas envolvendo a política brasileira, amplo foi o debate a respeito da legalidade ou não da decisão proferida no processo de *impeachment* da ex-Presidente da República.

Com relação ao exposto anteriormente, pode-se dizer que há, tanto no meio acadêmico quanto no senso comum, duas correntes diametralmente opostas nesse quesito, fomentando o debate contra e a favor da impugnação do mandato presidencial.

Uma das correntes seria a sustentada pelo jurista Ives Gandra Martins (CONJUR, 2015, s/p), que defendeu a existência de elementos jurídicos suficientes para o pedido de *impeachment* da então presidente. Para o autor, os crimes de imperícia, omissão e negligência – ainda que sem o elemento dolo, mas somente culpa – praticados pela conduta de Rousseff, tanto quando foi presidente do Conselho da Petrobras, quanto agora como presidente da República embasaria completamente a denúncia.

Para o autor, a decisão sobre o *impeachment* é sempre política, uma vez que caberia exclusivamente aos parlamentares das Casas do Congresso Nacional analisar a admissão ou

não da denúncia. Nessa mesma linha, Celso Antônio Bandeira de Mello (BBC, 2015, s/p) afirma que o *impeachment* seria:

[...] uma decisão muito mais política do que jurídica. Até deveria ser mais jurídica do que política, mas não é. É o Legislativo que decide e seria preciso que o Legislativo estivesse muito fanatizado para isso acontecer. Não é fácil contrariar a vontade do povo nas ruas.

O autor continua dizendo que (BBC, 2015, s/p):

[...] mesmo que não houvesse o dispositivo infraconstitucional - que diz menos que a própria lei suprema - seria a Lei Maior auto-aplacável e os crimes contra a probidade de administração, CULPOSOS OU DOLOSOS, praticados por quem está no comando da Nação, poderiam dar causa à abertura de eventual processo - que, reitero, é mais político que jurídico do *impeachment*.

No que se refere ao suposto crime de responsabilidade cometido pela então ex-Presidente Dilma Rousseff, Ives Gandra (CONJUR, 2015, s/p) argumentou que, nesse caso em específico, o dolo não seria necessário. Segundo ele, não caberia questionarmos, por ordem expressa da Constituição Federal, se houve má-fé ou não por parte do agente público.

[...] o primeiro aspecto a ser realçado é que o texto constitucional não discute o aspecto subjetivo de quem pratica os atos, isto é, se o autor é probo ou ímprobo, honesto ou desonesto na sua personalidade, na sua maneira de ser, e sim se, na condição de presidente, mesmo que seja um cidadão honesto e digno, praticou, por qualquer razão, atos contra a probidade. Não propriamente atos de improbidade, mas atos contra a “probidade de administração”.

[...] quando, na administração pública, o agente público permite que toda a espécie de falcatruas sejam realizadas sob sua supervisão ou falta de 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.

Para o autor não haveria a necessidade de demonstrar o dolo porque, ao analisar o caso da Petrobrás, os supostos atos fraudulentos e supostos desvios já teriam sido concretizados, havendo elementos suficientes para o julgamento. Na sua argumentação, o jurista Ives Gandra (2015, s/p) rememora que a ex-Presidente era, no momento de início das fraudes investigadas, presidente do Conselho de Administração, e que, por força de lei das sociedades anônimas, teria “Responsabilidade direta pelos prejuízos gerados à estatal durante sua gestão”.

Por outro lado, tal parecer é rebatido pelo jurista Lenio Streck, por Marcelo Cattoni e por Martonio Mont’Alverne Barreto Lima (CONJUR, 2015, s/p), argumento que Gandra utilizou-se da política enquanto elemento predatório do direito, assim como o fazem a moral e

a economia. Para tais autores, “O direito não pode ser reduzido, sem as devidas mediações institucionais a um mero instrumento à disposição da política”, significa dizer, o direito não pode ser tomado como mero instrumento da política. Tal argumento é eminentemente autoritário. Nesse sentido, continuam a rebater:

[...] pois se de um ponto de vista sistêmico a Constituição é um acoplamento estrutural entre direito e política, isso pressupõe, por um lado, uma diferenciação funcional entre direito e política e, por outro, prestações entre ambos os sistemas, de tal forma que o direito legitime a política e esta garanta efetividade ao direito. Assim, a Constituição é parâmetro de validade para o direito e de legitimidade para a política.

Aliás, para eles, o equívoco seria justamente atribuir ao direito esse caráter de submissão à política:

[...] esse é o busílis do equívoco do professor. Assim, ao invés de mediação, o que ocorre é um curto-circuito entre Direito e política no plano constitucional, chame-se isso de colonização do Direito pela política, corrupção do código do Direito pela política, ação predatória da política no Direito, ilegitimidade política ou, simplesmente, defesa de uma tese inconstitucional.

Streck (CONJUR, 2015, s/p) salienta que há uma grande dificuldade em estabelecer claramente um equilíbrio entre os aspectos políticos e jurídicos do processo de *impeachment*. Além disso, para ele, elementos puramente políticos não servem para julgar um chefe do executivo pelo procedimento, uma vez que isso poderia resultar em danos irreversíveis. Nas suas palavras:

[...] podem se falar 200 mil coisas sobre isso, mas se as pessoas não entenderem não adianta, senão vão ficar achando que basta juntar dois terços e derrubar. Aí bate no Supremo, que faz o filtro. Senão, imaginem as Câmaras de Vereadores. É fácil ter dois terços contra. Bastaria qualquer oposição dizer: esse prefeito não dá mais, vamos impichá-lo. Mas não, tem que ter um motivo jurídico e depois somar dois terços para juntar o processo político.

Não obstante, há, ainda, posicionamentos no sentido de dizer que não seria cabível o processo de *impeachment* a qual foi submetida a ex-Presidente, porque as acusações que fundamentavam seu pedido estavam pautadas em atos de um mandato anterior, e que por esse motivo não se comunicaria com o atual, ainda que fosse reeleição.

A base de sustentação para esse posicionamento se encontra no parágrafo quarto do artigo 86, da Constituição Federal, que estabelece o seguinte: “O presidente, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

Desse modo, a prática de conduta típica de crime de responsabilidade para servir de fundamento ao processo de *impeachment* contra o cargo necessariamente deveria ter nexos com o mandato vigente, o que não ocorreu.

Dentro dessa perspectiva, significa dizer, dessa inobservância de que não se tratava do mesmo mandato, portanto, não havia tal nexos e nem observância ao princípio da periodicidade dos mandatos, parece-nos, diante de toda a argumentação mobilizada no presente estudo, que o instituto do *impeachment*, quando analisado sob o prisma da esfera de aplicação da lei no caso concreto, trata-se de algo essencialmente político, ainda que pressupostos jurídicos devam ser respeitados, em que todo o processo está balizado por formalizações que de modo algum afastam a aplicação e observância de todos os princípios aplicados a qualquer que seja o processo jurídico.

1.3 A possibilidade do *impeachment* nas Constituições brasileiras

A acepção do instituto tratado no ordenamento jurídico brasileiro teve como finalidade primordial “Proteger a sociedade contra atos indesejáveis de altas autoridades”, como bem pontua Riccitelli (2006, p. 15). Todavia, seu procedimento foi moldado conforme evolução do país, sofrendo influências dos mais diversos setores da sociedade. Nesse sentido, cumpre destacarmos – ainda que minimamente – ponto a ponto dessa evolução junto às Constituições do Brasil.

Cumpre salientar que na Constituição de 1824, a primeira Constituição brasileira, sob a égide de um regime monárquico, existia a figura do Imperador, que era o chefe vitalício do Estado, não sendo passível de responsabilização política. Aliás, Bonavides (2001, p. 197) aponta ainda que havia o Poder Moderador, que, em seu entendimento, “Era a programação deliberada da ditadura”, haja vista que era previsto constitucionalmente a atribuição a um só indivíduo o exercício e a titularidade de vários poderes. Teríamos, assim, o que o autor chama de “um monstro constitucional” (BONAVIDES, 2001, p. 197).

Comentando sobre o ponto anterior, Gilmar Mendes (2012) cita diretamente o texto legal dessa Constituição:

[...] o art. 98 da Carta estatuiu que o Poder Moderador, [...] “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”.

Nessa linha, percebe-se que a responsabilização política recaía tão-somente sobre “os ministros, que exerciam o governo do Estado e podiam, portanto, ser objeto do processo de impeachment” (BORJA, 1992, p. 23). Cabia inclusive à Câmara dos Deputados oferecer denúncia dos ministros e conselheiros de Estado, como previa o artigo 18 do texto constitucional:

Art. 18. A Câmara nomeará uma comissão de cinco a sete membros para fazer acusação no Senado, obrigada a fazer uso dos documentos, e instruções, que lhe forem fornecidos pelo denunciante, sendo atendíveis: e os membros desta comissão escolherão d'entre si o relator ou relatores.

Não obstante, cabia também ao Senado julgá-los conforme ditava a Constituição, no art. 47, item 2 "Art. 47. E' da atribuição exclusiva do Senado: II. Conhecer da responsabilidade dos Secretários, e Conselheiros de Estado" e a lei especial, no seu art. 20 "Art. 20. Para julgar estes crimes o Senado se converte em Tribunal de Justiça."

De acordo com o autor Sérgio Borja (1992, s/p), os acusados pelo crime de *impeachment* podiam receber sanções que iam desde a perda do cargo político e a inabilitação para exercer outra função pública até penas corporais, como a prisão e condenação à morte.

De todas estas alusões a lei de 1827, algo se nota sem exacerbado esforço: o legislador imperial agasalhara o modelo inglês de impeachment, constituindo julgamento de natureza criminal ao estabelecer penas que não se restringiam em afetar o ocupante do cargo público com a perda do mesmo, mas atacavam-lhe, igualmente, a esfera de interesses privados. (TOLOMEI, 2010, p. 44).

Ressalte-se ainda, que o processo era como afirma Sérgio Borja (1992, p. 23) “político-criminal, assim como na Inglaterra”, a iniciativa para instaurar o procedimento podia tanto ser tomada por membros da assembleia geral (Câmara e Senado) quanto por qualquer cidadão.

Com a proclamação da República, o país abandona o regime monárquico e forma um Estado federativo influenciado pelo modelo norte-americano, “Onde se concebeu a existência de vários estados-membros, autônomos entre si, vinculados a um grande Estado Federal que os detinha sob sua autoridade mediante o uso de diploma constitucional” (TOLOMEI, 2010, p. 45). Desse modo, o Estado brasileiro passa a ser investido da

[...] função típica do Poder Executivo, representado, em âmbito federal, pelo Presidente da República. Como não poderia deixar de ser com a adoção de novos ideais, dentre eles um dos mais marcantes a temporalidade do mandato do ocupante do cargo executivo, o Presidente da República, [...] se

tornou responsável por qualquer dos atos que praticasse em contrariedade aos interesses do Estado. (TOLOMEI, 2010, p. 45).

Sérgio Borja (1992, p. 24) chama a atenção para o fato de que não só a Constituição de 1891 – precursora das Constituições republicanas – adotou genericamente a Constituição Americana, como também foi diretamente influenciada por ela na importação do instituto do *impeachment*.

No que se refere ao processo de *impeachment*, a Câmara dos Deputados continuou com as atribuições do juízo de admissibilidade e de pronúncia. Contudo, no tocante aos crimes comuns, o órgão competente para julgar o Presidente da República passou a ser o Supremo Tribunal Federal, e, referente aos crimes políticos, o julgamento ficou a encargo do Senado (BORJA, 1992).

Cumprido salientar que nesse texto constitucional os crimes de responsabilidade eram delimitados pelo artigo 54, estabelecendo orientações a serem seguidas pelo legislador, havendo inclusive a criação de legislação específica sobre a matéria, regulamentando o processo de *impeachment*. Segue o inteiro teor do artigo:

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e a forma do Governo federal; 3º) o livre exercício dos Poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial. § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Conforme Bonavides (2001, p. 201), a “tonalidade social, bem distinta das cores do sistema decaído, dava a medida das preocupações transformadoras ínsitas aos titulares do poder emergente”.

Após a Revolução de 1930, mais precisamente em 1934, foi promulgada a segunda Constituição republicana no país. Paulo Bonavides (2001, p. 201) aponta que esse período representa “o momento em que o país mais sentiu o peso das injustiças sociais”, denominando-se Segunda República.

Para Borja, essa nova Constituição inaugurou o que o autor chama de constitucionalismo social, rompendo com a acepção liberal anterior.

Sobre o instituto do *impeachment*, Tolomei (2010, p. 49) argumenta:

[...] a Constituição de 1934 dispunha na Seção III do Capítulo III de seu Título I, artigos 57 e 58, sobre a responsabilidade do Presidente da

República, apresentando, tal como fazia a Carta de 1891, um rol de valores a serem preservados e, de conseguinte, cuja lesão, por parte do Presidente, ensejaria o processo de impeachment.

Não obstante, havia também a figura do Tribunal Especial no procedimento formal que, segundo Borja (1992, p. 26), “Tinha composição mista, pois ali assentavam-se parlamentares e juízes. Nesse período da história nacional, o Brasil distanciou-se das soluções anglo-saxônicas, sob influência dos novos ventos que sopravam da Europa Central”.

Nesse quesito, pontua Tolomei (2010, p. 49):

[antes] a autoridade seria julgada pela Alta Casa Legislativa (no caso brasileiro, o Senado Federal), passando-se a competência para tanto a um órgão misto, formado por nove juízes, quais sejam, três ministros do Supremo Tribunal Federal, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados (Constituição de 1934, artigo 58, caput). (TOLOMEI, 2010, p. 49).

O autor ainda ressalta:

Merece destaque, também, a previsão constitucional da criação de uma Junta Especial de Investigação, composta por um membro de cada um dos três órgãos dos quais sairiam os juízes para o Tribunal Especial, convocada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, legitimado para receber a acusação formal em face do Presidente da República. (TOLOMEI, 2010, p. 50-51).

É interessante esse ponto, pois poderíamos dizer que essa denominada Junta Especial de Investigação seria o que temos hoje pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em nível muito rudimentar, mas a base ou fundamento que a constitui é a mesma. São bem semelhantes nesse quesito.

[...] sendo admitida a acusação pela Câmara, não caberá ao Senado reapreciar a matéria, isto é, a Alta Casa deverá, necessariamente, instaurar o processo de impeachment, podendo, no máximo, inocentar o acusado, mas nunca deixar de julgá-lo. Em outras palavras, uma vez obtido o aval da Câmara dos Deputados no que diz respeito ao processamento do impeachment, não existe qualquer margem de discricionariedade ao Senado Federal no sentido de não instaurá-lo. (TOLOMEI, 2010, p. 51).

A Constituição de 1937, com texto de autoria do jurista Francisco Campos, pouco estudado no direito, mas com vasta literatura no campo da pedagogia, foi promulgada em um período marcado pelo golpe do então presidente Getúlio Vargas, que previa, como chama a atenção Borja (1992, p. 26), a restrição das “Possibilidades dos crimes de responsabilidade passíveis de serem imputados ao presidente”.

Ora, nessa linha, percebe-se que o texto constitucional dava seguimento ao período autoritário da qual sua produção foi fruto, fazendo com que, como argumenta Mendes (2012,

p. 12), o Presidente fosse tomado como uma figura sagrada, ou, nas palavras do autor, “Por disposição expressa do art. 37, a ‘autoridade suprema do Estado”.

Dentro dessa perspectiva de se tomar o Presidente como a figura suprema ou sagrada do Estado, é fácil inferir que não houve avanços no que se refere à punição do Presidente da República. Pelo contrário, houve um retrocesso, como se pode perceber na leitura do artigo 85 a 87 respectivamente dessa Constituição, que traz expressamente:

Art. 85- São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público; e) a execução das decisões judiciais.

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.

Art 87 - O Presidente da República não pode, durante o exercício de suas funções, ser responsabilizado por atos estranhos às mesmas.

Esse período ditatorial varguista perdurou até meados de 1946, quando se promulgou a quarta Constituição republicana brasileira. Para Borja (1992, p. 27), como a sociedade almejada por uma constituição democrática, seu texto legal “Resgatou a tradição iniciada com a Constituição de 1891”.

Todavia, a consecução de seu texto constitucional tomou como base de sustentação as Constituições de 1891 e 1934 – a Constituição construída por Francisco Campos –, algo que, segundo Silva (2009, p. 85), pode ser considerado como o maior “Erro daquela Carta Magna, que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal”.

2. DOS ASPECTOS JURÍDICOS DO *IMPEACHMENT* NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

2.1 Da denúncia

De início, antes de nos adentrarmos especificamente aos dispositivos constitucionais concernentes ao *impeachment*, cumpre destacar que a Lei nº 1.079/50 dispõe claramente sobre a possibilidade de qualquer cidadão proceder com a denúncia de crime de responsabilidade contra o Presidente da República, especificamente em seu artigo 14, que introduz propriamente o procedimento da denúncia, dispondo que seria “permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”.

No sentido da possibilidade de denúncia manifestada por parte do povo, salienta-se o entendimento de Pontes de Miranda (1969, p. 355) ante a legitimidade de tal dispositivo:

[...] essa questão - que consiste no reconhecimento da legitimidade ativa de qualquer cidadão (vale dizer, de qualquer eleitor) para fazer instaurar, perante o Supremo Tribunal Federal, o concernente processo de *impeachment* contra Ministro de Estado - assume indiscutível relevo político-jurídico. É irrecusável, no entanto, que, em tema de ativação da jurisdição constitucional pertinente ao processo de *impeachment*, prevalece, em nosso sistema jurídico, enquanto diretriz básica, o “princípio da denunciabilidade popular”

Verifica-se assim, a aproximação do instituto do *impeachment* com a soberania popular e a vontade geral. Sendo o *impeachment* uma ferramenta da sociedade fiscalizar a atuação do presidente, principalmente no que concerne aos crimes de responsabilidade. Dispositivo este condizente com o Estado Democrático de Direito e com os axiomas da Constituição Federal de 1988.

Aliás, a Constituição Federal, em seu artigo 51, inciso I, positiva a competência de exercer o juízo de admissibilidade e instauração da ação de forma privativa à Câmara dos Deputados, como prevê o texto constitucional:

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;

O cidadão pode indicar à Câmara dos Deputados a prática ilícita do presente, mas a admissibilidade e instauração da ação é competência da Câmara dos Deputados, ou seja, um

cidadão não prevalece sobre a Câmara que representa todo o povo, apenas indica, notifica, a possível conduta ilícita, até mesmo para garantir uma segurança no exercício do mandato do presidente. No caso citado supra a competência diz respeito à mera admissibilidade, significa dizer, não será analisado o mérito propriamente da questão, como chama a atenção Paulo Bonavides (1993, p. 135):

[...] em rigor, nesta primeira fase postulatória de admissibilidade nem sequer há que se cogitar de um direito de defesa propriamente dito, mas tão somente de um direito de impugnação da admissibilidade, por razões de ordem meramente formal.

Ressalta-se que tal ordem meramente formal da qual o tão renomado autor se refere poderá, caso haja recusa, sob a égide do artigo 218, parágrafo 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ser impugnada mediante recurso apreciado em Plenário da Câmara.

Desse modo, cumpre-nos comparar o procedimento do *impeachment* com a decisão do Supremo Tribunal Federal, que definiu o rito do *impeachment* da Ex-Presidente Dilma Rousseff.

Com o julgamento, firmou-se o entendimento de que a Câmara dos Deputados apenas dá a autorização para a abertura do processo de *impeachment*, cabendo ao Senado fazer juízo inicial de instalação ou não do procedimento, quando a votação se dará por maioria simples; a votação para escolha da comissão especial na Câmara deve ser aberta, sendo ilegítimas as candidaturas avulsas de deputados para sua composição; e o afastamento de presidente da República ocorre apenas se o Senado abrir o processo. (STF, 2015)

Sendo assim, por parte da Câmara dos Deputados não há análise do mérito do crime de responsabilidade, apenas autoriza ou não a abertura do processo de *impeachment*, sendo o procedimento competência do Senado e só haverá o afastamento do presidente se o Senado abrir o processo. Ficando assim estabelecida a competência meramente formal da Câmara dos Deputados, local onde não deverá se discutir o mérito.

No caso da denúncia contra a ex-presidente Dilma Vana Rousseff, foi eleita uma chapa alternativa, formada por defensores do *impeachment*, para compor a comissão especial. Contudo, o Supremo Tribunal Federal anulou essa decisão alegando que só os deputados indicados diretamente pelos líderes dos partidos poderiam compor a comissão do *impeachment*. Em seu voto, o Ministro Roberto Barroso afirmou que as regras definidas deveriam ser as mesmas seguidas no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello. Desta forma, foi criada uma nova comissão especial. (COELHO; VIECHINESK. 2016, p. 281).

Quanto ao rito do *impeachment* o Ministro Roberto Barroso afirmou que deveria se seguir o rito utilizado no *impeachment* do Fernando Collor de Mello, até mesmo por questão

de construção jurisprudencial do direito, não ter um rito para cada *impeachment*, mas um rito próprio do instituto do *impeachment*, independente do momento e do sujeito, construindo, desta forma, um direito íntegro e coerente no sentido de previsibilidade e estabilidade da aplicação dos institutos jurídicos, a fim de não implicar em uma insegurança jurídica quanto ao rito.

Após a instalação da comissão especial, o acusado é notificado e em cinco sessões o presidente e o relator da comissão elaboram parecer no sentido de improcedência ou procedência na abertura do processo de *impeachment*. O parecer é votado por toda a comissão especial, o quórum para aprovação é de maioria absoluta. Após este movimento processual passa-se à fase da pronúncia, conforme o artigo 21 da lei 1079/50. Após esta fase inicia-se a votação nominal quanto à abertura do processo, que só haverá abertura se tiver dois terços favoráveis à abertura, ou seja, dos 513, 342 deputados devem votar pela instauração do processo. Se aprovado, o processo é remetido ao Senado para análise, só neste momento – no Senado – que haverá, de fato, a aplicação do instituto do *impeachment*. Sendo até então – parte da Câmara dos Deputados – mera formalidade de abertura ou não do processo, se há cabimento da denúncia, sem se analisar o mérito. (COELHO; VIECHINESK, 2016, p. 281-282).

2.2 Dos crimes de responsabilidade

Para um maior entendimento sobre o instituto em análise, faz-se necessário tratarmos a respeito das infrações que resultam na investidura do procedimento do impedimento, qual seja, os crimes de responsabilidade. Como o nome em si expressa, diz respeito aos atos delituosos cometidos por determinados agentes públicos, ainda que exista forte entendimento de que não se trata de crime, propriamente dito, mas de infrações políticas, quando envolver a figura do crime de responsabilidade próprio. O impróprio, sim, pode ser considerado infração penal.

Sobre a dualidade existente entre essas modalidades de crime, qual seja, crimes de responsabilidade e crimes comuns, Paulo Brossard chama a atenção:

Embora possa haver duplicidade de sanções em relação a uma só falta, desde que constitua simultaneamente infração política e infração criminal, ofensa à lei de responsabilidade e ofensa à lei penal, autônomas são as infrações e de diversa natureza as sanções aplicáveis num e noutro caso. Aliás, a circunstância de ser dúplice a pena está a indicar que as sanções têm diferente natureza, correspondentes a ilícitos diferentes. (BROSSARD, 1992, p. 71).

Aliás, para o autor supracitado, trata-se de natureza distinta, significa dizer, em um determinado caso hipotético em que o Presidente da República cometesse delito sem quaisquer relações com o cargo de mandato público que exerce e sem envolver os deveres próprios da função, estaria o representante maior “Sujeito a processo penal, sem que houvesse processo político” (BROSSARD, 1992, p. 71). Nessa mesma linha, continua dizendo:

Poderia suceder também que falta enunciada na lei de responsabilidade não fosse prevista na lei criminal. Haveria nesse caso processo político, sem que pudesse haver ação penal. Se a mesma falta fosse prevista como crime, na lei penal, e como infração política ou crime de responsabilidade, na lei especial, o Presidente estaria sujeito a dois processos e, por conseguinte, a dupla sanção. (BROSSARD, 1992, p. 72).

Referindo-se a esses comentados crimes de responsabilidade, Alexandre de Moraes (2007, p. 458) traz que:

[...] crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam 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.

Não obstante, Paulo Brossard (1992, p. 70) também argumenta que:

[...] convém seja notado, a expressão “crime de responsabilidade”, que “entrou na Constituição sem exato conceito técnico ou científico” – a sentença é de José Frederico Marques – nem sempre corresponde à infração penal. Quando motiva o *impeachment*, por exemplo, caso em que, sem dúvida, a despeito do *nomen juris* que lhe dá o Código Supremo e a Lei que lhe é complementar, o ilícito a ele subjacente não é penal. “Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal, como delituoso não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada”.

É preciso ressaltar que apesar de receber terminologia de crime, o instituto possui tratamento jurídico diverso de natureza jurídica penal, uma vez que configura crime de cunho essencialmente político. Nessa linha, Celso Ribeiro Bastos (1995, p. 158) argumenta 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.

Acompanhando o apresentado por Celso Ribeiro Bastos, Paulo Brossard (1992, p. 73-74) pontualmente acerta quando fundamenta que:

A circunstância de uma falta constituir, ao mesmo tempo, ilícito político e ilícito penal, crime de responsabilidade e crime comum, dando origem a dois processos, um no âmbito parlamentar, outro perante cortes de justiça, tem contribuído, paradoxalmente, para alimentar confusão acerca das características do *impeachment* no direito brasileiro. Com a sanção criminal nada tem que ver a sanção política a que está sujeita esta ou aquela autoridade. Mesmo quando haja concorrência de sanções, elas são distintas, como diversos os processos que visam à sua aplicação. E não é por outro motivo que, sem incorrer na pecha de *bis in idem*, podem conviver e efetivamente convivem ambas as penas, que são ajustadas a ilícitos autônomos e diferentes.

A Constituição Federal, por intermédio do disposto em seu artigo 85, trata especificamente a respeito de quais seriam os atos propriamente do Presidente da República que poderiam ser considerados como crimes de responsabilidade, como se vê em seu texto legal:

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 da 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.

Além destes crimes elencados pelo artigo 85, a Lei nº. 1.079/1950 traz a possibilidade de configurar como fato típico passível de responsabilização os atos do Presidente da República que forem contra emprego legal dos dinheiros públicos, como assim disposto no artigo 4^a, inciso VII, da referida lei, que prevê que “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 [...]”.

Apesar de a matéria acerca da natureza dos crimes de responsabilidade se mostre com certo desfalque no que concerne às infrações puramente políticas, é preciso chamar a atenção que cada uma das tipificações referidas acima remete a uma ofensa do governante a um bem jurídico que o estado tem como finalidade tutelar. Dessa forma, a Constituição

Federal atribui jurisdição a ele, ainda que alguns possam argumentar que sua natureza seja mais política que jurídica, como forma de efetivamente responsabilizar o governante que ousa cometer tais atos de infração.

Nesse ponto, cumpre ressaltar que há uma diferença entre crimes de responsabilidade e improbidade administrativa, pois tanto a Lei de Improbidade (lei nº. 8429/92) quanto a Lei de Crimes de Responsabilidade (lei nº. 1079/50) têm natureza político-administrativa. No caso da primeira, trata-se de lei aplicável aos agentes públicos, e a segunda, aos agentes políticos, resultando em *bis in idem* a aplicação simultânea das leis ao mesmo agente político, se for o caso. Assim sendo, ambas as referidas leis buscariam punir os agentes políticos pelos mesmos atos, já que a lei de crimes de responsabilidade prevê a modalidade “atos contra a probidade na administração” como crime de responsabilidade, o que afasta a aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos.

2.3 O julgamento e a competência de julgar

No que se refere à competência de julgar, a Constituição Federal em conjunto com a lei que trata especificamente do *impeachment*, carrega consigo a possibilidade de, em caráter de excepcionalidade, a competência de atribuição do julgamento ao Senado Federal. Nesse diapasão, Riccitelli (2006, p. 69) ressalta:

[...] a Lei Básica delega ao Senado Federal funções jurisdicionais para os casos de impeachment. Trata-se de uma atribuição toda especial e, por essa razão, vem expressa na Constituição Federal que reveste o Senado do caráter de Tribunal competente e Juiz natural do impeachment.

Com base no exposto no artigo 86 da Carta Magna, o Senado detém o poder jurisdicional apenas nos casos referentes ao julgamento da prática de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, como dispõe o dispositivo legal:

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

Diante dessa perspectiva, pode-se afirmar que o Poder Legislativo, figura tão-somente do Senado Federal, irá atuar na forma do judiciário e, conforme argumenta Riccitelli (2006, p. 72), exercerá

[...] função jurisdicional deixando de elaborar leis, para exercer a função material para 12 proferir julgamentos, prolatando sentenças de força jurisdicional, processando e julgando casos em que se encontram na posição de réus, o Presidente da República e Vice-Presidente da República, os Ministros do Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União, sempre que trate de crime de responsabilidade, não de crime comum.

Somente o Senado, já que a Câmara apenas faz um juízo de admissibilidade. Mais ainda, não é pacífico que o Senado funcione como um órgão jurisdicional, porquanto o julgamento é entendido como de natureza política. Sendo assim, é possível observar que o processo do *impeachment*, que será julgado por um tribunal político acompanha um procedimento dotado de formalidades. Tendo como fundamento os artigos 14 a 38 da Lei do *Impeachment*, a instauração da ação se inicia a partir da denúncia do crime de responsabilidade protocolada em uma das casas do Congresso Nacional. Em ato contínuo, se prosseguirá pela aceitabilidade da acusação, ampla defesa e contraditório do acusado, e posterior julgamento da lide.

Havendo a aprovação da acusação ao Presidente da República, e o delito se configurar como crime de responsabilidade, não existe a possibilidade de o Senado se negar a analisar o mérito, a decisão da Câmara é vinculante em relação ao julgamento.

Observa-se que inobstante a complexidade do procedimento, o Presidente da República poderá retornar às suas funções após 180 dias da instauração do processo, com base no artigo 86 da Carta Magna.

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. §2º. Se decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

Este período configura-se apenas como um prazo razoável e sugestivo, ao qual deverá ser instaurado, instruído e julgado o processo de *impeachment* sem que o ocupante do cargo denunciado se mantenha no poder. De maneira que, finalizado este período, fica o Presidente da República autorizado a retomar suas atividades, sem que isto prejudique o andamento da ação.

Para o julgamento ocorrer, de antemão, ao ser recebida a denúncia acusatória, o Senado procederá a sua leitura e na mesma sessão haverá a eleição de uma comissão

composta por um quarto dos membros da Casa, segundo a conjunção dos artigos 377 e 380, II do Regimento Interno do Senado Federal.

Art. 377 - Compete privativamente ao Senado Federal (Const., art. 52, I e II);

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e os Ministros de Estado, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles.

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão às seguintes normas: 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.

Essa Comissão que o artigo se refere emitirá o libelo acusatório e remeterá todas as cópias ao Presidente da República, bem como notificação do dia em que este deverá comparecer perante o Senado, configurando por este momento o contraditório e ampla defesa na forma dos incisos III e IV, ainda do artigo 380 do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 1970).

Oportunidade tal, inclusive, que deverão ser encaminhados ao Presidente do Supremo Tribunal Federal os autos em original, com o dia do respectivo julgamento. É neste momento, que será eleito, nas palavras de Alexandre Moraes (2007, p. 463-464) um "Tribunal Político de colegialidade heterogênea, visto que composto por todos os senadores, mas presidido por autoridade estranha ao Poder Legislativo, ou seja, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal". No referido íterim, pela convocação do chefe do poder judiciário, é que o constituinte legitimou o julgamento e a legalidade dos atos praticados durante o processo.

Matéria de inúmeras objeções ao procedimento, a convocação do Presidente do Supremo Tribunal Federal ao julgamento do *impeachment*, tem como objetivo amenizar o caráter político que um processo sem a mediação do Poder Judiciário claramente teria. Quanto a este tema, o presente trabalho limita-se a empregar as palavras de Paulo Brossard (1992, p. 149):

[...] em verdade, se o Presidente do Supremo Tribunal Federal for magistrado que esteja à altura do alto cargo que a nação lhe confiou, com o saber que tenha, a autoridade moral que possua, o prestígio da toga que enverga, a majestade da função que exerce, poderá amainar as paixões mais exacerbadas ou moderar os excessos; interpretando as leis com sabedoria e aplicando-as com imparcialidade, poderá ele proporcionar condições melhores de julgamento, o julgamento inspirar mais confiança e maior acatamento popular a decisão do Senado, que é definitiva e irreversível.

A sessão de julgamento, assim que presentes o acusado, fazendo se representar perante seu advogado ou defensor nomeado a sua revelia, a comissão acusadora e o Presidente do Supremo Tribunal Federal, iniciar-se-á pela leitura do libelo acusatório e dos documentos necessários, sendo em seguida, procedida pela inquirição das testemunhas “que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.”

No decorrer da sessão, é necessário ressaltar, que todos os membros da Comissão acusatória, do Senado, bem como o próprio “acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias”, notoriamente demonstrado, no momento em voga, a ampla interferência atribuída à entidade acusada, que na esfera procedimental jurídica, apenas faria sua própria defesa se fosse inferido de capacidade postulatória.

Ao término dos debates orais, haverá na forma do artigo 30 da Lei, a abertura de um espaço de discussão sobre o objeto da acusação, sem a presença da autoridade acusada. Em seguida, competir-se-á ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, a confecção de um relatório para que se submeta tal denúncia à votação nominal dos Senadores.

2.4 As consequências do julgamento e a intervenção judicial em seus procedimentos

A sentença condenatória proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado Federal acaba por condenar o Presidente da República e a pena a ser aplicada, em conformidade ao artigo 52 da Carta Magna, não excederá “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” afastando dessa forma a disposição do artigo 33 da Lei do *Impeachment* que determinaria, “no caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública”.

A Constituição tornou mais benéfica a condição da autoridade condenada, e Riccitelli (2006, p. 74) aponta que:

[...] antes de 1950, era possível a aplicação apenas da pena de perda do cargo, podendo ser gravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo, demonstrando, assim, diferentemente do sistema atual, um caráter de acessoriedade.

Em relação à natureza jurídica da sanção, fica evidenciado seu viés político, visto que a pretensão punitiva não chega nem mesmo atingir o patrimônio pessoal do executado. Sobre a matéria, Alexandre de Moraes (2009, p. 484) dispõe:

[...] a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos. Desta forma, o Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, além de perder o mandato, não poderá candidatar-se ou exercer nenhum outro cargo político eletivo nos oito anos seguintes.

Ainda que seja necessário um maior espaço de discussão sobre o tema, faz-se necessária uma breve reflexão sobre a eficácia do instituto do *impeachment*, uma vez que, chega a ser cômico analisar a eficiência da penalização, que não atinge nem ao menos as penalidades mais graves, como a cassação definitiva do mandato.

3. A RELAÇÃO ENTRE O JURÍDICO E O POLÍTICO NO ATUAL CENÁRIO BRASILEIRO

3.1 A Jurisdicionalização da Política e a Politização do Jurídico

Cada vez mais percebe-se a aproximação entre o jurídico e o político, o jurídico está cada vez mais político e o político cada vez mais jurídico. A seara política necessita do jurídico a fim de atribuir força coercitiva às decisões políticas e às consequências do não cumprimento destas decisões. Portanto, o jurídico atribui poder coercitivo às determinações políticas.

O direito não se constrói e nem se aplica sozinho à sociedade, necessita do poder político para a construção do ordenamento jurídico e do judiciário a fim de aplicar este ordenamento à sociedade. Portanto, a distância entre o político e o jurídico é cada vez menor.

Ocorre que, a atuação do poder judiciário deve se limitar a aplicação do ordenamento e não a criação de preceitos normativos ou alteração dos institutos estabelecidos pelo legislativo.

A partir do paradigma do constitucionalismo democrático há uma ascensão do poder judiciário e um maior poder de interferências nos demais poderes. Este paradigma se desenvolve a partir da segunda guerra mundial com o intuito de evitar a repetição dos atos de barbárie do nazismo e fascismo.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, países da Europa continental passaram por um importante redesenho institucional, com repercussões de curto, médio e longo prazo sobre o mundo romano-germânico em geral. O direito constitucional saiu do conflito inteiramente reconfigurado, tanto quanto ao seu objeto (novas constituições foram promulgadas), quanto no tocante ao seu papel (centralidade da Constituição em lugar da lei), como, ainda, com relação aos meios e modos de interpretar e aplicar as suas normas (surgimento da nova hermenêutica constitucional). Ao lado dessas transformações dogmáticas, ocorreu igualmente notável mudança institucional, representada pela criação de tribunais constitucionais e uma progressiva ascensão do Poder Judiciário. No lugar do Estado legislativo de direito, que se consolidara no século XIX, surge o Estado constitucional de direito, com todas as suas implicações. Esse novo modelo tem sido identificado como constitucionalismo do pós-guerra, novo direito constitucional ou neoconstitucionalismo. (BARROSO, 2015, p. 27-28).

Sendo assim, verificamos a alteração do paradigma do Estado Legislativo de direito para o constitucionalismo do pós-guerra ou novo direito constitucional ou

neoconstitucionalismo, com esta alteração há uma ascensão do poder judiciário, e, conseqüentemente, uma maior interferência deste poder no poder legislativo.

Devemos esclarecer, também, que a mera formalidade de competência, a dimensão da capacidade de atuação de cada poder, não deve prevalecer sobre a materialidade da atuação, ou seja, sobre a proteção dos direitos do cidadão, não podemos ignorar a história, principalmente, a existência da barbárie e atos totalitários durante a segunda guerra. Independente da atividade típica de cada poder deve ser respeitado, reconhecido e efetivado aos direitos de todos os cidadãos.

O discurso científico que está alicerçando a maior capacidade de atuação do judiciário neste cenário do novo constitucionalismo é a efetividade dos direitos humanos, a possibilidade de melhor ser governado e que o governo vise a concretização destes direitos. Portanto, todos os institutos jurídicos, inclusive o *impeachment*, devem ter como finalidade a efetividade dos direitos humanos, evitando atos lesivos como os praticados na segunda guerra mundial. “O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico, mas político”. (BOBBIO, 2004, p. 16).

Outro fenômeno relevante para a presente discussão é a constitucionalização do direito, o poder que a constituição passa a ter a partir desse novo paradigma de neoconstitucionalismo, a necessidade dos institutos serem analisados à luz da constituição, a constituição aqui como um todo e não apenas, por exemplo, os artigos diretamente relacionados ao *impeachment*, mas todos os artigos, do primeiro ao último.

O sistema jurídico e o sistema político não são um fim em si, mas um meio, um instrumento, uma ferramenta, para a efetivação dos direitos humanos, do desenvolvimento social e todo o progresso humano. Ao analisar a politização do direito e a jurisdicionalização do político não podemos analisar friamente, de forma exegética, formalista, mas considerar que o poder é uno há um Estado e que a separação dos poderes possui como escopo a efetividade dos direitos dos seus súditos, o debate entre o jurídico e o político não deve ser visto como uma briga de ego, de competência para o poder, mas a melhor divisão das tarefas para a efetivação dos direitos do homem e do cidadão, elemento este que muitas vezes é ignorado ou desconhecido pelos próprios membros do judiciário e do legislativo. O *impeachment*, por exemplo, deve ser para assegurar uma melhor forma de governo e não por disputa de coligações políticas.

A constitucionalização do Direito, por sua vez, está associada a efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico. Os valores, fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar a validade e o sentido de todas as normas do direito infraconstitucional. Nesse ambiente, a Constituição passa a ser não apenas um sistema em si — com sua ordem, unidade e harmonia —, mas também um modo de olhar e interpretar todos os ramos do Direito. A constitucionalização do direito infraconstitucional não tem como sua principal marca a inclusão na Lei Maior de normas próprias de outros domínios, mas, sobretudo, a reinterpretação de seus institutos com base em uma ótica constitucional. (BARROSO, 2015, p. 28).

A constitucionalização do direito interfere diretamente na aplicação de todos os institutos, bem como do *impeachment*. Um *impeachment* só será válido e efetivo se respeitar todos os preceitos e objetivos deste novo paradigma e não só pelo mero respeito ao procedimento formal, mas, também, o respeito ao substancial.

Neste diapasão, Barroso (2015, p. 28/29) continua sua explanação na seguinte linha argumentativa:

Por fim, simultaneamente a esses novos desenvolvimentos teóricos, verificou-se, também, vertiginosa ascensão do Poder Judiciário. O fenômeno é universal e também está conectado ao final da Segunda Grande Guerra. A partir daí, o mundo deu-se conta de que a existência de um Poder Judiciário independente e forte é um importante fator de preservação das instituições democráticas e dos direitos fundamentais. No Brasil, sob a vigência da Constituição de 1988, o Judiciário, paulatinamente, deixou de ser um departamento técnico especializado do governo para se tornar um verdadeiro poder político. Com a redemocratização, aumentou a demanda por justiça na sociedade e, conseqüentemente, juízes e tribunais foram crescentemente chamados a atuar, gerando uma judicialização ampla das relações sociais no país. Esse fato é potencializado pela existência, entre nós, de Constituição abrangente, que cuida de ampla variedade de temas. No fluxo desses desenvolvimentos teóricos e alterações institucionais, e em parte como consequência deles, houve importante incremento na subjetividade judicial.

A ascensão do poder judiciário, o novo constitucionalismo, a judicialização da política e a politização do jurídico são termos que estão interligados e interdependentes. Porém, não é uma realidade exclusivamente brasileira, muito menos decorrente do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, mas um fenômeno global, intrínseco à teoria geral do direito.

Os poderes judiciário, legislativo e executivo fazem parte de um todo, são instituições que possuem funções de um único Estado, são poderes separados por um sistema de freios e contrapesos. Não há como desvincular o jurídico do político e do executivo, o político do jurídico e executivo e o executivo do jurídico e do político. Portanto, é uma

ingenuidade afirmar que uma decisão judicial – ainda mais em um processo de *impeachment* – será exclusivamente jurídica, nem mesmo uma decisão exegética será exclusivamente jurídica, assim como é ingênuo afirmar que o *impeachment* é meramente político, uma vez que não é possível desvincular a atuação estatal e a governança desses três poderes.

Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. (SILVA, 2004, p. 111).

O novo paradigma decorrente da segunda guerra mundial não é um sistema perfeito, há diversas consequências prejudiciais decorrentes da adoção deste paradigma, como, a ampliação do poder discricionário devido à vagueza dos termos jurídicos e axiomas previstos na constituição, a subjetividade na interpretação/hermenêutica constitucional, o controle de um poder sobre o outro, entre outras consequências.

Sendo assim, é necessário o devido respeito dos órgãos estatais ao princípio da harmonia, ou seja, a concretização do devido equilíbrio nas relações entre os poderes, assim como nos processos judiciais deve ter a paridade de armas entre os órgãos do poder.

O poder judiciário não pode atuar de forma arbitrária, plenamente livre, a atuação deve ser discricionária, ou seja, há limites normativos. Portanto, arbitrariedade não se confunde com discricionariedade e a liberdade de julgamento não é plenamente livre, mas limitado ao enunciado normativo e de forma fundamentada.

O julgamento arbitrário é aquele que não possui limites, fica à mercê da consciência de cada julgador. Por sua vez, o julgamento discricionário é a liberdade que o julgador tem para decidir de forma legítima e democrática, ou seja, dentro dos parâmetros do ordenamento jurídico e da hermenêutica jurídica ante a exigibilidade de fundamentação da decisão.

A justificação das decisões judiciais encerra um imperativo constitucional, de modo que a referência ainda que rápida às principais constituições do segundo pós-guerra bem demonstra tal assertiva (Constituição da Itália, art. 111; Constituição da Espanha, art. 120.3; e Constituição de Portugal, art. 205). Na Alemanha, não obstante a ausência de texto expresso, a exigência de fundamentação é extraída do art. 103.1, mais claramente do direito que qualquer cidadão tem de ser ouvido em juízo. (ROCHA, 2015, p. 288).

A justificação das decisões é uma exigibilidade de vários sistemas jurídicos, de diversos Estados, uma vez que é uma garantia da legitimidade democrática da decisão

judicial. Portanto, toda e qualquer decisão e aplicação de institutos deve ser fundamentada racionalmente e não apenas uma mera convicção íntima do julgador, não é a opinião de determinado ministro sobre instituto como o *impeachment*, mas a interpretação jurídica e discricionária sobre o instituto. Sobre esse ponto, comenta Barroso (2015, p. 16):

O fato inafastável é que a interpretação jurídica, nos dias atuais, reserva para o juiz um papel muito mais proativo, que inclui a atribuição de sentido a princípios abstratos e conceitos jurídicos indeterminados, bem como a realização de ponderações. Para além de uma função puramente técnica de conhecimento, o intérprete judicial integra o ordenamento jurídico com suas próprias valorações, sempre acompanhadas do dever de justificação. Discricionariedade judicial, portanto, traduz o reconhecimento de que o juiz não é apenas a boca da lei, um mero exegeta que realiza operações formais. Existe uma dimensão subjetiva na sua atuação. Não a subjetividade da vontade política própria – que fique bem claro –, mas a que inequivocamente decorre da compreensão dos institutos jurídicos, da captação do sentimento social e do espírito de sua época.

Ocorre que, a abrangência e vagueza da constituição, a ampla possibilidade de decisões com base em um mesmo princípio por exemplo, implica em uma insegurança na decisão e uma aproximação da decisão arbitrária com a decisão discricionária. Nesse sentido, significa, nos dizeres de Barroso (2015, p. 9), que em consequência dessa constituição abrangente – implicando, assim, em uma ampla gama de interpretação –, há o que o autor caracteriza como “um importante incremento na subjetividade judicial”.

Por exemplo, com base no princípio da dignidade da pessoa humana pode ser legalizado ou proibido o aborto, depende se sustenta a dignidade da mãe ou do feto. Esta liberdade de escolha que o julgador possui para decidir com base em termos vagos como “anseio social”, “ordem pública”, “segurança pública”, entre outros, permite que o julgador julgue de forma arbitrária, mas com uma roupagem discricionário e democrática, em institutos como do *impeachment* é recorrente a aparição de termos vagos.

[...] essa perspectiva é perceptível pela utilização descriteriosa dos princípios, transformados em “álbis persuasivos”, fortalecendo-se, uma vez mais, o protagonismo judicial (nas suas diversas roupagens, como o decisionismo, o ativismo, etc.). O uso da ponderação é também nesse ramo do direito outro sintoma de uma espécie de “constitucionalismo da efetividade”, pelo qual o mesmo “princípio” é utilizado para sustentação de teses antitéticas. (STRECK, 2013, p. 51).

Portanto, há diversos fatores que devem ser considerados no processo de aplicação dos institutos jurídicos como o *impeachment*. Deve haver uma construção jurisprudencial e doutrinária sobre a devida aplicação dos institutos e da dimensão de atuação de cada poder da República.

Portanto, a Teoria da Divisão dos Poderes, depois de revisada e ampliada, passa a admitir que o relacionamento entre os órgãos de poder do Estado obedece aos princípios da harmonia e dos vasos intercomunicantes, isto é, o Estado só funciona bem quando as suas atividades fundamentais são exercidas por poderes distintos em colaboração, buscando como principal objetivo a garantia do bem-estar da coletividade. (BARBOSA, 2006, p. 13).

A decisão no caso envolvendo crimes de responsabilidade contra o Presidente da República devem provir de fundamentação racional, não apenas da mera convicção do julgador, isto é, não se trata, então, da opinião dos julgadores sobre o instituto em análise, mas sim a interpretação jurídica e discricionária sobre ele. Mais ainda, é preciso que se tenha os poderes Judiciário e Legislativo atuando unidos para a concretização e efetividade dos direitos fundamentais, sendo o conflito de atuação excepcional e nunca prevalecendo sobre a prestação estatal do bem-estar social.

3.2 A possibilidade de revisão judicial do procedimento de *impeachment*

Nessa esteira argumentativa, cumpre destacar se haveria ou não a possibilidade de revisão judicial do procedimento de impedimento de eventual decisão que condenou agente por crime de responsabilidade. Assim, no que se refere à possibilidade do poder Judiciário ter legitimidade para reapreciar matéria ou atos praticados por agentes do poder Legislativo a anular ou modificar o processo de condenação a impedimento, argumenta Brossard (1992, p. 155):

[...] o Supremo Tribunal Federal, repetidamente, se negou a intervir em processos de responsabilidade. Mais tarde admitiu fazê-lo e, efetivamente, interferiu em alguns casos. Sempre se recusou, porém, a revisar decisões congressuais.

De acordo com Paulo Brossard, só haveria a possibilidade de revisão de alguma decisão de alguma decisão emanada de qualquer que fosse a corte política somente em casos excepcionais em que o julgamento fosse realizado sem a observância de aspectos jurídico-formais.

Desse modo, desde que o procedimento formal fosse respeitado, não caberia ao poder judiciário a competência para revisar os atos proferidos pelo poder legislativo no julgamento do *impeachment*, mas o caráter jurídico não se retém tão-somente aos aspectos formais, ou seja, é preciso que se tenha o cometimento de crime de responsabilidade por parte do Presidente da República, não bastando somente decisão única e exclusivamente política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo acerca do instituto do *impeachment* nos permite analisar seu procedimento no atual ordenamento jurídico brasileiro, sua natureza e a necessidade de harmonia entre os poderes legislativo e judiciário para a devida aplicação de um instituto tão caro para um Estado Democrático de Direito.

O afastamento do chefe do executivo pode implicar em nefastas consequências para a sociedade, mas mais nefasta ainda seria permitir toda e qualquer conduta de um agente público como o chefe do executivo, sem qualquer fiscalização ou sanção ante suas condutas, sendo extremamente necessário à responsabilização e atribuição de crime às condutas impróprias, desde que com o devido zelo na aplicação do instituto que visa auferir estas condutas.

Trata-se de um instrumento importante no processo de democratização, desde que haja devidamente a possibilidade de o eleitorado fiscalizar a atuação parlamentar em algo tão importante como o impedimento da autoridade máxima do poder Executivo, evitando-se, assim, incompatibilidade entre o senso deliberativo da comunidade política e eventuais conluios político-partidários.

Ora, foi justamente nesse sentido que justifica a importância da presente pesquisa que se buscou realizar, uma vez que, como já ressaltado, trata-se de um processo de suma importância para a garantia da vigência do Estado democrático de direito, por isso devendo ser analisado o caráter jurídico e político do instituto do impedimento, no qual a decisão pelo *impeachment* do governante não pode ser fundamentado tão-somente em justificação política ou de forma arbitrária, significa dizer, é necessário que se tenha como base do processo uma devida fundamentação racional conforme o ordenamento jurídico.

O *impeachment* como configurado no ordenamento jurídico brasileiro possui natureza política e criminal, no entanto, revestido de solenidade que configura claramente um processo também judicial, uma vez que tem-se a presença de elementos inerentes ao processo, tais como o princípio do contraditório e da ampla defesa e assim por diante.

Ao tratar do instituto do *impeachment*, a discussão trazida entre os juristas citados no decorrer do presente trabalho auxilia para a discussão sobre o caráter político e criminal do *impeachment* e a necessidade de harmonia entre os poderes para assegurar e concretizar o bem-estar social.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Marília Costa. **Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado**. Rev. Cient. Fac. Lour. Filho – v.5, n.1, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 2, 2015.

BBC. **Existe base para impeachment de Dilma?** 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma Hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992.

BRANDALISE, Giulianna de Miranda. **O Impeachment configurado no sistema brasileiro: entre seus aspectos jurídicos e políticos**. 2015, 80 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/852>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. – 3. Ed. – São Paulo: Saraiva, 1992.

CARVALHO, Thiago. **Responsabilidade do presidente da república e dos governadores por crimes de responsabilidades**, 2013. Disponível em: <<http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Crimes-De-Responsabilidade-Presidente-e/850897.html>>. Acesso em: 28 mai. 2016.

COELHO, D. C.; VIECHINESK, F. **O rito do impeachment na legislação brasileira**. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR - Brasil. Ano VIII, n°. 15, jul/dez 2016.

CONJUR. **Não há elementos jurídicos para impeachment de Dilma, rebatem juristas**. Pontos de vista, 2015.

CRETELLA JUNIOR, José. **1.000 perguntas e respostas de direito constitucional**. 1ª Ed. Saraiva: São Paulo, 1999.

DUARTE, Clenício da Silva. Responsabilidade de prefeitos e vereadores. **Revista dos Tribunais - RT: Doutrinas Essenciais de Direito Constitucional**, São Paulo, vol. 3, p. 877–888, mai./2011. Disponível em: <<http://www.revistadostribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/resultList/document?&src=rl&srguid=i0ad6007a0000015504c5a7c7c49786b0&docguid=Icbf1d33068e811e18c7800008517971a&hitguid=Icbf1d33068e811e18c7800008517971a&spos=1&epos=1&td=940&context=4&startChunk=1&endChunk=1>>. Acesso em: 24 mai. 2016.

GÓES, Mauricio Silva de; MEDEIROS, Guilherme Luiz. O Impeachment. **Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania**, São Paulo, vol. 2, nº 1, 2011. Disponível em: <http://www.facsaoque.br/novo/publicacoes/pdfs/mauricio_drt_20111.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2016.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 19^a ed. ver., atual. e ampl., 2015.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 29^a ed., 2012.

MENDONÇA, Eduardo. Impeachment: o **Direito Constitucional Fora dos Tribunais**. Brasília, 25 mar. 2015.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORAES, Márcio Eduardo Pedrosa; DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. O Impeachment no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Digital da Faculdade de Pará de Minas - FAPAM**, Minas Gerais, v. 3, n. 3, 2012. Disponível em: <<http://fapam.web797.kinghost.net/periodicos/index.php/synthesis/article/view/56>>. Acesso em: 23 mai. 2016.

MOREIRA, Adilson. **Processo de impeachment nos crimes de responsabilidade**, 2014. Disponível em: <<http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/%E2%80%9CProcesso-De-Impeachment-Nos-Crimes-De/50642240.html>>. Acesso em: 24 mai. 2016.

PRADO, Luiz Regis; SANTOS, Diego Prezzi. Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. **Revista dos Tribunais - RT**: Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, vol. 95, 2016, abr-jul/2016. Disponível em: <<http://www.professorregisprado.com/resources/Artigos/Crime%20de%20responsabilidade%20e%20impeachment.pdf>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

FILHO QUEIROZ, Gilvan Correia de. **Natureza do processo de impeachment e controle judicial**. Estudo técnico. Consultoria legislativa. Câmara dos Deputados. 2016.

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

ROCHA, Mauro Sérgio. **Aplicação direta de princípios constitucionais**: justificação das decisões judiciais. In: Cunha, J. S. Fagundes (Org.). O Direito nos Tribunais Superiores: com ênfase no novo direito processual civil. Curitiba: Bonijuris, 2015.

SERPA, Rafaela. **Dos crimes de responsabilidade dos prefeitos e vereadores (Decreto-lei 201/67)**, 2015. Disponível em: <<http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Crimes-De-Responsabilidade/71838970.html>>. Acesso em: 26 mai. 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **STF reafirma rito aplicado ao processo de impeachment de Fernando Collor**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306614>. Acessado em 10/09/2017.

STRECK, Lenio Luiz. **O que é isto – decido conforme minha consciência?** – 4ª ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TOLOMEI, Fernando Soares. **Do Julgamento Do Presidente Da República Por Crimes De Responsabilidade**. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2010.