



PROCESSO DE IMPEACHMENT: JULGAMENTO POLÍTICO E/OU JURIDICO?

IMPEACHMENT PROCESS: POLITICAL JUDGMENT AND/OR LEGAL?

Larissa Povidako¹, Francine Delfino Gomes²

RESUMO

No presente artigo foi analisado o processo de *impeachment* previsto na Constituição Federal de 1988 e aprofundada na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. A metodologia se desenvolveu por meio de pesquisas documentais, empíricas e bibliográficas. Foram consideradas as divergências atuais que tangem o processo de impedimento. O estudo pretende se aprofundar sobre questões que envolvem o dispositivo legal, como a discussão acerca do juízo do *impeachment* ser político ou jurídico, e sua utilização no nosso ordenamento; a origem histórica, o rito e os casos de impeachment de Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

PALAVRAS-CHAVE: Impeachment. Político-administrativo.

ABSTRACT

In this article, the process of impeachment provided for in the Federal Constitution of 1988 and in depth in Law no. 1,079 of April 10, 1950 was analyzed. The methodology developed through documentary, empirical and bibliographical research. We considered the current differences that affect the process of impediment. The study intends to delve into issues involving the legal provision, such as the discussion about the impeachment judgment be political or legal, and its use in our law; the historical origin, the rite and the cases of impeachment of Fernando Collor de Mello and Dilma Rousseff.

KEYWORDS: *Impeachment. Political-administrative.*

¹ Aluna do Curso de Direito da Universidade UNG

² Orientadora, Professora, Mestra Francine Delfino Gomes do Curso de Direito da Universidade UNG



INTRODUÇÃO

Está em estudo o instituto do *impeachment*, que ressurgiu com a atual situação política do país, com o caso da ex-presidente Dilma Rousseff e a incerteza causada com esse rito pouco utilizado, na nossa ainda nova democracia.

Cogita-se se este estaria ferindo o Estado Democrático de Direito. O presente artigo tem como objetivo apresentar sua origem, evolução, descrever seu procedimento, para elucidar dúvidas de sua natureza político-administrativa.

BREVE HISTÓRIA DO IMPEACHMENT

Impeachment tem origem na Inglaterra medieval, e pode ser traduzido como “impedimento”. Inicialmente, constituía este, um processo político-criminal, que punia nobres, atendendo ao clamor público. O *impeachment* tinha caráter judicial, baseava-se em crime e tinha como objetivo principal a deposição da autoridade condenada, porém, por sua natureza criminal, instituía também penas, que variavam desde castigos físicos, até o pagamento de multas.

O instituto fora posteriormente recepcionado nos Estados Unidos com diversas alterações, sendo este instituído em caráter político, tendo como penalizações a perda de direitos políticos e cargos públicos.

Conforme Paulo Brossard (BROSSARD, 1965, p. 21) “Na Inglaterra o impeachment atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça”.

O *impeachment* inglês, antes com jurisdição plena, evoluiu, perdendo seu caráter criminal inicial, tornando-se totalmente um processo com resultados políticos. Com o nascimento da Constituição americana, o instituto se fixou como um processo exclusivamente político, prevendo que apenas alguns cargos públicos estariam sobre a égide do instituto, e as sanções seriam apenas políticas.

Nos Estados Unidos a finalidade do impeachment foi aprimorar a separação dos poderes, vinculando-o ao mecanismo dos “freios e contrapesos”,

desse modo, fora imprescindível a descriminalização do instituto.

ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O instituto foi introduzido no nosso ordenamento na Constituição de 1891, a época do Brasil República o impeachment brasileiro trouxe características que o identificam com o atual modelo, predominando o entendimento do instituto sendo um procedimento de natureza política, que objetiva a proteção da coisa pública.

Em defesa da tese política versa Paulo Brossard:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos.³

Aduz ainda:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito”.⁴

Nota-se que o impeachment é uma ferramenta que limita os poderes dos membros que fazem parte do Poder Executivo e na mesma linha de raciocínio, ao procurar responder questões sobre qual é a predominância, política ou jurídica, define José Cretella Júnior e Neto:

³ (PINTO, P. B. S. Op. cit., p.76.)

⁴ (BROSSARD, 1965, p. 74).



Tem o impeachment, atualmente, características predominantemente políticas, pois objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é também, julgado segundo critérios políticos, embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório; não deve ser esquecida, no entanto, uma faceta administrativa do instituto, já que funciona como defesa da pessoa jurídica de Direito Público político contra o *improbis administrator*.⁵

Por se tratar de um julgamento político, era natural que a competência para tanto fosse delegada a uma corporação política.

No entender de Carlos Maximiliano (MAXIMILIANO. C. Op. cit., p.259.) a instituição política que reunia as condições necessárias de imparcialidade, integridade, inteligência e independência para executar a função julgadora era o Senado. A imparcialidade é a primeira qualidade que deve orientar dois terços dos membros de uma câmara que não representam as paixões, nem as correntes partidárias dominantes na outra, eleitas em épocas distintas.

A independência, segundo Maximiliano, é item imprescindível para atendimento ao princípio da justiça, que claramente identifica a distinção entre as câmaras quanto às funções de acusação e julgamento. Com esse sistema o legislador tentou garantir os sistemas de pesos e contrapesos da nossa constituição.

As regras que versam sobre a responsabilização do Presidente da República estão previstas nos artigos 85 e 86 da Carta Magna, que preleciona em seu § único: "Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento". A lei *in casu* é a Lei nº 1.079 de 1950, que foi recepcionada pela Constituição de 88, porém em sua essência, converge com os princípios constitucionais que consideram crimes os atos incompatíveis com exercício honroso do cargo de Presidente da República.

O impeachment pode ser interposto por qualquer cidadão (pessoa investida de direitos políticos na forma da Lei). Este procedimento é bifásico, cons-
5 (CRETELLA JÚNIOR. J. 1.000 perguntas e respostas de direito constitucional. 1999, p. 106.)

tituindo o Juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados (Tribunal de Pronúncia) e posteriormente o julgamento pelo Senado Federal sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (Tribunal de Julgamento).

PROCEDIMENTO NA CÂMARA DE DEPUTADOS

O processo de cassação de mandato tem início na Câmara dos Deputados, o objeto de análise será a observação da conveniência político-social do Presidente da República. Não será objeto de análise se houve ou não crime de responsabilidade, pois tal competência é do Senado Federal. Apreciado, a Câmara irá declarar a procedência ou improcedência da acusação.

A acusação deve ser recebida pelo Presidente da Câmara, que realizará análise preliminar, e despachará para uma comissão especial, que irá fornecer parecer acerca da acusação, que deverá observar os 2 (dois) requisitos de admissibilidade: 1) ser ou não a denúncia objeto de deliberação e 2) proceder, ou não, a acusação da denúncia.

O parecer deverá ser lido em Plenário, para que os mesmos os deputados federais possam votar a admissão ou não da acusação. O quórum necessário para instaurar o processo é de maioria qualificada, ou seja, de 2/3 da Câmara de Deputados.

Por fim, depois de expedido o parecer da Comissão Especial, admitido por 2/3 da Câmara, o processo será encaminhado ao Senado Federal.

PROCEDIMENTO NO SENADO FEDERAL

Recebida a acusação no Senado Federal, será instaurado o processo contra o Presidente da República, para exame de infração político-administrativa, convergente ao crime de responsabilidade elencado na Lei Federal e na Carta Magna.

Uma vez admitido o documento de impeachment, este será lido no expediente da próxima sessão, e na mesma, será eleita comissão, que será constituída por ¼ da composição do Senado, obedecendo a proporcionalidade da Casa.

Definido tais parâmetros, o Senado Federal torna-se um Tribunal Político de colegiado heterogê-



neo, que será presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Estabelecido o processo, o Presidente da República fica sobrestado de suas funções por 180 dias, não prorrogáveis. Caso não seja concluso o julgamento nesse lapso temporal, deve o Presidente retornar às suas funções, sem detrimento ao processo.

Para que haja a condenação será necessário, que 2/3 dos senadores votem em prol da penalidade.

Nesse âmbito podemos afirmar que, em suma, o impeachment é um julgamento político com procedimento jurídico que guarda rito semelhante ao reservado ao Júri Popular, visando uma punição administrativa.

CASOS DE IMPEACHMENT NO BRASIL

O povo brasileiro testemunhou alguns processos de impeachment com a factual cassação do mandato de representante público. Os mais emblemáticos fora sem dúvida o do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello e da ex-presidente Dilma Rousseff.

Há uma série de semelhanças entre os dois casos, visto que os mandatos estavam sob sérias e profusas denúncias de corrupção e crime de responsabilidade fiscal, porém, enquanto o processo de Dilma Rousseff foi encabeçado pela oposição e pairava dúvidas acerca se a então presidente tinha cometido crime de responsabilidade, o processo de Fernando Collor foi deflagrado por organizações da sociedade civil, nesse caso as pessoas tinham certeza que o ex-presidente havia cometido crime.

Collor, foi acusado de cometer atos de corrupção, tais como financiamento irregular de campanha, desvio de dinheiro, entre outros, tais crimes são classificados como “ação individual, não propriamente como presidente”, embora, logicamente, tenha afetado a função no cargo, ainda pairava sobre ele o descontentamento da população, graças a alta da inflação estabelecida pelo famigerado Plano Collor.

Por fim, fora apresentado pedido de impeachment em desfavor do 32º Presidente do Brasil, sob o protocolo SF DIV 12/1992, que teve como resultado o seguinte:

RESOLUÇÃO Nº 101, DE 1992
Dispõe sobre sanções no Processo de "Impeachment" contra o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, e dá outras providências.

O SENADO FEDERAL resolve:
Art. 1º. É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Affonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.

Art. 2º. É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

Art. 3º. Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta ao Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Art. 4º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Senado Federal, 30 de dezembro de 1992.
SENADOR MAURO BENEVIDES Presidente⁶

Observe que para tentar desvencilhar-se do processo, o então Presidente renunciou ao cargo, porém, dispõe o artigo 15 da lei nº 1.079/50 que “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Entretanto o STF, ao examinar mandado de segurança impetrado por Collor, decidiu por maioria dos votos, que “a renúncia ao cargo não extingue o processo já instaurado (MS 21.689-1)”.

No caso de Dilma Rousseff, os “atos de gestão são mais caracterizados”, visto que ela fora denunciada e condenada por crime de responsabilidade

⁶ Resolução nº 101, de 1992. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1992/resolucao-101-30-dezembro-1992-480215-publicacaooriginal-1-pl.html>>.



fiscal (DCR nº 1/2015), por ter editado decretos, liberando crédito extraordinário, manobra apelidada de “pedaladas fiscais”. Essa manobra foi reprovada pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

Durante todo o processo e mesmo após, houveram várias irrisignações ao resultado obtido, visto que há discussões sobre se a ex-presidente infringiu a lei de responsabilidade fiscal, pois, alega-se que seus atos tinham fundamento em leis que regulamentam os benefícios sociais, e fazem previsão da antecipação de crédito pelos bancos, vejamos o que diz o artigo 9 da lei 7.998/90:

“Art. 9 ° -A. O abono será pago pelo Banco do Brasil S.A. e pela Caixa Econômica Federal mediante: (Incluído pela Medida Provisória nº 665, de 2014)

I - depósito em nome do trabalhador; (Incluído pela Medida Provisória nº 665, de 2014)

II - saque em espécie; ou (Incluído pela Medida Provisória nº 665, de 2014)

III - folha de salários. (Incluído pela Medida Provisória nº 665, de 2014)

§ 1 ° Ao Banco do Brasil S.A. caberá o pagamento aos servidores e empregados dos contribuintes mencionados no art. 14 do Decreto-Lei n ° 2.052, de 3 de agosto de 1983, e à Caixa Econômica Federal, aos empregados dos contribuintes a que se refere o art. 15 do mesmo Decreto-Lei. (Incluído pela Medida Provisória nº 665, de 2014)⁷

§ 2 ° As instituições financeiras pagadoras manterão em seu poder, à disposição das autoridades fazendárias, por processo que possibilite a sua imediata recuperação, os comprovantes de pagamentos efetuados. (Incluído pela Medida Provisória nº 665, de 2014)”

Observa-se no trecho em destaque, que o texto foi editado por Decreto Presidencial, fazendo com que o mesmo, entre em choque com lei 1.079/50,

⁷ Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm >. Acesso em: 20 novembro. 2018

considerando o conflito a estes, responde Norberto Bobbio (2001) para a solução de choque entre duas regras, observa-se o critério de cronologia e especialidade. As leis que regulam os benefícios sociais são mais recentes, porém a LRF, que é mais antiga prevalece sob, pelo critério de especialidade.

Findado os trâmites do processo de impeachment de Dilma com sentença condenatória em desfavor da presidente, o presidente do Supremo Tribunal Federal, aceitou requerimento elaborado pelo partido dos trabalhadores, que solicitava votações separadas para as penalidades da condenação do impeachment.

Assim, a votação sobre a perda do mandato foi desfavorável à Dilma, já que 61 senadores votaram a favor da perda. Já a segunda votação favoreceu-a: 42 senadores optaram por não deixar Dilma inabilitada para o exercício de funções públicas, contra 36 que se opuseram.

Tendo dissociado as penas impostas a ex-presidente, mais debates foram gerados, pois os doutrinadores entendem que trata-se de uma única pena, decorrente de um único crime, não há de se falar aqui em concurso de crimes, os fatos julgados eram crimes de responsabilidade, e caracterizado o crime é decorrência lógica a aplicação da punibilidade àquela conduta.

CONCLUSÃO

A democracia conjectura estabilidade de poderes, probidade e moralidade na Administração pública, atributos de construção e sustento de uma ordem justa e equilibrada.

Através desse artigo pode-se compreender que o Impeachment envolve a privação dos direitos políticos do indivíduo que ocupa o cargo de governante, instituto de garantia da probidade administrativa.

Há um contínuo debate pensamento jurídico e político brasileiro, renovado pelos acontecimentos recentes, acerca da natureza jurídica do instituto, que provou-se ser um instrumento político garantidor da democracia. O deslinde do caso Rouseff, fez refletir que tal instituto deve ser atualizado de modo dirimir possíveis interpretações equivocadas, fortalecendo os sistemas político e jurídico de nossa Nação.



REFERÊNCIAS

CRETELLA JÚNIOR, J. **1.000 perguntas e respostas de direito constitucional**. 1999.

BARBOSA, Rui. A Imprensa e o dever da verdade. *In: Discursos, orações e conferências*. Vol. I. São Paulo: Livraria editora Iracema.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. Porto Alegre: Globo, 1965.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 novembro 2018.

Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 20 novembro 2018.

Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7998.htm>. Acesso em: 20 novembro 2018

MAXIMILIANO, C. Op. cit., p.259.

Processo de Impeachment de Dilma Rouseff. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma>>. Acesso em: 18 novembro 2018.

Resolução nº 101, de 1992. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1992/resolucao-101-30-dezembro-1992-480215-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 18 novembro 2018.