

CENTRO UNIVERSITÁRIO ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA
APLICABILIDADE QUANTO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Mariana Carvalho Pereira

Presidente Prudente/SP
2016

CENTRO UNIVERSITÁRIO ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**O IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA
APLICABILIDADE QUANTO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Mariana Carvalho Pereira

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para obtenção do Grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Msc Marcelo Agamenon Goes de Souza.

Presidente Prudente/SP
2016

O IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA APLICABILIDADE QUANTO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso
aprovado como requisito parcial para
obtenção do Grau de Bacharel em
Direito

Professor Marcelo Agamenon Goes de Souza

Professor Florestan Rodrigo do Prado

Professor João Augusto Arfeli Panucci

Presidente Prudente – SP, 17 de Novembro de 2016.

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.

Eduardo Galeano

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer imensamente a Deus, por me conceder saúde, força, sabedoria e discernimento ao longo dos meus vinte e um anos de vida, para correr atrás dos meus sonhos e alcançar meus objetivos, sendo a graduação um deles, que pude exercer com muita disposição e determinação. Por, mesmo diante de tantos obstáculos que surgem ao meio do caminho, não me ter deixado desistir e nunca ter me abandonado, fazendo sua presença sempre forte em minha vida. Por toda a proteção que me concede, me cuidando diariamente durante as viagens que faço para chegar à faculdade e me protegendo de todo o mal. Suas bênçãos, as quais sou pequena demais para entender, são dignas de todo agradecimento, por manter minha família unida, me proporcionar a grandiosa experiência de estudar em uma faculdade excepcionalmente maravilhosa e ter a companhia de pessoas que sempre me apoiaram, como meu namorado, pessoa excepcional em minha vida, e todos os meus amigos. Vem de Ti toda a força que tive que para seguir em frente e ter força de vontade de acordar todos os dias para ir à luta.

Meus mais sinceros agradecimentos são ampliados à minha família, a quem devo gratidão por todo o apoio dado: ao meu pai, Marcio Roberto Merizio Pereira, por ser amoroso, atencioso, se dedicar totalmente à nossa família para nos prover sempre o melhor, inclusive apoiar e se dedicar no meu sonho de cursar a faculdade de Direito; à minha mãe, Marcia de Oliveira Carvalho Pereira, por ser uma grande amiga, conselheira, amorosa, atenciosa e por defender nossa família com unhas e dentes, uma perfeita matriarca; e, por fim, e não menos importante, ao meu irmão, Matheus Henrique Carvalho Pereira, por ser um grande amigo e companheiro, ao qual posso contar sempre.

A todos os meus familiares, que sempre me apoiaram no sonho de seguir a carreira jurídica, me fortalecendo com suas palavras sábias e com grande inventivo.

Agradeço de coração ao meu querido orientador Marcelo Agamenon Goes de Souza, por contribuir com seu grande saber jurídico, me acompanhando neste árduo trabalho de elaboração da monografia, por meses, me aceitando como sua orientanda e se dedicando de forma extraordinária, sempre atencioso e exigindo-me o necessário para concluir o curso da melhor forma possível, fazendo valer cada momento de desespero passado e que, certamente, ao olhar para trás, terei imenso orgulho de cada momento desfrutado.

Agradeço também a presença da banca examinadora, que com toda sua gentileza aceitaram o convite para compô-la, Professor Florestan Rodrigo do Prado e Professor João Augusto Arfeli Panucci, a qual me sinto extremamente privilegiada de tê-los presentes.

Agradeço, ainda, ao Escritório de Advocacia Nádia Georges, pela oportunidade de estágio que me foi concedida ainda no primeiro ano de faculdade, com a qual, além da relação profissional, me tornei uma amiga, e sou eternamente grata por todo o aprendizado que tive, pelas palavras amigas e por todos os momentos que passamos juntas que, com toda a certeza, fizeram da minha rotina mais feliz.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos e aos colegas de turma, que passaram por todos os momentos de agonia junto comigo, me ouviram falar desesperadamente do presente trabalho por várias vezes, mas também sempre me deram o apoio necessário para seguir em frente.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o instituto do *Impeachment* desde sua origem na Inglaterra até a Constituição Federal Brasileira de 1988, passando pelos casos mais relevantes da história. São apresentadas as mudanças que o instituto passou ao longo do tempo, desde sua origem que possuía pena mais severa, de natureza penal, para a pena de natureza jurídica político-administrativa. Focando na figura do Presidente da República, analisaremos suas funções, atribuições, imunidades e privilégios, e a consequência do cometimento de crime de responsabilidade por este, figura mais importante do Poder Executivo. Analisam-se os crimes de responsabilidade em si, de forma objetiva, definindo-os e identificando as previsões legais da Constituição Federal e da Lei Especial que os regulamenta, a Lei nº. 1079/50. Passa-se ao procedimento do processo de *Impeachment* atual, em relação ao Presidente da República, que passa por uma primeira análise pela Câmara dos Deputados e tem seu julgamento final realizado pelo Senado Federal. Por fim, são relatados dois casos históricos ocorridos no Brasil, o *Impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de Mello, passando por sua biografia e relato dos fatos que ocorreram à época que, conseqüentemente, levaram ao seu julgamento por crime de responsabilidade e, não menos importante, o *Impeachment* de Dilma Rousseff, ocorrido no ano corrente, relatando sua biografia e os fatos e acusações que alicerçaram seu pedido de impeachment, passando para o julgamento e o seu afastamento.

Palavras-chave: Origens britânicas. Constituições Brasileiras. Natureza Penal. Pena político-administrativa. Poder Executivo. Crimes de responsabilidade. *Impeachment*. Fernando Collor de Mello. Dilma Rousseff.

ABSTRACT

This study aims to examine the Impeachment of the institute since its origin in England until the Brazilian Federal Constitution of 1988, including the most relevant cases in history. The institute changes over time are presented from its origin that had more severe penalty, criminal, for the penalty of political-administrative legal nature. Focusing on the President figure, we will analyze its functions, powers, privileges and immunities, and the consequence of the commission of this crime by responsibility, most important figure of the Executive Power.

We analyze the responsibility of crimes themselves, objectively, defining them and identifying the legal provisions of the Federal Constitution and the Special Law that regulates the Law no. 1079/50.

Pass to the current impeachment process procedure in relation to the President of the Republic, which undergoes a first analysis by the House of Representatives and has its final trial conducted by the Senate.

Finally, the authors report two historical cases occurred in Brazil, the impeachment of President Fernando Collor de Mello, through his biography and account of the events that occurred at the time that consequently led to his trial for the crime of responsibility, not least, the impeachment of Dilma Rousseff, held this year, describing her biography and facts and accusations that underpinned her impeachment, passing judgment and removal.

Keywords: British origins. Brazilian constitutions. Penal nature. Penal politico-administrative. Executive power. Impeachable offenses. Impeachment Fernando Collor de Mello. Dilma Rousseff.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONCEITO	11
3 ORIGEM HISTÓRICA DO INSTITUTO	12
3.1 Origens Britânicas	13
3.1.1 Casos de Impeachment na Inglaterra.....	15
3.2 O Impeachment no Direito Constitucional Norte-Americano	17
3.2.1 Andrew Johnson.....	19
3.2.2 Richard Milhous Nixon.....	20
3.2.3 William Jefferson Clinton	22
3.3 O Impeachment no Direito Brasileiro.....	24
3.3.1 Direito Imperial Brasileiro	24
3.3.2 Direito Republicano Brasileiro	26
4 DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	31
4.1 Atribuições do Presidente da República.....	32
4.2 Responsabilidade do Presidente da República na Constituição de 1988	34
4.3 Imunidade Presidencial	36
5 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	39
5.1 Dos Crimes contra a Existência da União	40
5.2 Dos Crimes contra o Livre Exercício dos Poderes Constitucionais	42
5.3 Dos Crimes contra o Exercício dos Direitos Políticos, Individuais e Sociais	45
5.4 Dos Crimes contra a Segurança Interna do País	48
5.5 Dos Crimes contra a Probidade da Administração.....	50
5.6 Dos Crimes contra a Lei Orçamentária	53
5.7 Dos Crimes contra o Cumprimento das Decisões Judiciais	57
5.8 Procedimento do Processo de Impeachment e o Julgamento do Presidente da República por cometimento de crime de responsabilidade	59
6 A QUEDA DE COLLOR	64
6.1 Biografia	64
6.2 Fernando Collor de Mello como Presidente da República.....	66
6.2.1 O efeito das medidas provisórias	67
6.2.2 A figura de Pedro Collor e as denúncias feitas.....	68
6.2.3 A instalação da CPMI	69
6.2.4 Os “Caras-Pintadas” e o processo de Impeachment.....	71
7 O CASO DILMA ROUSSEFF	74
7.1 Biografia	74
7.2 As acusações e o pedido de Impeachment.....	76
7.3 O processo de Impeachment e o afastamento da Presidente.....	78
8 CONCLUSÃO	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

1 INTRODUÇÃO

Em uma democracia, o povo elege seu representante no exercício de seu poder de escolha. Além de escolher e eger seu representante, injusto seria se este, uma vez eleito, pudesse fazer uso desse poder sem limites, sem a “ameaça” de ser destituído de seu cargo. O processo de Impeachment vem consagrar essa máxima, fazendo valer o poder que emana do povo, uma vez que os representantes são agentes da nação, devendo ter responsabilidade e a possibilidade de serem responsabilizados por qualquer ato que extrapole sua função.

O caminho para se chegar à democracia foi, de longe, extenso e vagaroso. Com o avanço da sociedade e, conseqüentemente, da sua necessidade de organização, instituíram-se princípios, normas e leis com a finalidade de mantê-la ordenada e longe de uma possível anarquia.

Diante disso e da instituição de Estados, depois de diversas mudanças até resultar na tripartição de poderes, para que o líder máximo empossado não acreditasse que, em razão de tal cargo, pudesse extrapolar seus poderes e atribuições, nasceu o instituto do *impeachment*, onde, a partir de infrações específicas decorrentes do cargo público, o Presidente da República pode ser submetido a um julgamento e responder por tais crimes, mais precisamente os crimes de responsabilidade.

Antes de chegar ao que conhecemos atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, o Instituto do Impeachment passou por várias mudanças, além de ter sofrido influência de vários ordenamentos do mundo, tendo entre seus principais precursores o ordenamento inglês e o norte-americano, que serão discutidos em momento oportuno.

Partindo de uma bibliografia de extrema importância para o entendimento do Instituto, a presente monografia caracterizar-se-á pelo delineamento histórico do *Impeachment*, bem como de sua evolução e fatos históricos que ocorrem ao longo de sua existência, chegando até o momento atual, de suma importância, eis que vivenciamos o uso de tal instrumento no Brasil sendo aplicado à Presidente da República.

Como o instituto é aplicado somente à pessoas específicas, iremos focar em sua aplicação ao Presidente da República, explanando quais são os crimes de responsabilidade atingidos pelo Instituto, sua natureza jurídica e procedimentos tomados quando do cometimento destes.

Por fim, analisaremos os casos que entraram para a história do Brasil, o *impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de Melo e o da Presidente Dilma Rousseff, os crimes cometidos, as denúncias e todos os detalhes que cercaram o caso, até seus afastamentos.

Conclui-se que o presente estudo demonstrará a importância do Instituto do *Impeachment* para o funcionamento da República, como instrumento oriundo da democracia e fará uma análise dessa figura constitucional.

2 CONCEITO

A palavra Impeachment é uma palavra inglesa que significa “impedimento” ou “impugnação”, utilizada para denominar o processo constitucionalmente previsto para cassação do mandato do chefe do Executivo, acusado de se desviar dos deveres de sua função, após denúncia por crime de responsabilidade, crime comum ou desrespeito às normas constitucionais. No Brasil, pode ocorrer contra qualquer chefe do Poder Executivo, seja o Presidente da República, Governador do Estado ou Prefeitos Municipais.

3 ORIGEM HISTÓRICA DO INSTITUTO

De forma básica, conforme os ensinamentos de Paulo Brossard:

O Impeachment do Presidente da República, por crimes de responsabilidade, se desenrola no Senado, desde sua instauração até o julgamento final; mas o Senado não pode instaurá-lo depois de autorizado, pelo voto de dois terços da Câmara dos Deputados; sem a autorização não pode encetá-lo, e uma vez autorizado não pode deixar de instaurá-lo; instaurado o processo, o Presidente é suspenso do cargo, que passa a ser exercido por seu substituto legal; se em cento e oitenta dias, porém, a decisão definitiva não tiver sido prolatada, o processo continua regularmente, mas a autoridade afastada retoma o exercício de suas funções, até o julgamento, para ser absolvida ou condenada, se nesse sentido for o voto de dois terços do Senado, cuja decisão é irrecorrível; uma vez condenado, fica inabilitado para exercer qualquer função pública por oito anos; a sanção política aplicada pelo Senado não exclui outras sanções, aplicáveis pelo Poder Judiciário, nos termos da lei. [1]

É certo que, para tomar a forma atual, o *Impeachment* passou por grandes reformas, mormente em sua aplicação e natureza jurídica, já que de instituto de natureza criminal, passou a ser de natureza política.

O Instituto descrito por Paulo Brossard acima é o Instituto encontrado atualmente no ordenamento jurídico brasileiro, depois de várias mudanças decorrentes de influências de outros ordenamentos, tomou a forma atual. Porém, a ideia de punição aos ocupantes de cargos políticos vem dos tempos mais remotos. Conforme Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Na Antiguidade Clássica, já havia, portanto, a noção de responsabilidade dos homens públicos. Podemos rememorar o que se passou com Temístocles (525 A.C.-460 A.C.), que venceu os Persas na Batalha da Salamina, e Cipião, o Africano (234 A.C.-183 A.C.), que derrotou Aníbal. Ambos foram acusados de corrupção e acumulação de riquezas; o primeiro tendo de solicitar asilo no próprio território inimigo; o segundo sendo obrigado a esconder-se no interior da Itália. [2]

Dessa forma, o intuito de não se permitir que os homens públicos extrapolassem suas atribuições e poderes que lhe foram conferidos já era presente

[1] Brossard, Paulo. O Impeachment. 3ed., São Paulo: Saraiva, 1992, p. 7.

[2] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. Crimes de Responsabilidade do Impeachment. 1ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992, p. 2.

desde a Antiguidade Clássica. Passamos a ver como o Instituto se apresentava nos demais sistemas de responsabilização.

3.1 Origens Britânicas

Originalmente, o Instituto do Impeachment surgiu na Inglaterra como um processo criminal. Não é tarefa fácil explicar exatamente como era o impeachment inglês, pois suas características mudavam rapidamente.

Uma de suas características mais marcantes é que podia atingir, além de quem era investido de poder, qualquer cidadão, autoridade militar ou ministro do rei. Era uma forma de puni-los pelo clamor público, garantindo a punição, na maioria das vezes, de freqüentadores da corte e nobres, onde se iniciava uma investigação pela casa parlamentar.

Prevalecia a máxima *the king can do not wrong*, que ao final foi chamada de “teoria da irresponsabilidade”, conforme Carlos Alberto Provenciano Gallo nos ensina:

O impeachment é, portanto, instituto que advêm desse país, surgido precisamente pela necessidade de torna responsável os altos funcionários da Coroa, sobretudo os Ministros, tendo em vista a máxima que simbolizava a irresponsabilidade do rei *the king can do not wrong*. [3]

Conforme a teoria da irresponsabilidade consagrada na Inglaterra, o processo poderia alcançar qualquer ministro, nobre, freqüentador da Corte, enfim, qualquer cidadão do reino, porém não alcançava o monarca.

Tal fato se dava devido a este ser protegido pela teoria da irresponsabilidade, já que, na visão da época, o rei não errava nunca, se posicionava acima dos homens e das coisas, pautado na teoria do direito divino, podendo, no máximo, ser vítima de uma má recomendação de seus ministros, sobre os quais recairia a responsabilidade, podendo estes ser destituídos do cargo ou até condenados à pena de morte.

[3] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 5.

Portanto, se tratava de um processo penal com procedimentos políticos, o qual cominava penas graves que iam de multa patrimonial até agressões físicas, também garantia o direito à ampla defesa e ao contraditório.

No ensinamento de Paulo Brossard:

A Câmara dos Lordes funciona como tribunal judiciário – o mais alto do reino -, e por simples maioria inflige quaisquer penas, ainda as mais terríveis - morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens. [4]

O processo era um tanto quanto complexo e, em razão disso, foi caindo em desuso e foi extinto no ano de 1459, ocasião em que se passou a adotar a lei Bill Of Attainder, que não possuía um julgamento claro, pois não exigia crime específico, podendo ser aplicada em qualquer crime.

Então, em 1620, o processo de impeachment retornou ao sistema jurídico da Inglaterra, porém com ares políticos, eis que deixou de prever penas tais como a multa física, e passou a prever apenas pena como a destituição do cargo e perda dos direitos políticos.

A complexidade e a morosidade foram, portanto, características determinantes para o gradual desuso do impeachment e sua natural substituição pela Bill Of Attainder. [5]

Em sua essência, o alvo principal do processo de impeachment da época eram os ministros do rei. Com isso, temendo as penas que lhe seriam aplicadas, os ministros, antes mesmo da instauração do processo, começaram a renunciar seus cargos, o que gerou desconfiança no reinado absolutista de Jorge III, dando margem à aplicação do regime parlamentar. Diante disso, surgiu o brocardo “o rei reina, mas não governa”.

Em virtudes de implicações pesadas, como o pagamento de altas multas, o confisco de bens patrimoniais, a restrição de liberdade e, em alguns casos, pagando com a própria vida, os condenados de impeachment, tentando fugir das terríveis penas, começaram a renunciar a seus cargos de ministros do rei, antes mesmo de ser instaurado o processo, evitando a hipótese de serem réus do instituto. [6]

[4] Brossard, Paulo. O Impeachment, In. Ob. Cit., p. 23.

[5] Riccitelli, Antonio. Impeachment a Brasileira – Instrumento de Controle Parlamentar. Barueri: Editora Manole Ltda, 2006, p. 10.

[6] Riccitelli, Antonio. In. Ob. Cit., p. 8.

Esse hábito, definitivamente firmado como tradição do reino inglês, tornou-se uma das características básicas do parlamentarismo.

Como o parlamento se tornou o responsável por governar o país, o processo de impeachment se tornou o principal instrumento formal para a consolidação do regime parlamentar no direito britânico. Assim afirma Riccitelli:

Tal comportamento ensejou o início da transferência de responsabilidade política do ministério do monarca para o Parlamento, tornando-se, assim, o instituto do impeachment a mais importante ferramenta institucional para a consolidação do sistema parlamentar na Inglaterra. [7]

Com isso, retirando do Monarca e direcionando para o parlamento a responsabilidade política do ministério, o impeachment se tornou um dos principais instrumentos institucionais pelos quais se forjou o parlamentarismo na Inglaterra. Foi uma alavanca com a qual os parlamentares comuns, que em sua grande maioria representavam a burguesia, ergueram o parlamentarismo contra o absolutismo do rei.

3.1.1 Casos de Impeachment na Inglaterra

O denominado “impeachment monárquico” nasceu na Constituição costumeira da Inglaterra. Suas origens retornam a meados dos séculos XIII e XIV, conforme visto, com a finalidade de instaurar nas casas parlamentares investigações de alguém que era acusado pelo clamor público.

Vários são os procedimentos que ocorreram na Inglaterra, sendo que em 1283, temos o caso apontado como sendo o pioneiro, contra David, “o irmão de Llewellyn”. Após esse procedimento, tantos outros se seguiram, como de Thomas, Conde de Lancaster, em 1322, o de Roger Mortiner e o de Simon de Beresford, em 1330, e o do Arcebispo de Cantuária, John Stratford, acusado perante o Parlamento no ano de 1341, com base em denúncias notoriamente difamatórias. São casos que não se tratavam do impeachment propriamente dito, porém daí que ele surgiu.

Na segunda metade do século XIV, apareceram outros casos, que tomam uma forma mais típica. Em 1350, o de Thomas de Barclay. No ano de 1376,

[7] Riccitelli, Antonio. In. Ob. Cit., p. 82.

tivemos um procedimento contra um comerciante da cidade de Londres, chamado Richard Lyons, que atingiu a pessoa de William, Lorde Latimer, que trouxe maior repercussão ao instituto do impeachment e delineou sua característica mais importante, a de que o impeachment possui réus políticos.

Além disso, foi este o momento em que as casas do Parlamento converteram o instituto em um processo que possui julgamento definitivo, tendo os Comuns como acusadores e os Lordes como julgadores. Nessa mesma época, tivemos o primeiro impeachment no país contra uma mulher: Alice Perrers, em 1377.

Após tais acusações, seguiram-se os processos contra William de la Pole, Duque de Suffolk, em 1450, e William, Lord Stanley, em 1459. Em 1529 houve processo contra o Cardeal Wolsey e, em 1549, Sir Thomas Seymour. Após isso, o processo de impeachment caiu em desuso, permanecendo assim até o século XVII.

Voltou a ser utilizado em 1620, quando os Comuns atacaram os monopólios de Sir Giles Momperson, por entenderem que só poderiam o processar com base em uma competência política própria das casas do Parlamento e, assim, teve-se a restauração do impeachment.

Os Comuns estavam cada vez mais cientes do poder que o processo de impeachment tinha, e passaram, com isso, a atacar as mais altas personalidades do Reino, como o Visconde de Saint Albans, o Conde de Middlesex e Francis Bacon, entre outros, como ministros do rei que perdiam a confiança dos parlamentares.

No famoso caso Danby, ficou decidido que o impeachment não estava sujeito ao perdão, mesmo sendo uma prerrogativa do rei, o que o impedia de salvar seus ministros. Ou seja, o processo servia claramente como uma força de pressão sobre os ministros do rei, eis que estava sob as mãos do Parlamento decidir se a conduta de um ministro era caracterizada como criminosa ou não.

Diante dos inconvenientes e das limitações apresentadas pelo processo do impeachment à época, que renderam longos e desgastantes debates, surgiu a preferência pelo "*bill of attainder*". Tratava-se de uma lei que possuía procedimento puramente legislativo, que permitia condenar alguém, extinguindo-lhe os direitos civis e políticos, com uma aprovação sem maiores controvérsias e delongas.

No século XV, o poder do Parlamento foi claramente estabelecido. Vê-se pela Guerra das Rosas, onde facções se utilizaram de vários *bills of attainder* para se livrarem dos líderes, umas das outras. Um exemplo é o caso de Henrique

VIII, que induziu parlamentares a aprovar leis contra ministros nos quais tinha perdido a confiança.

O impeachment foi reavivado nos reinados de Jaime I e Carlos I como método de excluir do parlamento ministros desagradáveis. Porém, na mesma época, percebeu-se que os *bills of attainder* poderiam ser mais eficazes para estes fins. Foi o caso do Conde de Strafford, condenado e decapitado no ano de 1641.

O impeachment era um procedimento judicial desenvolvido na Casa dos Lordes, mediante acusações pela Casa dos Comuns; já o *bill of attainder* era um ato legislativo adotado por ambas as casas com a sanção formal do rei.

O que gerou grande repulsa, é que, o *Bill of attainder* não garantia ao acusado um processo adequado e agia *ex post facto*, ou seja, transformava em crimes, após terem ocorrido, atos políticos que eram contrários à facção dominante. Não havia previsão fixada para este ou aquele crime, o que acabou fazendo com que caísse no desuso na Grã-Bretanha e, posteriormente, foi proibido na Constituição dos Estados Unidos.

De igual forma, o processo de impeachment caiu definitivamente em desuso na Inglaterra a partir do ano de 1806, após a acusação do Lorde Melville. Porém, diferentemente do *Bill of attainder*, o impeachment foi mantido na Constituição dos Estados Unidos, mas com algumas modificações.

É de se observar que o direito britânico foi pioneiro na criação e evolução tanto em seu sistema jurídico como de outros países, a destacar a Revolução Gloriosa, em que teve a derrubada do trono do Rei James II da Inglaterra para a subida de Willian III também da Inglaterra, que viabilizou a entrada do sistema parlamentar e do processo de impeachment na Inglaterra, sendo esta a consequência mais importante da Revolução.

De grande importância também foi a famosa Revolução Francesa em 1789, e a instalação do Estado Liberal de Direito e do Constitucionalismo, juntamente com a independência dos Estados Unidos da América.

3.2 O Impeachment no Direito Constitucional Norte-Americano

Precedido pelo impeachment monárquico que se estabeleceu na Inglaterra, o processo de impeachment nos Estados Unidos não adotou a natureza

criminal daquele, tornando-se um procedimento de cunho estritamente político, não mais aplicando penas como as aplicadas anteriormente na Inglaterra, que envolviam sanções de caráter físico ou patrimoniais, se restringindo à aplicação de penas como perda de direitos políticos e destituição do cargo.

Segundo TUCKER, na Inglaterra, o julgamento não se limita a punir somente o oficial público; atinge também o homem, isto é, a pessoa que o exerce, ao passo que nos Estados Unidos o instituto ocupa-se tão-somente da punição do oficial, aos tribunais de justiça comum cabendo punir o homem. [8]

Os constitucionalistas norte-americanos preferiram deixar para a esfera judiciária a apreciação de condutas que atingiriam a pessoa por trás do cargo público, reservando aos órgãos do Congresso Nacional penas que possuíam caráter político.

O processo de impeachment era previsto na Constituição de 1787 e, após a Declaração de Independência das Treze Colônias, ocorrida no ano de 1776, passou a ser previsto nas Constituições Estaduais, como Constituições de New Hampshire, Virginia, New Jersey, Delaware, Pennsylvania, Maryland e North Carolina -todas em 1776- além da Georgia e New York em 1777. (GALLO, 1992, p. 11).

A primeira aplicação do impeachment da Constituição Federal ocorreu no ano de 1797, contra o então senador, pelo estado do Tennessee, William Blount, acusado de conspirar juntamente com a Inglaterra para que esta se apropriasse de territórios espanhóis da Louisiana e da Florida. Em razão disso, pela primeira vez na história foi aprovada pela Câmara dos Deputados (House of Representatives) a abertura de um processo de impeachment, em 7 de julho de 1797, para apuração da responsabilidade do senador Blount.

Diferentemente do modelo britânico, no modelo americano, apenas integrantes dos quadros de funcionários e agentes do governo é que poderiam ser agentes passivos no processo de impeachment.

No caso mencionado acima, do senador Blount, James Asheton Bayard, na época deputado pelo estado de Delaware e que havia sido nomeado para presidir o feito, declarou pelo caminho essencialmente político do julgamento, *“que mais visava a proteger o Estado do que a punir o delinqüente”* [9]. Nesse caso,

[8] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 24.

[9] Brossard, Paulo. In. Ob. Cit., p. 32.

o senador foi absolvido por não ter sido considerado funcionário do governo, não podendo, portanto, figurar como réu, pois sua função não dependia de nomeação por parte do Poder Executivo norte-americano, tal como os deputados.

Os autores divergem nos Estados Unidos no tocante a quais os fatos que podem servir de fundamento ao impeachment, isto é, se devem ser somente delitos já qualificados ou outros com base em faltas tão-somente políticas. Mas, é preciso ressaltar que a própria Constituição norte-americana estabelece no artigo II, seção IV, os casos de impeachment: a traição, a corrupção e outros graves crimes e maus comportamentos (treason, bribery or other high crimes and misdemeanors). [10]

Mais tarde, em 1805, tivemos outro famoso caso de impeachment, dessa vez contra Samuel Chase, ministro da suprema Corte, acusado de praticar oito condutas que gerariam responsabilidade perante o congresso norte-americano. Porém, logo após, descobriu-se que as acusações possuíam motivação política e não jurídica, em razão de Chase ter trabalhado na campanha presidencial de John Adams, em 1800.

Notou-se que, após a vitória de Thomas Jefferson, este, pessoalmente, promoveu sua acusação perante a Câmara dos Deputados, ocasião em que se instaurou o processo de impeachment de Chase. O quorum de dois terços exigidos pela Constituição norte-americana não fora atingido, pelo que o pedido de impeachment de Chase foi julgado improcedente.

Há de se admitir que os Estados Unidos foi responsável por desvencilhar o instituto do esquecimento. Ao longo de toda sua história até os dias atuais, houve a tentativa de aplicar o instituto a três Presidentes da República, porém nenhuma obteve sucesso.

3.2.1 Andrew Johnson

Andrew Johnson, vice-presidente de Abraham Lincoln, tomou o poder em 15 de abril de 1865, após o homicídio sofrido pelo então presidente. Seu caso foi o que mais se aproximou de obter procedência em um pedido de impeachment contra Presidente dos Estados Unidos da América.

[10] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 11.

Foram razões políticas que motivaram o pedido de abertura de impeachment contra Johnson, eis que este descumpriu o Tenure-of-Office Act, medida adotada em 1868 para reprimir as providências praticadas pelo Presidente que iam contra os representantes mais radicais do Partido Republicano.

Carlos Alberto Provenciano Gallo assim resume:

A freqüência desses vetos fez com que o Congresso estabelecesse o denominado Tenure-of-Office Act, por meio do qual o Presidente da República estava impedido de exonerar funcionários graduados do governo sem a anuência do Senado. A disputa entre Johnson e o Legislativo chegou ao auge quando o primeiro resolveu testar a constitucionalidade daquela medida ao destituir do cargo Edwin M. Stanton, Secretário da Guerra, um republicano radical. [11]

Muitos davam como certa a condenação de Johnson, porém, para a surpresa destes, sete senadores do Partido Republicano votaram pela absolvição, resultando na improcedência do impeachment de Johnson por um único voto. Sendo assim, Johnson continuou seu mandato até o fim, no ano de 1869, à frente da Presidência.

Outros famosos casos de impeachment promovidos contra Presidentes norte-americanos são o de Richard Milhous Nixon (1973) e William Jefferson “Bill” Clinton (1998), que a seguir se comentará com melhor pormenorização.

3.2.2 Richard Milhous Nixon

Outro famoso caso de impeachment ocorrido nos EUA foi o de Richard Milhous Nixon, eleito presidente dos EUA em 1968. No ano de 1972, Nixon tentava a reeleição. O escândalo, que ficou conhecido como “Watergate”, por ser o nome do complexo de edifícios que funcionava como sede do partido democrata, se deu justamente na época da campanha para reeleição do presidente.

Em 17 de junho de 1972 ocorreu a prisão de cinco espiões, que foram pegos fotografando documentos na sede democrata e instalando equipamentos de espionagem. Durante toda a investigação, o nome de Nixon foi relacionado aos cinco homens presos.

[11] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 16.

Dois jornalistas, Bob Woodward e Carl Bernstein, do jornal Washington Post, passaram a investigar profundamente o caso e estabelecer ligações entre o caso e a Casa Branca. Tais repórteres revelaram em uma série de matérias que Nixon utilizou dinheiro não declarado para espionar os adversários e obter trunfos para a sua campanha.

Foi descoberta a existência de fitas contendo gravações de conversas realizadas durante o governo de Nixon, e, com isso, o senador Samuel Ervin e o promotor designado para o caso, Archibald Cox, passaram a buscar insistentemente meios de conseguir que a Casa Branca lhes entregasse as gravações para elucidação do caso. Foi requerido ao juiz nomeado ao caso, John Joseph Sirica, que deferisse o pedido, e este assim o fez.

O presidente Nixon, contudo, em um ofício informou que não entregaria as fitas, descumprindo a decisão proferida, conforme leciona Gallo:

Em 23 de julho de 1973, recusou-se a entregar as fitas gravadas. Alegava ser privilégio do Executivo manter o segredo das fitas, que o Presidente norte-americano estava acima das leis e que o Executivo podia valer-se de qualquer meio com vistas a garantir a segurança nacional, embora as Cortes e o Congresso procurassem obtê-las para procedimentos criminais contra antigos auxiliares da Casa Branca e para uma investigação pela Câmara dos Representantes que pudesse com isso acarretar o impeachment do Presidente. [12]

O promotor designado para o caso, Archibald Cox, não aceitou os argumentos e a recusa de Nixon em entregar as gravações, nem mesmo a proposta da Casa Branca de entregar uma síntese com o teor das conversas nela registradas. Diante disso, exonerou tal promotor de seu cargo, o que, de acordo com o direito norte-americano, era possível de ser feito pelo Presidente. Tendo que nomear outro promotor, Nixon nomeou, em novembro de 1973, Leon Jaworski, advogado do estado do Texas.

A confusão instalada para a obtenção de tais fitas chegou à Suprema Corte dos EUA, que, em 24 de julho de 1974, julgou procedente o pedido de entrega das fitas, declarando não ser privilégio do Poder Executivo contê-las sob sigilo no então caso em tela. Terminadas as investigações no Senado, a Câmara dos Representativos votou e aprovou três moções de impeachment em face do presidente, o que o fez perceber que dificilmente se livraria de tal situação, mormente ao julgamento que seria realizado no Senado.

[12] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 17.

Com isso, em 09 de agosto de 1974, Richard Milhous Nixon redigiu uma carta destinada ao Secretário de Estado, Henry Kissinger, comunicando sua renúncia ao cargo de Presidente dos EUA, livrando-se da provável condenação que sofreria no processo de impeachment, frustrando mais uma tentativa de aplicação do instituto face ao Presidente da República.

O substituto, o vice Gerald Ford, assinou a anistia do ex-presidente, garantindo que ele não precisaria assumir responsabilidades legais sobre o caso.

Insta salientar que os constitucionalistas norte-americanos entendiam que a renúncia do indivíduo ao cargo de Presidente não só impedia a continuidade do julgamento do pedido de impeachment, como também permitia, ainda, a concessão do perdão, que obstava a instauração de processo político de apuração de responsabilidade. Nesse caso, o perdão concedido por Gerald Ford evitou que Nixon pudesse, eventualmente, ser responsabilizado por um órgão investido de jurisdição.

3.2.3 William Jefferson Clinton

William Jefferson Clinton tornou-se presidente dos EUA em 1992. A maior polêmica em que se envolveu ficou conhecida como “Escândalo Lewinsky”.

Neste escândalo, Clinton era acusado de, além de ter um relacionamento fora de seu casamento com uma estagiária da Casa Branca, chamada Monica Lewinsky, estava aconselhado a mentir em um processo por assédio sexual, que tinha como autora Paula Jones, ex-funcionária do Estado do Arkansas, em relação a fato supostamente ocorrido no ano de 1991, quando Clinton ainda era governador daquele Estado.

Nesse processo de assédio, a fim de comprovar suas alegações, Paula Jones arrolou como testemunhas várias mulheres que, conforme suas informações, tinham sido vítimas dos cortejos de Clinton. Até então o caso não tinha muita atenção.

Quando, entre as mulheres arroladas por Paula Jones, depararam-se com o nome de Monica Lewinsky, o caso passou a ganhar maior repercussão.

Entre esse meio tempo, a House Judiciary Committee aprovou quatro artigos de impeachment em face de Clinton: um sob a acusação de mentir sob

juramento na sessão do Júri com Monica Lewinsky; cometer perjúrio em face de Paula Jones; obstrução à justiça, por ter instruído sua secretária, Betty Currie, a mentir sobre seu envolvimento com Monica Lewinsky; praticar abuso de poder ao dar respostas imprecisas aos questionamentos que lhe foram formulados pela House Judiciary Committee.

Destes quatro artigos aprovados, apenas dois foram mantidos: ter mentido sobre juramento na sessão do Júri e obstruir a justiça ao instruir sua secretária a mentir sobre seu envolvimento com Lewinsky.

Aprovados os dois artigos de impeachment em face de Clinton, o que, na terminologia técnica anglo-saxônica, já permitia dizer que ele foi *impeached*, faltava passar o Presidente pelo julgamento do Senado dos Estados Unidos. Ocorre que William Jefferson Clinton foi absolvido das duas acusações.

Constitucionalistas explicam que o impeachment e a absolvição de Clinton se deram em razão de todo o procedimento ter sido baseado em questões de ordem partidária.

A partir da absolvição no processo de impeachment de Clinton, pode-se observar que a aplicabilidade deste procedimento político muitas vezes é feita para fins que nem sempre se mostram dignos do mesmo, em razão da impropriedade do meio manejado do que pela ocorrência ou não da conduta que se imputava.

Pode-se observar isso, de acordo com Gerhardt, nos casos do Juiz da Suprema Corte Samuel Chase, do Presidente Andrew Johnson, bem como no de William J. Clinton. Em relação a Clinton, cita Gerhardt:

Uma lição crítica a ser obtida pelas futuras gerações relativamente à absolvição do Presidente Clinton é que seu mau comportamento não teve uma dimensão pública (nem dano) suficientemente grave para autorizar sua remoção do cargo. O apropriado para analisá-lo (ou outros que praticarem faltas semelhantes) seria não só a opinião pública e o julgamento da história, mas também possível censura, procedimentos civis (tal como a citação de desprezo da Juíza Susan Webber Wright e a subsequente multa do Presidente) e perseguição criminal. [13]

[13] Tradução e adaptação livres. No original: "A critical lesson for subsequent generations to draw from President Clinton's acquittal is that his misconduct did not have a sufficiently public dimension (nor harm) to warrant his removal from office. The appropriate for a holding him (or others who engaged in similar misconduct) accountable include not only public opinion and the judgment of history, but also possibly censure, civil proceedings (such as Judge Susan Webber Wright's contempt citation and subsequent fining of the President), and criminal prosecution." (2000, p. 191).

De grande importância foi o modelo norte-americano de Impeachment, tanto que influenciou o primeiro modelo no sistema brasileiro, transformando o instituto em ferramenta política, dando o rumo para o modelo encontrado no Brasil atualmente.

3.3 O Impeachment no Direito Brasileiro

No ordenamento jurídico brasileiro, o impeachment absorveu tanto o modelo norte-americano, como o modelo inglês, sendo, portanto, um modelo anglo-norte-americano, estabelecido com a finalidade de proteger a sociedade e impedir que aqueles que detinham altos cargos políticos se mantivessem neste mesmo após o cometimento de condutas extremamente prejudiciais à população.

3.3.1 Direito Imperial Brasileiro

No direito brasileiro, o instituto do impeachment apareceu na primeira Constituição Brasileira, a de 25 de março de 1824, em seu art. 133, ainda no Império, surgindo como um processo penal que responsabilizava os Ministros de Estado em casos de traição, peita, suborno, concussão, abuso de Poder, falta de observância da Lei, dissipação dos bens públicos ou ir contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos. Em seu art. 134, a constituição previa que uma lei especial especificaria a natureza de tais delitos e como se proceder diante deles.

Assim, em 1827, houve a edição de tal lei, ocasião em que o instituto do impeachment foi, pela primeira vez, contemplado no ordenamento jurídico pátrio.

Tal lei teve clara influencia do modelo inglês de impeachment, eis que, além de punir a autoridade, punia o homem por trás do cargo público, tratando-se, portanto, de um julgamento de natureza criminal.

As penas iam além da perda do cargo público, podendo atingir até mesmo a vida do condenado ou sua liberdade. Porém, a responsabilização atingia somente aos Ministros e Conselheiros do Estado, não chegando a responsabilizar o Imperador, tendo em vista que não se imaginava, na época, a idéia de

responsabilizar os monarcas, o que foi herdado, claramente, de toda a idéia construída pelos ingleses.

Conforme cita Paulo Brossard, na época foram muitos os ministros denunciados à Câmara:

Um só, porém, chegou a ser acusado. Foi Clemente José Pereira. Mas o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, na sessão de 9 de junho de 1832, em decisão unânime, absolveu o ex-ministro da Guerra, cuja acusação fora decretada em 5 de agosto de 1831. [14]

Porém, foram muitas as dificuldades encontradas para a aplicação do instituto, o que o fez parecer utópico, na tentativa de proteger a ordem constitucional recém estabelecida.

O mais próximo de efetivar a aplicação do impeachment à época, foi o caso de Clemente José Pereira, que fora absolvido pelo Senado no ano de 1831. À semelhança do que ocorreu na Inglaterra, com a adoção do sistema parlamentarista no Brasil, o impeachment foi esquecido no direito imperial pátrio, dispensando a utilização do processo criminal para afastar do cargo indivíduo que se desviasse de sua função.

De acordo com o que ensina Paulo Brossard:

Reproduzir-se-ia no Brasil, de certa forma, o fenômeno que ocorreu no país onde o impeachment surgiu, agigantou-se, entrou em declínio e feneceu. Não previsto na Constituição, o sistema parlamentar em torno dela se formou, à maneira de aluvião, envolveu-a, e chegou a ser a nota dominante das instituições imperiais. Em desuso caiu, por desnecessário, o sistema estatuído pela Lei de 1827, à medida em que o jogo da responsabilidade política passou a operar-se em termos de confiança parlamentar. [15]

Assim, é de se observar que a Constituição Monárquica muito se assemelhava com o *impeachment* do direito inglês, porém, no Brasil, não tomou as mesmas proporções em razão de, aqui, estar estabelecido o sistema monárquico, não o parlamentarista.

[14] Brossard, Paulo. In. Ob. Cit., p. 41.

[15] Brossard, Paulo. In. Ob. Cit., p. 43.

3.3.2 Direito Republicano Brasileiro

Ocorrida a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi adotada uma nova forma de governo, caracterizada pela existência de vários estados-membros, autônomos e vinculados ao Estado Federal, que mantém sua autoridade mediante o diploma constitucional.

A Constituição da República de 1891 incorporou o processo de impeachment entre os seus artigos, abandonando os preceitos incorporados pelo modelo inglês, adotando os preceitos norte-americanos, qual seja, se tratava de um processo político, não mais criminal, que visava afastar o Presidente da República ou qualquer outra pessoa do Poder Executivo, sem condená-lo penalmente.

A novidade era justamente essa, a possibilidade de responsabilizar o chefe do Executivo por qualquer ato contrário aos interesses do Estado. Além disso, as infrações passaram a ser taxativas e explícitas, uma diferença marcante com relação ao modelo norte-americano.

Passou-se a operar o princípio da legalidade, dividido em três postulados: reserva legal (“não há crime sem lei anterior que o defina nem pena sem prévia cominação legal” – consagrado pela Constituição Federal em seu artigo 5º, XXXIX e artigo 1º do Código Penal), taxatividade da lei penal (a lei penal deve prever, de maneira explícita e indubitável, quais condutas são consideradas ilícitas) e irretroatividade da lei penal (“a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” – artigo 5º, XL da Constituição Federal).

Da mesma forma que em 1824, a Constituição de 1891 ordenou ao legislador infraconstitucional que elaborasse uma lei tipificando os crimes passíveis de impeachment, bem como outra lei prevendo o procedimento a ser adotado neste caso.

A Constituição de 1891, no Título I, Seção II, Capítulo V, artigos 53 e 54, apresentou as noções gerais nas quais deveriam ser editadas tais leis, não diferindo muito do modelo que temos atualmente.

Rezava a Constituição que o Presidente da República seria julgado pelo Senado Federal, depois de aprovação da acusação pela Câmara dos Deputados, ficando suspenso de suas funções, diferindo apenas quanto ao termo inicial da suspensão das atividades, que se dava na instauração do processo pelo

Senado Federal, não com a aprovação da acusação contra o Presidente, previsto atualmente.

Ademais, a Constituição de 1891 mostrava o rumo para a proteção dos valores que deveriam ser observados e não descrevia os crimes de responsabilidade propriamente ditos.

Em seu art. 54 era previsto o que seria considerado crime de responsabilidade do Presidente da República, aqueles que atentassem contra: “a existência política da União (1º)”; “a Constituição e a forma do Governo federal” (2º); “o livre exercício dos Poderes políticos” (3º); “o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais” (4º); “a segurança interna do País” (5º); “a probidade da administração” (6º); “a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos” (7º); “as leis orçamentárias votadas pelo Congresso” (8º).

Conforme o mandamento constitucional foi elaborado os decretos nº 27 de 07 de janeiro de 1892 e nº 30 de 08 de janeiro de 1892, que tratavam, respectivamente, do procedimento adotado nos crimes de responsabilidade e da definição de tais crimes.

O Presidente na época era Deodoro da Fonseca. Porém, nos dois casos, a sanção presidencial fora concedida por Floriano Peixoto. Tal fato se deu em razão de, Deodoro da Fonseca, ao ter recebido os projetos, preferiu por vetá-los, sob alegação de que se tratava de matéria inconstitucional.

O Congresso derrubou o veto e, como resultado de todo este impasse político, Deodoro, censurado pela opinião pública, renunciou ao cargo para o qual havia sido escolhido, não por voto direto, mas sim por colégio eleitoral, com a Proclamação da República, assumindo, em seu lugar, o vice, Marechal Floriano Peixoto, dando sanção presidencial, razão pela qual consta seu nome nos projetos.

Conforme menciona Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Tratava-se, na verdade, de leis que obedeciam tão-somente aos mandamentos constitucionais, complementando o texto pertinente.
[16]

Com a Constituição Republicana do Brasil de 1934, tivemos algumas mudanças com relação aos sistemas que a precederam. Tal Constituição trazia a previsão de outro órgão competente para o julgamento do Chefe do Executivo

[16] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 33.

Federal, chamado de Tribunal Especial, rompendo com todo o legado deixado pela Inglaterra. Sobre essa ruptura, Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Abandonávamos, sob a Constituição de 1934, as lições sobre a questão do impeachment dadas pela Inglaterra e pelos Estados Unidos, adotando o sistema de Tribunal Misto, indo buscar subsídios no direito nórdico (Dinamarca e Noruega) e no direito alemão (Constituição Alemã de Weimar, arts. 59 e 108), isto é, a sua composição sendo feita com juízes e membros das Câmaras, estes últimos eleitos anualmente pelas respectivas corporações. [17]

A competência do Senado Federal foi passada para esse Tribunal Especial misto, na tentativa de criar um modelo de responsabilidade política único, sem resquícios do modelo inglês ou norte-americano.

Houve, ainda, a criação de uma Junta Especial de Investigação, composta por um membro de cada um dos três órgãos, a qual, assim que o Presidente do STF recebesse a denúncia contra o Presidente da República, deveria convocá-la. Terminadas as investigações, a Junta deveria encaminhar um relatório para a Câmara dos Deputados, para ser apreciado e ter declara a procedência ou não do ato acusatório.

Caso fosse decretada a procedência do ato, os autos seriam encaminhados ao Presidente do Tribunal Especial, ocasião em que o órgão não teria mais poder discricionário sobre a instauração do processo de impeachment, o que se assemelha muito ao Senado no modelo atual.

A pena aplicada ao Chefe do Executivo Federal era de perda do cargo e inabilitação para exercer qualquer outra função pública por, no máximo, cinco anos.

A Constituição de 1934 pouco durou, embora tenha realizado grandes mudanças no Brasil com relação a esse instituto.

Institui-se uma nova ordem constitucional no Brasil no ano de 1937 e, no que diz respeito ao sistema de apuração da responsabilidade presidencial, pondera-se:

A pessoa do Presidente da República tornava-se quase idêntica a de um monarca absoluto, inviolável e sagrado, imunes por responsabilidade por atos estranhos à sua função. [18]

[17] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 40.

[18] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 41.

O artigo 87 da Constituição de 1937 dispunha acerca da impossibilidade de se responsabilizar o Presidente, durante o exercício de suas funções, por atos estranhos à mesma.

O possível julgamento do Presidente seria realizado pelo Conselho Federal, depois de aprovada a abertura do mesmo através do voto de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados. Afirma-se que tal previsão serviu para “legitimar” o poder de Getúlio Vargas, poder este que seria totalitário do ponto de vista legal. As sanções previstas eram a perda do cargo e inabilitação, por no máximo cinco anos, para exercer qualquer outra função pública.

Passada a fase totalitária de Vargas, promulgou-se a Constituição de 1946.

A Constituição Federal de 1946 determinou que, após a Câmara dos Deputados declarar, por maioria absoluta, procedente a acusação, sendo esta uma de suas únicas peculiaridades, o Presidente da República “será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns, ou perante o Senado Federal nos de responsabilidade”, ficando suspenso de suas funções, desde que declarada essa procedência (art. 88, caput e parágrafo único da CF/46).

Logo após, em seu art. 89, ficou delimitado o campo material dos eventuais crimes de responsabilidade resultantes de atos do Presidente da República e, em seu parágrafo único, dispõe que “esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

Essa sem dúvidas foi uma de suas maiores contribuições, qual seja, a necessidade de se editar uma lei infraconstitucional que regulamentasse as normas de processo e julgamento do impeachment presidencial.

Vê-se sua importância pelo fato de que a lei que derivou de tal comando, a Lei nº 1.079 de abril de 1950, se encontra vigente até os dias atuais, conhecida como Lei dos Crimes de Responsabilidade, delineando quais os crimes que são de responsabilidade e seus respectivos procedimentos.

Todas as maiores autoridades do Poder Executivo, Poder Judiciário, além do chefe do Ministério Público estão englobadas nos ditames da Lei nº 1.079 de 1950. Apenas membros do Poder Legislativo que não se encontram relacionados, por fazerem a acusação, processo e julgamento dos casos previstos na lei.

Após isso, veio a Constituição de 1967 e a sua Emenda Constitucional nº 1 de 1969, que preservaram praticamente nos mesmos termos e condições o

impeachment do Presidente da República e dos seus Ministros. Mas acrescentaram que, se o julgamento do Presidente não se concluir no prazo de sessenta dias, o processo será arquivado e elevaram para dois terços o quórum exigível da Câmara dos Deputados para declarar procedente a acusação.

O procedimento atual do *Impeachment* será analisado em momento oportuno. Passemos à análise do Poder Executivo.

4 DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

A Constituição Federal Brasileira institui em seu artigo 2º três Poderes, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, como sendo três poderes independentes e harmônicos entre si: “*Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário*”. Tais poderes, decorrentes da República e de sua democracia, em regra, não devem interferir entre si, concretizando o estabelecido pela Constituição.

O Poder Executivo é organizado em três esferas, quais sejam, a Federal, Estadual e a Municipal, sendo que cada uma delas é liderada por um representante. O Poder Executivo Federal é liderado pelo Presidente da República, o Estadual pelo Governador e o Municipal pelo Prefeito. Focaremos nossas atividades no Presidente da República, objeto da presente monografia.

O Presidente da República exerce a função de Chefe de Estado e Chefe de Governo, sendo eleito por voto direto da população. Por tal razão, sendo a maior figura de um Estado e, diante da grande concentração de poderes e decisões a serem tomadas, o Presidente deve ser alguém apto a representar toda a nação e que saiba de todas as suas necessidades e essencialidades, eis que se administra vários setores da sociedade, tais como saúde, alimentação, educação, cidadania, economia, dentre outros.

Porém, tal análise fica a cargo dos cidadãos brasileiros, eis que fazem a escolha de seus representantes.

Ainda sobre os poderes da República, insta salientar que estes são independentes, ou seja, um não precisa da concordância do outro para atuar, porém devem ser harmônicos, não podendo um Poder desrespeitar algo instituído pelo outro ou, ainda, atuar fora de sua competência e invadir o âmbito de outro Poder. Excepcionalmente isso pode ocorrer, porém apenas em caráter de exceção.

O artigo 76 da Constituição Federal não conceitua o que é Poder Executivo, mas sim explica por quais pessoas tal poder é exercido: “*O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado*”. Tal conceito ficou a cargo de doutrinadores, como Leda Pereira Mota e Celso Spitzcovsky (2004, p.219): “*A função executiva compreende o exercício de dois papéis distintos: a chefia de Estado e a chefia de Governo*”.

Dessa forma, ainda de acordo com a Constituição Federal em seu artigo 84, que institui as atribuições privativas do Presidente da República, em uma análise mais concisa, observa-se que, no Brasil, a figura do Presidente da República, além da função de administrar, possui as funções de Chefe de Governo e de Chefe do Estado.

Conforme disserta Michel Temer:

O exame do art. 84 da CF revela que o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado e de chefe de Governo. Como Chefe de Estado o representa nas suas relações internacionais (art.84, VII, VIII, XIX e XX). Como Chefe de Governo representa o Estado nos seus negócios internos, tanto os de natureza política (participação no processo legislativo) como nos de natureza eminentemente administrativa (art.84, I, II, III, IV, V, VI, IX a XVIII e XXI a XXVII). [19]

Diante disso, podemos concluir que o Sistema de Governo adotado pelo Brasil é o Presidencialista, em que há a figura do Presidente da República, concentrando as funções de chefe de Estado e de chefe de Governo. Ou seja, são várias as atribuições do Presidente da República brasileiro, o que será analisado a seguir.

4.1 Atribuições do Presidente da República

De acordo com Michel Temer, em seu livro “*Elementos do Direito Constitucional*”:

Executar é administrar, é dar. Administrar, dar, conferir o preceituado na lei. A competência do Poder Executivo é disciplinada pela Constituição (arts. 76 a 91). Mas o desenvolvimento de sua atividade é infralegal. O art. 84, IV, preceitua competir ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, expedir decretos e regulamentos (das leis) para sua fiel execução. [20]

Conforme já mencionado, no Brasil o Presidente exerce as funções de Chefe de Governo e de Chefe de Estado. Para melhor compreensão, passemos à análise em apartado destas duas funções.

[19] Temer, Michel. Elementos de direito constitucional. 24 ed., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 161.

[20] Temer, Michel. In. Ob. Cit., p. 161.

O Chefe de Estado é aquele que representa o Estado internacionalmente, ou seja, mantendo as relações internacionais, realizando acordos internacionais, tratados e mantendo suas relações diplomáticas. Sendo assim, o Presidente da República exerce tal função comparecendo a Assembleias Internacionais, Convenções e tantos outros eventos pelo mundo.

Já o Chefe de Governo representa o Estado em sua órbita interna, voltada para a organização da política interna do país.

Além de sua função típica, que é administrar, o Presidente da República pode exercer a função atípica de legislar ou participar em um processo legislativo.

Embora administrar seja a sua função típica, o Executivo tem outras atribuições. Uma delas, relevante, é a expedição de atos com força de lei: as medidas provisórias (art. 62); outra, de natureza política, consiste em sua participação no processo legislativo, pela iniciativa, sanção, veto e promulgação das leis, bem como de deflagrador do processo de emenda à Constituição. [21]

O artigo 84 da Constituição Federal define as atribuições privativas do Presidente da República e, para melhor visualizarmos, estabeleceremos uma divisão entre os artigos, destacando as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo. Com relação à função de Chefe de Estado, temos os seguintes incisos, e, como se pode observar, todos são relacionados às funções realizadas no âmbito internacional:

Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

VII- manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;

VIII- celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

[...]

XVIII- convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional.

Já com relação às atribuições de Chefe de Governo e as atividades internas realizadas pela função, temos os incisos:

Art.84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – nomear e exonerar os Ministros de Estado;

[...]

[21] Temer, Michel. In. Ob. Cit., p. 161.

- III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
- IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
- V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
- [...]
- IX - decretar o estado de defesa e o estado de sítio;
- X - decretar e executar a intervenção federal;
- [...]
- XII – conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;

Não são poucas as funções que lhe são atribuídas, eis que, exercendo as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, reúne as mais diversas obrigações em um só cargo. Como Chefe de Estado, deverá comparecer a assembléias, cerimônias dos mais diversos tipos, votações de tratados internacionais, recepcionar embaixadores, bem como nomear cargos, como os de Ministro de Estado. Como Chefe de Governo, irá estabelecer diretrizes para a administração do governo, determinando e conduzindo a política nacional.

Diante de tantas atribuições e do claro poder que o Chefe do Executivo Federal possui, é clara a necessidade de limitação deste, bem como a de responsabilização diante de eventuais excessos.

4.2 Responsabilidade do Presidente da República na Constituição de 1988

As condutas apresentadas nos “crimes de responsabilidade” não são crimes propriamente ditos, conforme o direito penal. São condutas que mais se aproximam a penas administrativas em razão do alto cargo exercido.

Conforme os ensinamentos de Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Os crimes de responsabilidade, cujas definições são dadas pela lei federal, mesmo quando sua prática ocorre sob a modalidade tentada, acarretam a desqualificação funcional da autoridade incriminada, isto é, a perda do cargo, bem como a sua inabilitação temporária para o exercício da função pública seja ela eletiva ou de nomeação. [22]

Conforme Paulo Brossard:

[22] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 49.

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 tem diferente natureza, correspondentes a ilícitos diferentes. [23]

Dessa forma, é determinante, para se entender a responsabilidade do Presidente da República, a distinção entre crimes comuns e crimes de responsabilidade, eis que as conseqüências são distintas, de acordo com a previsão legal.

Os crimes comuns estão previstos no artigo 102, inciso I, alíneas “b” e “c” da Constituição Federal, entendidos pelo Supremo Tribunal Federal como todas as modalidades de infrações penais cometidas pelo Presidente da República, sejam delitos eleitorais, contravenções penais ou até crimes contra a vida. O destaque aqui merece ser dado para o fato de que tais crimes, para aqui se encaixarem, devem ter sido praticados na vigência do mandato e, ainda, terem correlação com o exercício de sua função.

Dessa forma, podemos concluir que, crimes cometidos fora da vigência do mandato ou, mesmo que em sua vigência, não possuam relação com o exercício da função do Presidente, não serão imputados a este, em razão da previsão legal. Trata-se, como é chamado pela doutrina, de uma “irresponsabilidade relativa”, que será melhor tratada quando falarmos sobre as imunidades presidenciais.

Para a instauração do processo por crime comum, da mesma forma como nos crimes de responsabilidade, que veremos mais adiante, é feito um juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, por votação de dois terços da casa. Ademais, o Presidente da República só poderá ser preso quando sobrevier a sentença penal condenatória, acarretando na perda dos direitos políticos e de seu mandato.

Já com relação aos crimes de responsabilidade, de acordo com o artigo 86 da Constituição Federal Brasileira, quem possui competência para processar e julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade é o Senado Federal. Deve haver, previamente, uma admissão a ser realizada pela Câmara dos Deputados. Da mesma forma que o Instituto do Impeachment vem para evitar abusos do Presidente da República, tal admissão possui a finalidade de evitar

[23] Brossard, Paulo. In. Ob. Cit., p. 71.

excessos dos governantes, caso estes queiram ultrapassar os limites de suas funções.

A Constituição Federal não conceitua os crimes de responsabilidade, mas os listam no rol do artigo 85. São infrações político-administrativas por ela definidas, cometidas 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.

Em seu artigo 52, parágrafo único, está prevista a sanção devida pelo cometimento de tais crimes, qual seja: perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para exercício da função pública. Ressaltando que a inabilitação se estende a todos os cargos públicos, qualquer que seja seu método de escolha: concurso público, cargo de confiança ou mandato eletivo.

A sanção para o cometimento de crime de responsabilidade acaba por ser gravosa, mas não perde seu sentido de ser, ou seja, não deixa de ser proporcional, já que aquele, possuidor do maior cargo do poder Executivo, eleito através da confiança dos cidadãos brasileiros, não os correspondeu da forma devida, não deve exercer qualquer outro cargo público após a quebra da mesma, já que parte do Princípio Republicano que tais representantes são representantes do povo.

4.3 Imunidade Presidencial

Diante da grandeza do cargo e de sua importância, o Chefe do Executivo possui imunidades e prerrogativas em seu exercício.

Conforme mencionado exhaustivamente, o chefe do Poder Executivo é responsável por seus atos, principalmente no que tange a eventuais excessos cometidos no exercício de seu mandato, mesmo possuindo as imunidades presidenciais.

A imunidade presidencial de que trataremos diz respeito ao processo, sendo imunidades formais/processuais. A primeira delas aduz que o Presidente da República pode ser processado por crime, seja de responsabilidade ou comum,

apenas após o voto de 2/3 da Câmara dos Deputados, que analisará a admissibilidade da denúncia.

Também lhe são concedidos privilégios com relação à sua prisão, podendo ser preso por crime comum somente após a prolação da sentença condenatória, de acordo com o artigo 86, §3º da Constituição Federal.

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.

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

Outro tipo de imunidade concedida, de suma importância, é o fato de o Presidente da República ser relativamente irresponsável penalmente. Isso significa dizer que o Presidente não pode ser responsável penalmente por atos estranhos ao exercício de suas funções na vigência de seu mandato. Ou seja, o Chefe do Executivo Federal só será responsável por atos praticados em razão do seu mandato.

Destaca-se que tal irresponsabilidade relativa se dá apenas nos casos de infração penal comum. Não significa dizer que a norma constitucional concede imunidade penal, mas tão-somente uma imunidade temporária, eis que a *persecutio criminis* ficará provisoriamente inibida, ocorrendo a suspensão do prazo prescricional, que voltará a correr com o fim da investidura.

Ademais, tal imunidade, não impede a apuração, na vigência do seu mandato, da responsabilidade civil, administrativa, fiscal ou tributária do Presidente da República, justamente por se tratar apenas de infrações penais comuns não relativas ao exercício de suas funções.

A Constituição Federal prevê, ainda, a competência por prerrogativa de função para o Presidente da República. De acordo com ela, apenas o Supremo Tribunal Federal pode processá-lo e julgá-lo por crimes comuns, de acordo com o artigo 102, inciso I, alínea b da Constituição Federal e somente o Senado Federal poderá processá-lo pelos crimes de responsabilidade, de acordo com o artigo 52, inciso I da Constituição Federal.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

Em razão disso, apenas após o voto de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara dos Deputados, o Presidente da República será ele julgado, nos crimes de responsabilidade, pelo Senado Federal e, nas infrações comuns, pelo Supremo Tribunal Federal.

O foro por prerrogativa de função alcança apenas as ações de natureza penal, não alcançando o julgamento de ações de natureza civil eventualmente ajuizada contra o Presidente da República, tais como ações populares, ações civis públicas, ações possessórias, dentre outras. Além disso, tal imunidade só existe enquanto perdurar o mandato, cessando após o fim deste.

5 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Os crimes de responsabilidade estão previstos no artigo 85 da Constituição Federal, podendo ser cometidos pelo Presidente República. Um conceito de crime de responsabilidade é dado por Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Seguindo-se o critério de classificação dos crimes quanto à pessoa do agente, podem os crimes ser comuns ou crimes próprios ou especiais. Os crimes comuns são aqueles que podem ser praticados por qualquer pessoa, não exigindo o Código Penal uma qualidade particular na pessoa que comete o fato delituoso. Exemplos desses crimes são o homicídio, lesão corporal, furto, dano, roubo, etc. Já nos crimes próprios ou especiais, exige-se que sejam praticados por determinada pessoa, como o militar, o médico, o funcionário público, o advogado no exercício da profissão, etc. Ressalta o preclaro WHITACKER DA CUNHA que “crimes de responsabilidade são aqueles cometidos em razão de certos cargos públicos” (in Direito Constitucional do Brasil, Rio de Janeiro, Renovar, 1990, pág. 250). [24]

A Constituição Federal elenca sete atos do Presidente da República que atentam contra a Constituição Federal e são tidos como crimes de responsabilidade. Porém, ainda não foram cessadas as discussões doutrinárias acerca de tal rol ser meramente exemplificativo ou taxativo.

A doutrina majoritária entende que tal rol é meramente exemplificativo, e, de acordo com Michel Temer:

Essa enumeração é exemplificativa, pois o Presidente poderá ser responsabilizado por todos os atos atentatórios contra a constituição Federal. Mas essa exemplificação ressalta a convicção de que somente certas pessoas, no exercício de certas funções, “podem” praticar crimes de responsabilidade. [25]

Assim, nos parece mais eficaz e justo o rol trazido ser exemplificativo, até pela razão de ser do instituto estudado nesta monografia. Ora, se o Instituto do Impeachment se preocupa em frear os possíveis excessos do Chefe do Executivo, não faria sentido, um ato não previsto no artigo 85, mas que atentasse contra a Constituição Federal, não poder ser punido através do mesmo. Se sua principal

[24] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 52.

[25] Temer, Michel. In. Ob. Cit, p. 169.

função é proteger os princípios constitucionais e os princípios da República, como a democracia, se tornaria ineficaz seu uso, não atingindo os objetivos almejados.

Portanto, partindo da idéia de que o rol constante da Constituição Federal é meramente exemplificativo e todo ato praticado pelo Presidente da República que atente contra a Constituição Federal poderá ser processado como crime de responsabilidade, passemos a analisar cada um dos crimes constantes do rol e da Lei Especial nº. 1.079/50 que os regulamenta.

Insta salientar que a Constituição prevê como parte legítima para oferecer acusação à Câmara dos Deputados pela prática de crime de responsabilidade apenas os cidadãos brasileiros. Ou seja, para oferecer acusação, o cidadão brasileiro, reconhecido pela Constituição, deve estar em pleno exercício de seus direitos políticos, eis que a acusação trata-se de prerrogativa da cidadania brasileira. Passemos à análise.

5.1 Dos Crimes contra a Existência da União

A Constituição Federal em seu art. 85, inciso I, prevê que é crime de responsabilidade atentar contra a existência da União, sendo que o artigo 5º da Lei nº. 1.079/50 os regulamenta, conforme segue abaixo.

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

1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;

2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;

3 - cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade;

4 - revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação;

5 - auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República;

6 - celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;

- 7 - violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;
- 8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional.
- 9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;
- 10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;
- 11 - violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

Em uma análise dos incisos acima, percebe-se que caracteriza crime de responsabilidade qualquer ato que atente contra a Unidade da Federação, ou seja, que possua o intuito de desmanchar a Federação, desmembrando os Estados, Municípios ou o Distrito Federal. Por exemplo, a doação de terras, cedendo o domínio de territórios da República Federativa do Brasil a Estado estrangeiro, diluindo a Unidade Federativa, a qual deve ser mantida em seu todo.

Relata o autor Carlos Alberto Provenciano Gallo sobre os crimes contra a existência da União:

A nosso ver, a Constituição deveria ter posto em destaque que é o Presidente da República o mantenedor da integridade nacional propriamente dita. Na verdade, o que exige o texto é a continuidade da federação (união permanente e indissolúvel das unidades federadas), da soberania e da independência da Nação. [26]

São também considerados crimes que atentam contra a existência da União, os atos que visam e possam gerar guerra, seja instigando ou auxiliando os adversários. Atos que atentem contra a segurança interna do Estado, resultando em caos, como, por exemplo, fazer inimizades, criar inimigos, romper acordos com países estrangeiros ou alianças pactuadas.

Ainda, de acordo com a Lei Especial, é considerado crime de responsabilidade a revelação de fatos que são segredo de Estado, a governos estrangeiros. Tal revelação deve ser apta a causar prejuízos à segurança do país, o que acaba por ser redundante, pois, se se trata de segredo de Estado, por óbvio não deveria ser revelado.

Celebrar acordos, tratados ou participar de Convenções cuja ideologia é contrária ao texto constitucional também se enquadra. É uma faceta dos atos que

[26] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 53.

atentam contra a Constituição Federal. Não se pode atentar contra a dignidade do país ou contra seus princípios.

Da mesma forma, o desrespeito às imunidades concedidas às Embaixadas aqui estabelecidas, é considerado crime de responsabilidade. Os Embaixadores e Ministros estrangeiros devem ter seus privilégios respeitados em suas respectivas Embaixadas.

Exceto os casos de invasão ou agressão estrangeira, não pode o Presidente da República declarar guerra ou fazer paz sem a autorização do Congresso Nacional, o que pode acarretar seu *impeachment*. Tal poder não é discricionário do Presidente da República, não podendo ser utilizado unilateralmente por este.

Em caso de guerra, o Presidente da República deverá utilizar todos os meios de defesa que possui a seu dispor, sob pena de ter sido considerado conivente com o Estado adversário.

Ainda em caso de guerra, é considerado crime de responsabilidade permitir que forças armadas de Estados estrangeiros se desloquem ou permaneçam no território brasileiro, sem a autorização do Congresso Nacional.

Com relação ao último item, a violação de tratados e acordos internacionais realizados também é considerada crime de responsabilidade, podendo ser submetido ao *impeachment*. Ou seja, o chefe do Poder Executivo não pode realizar tratados e, posteriormente, deixar de cumpri-los.

Portanto, observando a relação de condutas que são considerados atos que atentam contra a existência da União, percebe-se que o que se visa proteger são os princípios da República Federativa do Brasil, seu território, o sistema representativo, bem como sua segurança interna.

5.2 Dos Crimes contra o Livre Exercício dos Poderes Constitucionais

Os crimes contra o livre exercício dos poderes Constitucionais estão previstos no artigo 85, inciso II da Constituição Federal, bem como no artigo 4º, inciso II da Lei 1.079/50, sendo que o artigo 6º da mesma Lei os descreve:

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;

2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagí-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;

3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;

4 - permitir que força estrangeira transite pelo território, do país ou nêle permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;

5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;

6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;

7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;

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

Partindo da análise de cada hipótese que configura crime contra o livre exercício dos Poderes Constitucionais, é possível visualizar que, aquele que, de qualquer forma, atente contra o funcionamento do Congresso Nacional ou de qualquer uma de suas Câmaras, será submetido ao *impeachment*. Impedir a realização de reuniões, interferir em seu exercício ou tentar desmanchar o Congresso Nacional, são formas de interferir em seu funcionamento.

Conforme previsto constitucionalmente, os três poderes são independentes e harmônicos entre si, não podendo o Presidente da República interferir na separação dos poderes.

Caracteriza também crime de responsabilidade a persuasão pelo Presidente da República de qualquer político que faça parte do Congresso Nacional, através do uso de violência ou grave ameaça, com o fim de que este saia do Poder Legislativo ou que renuncie seu mandato. Ainda há a possibilidade de que o político, mesmo continuando em seu mandato, atenda aos alvites do coator, de modo que o Chefe do Executivo esteja interferindo no modo de exercer o mandato, seja mediante violência, grave ameaça, suborno ou qualquer outro meio de corrupção.

Os integrantes do Poder Legislativo possuem imunidades, tais como, por exemplo, a prevista no artigo 53, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Dessa forma, aquele que violar as imunidades constitucionalmente previstas e asseguradas aos integrantes do Poder Legislativo, estará cometendo crime de responsabilidade, por atentar contra o livre exercício dos poderes constitucionais.

Caso forças armadas estrangeiras estiverem em território nacional, para que possam transitar livremente dentro de nosso limite territorial, há a necessidade de autorização do Congresso Nacional. Caso o entendimento do Congresso seja não permitir tal transitoriedade, a decisão deverá ser respeitada e, em caso de descumprimento pelo Chefe do Executivo, estará caracterizado o crime de responsabilidade.

Da mesma forma que o Poder Legislativo, o Poder Judiciário também deverá ser respeitado, por ser independente. Desse modo, tendo autonomia para realizar suas funções de forma plena, sem interferências, as decisões, sentenças, mandados e atos judiciais deverão ser respeitados, não podendo se criar empecilhos para o cumprimento dos mesmos. O mesmo impedimento aplicado aos integrantes do Poder Legislativo é aplicado aos integrantes do Poder Judiciário.

Isso significa dizer que, é terminantemente proibido ao Chefe do Executivo coagir qualquer membro do Judiciário a proferir decisão que lhe seja favorável ou que cumpra a seus interesses, sob pena de ser responsabilizado por tal ato, sejam atos do juiz, sentença, decisão interlocutória ou despacho, por qualquer meio de corrupção.

Os atos definidos como crimes neste artigo se estendem aos poderes estaduais e municipais, não podendo ser atingidas as imunidades, privilégios e funções dos deputados estaduais e vereadores municipais, enfim, todos os integrantes do Poder Legislativo estadual e municipal.

Mesmo estando no mais alto grau da hierarquia, não pode o Presidente da República interferir nas decisões, negócios e administração dos Estados e Municípios, ultrapassando a delimitação de suas funções e atribuições.

O doutrinador Carlos Alberto Provenciano Gallo assim leciona:

Os poderes são independentes. Qualquer pressão, ingerência ou intromissão do Chefe do Executivo federal, impossibilitando o livre

exercício dos outros dois poderes, do Ministério Público, ou impedindo ou perturbando o livre exercício dos poderes estaduais, deixando de observar princípios constitucionais, não se curvando, portanto, ao texto constitucional, configura crime de responsabilidade. [27]

Em uma análise genérica do artigo é possível vislumbrar, conforme já dito exaustivamente, a necessidade de respeitar e manter a separação dos três poderes, sem interferência em seus atos e gestão, pelo que poderá ser responsabilizado pelo crime de responsabilidade que lhe for compatível.

São crimes que emanam diretamente da previsão constitucional da separação dos poderes, de modo que, qualquer intromissão do Presidente da República que inviabilize o livre exercício destes e de outros que a norma descreve, configura crime de responsabilidade.

5.3 Dos Crimes contra o Exercício dos Direitos Políticos, Individuais e Sociais

De acordo com o artigo 7º da Lei nº. 1.079/50 são crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

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

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

[27] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 55.

10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

A previsão legal de referidos atos se encontra no artigo 85, inciso III da Constituição Federal, bem como no artigo 4º, inciso III da Lei nº. 1.079/50.

No Brasil, temos um rol de garantias constitucionais preservadas aos cidadãos, como nunca antes declaradas, resultado de uma longa evolução e de conquistas pelo povo. Tais garantias são amparos para todas as pessoas e não devem ser violadas.

Conforme rol descrito acima, são garantias que, caso sejam atentadas pelo Presidente da República, este responderá por crime de responsabilidade.

Para melhor visualizar, levemos em consideração o item 1 do rol, que diz respeito ao voto. Ou seja, é terminantemente proibido ao Chefe do Executivo impedir aos cidadãos que exerçam um de seus direitos políticos, como o de exercer o voto, quem dirá proibi-los através de violência, grave ameaça ou corrupção.

Desde a Constituição de 1988 o sufrágio universal foi instituído e, assim sendo, todos os cidadãos dentro das normas legais possuem o direito ao voto, resultado da democracia representativa que no Brasil se estabeleceu. O direito ao voto está previsto no artigo 14 da Constituição Federal:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Ademais, além dos atos de proibição ou impedimento de que o cidadão exerça o direito de voto, não pode o Presidente da República criar obstáculos nas atribuições dos mesários das eleições, conforme item 2. As funções dos mesários, estabelecidas pelo artigo 127 da Lei nº. 4.737/65, devem ser, em sua totalidade, respeitadas, não se podendo criar empecilhos, sob pena de responder por crime de responsabilidade.

Ainda de acordo com o rol que elenca os crimes contra o livre exercício dos poderes políticos, individuais e sociais, se o Presidente da República violar o escrutínio de seção eleitoral, diga-se, a apuração de votos nas seções eleitorais, corrompendo-a ou gerando nulidades, incorrerá em crime de responsabilidade. Ora, se no Brasil está instituída a democracia, na qual os representantes são eleitos pelo

voto direto e igual para todos, não se admite a violação na contagem dos votos, de modo que impediria uma votação justa e imparcial.

Sendo o mais alto cargo do Poder Executivo, não pode o chefe do Poder Executivo vangloriar-se deste e utilizá-lo para violar nossa Constituição. Assim, da mesma forma que em todos os outros âmbitos de atuação de seu governo, deve respeitar o que está formulado para o desenvolvimento do sistema eleitoral, respeitando as normais legais e, principalmente, mantendo-o, não pondo fim ao sistema pré-estabelecido.

Diante da grandeza do cargo, é vedado o abuso de poder com as autoridades sob sua subordinação imediata, seja no intuito de conseguir privilégios, imunidades, enfim, exercer seus próprios arbítrios. Além disso, não pode os subordinados aceitar atos de abuso de poder sobre si.

Qualquer tipo de tentativa de aniquilação do sistema político, da ordem social, atitudes que tragam transtornos políticos, como incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina, provocar aversão entre as classes armadas ou contra as forças armadas, ou instituições civis, será tido como prática de crime de responsabilidade pelo Presidente da República.

O artigo 7º, item 9 da Lei nº. 1.079/50 traz um conteúdo que se refere à Constituição de 1946. O artigo 141 da Constituição Federal do ano de 1946 trazia um rol de direitos e garantias individuais, muitas delas previstas na atual Constituição de 1988, como a vida, liberdade, propriedade e a garantia de que “todos são iguais perante a lei”. O artigo 157 desta Constituição tratava dos direitos sociais. Logo, percebe-se que, o item 9 do rol, possui a finalidade de fazer com que as garantias e direitos individuais e sociais fossem devidamente respeitados.

Finalizando a análise de cada um dos itens constantes do rol do artigo 7º da Lei nº. 1.079/50, o item 10 estabelece que é proibido ao Chefe do Executivo tomar ou autorizar, durante o estado de sítio, como uma guerra ou calamidade pública, qualquer medida de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição. Ou seja, não se podem desrespeitar as garantias constitucionais.

Sobre o assunto, disserta Carlos Alberto Provenciano Gallo:

O Chefe do Poder Executivo deve, portanto, observar o mandamento constitucional relativamente a esses direitos. Assim, poderá incorrer em crime de responsabilidade o Presidente da República quando atentar contra o livre exercício dos direitos inerentes à cidadania, exercendo pressões contra os cidadãos, faltando ao respeito pelos direitos, liberdades e garantias individuais, ou cometendo atos ou

atitudes gravemente ofensivos ao preceituado no artigo 5º da Constituição e ao exercício dos direitos sociais. O que o texto procura evitar é o cometimento de desmandos, a existência de prepotências e de arbítrios que podem impossibilitar o exercício desses direitos. [28]

Portanto, conclui-se que o chefe maior da nação deve honrar as garantias constitucionais individuais, sociais e políticas dos cidadãos, mantendo a soberania da Constituição Federal, a qual emana, inclusive, sobre seu cargo.

5.4 Dos Crimes contra a Segurança Interna do País

Os crimes contra a segurança interna do país estão enquadrados no artigo 85, inciso IV da Constituição Federal e artigo 4º, inciso IV, da Lei nº. 1.079/50. Estão definidos no artigo 8º da Lei nº. 1.079/50, conforme vemos a seguir:

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

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

O primeiro item descrito como crime de responsabilidade por atentar contra a segurança interna do país descreve a tentativa de mudar, por violência, a forma de governo da República, ou seja, caso o Presidente tente alterar o governo presidencialista ou alterar a forma republicana, praticaria tal crime. O sistema e forma de governo devem ser respeitados, não havendo alteração através de violência.

[28] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 56.

Também não é admissível que o chefe do Poder Executivo, mediante violência, altere a Constituição Federal, ou a dos Estados. Não é sua função típica legislar, ultrapassando suas atribuições, que é administrar. Além do conteúdo das Constituições, não pode alterar as leis federais, estaduais ou municipais. O Presidente da República não possui poderes para modificar o texto de qualquer lei.

O estado de sítio pode ser declarado pelo Presidente da República, depois de ouvido o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional, nos casos em que houver, por exemplo, agressão confirmada ou iminente por forças estrangeiras, ou em caso de grave ameaça ou transtorno da ordem estabelecida pela nossa Constituição.

Se o Presidente da República o decretar, com a presença ou não do Congresso Nacional, em situação que não há comoção interna no país, será este responsável pela prática de crime de responsabilidade.

Ainda, como cabe ao Presidente da República zelar pela segurança nacional, este não está autorizado a praticar qualquer crime contra a segurança interna da nação, que estão devidamente descritos na Lei nº. 53/2008. Ademais, a prática de concurso de crimes também o submeteria ao processo de *impeachment*. Da mesma forma, será tido como crime de responsabilidade, caso o Presidente não detenha a execução dos crimes contra a segurança interna, obstruindo-lhes o resultado.

Extraíndo a norma do item 6 do artigo 8º da Lei nº. 1.079/50, o chefe do Executivo só pode ausentar-se do país com autorização do Congresso Nacional. Conforme artigo 83 da Constituição Federal:

Art. 83. O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.

Portanto, desrespeitadas as normas previstas na Constituição e na legislação especial, o Presidente da República incorre em crime de responsabilidade.

Se tratando do zelo da segurança nacional, não pode o Presidente permitir, mesmo que de forma tácita, infração de normas de ordem pública. Se ele souber e se omitir do cometimento da infração, ainda assim, estará cometendo crime de responsabilidade. Trata-se de matéria de ordem pública, logo, possuem o interesse de toda a sociedade, refletem a supremacia do interesse público sobre o

interesse particular, não podendo, portanto, serem violadas ao alvitre do Chefe do Executivo.

Por fim, com relação ao último item do rol dos crimes de responsabilidade que afrontam a segurança interna do país, incorrerá neste crime o Presidente caso não cumpra, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal, ou seja, caso seja displicente na realização de sua função na tomada de atos e providências fixadas.

Sobre os crimes contra a segurança interna da nação, relata o autor Carlos Alberto Provenciano Gallo:

É fundamental a manutenção da segurança interna, que se traduz no respeito à ordem pública, no acatamento aos seus preceitos, através do chamado poder de polícia (medidas preventivas ou repressivas). Ao Poder Executivo cabe fazer cumprir as leis. [29]

Conclui-se, portanto, que, com efeito, cabe ao Chefe do Poder Executivo honrar a segurança nacional com dedicação e acuidade, caso contrário, será responsabilizado e submetido ao *impeachment*.

5.5 Dos Crimes contra a Probidade da Administração

A previsão dos crimes de responsabilidade contra a probidade da administração está no artigo 85, inciso V da Constituição Federal, e no artigo 4º, inciso V da Lei nº. 1.079/50. O capítulo V da Lei nº. 1.079/50 trata dos crimes contra a probidade da administração e seu art. 9º assim os prevê:

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

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

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

[29] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 57.

- 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagí-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Passaremos à análise individual de cada item. O item 1 trata da publicação das leis e resoluções. A publicação é a última fase da elaboração de uma lei e possui a finalidade de tornar o ato público, para que, finalmente, possa ser exigido dos cidadãos. Caso o chefe do Poder Executivo omita ou retarde, dolosamente, a publicação de leis ou resoluções, poderá ser submetido ao processo de *impeachment*.

O artigo 84, inciso XXIX, da Constituição prevê a competência privativa do Presidente da República de: “*prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior*”. Dessa forma, conforme item 2, caso o Presidente não apresente as contas do ano anterior, no prazo de sessenta dias, após aberta a sessão legislativa, incorrerá em crime de responsabilidade.

Também caracteriza crime de responsabilidade contra a probidade da administração quando o Presidente deixa de incriminar ou imputar crimes funcionais a seus subordinados, deixando de tornar efetiva a responsabilidade destes, seja ocupante de cargos políticos ou públicos. Os crimes praticados pelos subordinados podem ser crimes funcionais ou a prática de atos contrários à Constituição. De qualquer forma, deve o chefe do Executivo imputar-lhes a conduta ou responsabilizá-los.

Da mesma forma, ao expedir ordens ou requisições, deve o Presidente seguir a forma disposta em lei, caso contrário, será responsabilizado.

Ao transgredir a forma de preenchimento dos cargos públicos, desrespeitando o provimento destes, estará vulnerável ao *impeachment*.

Ao utilizar de violência, grave ameaça ou qualquer outro meio de corrupção, como o suborno ou coação, para que um funcionário público afronte a lei, forçando-o, por exemplo, a cometer crimes funcionais, corrupção ativa ou passiva, prevaricação, o chefe do Poder Executivo poderá ser responsabilizado por crime de responsabilidade.

Finalizando o rol de crimes de responsabilidade contra a probidade da administração, tem-se o item 7 que aduz que, caso o Presidente não proceda de

modo compatível com a dignidade, honra e decoro do cargo, incorrerá neste crime. Trata-se de princípios e elementos subjetivos que deverão ser analisados no caso concreto para a aferição do crime. Por se tratar do mais alto cargo do Poder Executivo, espera-se uma conduta digna de exercê-lo e honrá-lo, e é isso que será analisado quanto às suas condutas.

Tratando dos crimes de responsabilidade contra a probidade da administração, leciona Gallo:

A prestação de contas é inerente ao Poder Executivo. Se cabe ao povo escolher o seu governante, daí advém que este lhe deve contas por seus atos. É fundamental haja essa probidade sem a qual não haverá a confiança dos administrados. [30]

O Capítulo VII da Lei nº. 1.079/50 traz o título “Dos crimes contra a guarda legal e emprego dos dinheiros públicos”. Sobre tais crimes descritos no artigo 11 da mencionada lei, o autor Carlos Alberto Provenciano Gallo aduz:

Na verdade, trata-se de espécie do gênero crimes contra a probidade da administração. [31]

Sendo assim, de acordo com o entendimento do renomado autor, o rol trazido pelo artigo 11, também se enquadraria na hipótese de crime de responsabilidade contra a probidade da administração, sendo espécies do gênero. Não há a previsão constitucional de tais condutas, porém, conforme previsão na Lei que define os crimes de responsabilidade são condutas que também podem ser imputadas ao Presidente da República, não sendo de suma importância a análise se trata de gênero ou espécie daquele.

Diante disso, conclui-se que a prestação de contas, tanto para o Tribunal de Contas, como para o povo, é essencial para que haja a confiança necessária para a continuidade da Administração Pública. Ou seja, deve o Presidente apresentar as contas, o orçamento, seguir os provimentos e tudo mais que está previsto para os detentores de função pública. Seus atos devem ser revestidos de moralidade e honestidade, em razão de ocupar o mais elevado cargo do país.

[30] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 58.

[31] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 59.

5.6 Dos Crimes contra a Lei Orçamentária

Os crimes de responsabilidade contra a Lei Orçamentária estão previstos no artigo 85, inciso VI de nossa Carta Magna e no artigo 4º, inciso VI da Lei dos Crimes de Responsabilidade. Porém, é o artigo 10 da Lei Especial que os define:

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

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;

3 - Realizar o estorno de verbas;

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

5 - deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

6 - ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

7 - deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

8 - deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

9 - ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

10 - captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

11 - ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

12 - realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Em um exame dos itens descritos na lei, percebe-se que o Presidente deve ficar atento ao plano de governo estabelecido, mormente ao projeto político referente às bases monetárias.

Em observância ao item 1 da supracitada lei, deve o chefe do Poder Executivo ficar atento ao envio ao Congresso Nacional, dentro dos dois primeiros meses de cada sessão legislativa, da proposta de orçamento da República. O Congresso Nacional deve aprovar a proposta de orçamento e enviá-la para sanção até o final da sessão legislativa. Caso o Presidente não envie a proposta no prazo descrito, pode incorrer em crime de responsabilidade.

Aliás, deve o Presidente da República respeitar o orçamento previsto, pois, caso o exceda, de maneira arbitrária, cometera o ilícito previsto neste artigo. O artigo 167 da Constituição Federal prevê as vedações impostas com relação à lei orçamentária.

O inciso VI deste artigo, por exemplo, prevê a vedação à *“transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa”*. Trata-se do princípio da legalidade das despesas, em que nada pode ser gasto sem a autorização do Legislativo, com exceção às delegações previstas na Lei Orçamentária Anual que prevê que o Executivo pode remanejar até 30% das verbas recomendadas em cada dotação.

Fora isso, qualquer gasto adicional, é necessária a prévia autorização do Legislativo, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

De acordo com o item 3 do rol de crimes de responsabilidade que atentam contra a lei orçamentária, é vedado realizar o estorno de verbas. O artigo 56 da Lei nº. 4.320/64 prevê que: *“O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”*.

Portanto, deve ser observado o Princípio da Unidade da Tesouraria, e toda receita arrecada deve adentrar ao Tesouro, podendo sair dele apenas valores em forma de despesas públicas, devidamente autorizadas em Lei e seguindo os procedimentos previstos no artigo 58 e seguintes da Lei nº. 4.320/64. Caso contrário, restaria caracterizado o crime de responsabilidade.

O item 4 do artigo 10 da Lei dos Crimes de Responsabilidade é uma hipótese de norma aberta, onde se encaixaria todas as infrações que, de alguma forma, vão contra os dispositivos da Lei Orçamentária. Neste caso é necessário o dolo do sujeito ativo, em razão da palavra *“patentemente”* constante da lei. Sendo assim, caso o Presidente da República aja claramente contra as disposições da lei

orçamentária, até mesmo mediante atitudes desconhecidas, praticará crime de responsabilidade.

O Presidente da República deve se ater ao montante máximo da dívida consolidada fixado pelo Senado Federal, eis que, caso este seja ultrapassado, deve ele ordenar a redução do montante da dívida, sob pena de crime de responsabilidade.

Em relação ao item 6, o artigo 167 da Constituição Federal, em seus incisos I, II, III, V, VI, VIII e IX, preveem a vedação de abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, eis que, de acordo com o artigo 52, inciso VII, da Constituição, é competência deste estabelecê-los. Trata-se do princípio da legalidade das despesas públicas, resultado do comprometimento daquele que representa o povo e deve direcionar os recursos financeiros adequadamente.

Portanto, é imperativo que se cumpra a Lei Orçamentária no tocante à abertura de crédito, ao revés, será crime de responsabilidade.

Quando da realização de operação de crédito sem observância dos limites, condições ou montantes estabelecidos em lei, deve o Presidente da República promover ou ordenar o cancelamento, a amortização ou a constituição de reservas para anular os efeitos da mesma. Dessa forma, as operações de crédito realizadas fora desses padrões são consideradas nulas, pelo que se deve proceder ao seu cancelamento e devolução do valor principal, no mesmo exercício do entrada dos recursos.

Não sendo possível a devolução dos recursos no mesmo exercício, é feita uma reserva específica na Lei Orçamentária para o exercício posterior. Caso o Presidente se omita, não promovendo ou ordenando as medidas cabíveis, incorre em crime de responsabilidade.

Depende de ordem do Presidente da República a antecipação da receita orçamentária para quitar totalmente operação de crédito, com juros e outros encargos, dentro do tempo devido. Caso não o faça, pode caracterizar crime de responsabilidade.

Sobre o item 9, tem-se que prevalece o princípio da reserva legal, e operações de crédito somente podem ser autorizadas por lei, apontando exatamente todos os seus termos, como a taxa de juros, seu montante, a finalidade e demais condições, independentemente se trata-se de novação, refinanciamento ou

postergação de dívida contraída anteriormente. Deve o Presidente da República se atentar a isso e respeitar, ou incorrerá em crime de responsabilidade.

É vedada, ainda, a arrecadação de tributos ou contribuições, antecipadamente, baseada em fato que ainda não tenha ocorrido, pois é um tributo juridicamente inexistente, por não haver sido instaurada a relação jurídica entre o ente político e o contribuinte mediante a ocorrência do fato gerador. Caso isso ocorra, será caracterizado o crime de responsabilidade.

O item 11 traz um caso de desvio de finalidade. Não é permitida a destinação de recursos provenientes de emissão de títulos para finalidade diversa autorizada pela lei. Caso ocorra, definirá uma infração presidencial, qual seja, o crime de responsabilidade.

Também caracteriza crime de responsabilidade a transferência voluntária ou recebimento de valores que não estejam de acordo com o limite ou condições estabelecidas por lei.

Sobre os crimes de responsabilidade sobre a lei orçamentária, temos o autor Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Em sentido próprio o orçamento pode ser ordinário ou extraordinário. Dá-se o nome de orçamento ordinário ao estado estimativo, ao cálculo de receitas e despesas ordinárias do Estado para o ano seguinte, estabelecido pelo Governo e apresentado por este ao Legislativo que irá discuti-lo. Chama-se orçamento extraordinário ao estado presumido das receitas e despesas do Estado, ocasionadas por fatos acidentais, pressupostos anormais. Ex., a guerra e suas consequências. [32]

De modo geral, os crimes de responsabilidade contra a Lei Orçamentária são de conteúdo vago. Deve o Presidente da República observar o estipulado em lei, os valores previamente fixados, suas finalidades, prazos, etc., que não incorrerá em crime de responsabilidade. Exatamente por tratar-se de dinheiro público é que deve seguir a legalidade estritamente.

[32] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 59.

5.7 Dos Crimes contra o Cumprimento das Decisões Judiciais

Finalizando o rol de crimes de responsabilidade, temos os crimes contra o cumprimento das decisões judiciais, previstos no artigo 85, inciso VII da Constituição Federal e artigo 4º, inciso VII da Lei dos Crimes de Responsabilidade. O artigo 12 da Lei dos Crimes de Responsabilidade assim os descreve:

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

Respeitando a garantia constitucional de divisão dos Poderes, devendo estes serem independentes e harmônicos entre si, em um exame genérico dos crimes supracitados, nota-se que estes impedem qualquer intervenção infundada nas atribuições do Poder Judiciário.

O item 1 revela que, ao impedir a manifestação de qualquer ato do Poder Judiciário, o Presidente da República comete crime de responsabilidade. Ademais, essa é uma forma de a Constituição controlar os excessos do Poder Executivo, garantindo a legalidade e os princípios de nosso Estado democrático de direito. Devem ser respeitadas as decisões do Poder Judiciário, bem como quaisquer de seus atos e mandados.

Ademais, não é pelo fato de exercer o mais alto cargo do Poder Executivo Federal, que pode aplicar as leis ou seguir à Constituição como entender. E é por isso que deve o Poder Judiciário estar atento às atitudes do Presidente da República, fazendo valer o sistema de freios e contrapesos. Não é à toa que o artigo 102 da Constituição Federal prevê que: *“Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe [...]”*.

A recusa do chefe do Poder Executivo em cumprir as decisões do Poder Judiciário também caracteriza crime de responsabilidade. As ordens emanadas pelo Poder Judiciário devem ser observadas, caso contrário, seria uma forma de desacato ao Judiciário.

O capítulo VI da Constituição Federal, em seus artigos 34, 35 e 36, prevê as hipóteses em que se decretará a intervenção federal. Quando esta for solicitada pelo Supremo Tribunal Federal ou pelos Juízes do Tribunal Superior Eleitoral, deve o Presidente da República se atentar às decisões tomadas e à requisição feita, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade.

O impedimento ou frustração de pagamento determinado por uma sentença judiciária caracteriza crime de responsabilidade. O impedimento e frustração podem ser caracterizados pela não realização do pagamento ou até pela suspensão deste.

Sobre o tema, Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Procura-se, assim, que seja resguardado o acatamento à Constituição, às instituições e às leis, ou melhor, restringir as investidas e abusos do Executivo, que a elas deve se subordinar. O Executivo não pode deixar de dar cumprimento às decisões do Poder Judiciário mediante a alegação de que os três poderes são independentes e que pode aplicar a Constituição a seu modo. [33]

Dessa forma, conforme o autor, o Presidente da República não está acima das leis, que dirá da Constituição Federal, devendo segui-la à risca, tendo como fiscal da lei o Poder Judiciário, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade. Ademais, deve respeitar e cumprir todas as decisões emanadas pelo Poder Judiciário, não impedindo ou frustrando seu cumprimento, ao revés, será submetido ao processo de *impeachment*.

O autor Paulo Brossard relata:

O Presidente da República, que encarna um dos Poderes da República – e não só ele -, recebe da Constituição vasta soma de poderes, para, num esforço de criação que se renova continuamente, desentranhando as virtualidades entrevistas na Lei Básica, atingir gradualmente os objetivos nela enunciados. Os atos do Presidente são – ou devem ser – como que irradiações da Constituição; a ela devem guardar fidelidade e adequação. [34]

Finalizando os crimes de responsabilidade, estes são caracterizados quando há a quebra pelo Presidente da República dos princípios, garantias e deveres estabelecidos pela Constituição Federal, sendo previsto, como forma de

[33] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 61.

[34] Brossard, Paulo. In. Ob. Cit., p. 27.

conservação de seus valores, o instituto do *Impeachment*. Passemos à análise de como este é processado.

5.8 Procedimento do Processo de Impeachment e o Julgamento do Presidente da República por cometimento de crime de responsabilidade

O procedimento do processo de *Impeachment* é dividido em três fases: a fase da denúncia, da acusação e do julgamento, constantes dos Capítulos I, II e III da parte segunda da Lei nº. 1.079/50.

A Constituição de 1988 prevê que podem figurar no pólo passivo do processo de impeachment o Presidente (art. 52, inciso I e art. 85 da CF/88) e o Vice-Presidente da República (art. 52, inciso I da CF/88) por crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em crimes da mesma natureza conexos com aqueles (art. 52, inciso I da CF/88), os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União (art. 52, inciso II da CF/88).

Sobre a matéria, Carlos Alberto Provenciano Gallo:

Os Ministros de Estado podem estar sujeitos a julgamento pelo Senado, condicionando-se, porém, que o crime seja considerado da mesma natureza do em que estiver incurso o Presidente da República, exigindo o texto constitucional a conexão. Subsidiariamente, as normas previstas no Código de Processo Penal relativas à competência por conexão devem ser aplicadas. [35]

Com relação à primeira fase procedimental, a denúncia pode ser feita por qualquer cidadão brasileiro em pleno exercício de seus direitos políticos. Conforme artigo 14 da Lei nº. 1.079/50:

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Dessa forma, qualquer pessoa pode apresentar denúncia por crime de responsabilidade, que, de acordo com o artigo 16 da Lei nº. 1.079/50, deverá ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou de uma declaração de

[35] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 64.

impossibilidade de apresentá-los, indicando o local a serem encontrados. Ademais, caso haja testemunhas, deverá ser apresentado o devido rol, com, ao menos, cinco testemunhas.

Após a denúncia, parte-se à fase da acusação. Compete, privativamente, à Câmara dos Deputados autorizar, por voto de dois terços de seus membros, a instauração do processo de Impeachment, como previsto no inciso I do art. 51 de nossa Carta Magna.

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; [...].

Ou seja, a Câmara dos Deputados julgará procedente ou não a acusação, analisando a gravidade dos fatos imputados, bem como valorando as provas apresentadas. Sobre a matéria, Carlos Alberto Provenciano Gallo:

A respeito da análise das acusações do Presidente da República pela Câmara dos Deputados, escreveu SAMPAIO DÓRIA estas linhas, com base na Constituição de 1946: “Nesta fase, avultam dois atos da Câmara: 1º) ser, ou não, a denúncia objeto de deliberação; 2º) proceder, ou não a acusação da denúncia. O primeiro ato não é arbitrário. A Câmara dos Deputados, para haver, ou não, a denúncia como objeto de deliberação, tem de apreciar a gravidade dos fatos alegados e o valor das provas oferecidas. Se os fatos imputados e as razões que os ditaram são aqueles notórios, e estas sem defesa, seria injustificável não haver a denúncia por objeto de deliberação. O que não se pode evitar é o exame do assunto. O segundo ato, porém, a declaração de procedência ou improcedência da acusação, é discricionário. Não é o imperativo da lei que o decide. Mas a conveniência aos interesses da nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente poderia a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação” (in Comentários à Constituição de 1946, v. 3, págs. 388 e 389). [36]

Portanto, será realizado um juízo de admissibilidade da acusação pela Câmara dos Deputados, que, recebendo a denúncia de crime de responsabilidade, formará uma comissão especializada para analisá-la e votá-la. A votação realizada

[36] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 66.

acerca da procedência ou não da acusação não poderá ser secreta, devendo ser nominada. De acordo com Michel Temer:

Essa autorização significa a existência de fortes indícios de prática do delito gerador da acusação. Não é julgamento. Este se faz no Senado Federal. Para autorizar, a Câmara dos Deputados processará a acusação, instruindo o processo, que será remetido ao Senado Federal. Este julgará. O processo já virá instruído da Câmara dos Deputados. Tanto que esta, em razão da instrução probatória, em que há de assegurar-se ampla defesa, apura os fatos que levam à autorização. [37]

Realizado o juízo de admissibilidade e tendo sido julgada procedente a acusação, o Presidente da República será processado apenas pelo crime de responsabilidade, pelo crime comum ou por ambos os processos. No caso de julgamento por infração penal comum, será submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal; no caso de crime de responsabilidade, será julgado pelo Senado Federal, de acordo com o artigo 52, incisos I e II da Constituição Federal, em que constam os sujeitos passivos do processo de *Impeachment*.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

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

Admitida a acusação pela Câmara dos Deputados, o Presidente da República ficará afastado desde a instauração do processo pelo Senado Federal até cento e oitenta dias, quando o processo, se não houver terminado, continuará com o Presidente de volta às suas funções, conforme artigo. 86, §1º e §2º da Constituição.

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

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

[37] Temer, Michel. In. Ob. Cit, p. 170.

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

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

Iniciada a terceira fase do procedimento, será o Senado Federal que fará o julgamento de mérito do processo de *Impeachment*. Acerca do procedimento no Senado Federal, temos o autor Gilmar Ferreira Mendes:

O Senado Federal transforma-se, assim, em um Tribunal político, que será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, parágrafo único). Recebida a autorização da Câmara para a abertura do processo, será ela lida na hora do expediente da sessão seguinte, devendo ser eleita na mesma sessão a comissão processante, constituída por 1/4 da composição do Senado. Se a comissão decidir pela procedência da imputação, concluirá os trabalhos com a apresentação de libelo acusatório. A defesa será intimada para contestar o libelo. [38]

O Senado será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que não participará da votação no julgamento. Relatando sobre a escolha de o Presidente do Supremo Tribunal Federal presidir o Senado, temos Carlos Alberto Provenciano Gallo:

A Presidência do Senado fica a cargo do Presidente do Supremo Tribunal Federal. É evidente que a Constituição procura afastar com a adoção dessa medida que haja maiores paixões, entregando a presidência ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, homem já acostumado a presidir julgamentos, conhecedor da legislação processual, apto, portanto, no seu dia-a-dia a dirimir sérios conflitos de interesses. Trata-se de momento de suma gravidade. Note-se que a Constituição Federal exclui, por conseguinte, dessa Presidência outras pessoas para que o julgamento seja feito com imparcialidade. Exclui, assim, dessa Presidência o Vice-Presidente por motivos óbvios, não só porque ficaria comprometida a sua imparcialidade, como também por causa de seu interesse imediato em suceder o Presidente da República. Além disso, está excluído também da presidência do Senado durante o julgamento o Presidente do Senado, uma vez que, como senador, represente algum Estado, pois ficaria a unidade federal desfalcada de um voto quando da votação final. [39]

Ainda, de acordo com o mesmo autor:

[38] Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010, p. 1058.

[39] Gallo, Carlos Alberto Provenciano. In. Ob. Cit., p. 69.

Instaurado o processo pelo Senado, deverão ser produzidas provas contra o acusado, obedecido o princípio da ampla defesa. Estabeleceu o §4º, do artigo 23, da Lei nº 1.079/50, que, no Senado, o processo será acompanhado por uma comissão composta por três deputados eleitos pela Câmara que funciona como Ministério Público. A essa Comissão cabe organizar e oferecer o libelo acusatório, observado o Código de Processo Penal, devendo ser enviado ao acusado com a notificação de comparecimento na data de julgamento, observado o artigo 24 desta lei.

Sendo assim, o Presidente da República será considerado condenado e submetido ao *Impeachment* caso obtenha aprovação de 2/3 (dois terços) dos membros do Senado Federal, ocasião em que, de acordo com o parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal, perderá seu cargo e ficará inabilitado por oito anos para o exercício de qualquer função pública.

A mudança que pode ser observada com relação às Constituições anteriores, é que, conforme como consta do parágrafo único do seu artigo 52, a Constituição de 1988 determina que o Senado seja presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e decida por quórum qualificado de dois terços dos votos, sobre a procedência ou não do pedido, ocasião em que, em caso de procedência, a pena irá se limitar à perda do cargo e à inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis.

Não se mais fala na letra da lei atual a preposição utilizada nas constituições anteriores, “até”, sendo fixado o prazo de oito anos de inabilitação para qualquer função pública para os casos de processo de impeachment, nem menos, nem mais.

Ademais, a renúncia ao cargo, quando já instaurado o processo de responsabilização, não afasta este, caso contrário, tornaria inválido o dispositivo constitucional. Sendo assim, caso ocorra renúncia do Presidente da República, a pena de inabilitação por oito anos para cargos públicos ainda seria aplicada, já que não seria mais possível a perda do cargo.

Resta claro que o processo de *Impeachment* é um instituto não muito utilizado pelo ordenamento jurídico brasileiro, porém, não deixa de ser um instrumento válido e eficaz que faz valer os princípios democráticos de nosso Estado soberano. Depois de toda sua forma procedimental, passemos à análise dos casos marcantes em nosso país.

6 A QUEDA DE COLLOR

Primeiro caso emblemático ocorrido na história brasileira, o Impeachment de Fernando Collor de Mello é, sem sombra de dúvidas, um marco da democracia brasileira. Mesmo sendo o primeiro presidente no Brasil eleito por voto popular direto em quase trinta anos, não alcançou nem a metade de seu mandato.

Sobre o caso, Keith S. Rosenn e Richard Downes:

O volume crescente de provas ligando-o a suborno, fraude fiscal e tráfico de influência praticados por seu tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, arruinou a imagem de um presidente eleito graças à promessa de eliminar os corruptos. Além disso, provocou a indignação de milhões de cidadãos que invadiram as ruas na maior demonstração cívica desde o momento pelas “diretas já” em 1984. O Congresso brasileiro acionou pela primeira vez em mais de 100 anos de regime presidencial o que James Madison chamou de “a máquina decisiva do impeachment”. [40]

Em razão de inúmeras falhas no governo do então Presidente da República, todo o apoio popular que possuía quando de sua candidatura fora perdido, resultando na multidão de estudantes e trabalhadores, posteriormente conhecidos como “caras-pintadas”, que ecoava pelas ruas seu desejo de destituí-lo do poder.

6.1 Biografia

Com o intuito de demonstrar as características de caráter pessoal e político-profissional, discorreremos sobre os eventos mais importantes da história do Presidente Fernando Collor de Mello, de forma objetiva.

De família com grande tradição política, Fernando Collor de Mello é neto de Lindolfo Collor, o qual exerceu vários mandatos políticos e filho de Arnon de Mello, que foi senador da República e governador do estado de Alagoas.

[40] Keith S. Rosenn e Richard Downes. Corrupção e reforma política no Brasil, o impacto do impeachment de Collor. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2000, p. 127.

Desde muito jovem acompanhava seu pai em eventos políticos, o que, aparentemente, o fez apreciar a carreira política, se tornando, mais tarde, o mais jovem prefeito da cidade de Maceió, aos vinte e nove anos de idade.

Sua personalidade nunca passou despercebida, em razão de seu modo de agir, se portar e o quão se achava superior aos outros. Além disso, o que muito contribuía era o fato de possuir família influente político-economicamente e esta lhe proporcionar uma formação intelectual privilegiada. Ainda, insta salientar, que sua família era proprietária de uma TV repetidora da Rede Globo de Televisão em Alagoas, o que, certamente, lhe influenciou culturalmente. Asseveram Keith S. Rosenn e Richard Downes:

O maior problema de Collor era sua maneira de ser. Sua boa aparência e queda por esportes arriscados o haviam tornado o político brasileiro mais telegênico em muitas décadas. Aquele charme televisivo dera, no início de 1989 e graças à TV Globo, uma visibilidade nacional instantânea a uma figura provinciana pouco conhecida.

No entanto, a boa aparência de Collor não conseguia esconder uma atitude arrogante própria de uma fase anterior da política brasileira. Esse atributo é comum entre as personalidades públicas, mas Collor não se esforçava para escondê-lo. Estava habituado a fazer poucas concessões ao lidar com outros políticos. Parecia a encarnação moderna do infame “coronel” da política nordestina, acostumado a mandar, ao invés de negociar. [41]

Politicamente falando, sua trajetória está contida na Biblioteca da Presidência da República (2012, s.p):

Iniciou sua carreira política como prefeito (o mais jovem) nomeado de Maceió (1980-1982). Foi eleito deputado federal (1983-1987) pelo Partido Democrático Social (PDS) e governado (mais uma vez o mais jovem) de Alagoas (1987-1989) pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Fundou o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) e, nessa legenda, elegeu-se presidente da República em 1989 (o mais jovem presidente da República das Américas), após derrotar Luís Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores (PT) no segundo turno eleitoral.

Dessa forma, no ano de 1982, se elegeu deputado federal e, em 1986, governador do Estado de Alagoas. A partir daí, se lançou como forte nome na disputa presidencial, ganhando a eleição de Presidente da República no ano de 1989, contra adversários como Ulysses Guimarães, Mário Covas, Leonel Brizola e

[41] Keith S. Rosenn e Richard Downes. In. Ob. Cit., p. 35.

Luiz Inácio Lula da Silva, se tornando o mais jovem presidente da história do Brasil, assumindo o cargo com apenas quarenta anos de idade.

O ápice de sua carreira política foi alcançado em apenas nove anos, quando venceu a corrida presidencial. Parte disso se deu, em razão de, ao se eleger governador de Alagoas, adotou um discurso incisivo e medidas de impacto, como o corte de mordomias e supersalários no serviço público, o que o tornou conhecido nacionalmente.

Seu discurso de “anti-corrupção” cativou a população brasileira, o que o levou ao segundo-turno da disputa presidencial, com Luiz Inácio Lula da Silva. Segundo o site do jornal Folha de São Paulo, a vitória de Fernando Collor no segundo turno, se deu, também, em razão de que, quando da aproximação das eleições do segundo turno, três episódios polêmicos negativos que envolviam a imagem de Lula surgiram.

Quando da aproximação do segundo turno, um programa de TV mostrou o relato de Mirian Cordeiro dizendo que Lula, seu ex-marido, batia nela; o presidente da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) afirmou que, caso Lula ganhasse, cem mil empresários deixariam o país; e uma edição feita pela Rede Globo no último debate da campanha favoreceu Collor.

Dessa forma, vários foram os fatores que contribuíram para que Fernando Collor alcançasse a Presidência da República, como a influência de sua família, os estudos privilegiados, o apoio publicitário, a imagem que construíram sobre ele, além de todo o apoio político que possuía.

6.2 Fernando Collor de Mello como Presidente da República

O início de seu mandato foi marcado por mudanças radicais na economia brasileira. Segundo o site do jornal Folha de São Paulo, já nos primeiros quinze dias de seu mandato, Collor lançou um pacote econômico com seu nome (Plano Collor I), bloqueando o dinheiro depositado nos bancos, seja de conta corrente ou poupança, de pessoas físicas ou jurídicas, que ficou conhecido como “Confisco”.

Ainda de acordo com a mesma fonte, realizou uma reforma administrativa que extinguiu órgãos e empresas estatais, promovendo as primeiras

privatizações, abrindo o mercado brasileiro para a exportação, congelando preços e pré-fixando salários.

Ocorre que, com a tomada de tais medidas, mesmo que a inflação tenha sido reduzida, o Brasil entrou na maior recessão de sua história, onde o desemprego aumentou consideravelmente e várias empresas faliram.

A compreensão destes fatos é de extrema importância para entender o contexto do processo de *Impeachment* que surgiria depois. Em razão disso, o presente trabalho terá enfoque nos procedimentos investigados durante do governo de Fernando Collor.

6.2.1 O efeito das medidas provisórias

Diante de toda a imagem criada durante a corrida presidencial do candidato Fernando Collor de Mello, ao se tornar Presidente da República a esperança depositada em si pela população era gigantesca. Todo o marketing promovido criou um sentimento de esperança e de retorno da confiança da população para com seu governante.

E o então presidente não se cansava de tanto prometer. Autodenominou-se “caçador de marajás”, prometendo combater a inflação e a corrupção, alimentando ainda mais a idéia de “fazer o correto” e sanar os problemas políticos deixados pelas gestões passadas.

Nos primeiros dias do mandato já anunciou o plano econômico que levava seu nome, o mais drástico deles. Através de medidas provisórias, que foram muitas, o então presidente o colocou em prática. Sobre a ótica de Keith S. Rosenn e Richard Downes:

Collor valeu-se desse recurso na maioria de suas iniciativas mais importantes em 1990, como, por exemplo, seus programas de estabilização econômica, que incluíram o congelamento das poupanças. A medida provisória foi usada 141 vezes naquele ano, provocando muita raiva e vários processos judiciais. Depender dela tornou-se, portanto, cada vez mais difícil. De acordo com a Constituição, uma medida provisória entra em vigência imediatamente após editada. Além disso, é automaticamente enviada ao Congresso; não sendo por ele aprovada dentro de 30 dias, prescreve. Quando o Congresso começou a deixar de aprovar suas medidas, Collor passou a reeditá-las. O Supremo Tribunal declarou

que esse procedimento era ilegal no caso de medidas que haviam sido especificamente rejeitadas pelo Congresso. Uma revolta do Congresso obrigou Collor a praticamente abandonar esse instrumento em fevereiro de 1991. Depois de menos de um ano de cargo, ele perdera uma arma valiosa. [42]

As mudanças revelaram a urgente necessidade de uma reestruturação na economia brasileira à época. No início trouxeram esperança aos cidadãos, diante da promessa de diminuir a intervenção estatal sobre a economia e combater a inflação. Ocorre que, pouco tempo depois, já era visível que tais medidas não funcionariam, muito menos em curto prazo.

De personalidade marcante e autoritária, Fernando Collor pouco se importava com o consenso quanto às mudanças invocadas, deixando de lado as negociações, essência de uma democracia.

6.2.2 A figura de Pedro Collor e as denúncias feitas

Pedro Affonso Collor de Mello era irmão do então Presidente da República Fernando Collor de Mello. Empresário, comandava as empresas da família em Alagoas.

Tornou-se figura decisiva no desencadeamento do processo de *Impeachment* contra seu irmão presidente, em razão de denúncias de corrupção política envolvendo Paulo César Cavalcante Farias, na época tesoureiro de Fernando Collor.

Em entrevista publicada em 27 de Maio de 1992 na Revista Veja, concedida com exclusividade ao jornalista Luís Costa Pinto, Pedro Collor provocou a queda de seu irmão do cargo de Presidente da República.

Como o programa econômico de Fernando Collor (Plano Collor I) não estava resultando o esperado, com a volta da inflação no ano de 1990, foi adotado o Plano Collor II, em janeiro de 1991. Tal plano incluiu novos congelamentos de preços, reforçou a política de carga tributária elevada, fomentou as importações e decidiu pela abertura para o mercado externo.

Ao mesmo tempo em que tais medidas eram postas em dúvida, se desencadeava o escândalo familiar.

[42] Keith S. Rosenn e Richard Downes. In. Ob. Cit., p. 30.

De acordo com o site do jornal Folha de São Paulo (s.d, s.p):

Em maio de 1992, Pedro Collor concedeu entrevista na qual acusava o tesoureiro da campanha presidencial de seu irmão, o empresário Paulo César Farias, de articular um esquema de corrupção de tráfico de influência, loteamento de cargos públicos e cobrança de propina dentro do governo.

Em sua entrevista exclusiva à Revista Veja (1992), Pedro Collor afirma que Paulo César Farias seria o “testa-de-ferro” de Fernando Collor nos negócios. Sobre a gravidade da situação e de seu relacionamento conturbado com o irmão, relatou (Revista Veja, 1992, p. 17):

Não me importa o que o presidente está achando de meu comportamento. Fernando gosta das pessoas que se curvam a ele, e eu nunca me submeti nem a meu pai. Não vou me submeter a uma pessoa cuja vida conheço muito bem e não respeito.

Ainda segundo a Revista Veja, na entrevista dada, Pedro Collor descreveu a existência de um dossiê mantido em um banco em Nova York, que expõe embaraços internacionais, nacionais e questões pessoais e familiares.

As acusações eram as mais diversas, dentre elas a de que PC (Paulo César Farias) teria embolsado 15 milhões de dólares dos 100 milhões de dólares que arrecadou na campanha de Fernando Collor. Além disso, recebeu 3,3 bilhões de cruzeiros por mês do Instituto Brasileiro de Fórmulas, 1 milhão de dólares por mês por resolver dívidas de usinas alagoanas com o Midland Bank, dentre outras extorsões e fraudes. (VEJA, 1992, p. 17)

Dessa forma, a divulgação por Pedro Collor de atos contrários à ética que deveria ser seguida em razão do mais alto cargo do Poder Executivo ocupado por Fernando Collor, provocou a tomada de medidas a fim de averiguar eventuais responsabilidades e punir as figuras por trás disso.

6.2.3 A instalação da CPMI

Após as acusações feitas por Pedro Collor, era evidente que o então Presidente da República, Fernando Collor, teria que se manifestar publicamente. Em pronunciamento dado em 21 de Março de 1990, Fernando Collor questionava as

faculdades mentais de seu irmão, ora denunciante. Isso despertou na sociedade o desejo de uma investigação que apurasse a realidade dos fatos.

Dessa forma, o Congresso Nacional instalou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar tais fatos, mormente a relação de PC Farias com o governo e toda a magnitude das acusações feitas.

Uma CPI geralmente é instalada atendendo aos pedidos do povo, e é uma investigação levada a efeito pelo Poder Legislativo, em que se forma uma Comissão para colheita de provas, como tomada de depoimentos e obtenção de informação diretamente pela casa parlamentar.

Entrevistas concedidas à Revista Veja em 17/06/1992 e 24/06/1992 atingiram diretamente o presidente Fernando Collor e fecharam o cerco em volta deste. As denúncias começaram a surgir de todos os lados, de pessoas próximas ao Presidente da República.

De acordo com o site do Jornal Folha de São Paulo em “O Primeiro Impeachment”: *“O chamado esquema PC teria como beneficiários integrantes do alto escalão do governo e o próprio presidente. No mês seguinte, o Congresso Nacional instalou uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para investigar o caso. Durante o processo investigatório, personagens como Ana Accioly, secretária de Collor, e Francisco Eriberto, seu ex-motorista, prestaram depoimento à CPI confirmando as acusações e dando detalhes do esquema”.*

Ainda de acordo com a mesma fonte: *“Um dos expedientes utilizados por PC era abrir contas “fantasmas” para realizar operações de transferência de dinheiro _arrecadado com o pagamento de propina e desviado dos cofres públicos_ para as contas de Ana Accioly. Além disso, gastos da residência oficial de Collor, a Casa da Dinda, eram pagos com dinheiro de empresas de PC Farias”.*

Dentre tantos escândalos, o ex-presidente da Petrobrás, Luis Octávio de Motta Veiga, que havia se demitido no ano de 1990, *“denunciou as traficâncias que Paulo César Farias conduziu e informou ao país que o secretário geral da Presidência, embaixador Marcos Coimbra, vocalizava oficialmente os mesmos interesses que Farias sussurrava em privado”.* (VEJA, 1992, p. 7)

O ex-presidente da Petrobrás ainda comentou das várias tentativas de PC Farias em *“tratar da concorrência para o fornecimento de uma plataforma submarina para o campo de Enchova”* e do *“financiamento de combustível para a Vasp”*, que envolvia um processo de privatização desta empresa. (VEJA, 1992, p. 8)

Em reportagem, a Revista IstoÉ, em 08 de Julho de 1992, relatou a forma como PC Farias desviava verba pública e, com isso, pagava as despesas pessoais de Fernando Collor de Mello. Eram utilizadas contas-corrente “fantasmas”, em nome de “Maria Gomes” (nome fantasma utilizado por Ana Accioly, secretária pessoal de Collor), que repassava as quantias para Eriberto França (motorista de Ana Accioly), para que este realizasse os pagamentos necessários, tanto de funcionários como de despesas da residência do Presidente em Brasília. (ISTOÉ, 1992)

A CPI foi instalada no Congresso em 26 de Maio de 1992, que buscava freneticamente por provas que ligasse o Presidente da República à PC Farias. A comprovação da ligação de Fernando Collor com PC Farias veio da utilização de um cheque fantasma para a compra de um veículo Fiat Elba para Roseane Collor. No caso, o cheque era emitido por um correntista-fantasma, denominado José Carlos, e assinado por Jorge Bandeira de Melo, sócio de PC Farias. (PORTAL IG, 2012, s.p)

Toda a investigação realizada pela CPMI foi pautada em testemunhos dos atores envolvidos. A Revista VEJA (1992, p. 18) relata de forma objetiva os principais mecanismos utilizados no Esquema de Corrupção liderado por PC Farias:

O governo PC fraudou cheques, usou intermediários inexistentes – os fantasmas e laranjas -, movimentou milhões de dólares em empresas fictícias, enganou o Fisco, emitiu notas frias, cobrou comissões, corrompeu funcionários e achacou empresários.

O site do Jornal Folha de São Paulo relata que o relatório da CPI foi aprovado por 16 votos a 5, onde constatou-se que as contas de Fernando Collor e de PC Farias não foram incluídas no confisco realizado no ano de 1990. Dessa forma, foi realizado o pedido do *Impeachment* do presidente.

Diante de tantas acusações e depoimentos negativos associados à imagem do Presidente da República Fernando Collor de Mello, emergiu o movimento estudantil dos “Caras-Pintadas”.

6.2.4 Os “Caras-Pintadas” e o processo de Impeachment

O sentimento de justiça dominou as ruas. A impunidade não era escolha. O site do jornal Folha de São Paulo assim relata: “*Em agosto, durante os*

trabalhos da CPI, a população brasileira começou a sair às ruas para pedir o impeachment. Com cada vez mais adeptos, os protestos tiveram como protagonista a juventude, que pintava no rosto "Fora Collor", com um ele verde e o outro amarelo, e "Impeachment Já" - foi o movimento dos "caras-pintadas".

O movimento ficou conhecido como os "Caras-Pintadas", formados por estudantes que clamavam o *Impeachment* de Fernando Collor. O nome se deu pela forma de expressão dos estudantes: o rosto pintado nas cores verde e amarelo, tornando-se símbolo do movimento.

Em 25 de agosto de 1992, aproximadamente 400 mil jovens tomaram o Vale do Anhangabaú, manifestações estas que cresceram em decorrência da proximidade da votação do relatório final da CPI. Em 26 de agosto de 1992, na cidade de Brasília, 60 mil pessoas participaram das manifestações contra Collor, durante a votação do relatório. Finalmente, o relatório foi aprovado pelo Congresso por 16 votos a 05, ensejando o pedido de *Impeachment* do Presidente.

O pedido de *Impeachment* não foi suficiente para parar as manifestações. A população queria a procedência do pedido e continuou indo às ruas, clamando pela saída do então presidente. Foi o que aconteceu.

A Câmara dos Deputados decidiu pelo impeachment do presidente Collor com base em dois argumentos: o de ter ele permitido "de forma expressa ou tácita, a infração da lei e da ordem pública [Lei nº. 1.079, art. 8]; e o de ter ele procedido "de modo incompatível com a dignidade, a honra e a decência do cargo" [Lei nº 1.079, art. 9]. [43]

Tanto o recebimento de depósitos de PC Farias, como as contas fantasmas, foram citados no relatório final da CPI. Partindo dessa recomendação de procedência, os presidentes da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) encaminharam a petição inicial à Câmara dos Deputados para que a justiça fosse feita.

Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados votou a favor do *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em que 441 deputados foram a favor.

Com o processo de *impeachment* já aberto, Collor, na tentativa de não sofrer o *impeachment*, renunciou ao cargo. Conforme Keith S. Rosenn e Richard Downes:

[43] Keith S. Rosenn e Richard Downes. In. Ob. Cit., p. 117.

Além disso, um dos princípios fundamentais do governo republicano é a atribuição de responsabilidade pelos próprios atos a todos os detentores de cargo público. Soa acintosa a idéia de que um funcionário público, especialmente o chefe do Executivo, possa garantir imunidade pessoal para seus desmandos renunciando ao cargo ao ver-se na iminência de ser condenado num processo de impeachment. [44]

Partindo dessa idéia, a Câmara Federal, mesmo após a renúncia pelo Presidente em 29 de dezembro de 1992, votou pela cassação de seus direitos políticos pelo período de oito anos, encerrando-se, assim, a denominada “Era Collor”.

[44] Keith S. Rosenn e Richard Downes. In. Ob. Cit., p. 121.

7 O CASO DILMA ROUSSEFF

Dilma Rousseff foi a primeira mulher a se tornar Presidente da República no Brasil. Quando de sua posse, já em época conturbada na economia e na política brasileira, teve de enfrentar muitas polêmicas e trazer de volta a esperança ao povo brasileiro, quase em caso semelhante à Era Collor.

De certa forma, com a instalação de tantos programas sociais e com a retirada de milhões de pessoas da pobreza, teve um governo muito aceito entre a população, porém, isso não durou muito tempo e, as mesmas pessoas que a colocaram no poder, a retirariam mais tarde, mediante multidões que invadiram as ruas e pediam seu *Impeachment*, como resposta às várias denúncias que sofrera.

7.1 Biografia

Dilma Vana Rousseff foi a primeira mulher a ser Presidente da República do Brasil. Filha de Pétrar Russév (naturalizado brasileiro como Pedro Rousseff) e de Dilma Jane Silva, aos 16 anos foi transferida para a escola pública Colégio Estadual Central (atualmente denominado Escola Estadual Governador Milton Campos), onde iniciou sua vida política. De acordo com o site do Palácio do Planalto, com apenas 16 anos de idade, fazia parte de organizações de combate ao regime militar.

Iniciou sua simpatia pela política justamente nessa época, em que fazia parte de uma organização de esquerda, formada por estudantes, a Organização Revolucionária Marxista (UOL, 2013). Ainda de acordo com a mesma fonte:

Mais tarde, em 1967, já cursando a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Dilma passou a militar no Colina (Comando de Libertação Nacional), organização que defendia a luta armada. Esse comportamento, de passar de um grupo político a outro, era comum nos movimentos de esquerda que atuavam durante o período da ditadura iniciada com o Golpe de 1964.

No ano de 1969, sofreu perseguição da Justiça Militar. Utilizava vários codinomes para não ser encontrada pelos repressores, eis que já vivia na

clandestinidade. O site da UOL, com colaboração do jornal Folha de São Paulo e El País (UOL, 2016), assim relata:

No mesmo ano, o Colina e a VPR (Vanguarda Popular Revolucionária) se unem, formando a Vanguarda Armada Revolucionária Palmares (VAR-Palmares). Em julho, a VAR-Palmares rouba o "cofre do Adhemar", que teria pertencido ao ex-governador de São Paulo Adhemar de Barros. A ação ocorreu no Rio de Janeiro e teria rendido à guerrilha US\$ 2,4 milhões. Dilma nega ter participado dessa operação, mas há quem afirme que ela teria, pelo menos, ajudado a planejar o assalto. Em setembro de 1969, a VAR-Palmares sofre um racha. Volta a existir a VPR. Dilma escolhe permanecer na VAR-Palmares - e ainda teria organizado três ações de roubo de armas no Rio de Janeiro, sempre em unidades do Exército.

Em janeiro de 1979, foi condenada por "subversão" e presa de 1970 a 1972 em um presídio na capital paulista. Sobre os anos seguintes de sua carreira política, relata o site do Palácio do Planalto (Portal do Planalto, 2016):

Com o marido Carlos Araújo, ajuda a fundar o Partido Democrático Trabalhista (PDT) no Rio Grande do Sul. Trabalhou na assessoria da bancada estadual do partido entre 1980 e 1985. Em 1986, o então prefeito da capital gaúcha, Alceu Collares, escolhe Dilma para ocupar o cargo de Secretária da Fazenda. Com a volta da democracia ao Brasil, Dilma, então diretora-geral da Câmara Municipal de Porto Alegre, participa da campanha de Leonel Brizola ao Palácio do Planalto em 1989, ano da primeira eleição presidencial direta após a ditadura militar. No segundo turno, Dilma vai às ruas defender o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT).

No ano de 2002, passou a fazer parte da equipe de transição dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, sendo que, após a posse de Lula, tornou-se ministra de Minas e Energia.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva, Dilma passou pelos mais variados cargos, como: Presidente do Conselho de administração da Petrobrás, chefe da Casa Civil, coordenadora da Comissão Interministerial de reservas de petróleo e integrante da Junta Orçamentária do governo.

Em 03 de março de 2010, Dilma deixou o Governo Federal para se candidatar à Presidência da República, tendo sua candidatura oficializada em 13 de junho de 2010. Foi eleita no segundo turno das eleições, com quase 56 milhões de votos. Segundo o site do portal IG:

Dilma comandou uma extensa campanha pelo País, tendo Lula como seu principal cabo eleitoral. Viu a disputa ser levada ao segundo turno em meio a denúncias envolvendo Erenice Guerra, sua antiga auxiliar e então ministra da Casa Civil. Na segunda etapa da votação, Dilma confirmou seu favoritismo e se tornou a primeira presidente mulher do Brasil. [45]

Dilma ainda foi reeleita no ano de 2014, porém foi afastada definitivamente do cargo de Presidente da República em agosto de 2016, por ter sido condenada por crime de responsabilidade.

7.2 As acusações e o pedido de Impeachment

As tentativas de pedir o *Impeachment* de Dilma Rousseff foram várias, mais precisamente, 37 pedidos de *Impeachment* foram protocolados na Câmara dos Deputados até setembro de 2015. Porém, apenas o pedido realizado por Miguel Reale Júnior, Hélio Bicudo e Janaina Conceição Paschoal. Tal pedido possuiu o apoio de parlamentares e da maioria da população brasileira, que, além de saírem às ruas em manifestações específicas para tanto, realizaram abaixo-assinado em apoio ao pedido.

As acusações contidas no pedido aceito versavam sobre desrespeito à Lei Orçamentária e à Lei de Improbidade Administrativa, mais especificamente sobre denúncias de corrupção na empresa Petrobrás, “pedaladas fiscais” e decretos realizados sem autorização do Congresso Nacional.

As denúncias de corrupção na Petrobrás dizem respeito a uma operação ilegal em que se desviava dinheiro da empresa para outras empresas e políticos, além do abastecimento da própria campanha da então Presidente da República. A situação da empresa estatal era maquiada pelo governo brasileiro, que não revelava as reais condições da empresa.

Para os juristas que elaboraram o pedido de *Impeachment* aceito, a presidente, ainda que não ativamente envolvida na situação, estaria envolvida omissivamente. A investigação dessa operação levou o nome de “Operação Lava Jato”. Porém, Dilma não era acusada formalmente nesta operação apartada.

[45] Último segundo. “Dilma Vana Rousseff”. Portal IG. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/dilma-rousseff/53e8e018a5fea40938000077.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

Com relação às pedaladas fiscais, foi um nome dado pela mídia brasileira para denominar as manobras contábeis do governo. Em verdade, o governo brasileiro tentava passar a impressão de que estava arrecadando mais do que gastava. Ocorre que, a situação real foi omitida, sendo que os bancos públicos e privados que financiavam o Programa Bolsa Família, por exemplo, e outros programas sociais, não estavam sendo pagos. Conforme citado no pedido aceito:

No caso das despesas referentes ao bolsa família, ao seguro-desemprego e ao abono salarial, verificou-se que, ao longo de 2013 e dos sete primeiros meses de 2014 (jan. a jul./2014), abrangidos na fiscalização, a Caixa Econômica Federal utilizou recursos próprios para o pagamento dos benefícios de responsabilidade da União. Na verdade, conforme demonstram as tabelas constantes do relatório de fiscalização, as contas de suprimento desses programas na Caixa passaram a disponibilizar um crédito assemelhado ao cheque especial, porquanto seus saldos, ao longo do período fiscalizado, foram quase sempre negativos.

Segundo os elaboradores do pedido, tais “pedaladas” caracterizavam crime de responsabilidade, pois forjavam uma situação que não existia e os empréstimos realizados foram concedidos de forma totalmente contrária ao artigo 36 da Lei de Resolução Fiscal. A situação se agrava, mais ainda, quando a publicação da situação fiscal inverídica se intensificou durante o período eleitoral, a fim de iludir o eleitorado. Nas palavras dos próprios elaboradores do pedido:

Tal fato, por si só, já fere a Lei de Responsabilidade Fiscal e constitui crime comum e de responsabilidade. No entanto, a situação se revelou ainda mais séria, pois, como se depreende dos itens em destaque, os débitos foram contabilizados pelos bancos, entretanto, não foram contabilizados pelo Tesouro Nacional, criando uma falsa sensação de hígidez nas contas públicas, fato que, como asseverado na denúncia ofertada em 1º. de Setembro do ano corrente, fora alardeado pela denunciada durante toda a campanha eleitoral.

Dilma ainda editou vários decretos que abriam créditos suplementares de valores extremamente elevados, sem a autorização do Congresso Nacional. O superávit primário previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias não estava sendo cumprido desde o ano de 2014, e, por óbvio, isso é de conhecimento da Presidente da República que, mesmo assim, expediu decretos sem autorização de forma reiterada no ano de 2015.

De acordo com a denúncia ofertada:

Além dos fatos já descritos na denúncia, a ata anexa traz à tona a questão referente à edição de vários decretos não numerados, abrindo créditos suplementares, ao que tudo indica, não autorizados pelo Congresso Nacional, fato grave, que também implica a prática de crime de responsabilidade.

Com efeito, consta que, no final de 2014, quatorze decretos não numerados foram editados, abrindo créditos suplementares de valores muito elevados, sem a autorização do Congresso Nacional.

As atitudes tomadas pela então Presidente da República, segundo o pedido de *Impeachment* que foi aceito, vão contra a probidade da administração e contra a Lei Orçamentária.

Muito além das denúncias oferecidas, o contexto político do Brasil envolvia outros protagonistas. Um deles era Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, investigado na Operação Lava Jato por supostamente receber propina da empresa estatal Petrobrás e de manter contas na Suíça. Diante da cena política que se vivenciava, surgiram “boatos” de que o Partido dos Trabalhadores (PT) e Eduardo Cunha tentavam acordos para encerrar o processo de investigação do deputado.

Em meio às acusações, a Presidente da República se pronunciou publicamente e negou qualquer tentativa de acordo com o deputado, seja para livrá-lo das acusações que sofria, seja para livrá-la do processo de impeachment. Tal declaração soou como um ataque ao deputado, que se declarou adversário do PT.

O pedido de *Impeachment* da Presidente da República foi aceito em 02 de dezembro de 2015, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha.

7.3 O processo de Impeachment e o afastamento da Presidente

Com o anúncio em 02 de dezembro de 2015 da aceitação do pedido de *Impeachment*, foi formada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para análise de sua admissibilidade. Durante a análise, por todo o país, ocorriam manifestações pró e contra o *Impeachment* da Presidente. De forma considerável, as manifestações pró-impeachment eram maiores, o que certamente influenciou nas decisões tomadas, além da mídia, que também teve um papel importante.

O parecer favorável ao impeachment apresentado por Jovair Arantes, parte da Comissão Especial do impeachment da Câmara dos Deputados, foi aprovado em 11 de abril de 2016, por 38 votos a favor e 27 votos contra.

Dessa forma, o processo seguiu para aprovação da Câmara dos Deputados a respeito de seu prosseguimento. Em data de 17 de abril de 2016, o plenário da Câmara dos Deputados aprova por 367 votos a favor o prosseguimento do processo de impeachment de Dilma Rousseff.

O parecer seguiu imediatamente para o Senado, que também formou uma comissão de admissibilidade. O relatório da comissão do Senado foi aprovado por 15 votos favoráveis e 05 contra. Em data de 12 de maio de 2016, o Senado aprovou a abertura do processo de impeachment, ocasião em que a Presidente da República foi afastada do cargo.

Em 31 de agosto de 2016, Dilma Rousseff, a primeira Presidente da República, perdeu seu cargo condenada por crime de responsabilidade. Ocorre que, a votação de seu impedimento teve um chamado “fatiamento da condenação”.

A votação para o impedimento de Dilma Rousseff foi dividida em duas partes: uma votação quanto ao impedimento em si e outra votação quanto à inabilitação para o exercício da função pública. O que mais gerou irresignação é que o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, estava presente em todo o julgamento no Senado, antes mesmo das fases previstas na Constituição, justamente para evitar quaisquer questionamentos jurídicos ou atos que não condissessem com procedimento adequado.

De qualquer forma, a ex-presidente foi condenada por crime de responsabilidade e penalizada apenas com “metade” da pena prevista na Constituição Federal, eis que a segunda parte da pena não lhe foi aplicada. De acordo com o fatiamento da condenação, Dilma Rousseff perdeu seu cargo, porém não ficou inabilitada para exercer funções públicas por oito anos, o que nos leva, novamente, à discussão se as penas previstas na Constituição Federal são independentes ou não.

8 CONCLUSÃO

Diante de todo o estudo apresentado nesta monografia, observando toda a história do instituto do impeachment, é possível observar que este é resultado de longa evolução, passando pela Inglaterra, sendo esculpido no sistema norte-americano, vez ou outra sendo esquecido, porém sempre voltando à tona quando se pretendia atingir os ocupantes dos mais altos cargos do Governo.

De fato, o instituto possuiu naturezas diversas nos principais ordenamentos, prevalecendo sua natureza política, envolvido por solenidades que o assemelham a um processo judicial, sendo garantidos todos os moldes do devido processo legal, mormente o contraditório e a ampla defesa.

Insta salientar que a denominação “crimes de responsabilidade” não possui qualquer caráter criminal, possuindo tal nomenclatura em razão da tradição vinda do Império, em que o instituto possuía natureza penal e as infrações tinham caráter delitivo. Porém, atualmente, trata-se de infrações políticas.

Mesmo diante de tantas discussões e debates ao longo dos anos, fato é que processo de impeachment é um instituto essencial à proteção da Constituição, possuindo caráter repressivo e preventivo, no sentido de impedir que os representantes do povo, característica da democracia, usurpem o poder que lhe foi conferido para alçar interesses próprios.

Ademais, conforme mencionado tratam-se de representantes do povo, sendo necessário frisar, portanto, que o poder emana do povo, é esse mesmo povo quem vai cobrá-lo, visto que ainda existe um espírito de cuidado, zelo e interesse pelo bem estar social, pela Constituição, pela República, e pelo respeito à brasilidade da nação.

Mesmo diante de suas muitas prerrogativas, imunidades e privilégios, devem os Chefes do Executivo respeitar os deveres que lhe são impostos pela Constituição Federal. Ocorre que a possibilidade de se cometer um crime de responsabilidade aumenta quando nos deparamos com a ganância e ambição, resultantes da ocupação deste grandioso cargo.

Muito se desacreditou na aplicação do instituto no Brasil, até pela “preguiça” e desinteresse que assolava a população. Os cidadãos não iam atrás de seus direitos e permaneciam inertes quanto aos mandos e desmandos de seus representantes. O Brasil atual vem, com força e determinação, e, principalmente,

pela facilitação trazida pelas redes sociais, cada vez mais cobrando seus governantes. Inseridos no contexto político, econômico e social do país, a população trouxe à tona, novamente, a utilização do instituto, diante do descontentamento com seus governantes.

Pelos casos concretos analisados neste trabalho, ocorridos no Brasil, percebe-se um tratamento diferenciado entre os dois casos, mormente quanto à aplicação da pena. Entendo que a discussão sobre a independência da pena prevista para o cometimento de crimes de responsabilidade já deveria estar pacificada, caso contrário, a própria Constituição Federal, em seu sentido literal, não utilizaria o “E” e sim “e/ou” ou apenas “ou”.

Para que se faça valer o objetivo do instituto do *Impeachment*, não se deve valer de tratamentos diferenciados quanto pessoas que ocuparam o mesmo cargo e que, insta salientar, é o mais alto do Poder Executivo.

De uma forma ou de outra, com a volta da utilização do instituto, e como objetivo do presente trabalho, temos que a importância do *Impeachment* pode até ter sido subestimada por alguns, porém, quando se trata de forma de punição contra quem ocupa um cargo de tamanha relevância, não há forma melhor para exercer a democracia.

Enquanto as pessoas continuarem com o ânimo, vontade, interesse pela política e de cobrar seus representantes, o ideal do *Impeachment* subsistirá. É claro que este deve ser aplicado igualmente para todos seus sujeitos passivos, sem distinção ou manobras que possam beneficiá-los, porém, não deixa de ser a melhor forma de destituir um governante no sistema democrático de direito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Felipe. **“Veja 8 razões a favor e contra o impeachment da presidente Dilma Rousseff”**. 02 de dezembro de 2015. UOL. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/listas/veja-argumentos-a-favor-e-contra-o-impeachment-de-dilma.htm>> Acesso em: 12 de outubro de 2016.

AZEVEDO, Reinaldo. **“A entrevista que Pedro concedeu à VEJA há 20 anos e que está na raiz do ódio que Fernando Collor tem da revista”**. 2012. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/a-entrevista-que-pedro-collor-concedeu-a-veja-ha-20-anos-e-que-esta-na-raiz-do-odio-que-ele-tem-da-revista/>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

BRASIL. Constituição (1824). **“Constituição Política do Império do Brasil”**. Rio de Janeiro, 1824. BRASIL.

BRASIL. Constituição (1891). **“Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição (1937). **“Constituição dos Estados Unidos do Brasil”**. Rio de Janeiro, 1937.

BRASIL. Constituição (1946). **“Constituição dos Estados Unidos do Brasil”**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. Constituição (1988). **“Constituição da República Federativa do Brasil”**. Brasília: Senado, 1988.

BRITTO, Carlos Ayres. **“Definições de crimes de responsabilidade do Presidente da República”**. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

BROSSAR, Paulo. **“O Impeachment”**. 1992. 3ª ed. Ampliada. São Paulo: Ed. Saraiva.

CAPELO, Rodrigo. **“O que diz o pedido de Hélio Bicudo para o impeachment da presidente Dilma Rousseff”**. 4 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2015/12/o-que-diz-o-pedido-de-helio-bicudo-para-o-impeachment-da-presidente-dilma-rousseff.html>>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

CARVALHO, Thiago. **“Procedimento nos crimes de responsabilidade e crimes comuns praticados pelo Presidente da República”**. 2015. Disponível em: <<http://thiogocarvalho93.jusbrasil.com.br/artigos/156543183/procedimento-no-crime-de-responsabilidade-e-crimes-comuns-praticados-pelo-presidente-da-republica>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

CEOLIN, Adriano. Portal IG Brasília. **“118 dias para a queda de Collor, os bastidores da CPI”**. 2012. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2012-05-27/118-dias-para-a-queda-de-collor-os-bastidores-da-cpi.html>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

D’AGOSTINO, Rosanne. **“Pedido de impeachment de Dilma: os argumentos ponto a ponto”**. 3 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/pedido-de-impeachment-de-dilma-os-argumentos-ponto-ponto.html>>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

DOWNES, Richard e Keith S. Rosenn. **“Corrupção e reforma política no Brasil. O impacto do impeachment de Collor”**. 2000. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **“Crimes de Responsabilidade: Do Impeachment”**. 1992. 1ªed. Rio de Janeiro: Ed. Freitas Bastos.

GARCIA, Gustavo. **“Processo de impeachment de Dilma chega à etapa final após 9 meses”**. 25 de agosto de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/processo-de-impeachment-de-dilma-chega-etapa-final-apos-9-meses.html>>. Acesso em: 12 de outubro de 2016.

HARADA, Kiyoshi. **“Crimes de responsabilidade e impeachment”**. 2015. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI229043,11049-Crimes+de+responsabilidade+e+impeachment>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016; **“Atentado à lei orçamentária e crime de responsabilidade”**. 2016. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/atentado-a-lei-orcamentaria-e-crime-de-responsabilidade-2/>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

LOPES, Bráulio. **“Crimes de Responsabilidade e Crimes Comuns do Presidente da República”**. 2010. Disponível em: <<https://direitocomcultura.wordpress.com/2010/02/23/crimes-de-responsabilidade-e-crimes-comuns-do-presidente-da-republica/>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016; **“Crimes de Responsabilidade e Crimes Comuns do Presidente da República - Parte 2”**. 2010. Disponível em: <<https://direitocomcultura.wordpress.com/2010/03/19/crimes-de-responsabilidade-e-crimes-comuns-do-presidente-da-republica-parte-2/>>. Acesso em 07 de outubro de 2016.

MELLO, Fernando Collor de. **“Fernando Collor – O Senador de Alagoas”**. 2014. Disponível em: <<http://www.fernandocollor.com.br/biografia/>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

PAULA, Mariana Valladão de. FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **“Do crime de responsabilidade cometido pelo presidente da república”**. Presidente Prudente, 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **“O primeiro impeachment”**. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/historia-1990.shtml>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

PORTAL DO PLANALTO. **“Biografia da ex-presidente Dilma Rousseff”**. 2016. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/presidenta/biografia>>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

PINTO, Tales Dos Santos. **“Eleições e a importância do voto”**; Brasil Escola. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/politica/importancia-voto.htm>>. Acesso em: 07 de outubro de 2016.

RICCITELLI, Antonio. **“Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?”**. 2006. Barueri: Ed. Minha Editora.

TEMER, Michel. **“Elementos de direito constitucional”**. 17. ed., rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

TOLOMEI, Fernando Soares. FACULDADES INTEGRADAS “ANTONIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”. **“Do julgamento do Presidente da República por Crimes de Responsabilidade”**. Presidente Prudente, 2010.

UOL. Com Folha de São Paulo e El País. **“Biografias. Dilma Rousseff”**. 2013. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/dilma-rousseff.htm>>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

UOL. **“A íntegra do pedido de impeachment de Dilma apoiado pela oposição”**. Congresso em foco, 2015. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>>. Acesso em: 10 de outubro de 2016.

VEJA. **“O PC é o testa-de-ferro do Fernando”**. 1992. São Paulo: Editora Abril. Disponível em:

<http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/180902/entrevista_pedro_collor.html>.
Acesso em: 07 de outubro de 2016.

WIKIPÉDIA. “**Processo de impeachment de Dilma Rousseff**”. 2016. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Processo_de_impeachment_de_Dilma_Rousseff>.
Acesso em: 10 de outubro de 2016.