

**FACULDADE DO INSTITUTO BRASIL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA- FIBRA  
CURSO DE DIREITO**

**KERLA VIEIRA SILVA**

**O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**ANÁPOLIS**

**2016**

**FACULDADE DO INSTITUTO BRASIL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA- FIBRA**

KERLA VIEIRA SILVA

**O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da Faculdade Fibras como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Esp. Márcia Beatriz Dias dos Santos.

ANÁPOLIS

2016

**FACULDADE DO INSTITUTO BRASIL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA- FIBRA**

KERLA VIEIRA SILVA

**O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* CONTRA O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Banca Examinadora

---

Orientador (a)

---

Professor (a)

---

Professor (a)

ANÁPOLIS \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ DE 2016

NOTA \_\_\_\_\_

ANÁPOLIS

2016

## DEDICATÓRIA

*Dedico esse presente trabalho primeiramente a Deus pela oportunidade de vida, por ter guiado meus passos no decorrer desses anos de curso.*

*A minha mãe já falecida Maria das Graças Vieira Silva que foi minha incentivadora a começar esse curso e correr atrás dos meus objetivos, lutar mesmo com tanta dificuldade contra todos os obstáculos que tive, sendo que o mais difícil foi perdê-la e mesmo assim encontrar forças para continuar.*

*Ao meu pai também falecido Lourival Alves da Silva que me ensinou mesmo na sua distância que a vida depende exclusivamente de nosso esforço, que o sucesso é determinado pela quantidade de honra e valor que você coloca no seu esforço.*

*Ao meu irmão Kerly Vieira Silva também falecido durante o curso que com tanta tristeza em perdê-los, percebi que a vida pode nos surpreender a cada dia, que podemos fazer melhor, sermos melhores e acreditarmos que só nos podemos mudar a nossa vida, com nossa luta de acreditar em sonhos e seguir a vida com garra, força, fé e foco.*

*Ao meu companheiro Helton Ferreira Vilarinho que esteve comigo nos últimos quatro anos acompanhando todo esse percurso com muita paciência e me apoiando nas horas mais difíceis.*

*Aos meus filhos João Guilherme Silva Heluy e Andrey Silva Chagas.*

*Amo vocês!*

## AGRADECIMENTO

*Meus sinceros agradecimentos, a todos que participaram direta ou indiretamente para que meu trabalho pudesse ser concluído. Primeiramente agradeço a Deus por me conceder o dom da vida, e permitir que pudesse estudar e concluir uma faculdade, dando-me força, coragem e conforto nas horas difíceis e de desespero. Agradeço aos meus filhos João Guilherme Silva Heluy e Andrey Silva Chagas, pela paciência e entendimento durante esses anos pela minha ausência. Agradeço a todos os professores e minha orientadora professora Márcia Beatriz Dias dos Santos, pela dedicação em seu Trabalho durante todo esse percurso.*

## EPÍGRAFE

*“De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.”*

*RuyBarbosa.*

## RESUMO

O propósito do presente trabalho é analisar o processo jurídico de *impeachment* demonstrando a sua importância e aplicação no ordenamento jurídico, através dos crimes de improbidade e responsabilidade (Lei 1079/50) apontando os crimes acerca da moralidade mediante atos políticos cometidos no desempenho de sua função, conseqüentemente discorrer sobre sua repercussão moral na esfera social e conseqüências jurídicas onde dispõe que crimes cometidos pelo presidente podem ensejar o processo de *impeachment* de seu mandato. O estudo abarcou uma análise completa do instituto como configurado no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como escopo o Presidente da República, e a Lei de 10 de abril de 1979. Concluindo que um procedimento que se denomina jurídico, como o *Impeachment* está muito mais permeado pelo viés político.

**Palavras-chave:** *Impeachment*, Crime de Responsabilidade; Presidente da República.

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the legal process of impeachment demonstrating its importance and application in the legal system, through crimes of improbity and responsibility (Law 1079/50) pointing out crimes about morality through political acts committed in the performance of their function , Consequently to speak about its moral repercussion in the social sphere and legal consequences where it establishes that crimes committed by the president can lead to the process of impeachment of its mandate. The study covered a complete analysis of the institute as configured in the Brazilian legal system, with the President of the Republic as its scope, and the Law of April 10, 1,079. Concludingthat a procedure that is called legal,such as impeachment is much more permeated by political bias.

Keywords: *Impeachment*; Responsibility Crime; President.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>I CAPÍTULO 1 - DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b> .....	13
1.1 Conceito.....	13
1.2 Das atribuições do chefe do poder executivo.....	14
1.3 Presidentes enquanto chefe de governo e chefe de Estado.....	16
1.4 A importância do presidente na república e do executivo no cenário social..	17
1.5 Responsabilidades <i>Propter Officio</i> .....	19
<b>II CAPÍTULO 2 - DOS ATOS DE DESONESTIDADE QUE ENSEJAM A RESPONSABILIDADE DO AGENTE</b> .....	23
2.1 Princípio da moralidade.....	23
2.2 Da subversão de valores morais e éticos na atuação administrativa.....	24
2.3 Dos atos de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade..	27
2.4 Prerrogativas e imunidades do Presidente da República.....	31
<b>III CAPÍTULO 3 - DO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i></b> .....	37
3.1 <i>Impeachment</i> e direito comparado.....	37
3.1.1 <i>Impeachment</i> da Inglaterra.....	38
3.1.2 <i>Impeachment</i> Norte Americano.....	42
3.1.3 <i>Impeachment</i> Francês.....	44
3.1.4 <i>Impeachment</i> Italiano.....	45
3.1.5 <i>Impeachment</i> Argentino.....	47
3.2 <i>Impeachments</i> no direito brasileiro.....	48
3.2.1 Natureza jurídica do <i>Impeachment</i> .....	51
3.2.2 Natureza política do <i>Impeachment</i> .....	52
3.2.3 Natureza penal do <i>Impeachment</i> .....	54
3.3 Cabimento e Desenvolvimentos do processo de <i>Impeachment</i> .....	57
3.4 Consequências Jurídicas e impedimento do Presidente da República.....	63
3.5 Imposições de Punibilidade.....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	70
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	72

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo analisar o processo de *Impeachment* e sua aplicabilidade ao Presidente da República através dos crimes de reponsabilidade e moralidade disposto na Lei 1.079 de 10 de abril de 1950, e na Constituição Federal de 1988. O processo de *Impeachment* é bastante pertinente ao momento político em que vivemos, pois o Presidente da República mesmo diante de suas atribuições e imunidades cometendo ele crime de responsabilidades estará sujeito ao processo de *Impeachment*.

A finalidade didática do trabalho é analisar, com base na legislação, jurisprudência e doutrina, os meios e os fins alcançáveis e alcançados pelo processamento do *Impeachment* quando aplicável ao Presidente da República. O trabalho é dividido em três partes. No primeiro capítulo analisaremos as atribuições específicas do Presidente da República, suas funções enquanto Chefe de Governo e Chefe de Estado, sua importância dentro do cenário social, e por fim sua responsabilidade relacionada ao tema Imunidade Parlamentar expressada como pratica *in officio e propter officium*.

No Segundo Capítulo far-se-á uma explicação sobre os atos de desonestidade do chefe do executivo dentro de um estudo de valores morais e éticos que ensejam crimes de responsabilidade, demonstrando que quanto mais importante o cargo político maior a probabilidade de o empossado aproveitar-se de tal situação para cometer algum crime, e poderá cometer mais precisamente os atos de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade em que o presidente é submetido ao *Impeachment*.

O presente estudo utilizando-se de bibliografias adequadas questiona os crimes de responsabilidade tendo em vista à amplitude da abrangência e da característica constitucional atribuída ao *Impeachment*, definir a expressão *crimes de responsabilidade*, a relação do instituto do *Impeachment* com o sistema de governo adotado na República Federativa do Brasil, e por fim as imunidades e prerrogativas que provêm deste importante cargo político.

Na terceira e última parte, no terceiro capítulo a presente pesquisa vem esclarecer as características processuais do Instituto do *Impeachment* desde a sua

origem com várias posições doutrinárias, no desenvolvimento do estudo da evolução histórica do sistema constitucional brasileiro e Direito Comparado, considerando aspectos como a comparação do *Impeachment* e mostrando a importância do instituto do *Impeachment* como uma necessidade da vida política atual. O *Impeachment* mostra-se, assim, um instrumento de grande importância no controle parlamentar, apto a inibir, principalmente, desmandos, abusos de poder e desonestidades.

A relação do Instituto do *Impeachment* com o sistema de governo adotado na República Federativa do Brasil analisa o Instituto do *Impeachment*, em face das garantias fundamentais pautadas na Constituição, evidenciando a necessidade da ampla defesa e do contraditório.

A presente pesquisa explana e conceitua o processo de *Impeachment* demonstrando seus objetivos, sua classificação e os limites de sua aplicabilidade. O estudo mostra também, a necessidade de se cogitar o *Impeachment* em face da realidade política brasileira, lembrando a utilização desse Instituto na destituição de um então Presidente da República e a eventual possibilidade de nova utilização desse Instituto Jurídico.

É neste intuito que se buscará o entendimento das fases deste processo, o seu cabimento e desenvolvimento, sua natureza jurídica, política, sua consequência jurídica tendo como punibilidade a perda do cargo e a inabilitação por oito anos como dispõe a Constituição Federal de 1988.

Para a realização desse trabalho monográfico foi feito um levantamento de bibliografia científica sobre a temática desenvolvida, essa busca se deu por meio de livros, artigos científicos, doutrinas, jurisprudência relevantes, sendo utilizado ainda por método de compilação.

## **CAPITULO 1-DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

### **1.1 Conceito**

O Presidente da República é considerado autoridade máxima de um estado cujo sistema de governo é o presidencialismo, eleito pelo voto direto, sendo o representante do povo no âmbito federal. O seu mandato tem duração de quatro anos, podendo se estender por mais quatro anos, através de novas eleições.

Segundo Moraes (2014) O Chefe do Poder Executivo, autoridade máxima de um Estado soberano, o Presidente da República tem supremacia de governar, administrar o Estado com delegação de poderes superiores atribuídos a ele, a responsabilidade para governar uma nação. O Presidente da República é a autoridade suprema do Estado, que coordena atividades de grau superior dirigindo a política interna e externa, também orientando a política legislativa de interesse nacional com a suprema administração do país, encarregando-se de executar e regulamentar as leis governamentais, exercendo o poder executivo, auxiliado pelos Ministros de Estado.

A chefia do poder executivo foi confiada pela Constituição Federal ao Presidente da República, a quem compete seu exercício auxiliado pelos Ministros do Estado, compreendendo, ainda, o braço civil da administração (burocracia) e o militar (Forças Armadas), consagrado mais uma vez o presidencialismo, concentrando na figura de uma única pessoa a chefia dos negócios do Estado e do Governo. (MORAIS, 2014, p. 488).

Assim o presidente como o representante máximo do poder executivo assume três funções pertinentes como à chefia do estado, onde representa o Estado no âmbito do direito público internacional, a chefia do governo representando a União no âmbito interno e administração da coisa pública auxiliados por seus ministros.

Reza o artigo 76 da Constituição Federal de 1988: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”. Analisando a lei Maior percebe-se que a mesma não define o que é o Poder Executivo, não descreve conceitos e sim apenas explica por quem é exercida tal função.

Para Bullos, (2014) o Presidente da República surgiu como personagem principal do presidencialismo com a Constituição Norte Americana de 1787

influenciada pela teoria de poderes de Montesquieu, no Brasil o regime presidencialista de governo se iniciou com a primeira Constituição Republicana de 1891 por influência de Ruy Barbosa permanecendo até hoje.

A expressão Poder Executivo é de conteúdo incerto. Em nossa Constituição, ora exprime a função ora o órgão (cargo e ocupante). Seu conteúdo envolve poderes, faculdades e prerrogativas da mais variada natureza. Pode dizer-se, de modo geral, que se trata de órgão constitucional (supremo) que tem por função a prática de atos de chefia de estado, de governo e de administração. (SILVA, 2008, p. 542).

No entendimento de Bastos (2014) no Brasil o Presidente da República auxiliado por ministros de Estado caracteriza o sistema presidencialista, onde o Presidente da República é conjuntamente chefe de estado e de Governo, deixando claro sua autoridade de atividades de uma e de outra categoria, evidenciando sua incontestável liderança política que lhe compete, com o auxílio de Ministros do Estado à direção superior e administração federal.

Os Ministros, no nosso sistema presidencialista, são meros auxiliares do Presidente, por ele nomeados e demissíveis *ad nutum*, responsáveis pela direção da parcela da Administração Federal colocada sob sua competência. (BASTOS, 2001 p.383)

Dispõe a Constituição em seu art.77 §2º Para que o candidato alcance o cargo de Presidente da República terá de obter a maioria absoluta dos votos. Isto não ocorrendo, far-se-á nova eleição, onde os dois candidatos mais votados no primeiro escrutínio concorrerão, num segundo turno, considerando-se eleito aquele que tiver a maioria dos votos válidos. Contudo o Presidente da República representa o país com prerrogativas e imunidades que sua posição impar possui, diante do seu poder assim atribuído, eleito pelo povo e confiado a ele toda a responsabilidade política do poder legislativo, podendo ser julgado por crimes de responsabilidade em casos extremos como o *impeachment*. (Brasil, Constituição Federal, 1988 art.77§2º).

#### 1.1 Das Atribuições do Chefe do Poder Executivo.

O Presidente da República como autoridade máxima de uma nação, eleito pelo voto direto, representante do povo no âmbito federal, tem suas regalias, prerrogativas e atribuições.

No art. 84 da Constituição Federal de 1988 estão previstas ao Presidente da República competências privativas, tanto de natureza de Chefe de Estado como de Chefe de Governo, o rol do artigo 84 é meramente exemplificativo, conforme seu

inciso XXVII compete privativamente ao Presidente da República exercer não só as atribuições definidas nos incisos precedentes como outras previstas na CF/88. (Brasil, constituição federal art.77§2º).

Vale ressaltar que o Presidente possui mandato de quatro (4) anos, tendo início em 1º (primeiro) de janeiro do ano seguinte ao de sua eleição. O artigo 84 da Constituição Federal de 1988 enumera as competências privativas do Presidente da República que se conclui, tanto sobre a natureza de chefe de Estado, onde ele representa a República Federativa do Brasil nas relações internacionais e, internamente, nas hipóteses dos incisos VII, VIII, e XIX do mesmo dispositivo, em que ele representa a unidade do Estado brasileiro.

As atribuições privativas do Presidente da República encontram-se demarcadas no art.84, I a XXVII da Carta Maior. Tais competências partem do princípio de que no Brasil existe concentração de funções, pois o Presidencialismo brasileiro é do tipo monocrático, em que o Chefe do Executivo desempenha ao mesmo tempo a chefia do Estado e a chefia do governo. (BULLOS, 2014, p.1252).

Lenza (2014) aponta uma característica muito importante acerca do Poder Executivo, de acordo com o artigo 80 da Constituição Federal, serão sucessivamente chamados para o exercício de todos os atos inerentes à função de Presidente da República, atuando como se o fosse e, por conseguinte, com todas as atribuições do artigo 84 da Constituição Federal, caso haja impedimento do exercício do Presidente da República, o Vice-Presidente, eleito conjuntamente e em chapa única com aquele, e estando o Vice-Presidente também impedido, assumirão na seguinte ordem o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e, por fim, o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A Presidência da República pode ser ocupada apenas por brasileiros natos, com idade mínima de 35 anos, filiados a partidos políticos e em dia com suas obrigações eleitorais. Para assumir o cargo, o candidato precisa ser escolhido democraticamente por meio de eleições diretas, obtendo maioria absoluta dos votos. O mandato de Presidente da República tem duração de quatro anos, sendo permitida reeleição consecutiva uma única vez. (PORTAL, BRASIL, 2012, <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atribuicoespresidenciais>).

Nas acepções de Moraes, (2014) em relação ao poder regulamentador do Presidente na Constituição inserido no artigo 84, inciso IV, prevê que compete privativamente expedir decretos e regulamentos para executar as leis, esses regulamentos são normas expedidas privativamente pelo Presidente da República

com finalidade de principalmente facilitar a execução das leis, afastando eventuais obstáculos práticos que podem surgir em sua aplicação e se conquistam por meio de decreto.

Embora o Poder Executivo sancione leis elaboradas pelo Poder Legislativo, o Presidente pode iniciar o processo legislativo. A Constituição permite que ele adote medidas provisórias em caso de relevância e urgência, proponha emendas à Constituição, projetos de leis complementares e ordinários ou, ainda, leis delegadas (em que o Congresso autoriza o Presidente a legislar). Ele possui ainda o direito de rejeitar ou sancionar matérias aprovadas no Congresso, expedir decretos e vetar projetos de lei. (PORTAL, BRASIL, 2012, <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/05/atribuicoespresidenciais>).

A Constituição Federal de 1988 estabelece ainda quais são as atribuições do Presidente, comandar as Forças Armadas, nomear os Comandantes da Aeronáutica, Exército e Marinha; convocar e presidir o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional; nomear os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República, o presidente e diretores do Banco Central, após aprovação pelo Senado Federal; nomear os Ministros do Tribunal de Contas da União e o Advogado-Geral da União; além de extinguir funções. (Brasil, Constituição Federal, 1988).

### 1.3 Presidentes Enquanto Chefe de Governo e Chefe de Estado.

O Presidente da República é a única pessoa que pode exercer as funções de chefe de estado e chefe de governo acumulando assim uma amplitude de atribuições que lhe confere a Constituição Federal tanto nas relações internacionais como no plano da administração federal.

Como relata Bullos, a Constituição consagra um poder executivo único ao Presidente da República e este vem a ter o auxílio dos ministros e Estados para exercer as funções de chefe de estado e funções de chefe de governo. O Presidente representando a república como um todo e exercendo seu poder tanto internamente, como internacionalmente, agindo com soberania nacional, ou seja, uma função longa de soberania de Estado Federal.

No posto do chefe de governo, incube ao presidente gerenciar os negócios internos do Estado Federal, administrando, internamente, os órgãos que lhes encontram vinculados, com vistas à eliminação de problemas permanentes e conjunturais. Aqui ele é o comandante supremo das Forças Armadas, título que não tem nada de honorífico,

cumprindo-lhe dirigir as atividades do Exército, da Marinha, e da Aeronáutica. Mas na chefia de governo também lhe é conferida atribuição de natureza política, por meio de participação no processo legislativo. (BULLOS,2014 p.1245).

Assim o presidente é o maior representante do Estado incorporado como representante de sua nação como também para o mundo, conciliando as funções de representante, tanto internamente como externamente.

Em se tratando de chefia de estado, há vários cargos que são representados pelo presidente, dependendo do tipo de regime político adotado. Em uma democracia onde o regime é o Presidencialismo, o Presidente é o governante supremo. Neste caso, o posto político é resultado da autoridade superior dentro do Poder Executivo, o que concilia as funções de chefe de estado e chefe de governo. (GASPARETO, 2016 [www.infoescola.com/formas-de-governo/presidente/](http://www.infoescola.com/formas-de-governo/presidente/)).

Segundo Ferreira, (2001) Verifica-se no poder executivo a existência de duas funções primordiais, quais sejam a de chefe de governo e chefe de estado. Nesse contexto constitucional adotando o presidencialismo e afirmando a junção das funções do chefe de governo e chefe de estado a serem executados pelo Presidente da República.

A acumulação destas funções revela que o legislador constituinte adotou o sistema presidencialista de governo, que difere do parlamentarista. Neste a função de chefe de Estado é exercida pelo presidente ou Monarca e a de chefe de Governo, pelo primeiro ministro que chefia o gabinete. (FERREIRA; GONÇALVES, 2001 p.464).

Por fim, Ferreira (2001) aponta que assim como Chefe de Estado o Presidente representa nas relações internacionais, realizar efetivamente a unidade interna do Estado. Como chefe de governo sua função corresponde à representação interna, tanto na gerência de natureza política como na natureza extremamente administrativa. Assim o chefe do governo exercerá sua capacidade de liderança tanto na política nacional quanto pelas decisões gerais e pela direção da máquina administrativa.

#### 1.4 A Importância do Presidente na República e do Executivo no Cenário Social.

No entendimento de Silva (2008) o Presidente da República enquanto representante máximo do poder executivo tem a função de administrar, governar uma nação com a responsabilidade dada a ele para conduzir o país de forma a melhorar a condição deste e de toda sua população, com isso é de extrema



importância no cenário social à organização, administração e forma de governo de um presidente para desenvolvimento de uma sociedade.

A constituição consigna como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil vale dizer, do Estado brasileiro: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e de outras formas de discriminação. (SILVA, 2008, p. 102.).

Nas considerações de Chimenti (2008) o Direito Social coincide com a história de luta pelos direitos trabalhistas. A declaração de direitos de 1973 previa que os socorros públicos eram uma dívida sagrada e que a sociedade devia proteção aos cidadãos infelizes, dando-lhes trabalho, ou assegurando meios de sobrevivência aos que não pudessem trabalhar.

A Constituição Francesa de 1948, que resultou da queda da monarquia e da luta de classe trabalhadora, é apontada como documento mais importante do período no que se refere aos direitos sociais, pois assegurou o direito ao trabalho e a educação, e ainda o estabelecimento de trabalhos públicos para empregar os braços desocupados. (CHIMENTI, 2008, p.121)

E nesse sentido Silva, (2008) caracteriza os direitos sociais como prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto direitos que se ligam ao direito de igualdade.

As políticas públicas são ações governamentais, de origem constitucional, que possuem o escopo de garantir o acesso efetivo da população aos direitos constitucionais que, muitas vezes, tão somente cidadãos que dispõem de mais recursos têm acesso. Uma política pública deve ser pensada a partir do diagnóstico dos problemas que demandam intervenção governamental e, países como o Brasil – subdesenvolvidos, possuem a real necessidade de criação e implementação de políticas públicas em sua estrutura, em face de sua realidade social. (GALANTE, <http://anacfgalante.jusbrasil.com.br/artigos/145717909/ai-mportancia-do-conhecimento-do-programa-bolsa-familia-como-politica-publica-no-atual-cenario-politico-social>)

Dessa forma o Presidente da República ao longo dos anos vem criando uma série de programas sociais visando transformar o Brasil em um país sem miséria, aumentar a inclusão social e reduzir a desigualdade. Os programas de governo são

criados como forma de gerar resultados positivos em busca melhorias para o país. Porém esses recursos diminuem a cada dia e só ficam as promessas de melhorias não cumpridas

Analisando famílias que vivem em condições de pobreza e extrema pobreza, o Presidente procura criar programas de governo visando resolver as principais necessidades e melhores condições de vida para essas famílias através de serviços públicos, de saúde, educação, entre outros proporcionados por esses programas sociais de forma que resgatem sua autoestima, criando condições para viverem com maior dignidade. (Brasil, <http://www.programadogoverno.org/>)

Neste aspecto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS foi criado em janeiro de 2004, com o objetivo da integração das políticas públicas nas áreas de assistência social, segurança alimentar e nutricional, saúde, educação infantil e transferência de renda. (GALANTE <http://anacfgalante.jusbrasil.com.br/artigos/145717909/aimportancia-do-conhecimento-do-programa-bolsa-familia-como-politica-publica-no-atual-cenario-politico-social>)

Para Galante (2014) diante de tantos problemas após a promulgação da Constituição Federal em 1988, o governo brasileiro iniciou a prática de programas sociais no país. No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o PETI. Outros programas sociais foram sendo criados, tais como o Auxílio Gás e a Bolsa Alimentação. Lula, em seu governo, unificou todos num único programa federal, hoje conhecido como bolsa família. Dessa forma o programa bolsa família considerado como uma política pública de governo visando o acesso a renda adicionada a oferta de serviços à educação, saúde para melhoria de vida da população de baixa renda, foi criado pela Lei nº 10.836 de janeiro de 2004.

O programa de transferência de renda é um programa destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 144 mensais, que associa à transferência do benefício financeiro do acesso aos direitos sociais básicos - saúde, alimentação, educação e assistência social. Através do programa de transferência de renda, o governo federal concede mensalmente benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas. (BRASIL, <http://www.programadogoverno.org/>)

No Governo atual além do programa de governo Bolsa Família estão disponíveis outros programas de governo os quais podemos citar: FAT (fundo de

amparo ao trabalhador), o Programa de Governo Brasil sem Miséria, Vagas remanescentes, Sisutec, Bolsas Educa Mais Brasil, Prouni, CadUnico ,Pronatec, entre outros.

### 1.5 Responsabilidades *Propter Officio*

Ao entendimento de Sousa (2010) a expressão prática *in officio* e *propter officium*, são expressões relacionadas com o tema imunidade parlamentar, tratando-se de imunidade formal que se relaciona com o processamento, à prisão, ao foro privilegiado, ao dever de testemunhar os parlamentares se estendendo ao princípio da simetria. A expressão comumente utilizada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para designar o nexo funcional que haverá imunidade do parlamentar guardar conexão com o desempenho do mandato (prática *in officio*) ou em razão dele (prática *propter officium*).

Assim as infrações praticadas antes do início do mandato ou durante a sua vigência, porém sem qualquer relação com a função presidencial (ou seja, não praticadas *in officio* ou *propter officium*), não poderão ser objeto da *persecutio criminis*, que ficará provisoriamente, inibida, acarretando logicamente a suspensão do curso da prescrição. Trata-se da irresponsabilidade penal relativa, pois a imunidade só abrange ilícitos penais praticados antes do mandato, ou durante, sem relação funcional. (LENZA, 2012, p.668).

Segundo Moraes (2014) no artigo 86 da Constituição Federal dispõe que admitida à acusação do Presidente da República, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal nas infrações penais comuns ou perante o Senado Federal de crimes de responsabilidades. Conforme o §4º o Presidente da República em seu mandato não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções, com efeito, a Carta Magna não apregoa irresponsabilidade do presidente diminuindo as consequências enquanto investido no cargo de presidente assim sendo processado só em relação aos atos praticados *in officio* ou *propter officium* no exercício de sua função ou em razão dela. Com essa prerrogativa o Presidente da República somente pode ser preso em decorrência de condenação criminal definitiva e tendo sua imunidade processual só poderá ser instaurado o processo após a votação da câmara dos deputados.

Nesse sentido é o posicionamento do Min. Celso de Mello: “A cláusula de imunidade penal temporária, instituída, em caráter extraordinário, pelo art. 86” §4º, da Constituição Federal, impede que o Presidente da República, durante a vigência de seu mandato, sofra persecução penal, por atos que se revelarem estranhos ao

exercício das funções inerentes ao ofício presidencial. Precedentes. Tratando-se, no entanto, de atos praticados *in officio ou propter officium*.

O que o art. 86, § 4º, confere ao presidente da República não é imunidade penal, mas imunidade temporária à persecução penal: nele não se prescreve que o presidente é irresponsável por crimes não funcionais praticados no curso do mandato, mas apenas que, por tais crimes, não poderá ser responsabilizado, enquanto não cesse a investidura na presidência. Da impossibilidade, segundo o art. 86, § 4º, de que, enquanto dure o mandato, tenha curso ou se instaure processo penal contra o presidente da República por crimes não funcionais, decorre que, se o fato é anterior à sua investidura, o Supremo Tribunal não será originariamente competente para a ação penal, nem conseqüentemente para o habeas corpus por falta de justa causa para o curso futuro do processo. Na questão similar do impedimento temporário à persecução penal do congressista, quando não concedida à licença para o processo, o STF já extraíra, antes que a Constituição o tornasse expresso, a suspensão do curso da prescrição, até a extinção do mandato parlamentar: deixa-se, no entanto, de dar força de decisão à aplicabilidade, no caso, da mesma solução, à falta de competência do Tribunal para, neste momento, decidir a respeito." (HC 83.154, rel. min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-9-2003, Plenário, DJ de 21-11-2003.).

Meireles (2014) destaca ainda que se trata de garantia excepcionalmente atribuída ao Presidente da República, na sua condição de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, o mais alto mandatário do país, eleito pela maioria absoluta dos votos válidos do povo brasileiro, e concluindo que o Presidente da República não pode ser preso preventivamente ou ficar em prisão temporária, dessa forma a prisão do Presidente da República somente se condenada em definitivo, pelo Supremo Tribunal Federal, a uma pena de prisão.

Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, § 3º e § 4º, da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental – por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de chefe de Estado – são apenas extensíveis ao presidente da República. (ADI 978, REL. P/ O AC. MIN. CELSO DE MELLO, JULGAMENTO EM 19-10-1995, PLENÁRIO, DJ DE 24-11-1995.).

Vale ressaltar que o Presidente da República não dispõe de imunidade em procedimentos judiciais de responsabilidade civil ou de apuração acerca da responsabilidade tributária para efeitos estritamente fiscais, bem como nos crimes de responsabilidade, afirmado pelo Ministro Celso de Mello, em seu voto em sede de Questão de Ordem no Inquérito n. 672.

INQUÉRITO - PRESIDENTE DA REPÚBLICA - ATOS ESTRANHOS À FUNÇÃO PRESIDENCIAL - FATOS SUPOSTAMENTE DELITUOSOS COMETIDOS DURANTE A CAMPANHA ELEITORAL DE 1989 - CF, ART. 86, § 4º - DISCIPLINA DO TEMA NO DIREITO COMPARADO - IMUNIDADE TEMPORÁRIA DO CHEFE DE ESTADO À PERSECUÇÃO PENAL EM JUÍZO - INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA A EVENTUAL AÇÃO PENAL - DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À ORIGEM. "O art. 86, § 4º, da Constituição, ao outorgar privilégio de ordem político-funcional ao presidente da República, excluiu-o, durante a vigência de seu mandato – e por atos estranhos ao seu exercício – da possibilidade de ser ele submetido, no plano judicial, a qualquer ação persecutória do Estado. A cláusula de exclusão inscrita nesse preceito da Carta Federal, ao inibir a atividade do Poder Público, em sede judicial, alcança as infrações penais comuns praticadas em momento anterior ao da investidura no cargo de chefe do Poder Executivo da União, bem assim aquelas praticadas na vigência do mandato, desde que estranhas ao ofício presidencial. A norma consubstanciada no art. 86, § 4º, da Constituição, reclama e impõe, em função de seu caráter excepcional, exegese estrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal. O presidente da República não dispõe de imunidade, quer em face de ações judiciais que visem a definir-lhe a responsabilidade civil, quer em função de processos instaurados por suposta prática de infrações político-administrativas, quer, ainda, em virtude de procedimentos destinados a apurar, para efeitos estritamente fiscais, a sua responsabilidade tributária. A Constituição brasileira não consagrou, na regra positivada em seu art. 86, § 4º, o princípio da irresponsabilidade penal absoluta do presidente da República. O chefe de Estado, nos ilícitos penais praticados *in officio* ou cometidos *propter officium*, poderá, ainda que vigente o mandato presidencial, sofrer a *persecutio criminis*, desde que obtida, previamente, a necessária autorização da Câmara dos Deputados." (INQ 672-QO, REL. MIN. CELSO DE MELLO, JULGAMENTO EM 16-9-1992, PLENÁRIO, DJ DE 16-4-1993).

Contudo poderá o Presidente da República nas infrações de natureza civil, política, administrativa fiscal ou tributária ser responsabilizado, pois a imunidade restringe-se apenas a *persecutio criminis* por ilícitos penais que não tenham sido cometidos *in officio* ou *propter officium* quando praticados pelo Presidente da República este poderá sofrer persecução penal.

## II CAPÍTULO 2- DOS ATOS DE DESONESTIDADE QUE ENSEJAM A RESPONSABILIDADE DO AGENTE

### 2.1 Princípio da Moralidade

Nas acepções de Santos (2015) é evidente que tanto o agente e a sua administração devem agir conforme preceitos éticos, moralidade e responsabilidade, já que tal violação do próprio direito caracterizará um ato ilícito gerando assim uma conduta invalidada e viciada. O princípio da moralidade, previsto no art. 37 da Constituição Federal de 88, diz: Art. 37 A administração pública direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficácia [...].

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporadas pela prática diária ao conceito de uma boa administração. (MAZZA, 2010 p.96).

No entendimento de Meireles (2014), a moralidade administrativa constitui pressuposto de todo ato da administração pública não se tratando de moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de condutas tiradas da disciplina interior da administração”. Por tal consideração de direito e moral, o ato administrativo terá que obedecer a lei jurídica assim como a lei ética da própria instituição, licitude e honestidade seriam distintos entre direito e moral numa aceitação ampla, conforme já proclamavam os romanos nem tudo que é legal é honesto (*non omne quod licet honestum est*).

Nesse sentido, “o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.” (MEIRELLES, 2014, p. 90).

Di Pietro (2016) analisa que os antigos autores consideravam moral administrativa relacionada à disciplina interna da administração, que o seu controle só podia ser feito internamente, excluindo a avaliação do poder judiciário, sendo que este só poderia examinar a legalidade dos atos da administração e não o mérito ou a

moralidade. A moral não é um conjunto unitário de formas de conduta, uma vez que pode haver diferentes concepções de moralidade em um grupo social, e ainda, variáveis no tempo e no espaço. A moralidade exige do administrador público comportamentos compatíveis com o interesse público ao que lhe cumpre atingir com ideias e valores presentes no grupo social e expresso nitidamente no preâmbulo da Constituição Federal (DI PIETRO, <http://mariasylviadipietro.com.br/inicio/wp-content/uploads/2016/03/DESVIO-DE-PODER-COMO-VICIO-DE-LEGALIDADE.pdf>).

Certamente, com objetivo de sujeitar ao exame judicial a moralidade administrativa é que o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de ilegalidade sujeita, portanto, ao controle judicial. Ainda que no desvio de poder o vício esteja na consciência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a inserir-se no próprio conceito de legalidade administrativa. O direito ampliou o seu círculo para abranger a matéria que antes dizia respeito apenas a moral. (DI PIETRO, 2014 p. 78).

Mello (2014) entende que só o poder judiciário cabe resolver quaisquer litígio de direito, quer no que respeita a legalidade ou as condutas públicas com atos normativos infra legais dentro da constitucionalidade. Assim tanto anulará atos inválidos como imporá comportamentos que a administração esteja obrigada de direito, impondo condenações pecuniárias cabíveis.

A moralidade, em seu sentido mais profundo, nada tem haver com a intenção da prática do ato administrativo. Um administrador público, por exemplo, pode até contrair despesas lícitas, previstas, formalmente, nos diplomas normativos. Mas sua conduta somente estará de acordo com a ordem jurídica se tais despesas acatarem o sentido moral que a Carta Magna exige. Gastos com propagandas publicitárias, mordomia, nepotismo, e tantas outras chagas, por exemplo, malsinam o senso de honestidade, o caráter humano, o respeito ao próximo, a retidão, a boa fé, o trabalho prestado com amor, à ética das instituições. (BULLOS, p.1016, 2014)

Desse modo Rosa (2007) relata que o princípio expresso, o da moralidade, corresponde a uma proibição dentro do sistema como se deve atuar a administração dentro dos princípios éticos de boa fé, lealdade, não podendo contrariar a lei moral, os bons costumes e a honestidade, sendo assim o dever de uma boa administração atuar o agente público dentro de um padrão moral.

## 2.2 Da subversão de valores morais e éticos na atuação administrativa

Nas acepções de Pedro (2014) confundimos moral e ética quando nos referimos às normas e valores sociais, ou aludimos o fato de ética e axiologia terem

o mesmo significado, não estabelecendo limites entre cada um deles. O termo ética deriva do grego *ethos*, sendo assim, *ethos* significa comportamento, costumes, habito, caráter, ou seja, o comportamento de uma pessoa, por outro lado a moral que deriva do latim *mos*, (plural *mores*) refere-se a costumes normas e lei. Para os termos, ética e moral aplicam-se as pessoas, a sistemas ou teorias morais, o que agrava, ainda mais, o estado de confusão, pois, quando desejamos classificar a natureza da ação humana e de sistemas em que os sujeitos se inserem, o cidadão comum hesita sempre indistintamente sobre a utilização de cada um desses termos.

Etimologicamente, Ética e Moral são sinônimas, significando costume (*ethos* dos gregos e *mores* do latim). No entanto, muitos fazem a distinção entre a Ética, que seria o padrão de comportamento de um grupo ou comunidade e, portanto, relativa, enquanto a Moral diria respeito ao ideal de comportamento segundo as exigências da natureza racional comum a todos os homens, e, nesse sentido, objetiva. Assim, até a máfia teria o seu código de ética (pode matar, mas não se envolver com droga), apesar de sua imoralidade patente. Preferimos, no entanto, a sinonímia entre os termos, pois não se pode chamar de ético a qualquer padrão estabelecido de comportamento. (PEREIRA, <https://jus.com.br/artigos/17738/etica-na-politica>).

Segundo Almeida (2009) uma gangue de criminosos não respeita nenhuma espécie de ética, e isso porque uma gangue de criminosos pode até conseguir benefício econômico dentro de seu código de ética realizando um assalto, porém esse benefício será a custo de sofrimento de outras pessoas, portanto não tem nada de ético nisso. Pois para a ética o que importa não é o benefício de um indivíduo ou de um grupo específico, ao ponto de vista ético não é egoístico, individual ou pessoal, mas sim coletivo universal, elegendo as melhores ações com interesse em toda comunidade.

Para serem eticamente defensáveis, é preciso demonstrar que os atos com base no interesse pessoal são compatíveis com princípios éticos de bases mais amplas, pois a noção de ética traz consigo a ideia de alguma coisa maior que o individual. Se for defender a minha conduta em bases éticas, não posso mostrar apenas os benefícios que ela me traz. Devo reportar-me a um público maior. (ALMEIDA, 2009, p. 04).

Para Sánchez (2009) ética é uma ciência de forma específica de comportamento humano, correspondente a necessidades de uma abordagem científica de problemas morais, a ética de objeto próprio partindo de certos tipos de fatos visando descobrir lhes os princípios gerais. A ética deve aspirar racionalidade e



objetividade mais completa e ao mesmo tempo de proporcionar conhecimentos, como uma espécie de ciência moral, uma espécie de comportamento humano.

A ética se relaciona, também, com a economia política como ciência das relações econômicas que os homens contraem no processo de produção. Esta vinculação se baseia na relação efetiva, na vida social, entre fenômenos econômicos e o mundo moral. Na medida em que os atos econômicos-produção de bens através do trabalho apropriação e distribuição dos mesmos, não podem deixar de apresentar certa conotação moral. A atividade do trabalhador, a divisão social do trabalho, as formas de propriedade dos meios de produção e distribuição social dos produtos do trabalho humano colocam problemas morais. A ética como ciência da moral não pode negligenciar os problemas morais apresentados, especialmente em nossos dias, pela vida econômica ou dos modos de produção, contribui para elucidação dos mesmos. (SHÁNCHEZ, 2009, p.33).

No entendimento de Almeida (2009) a moral não tem pretensão de generalizar porque o próprio comportamento social é o que ela tem como base e não uma reflexão sobre ele. O dicionário etimológico da língua portuguesa de José Pedro Machado de Assis define a moral: Moral (...) moralis (...) conforme com os mores, costumes tradições referentes ao comportamento social. O comportamento moral se baseia nos costumes de uma sociedade em um determinado lugar, em um preciso tempo de história e não em uma reflexão, e por isso é costumeiro tradicional e não filosófico.

Valorar é uma experiência fundamentalmente humana que se encontra no centro de toda escolha de vida. Fazer um plano de ação nada mais é do que dar prioridade a certos valores positivos (seja do ponto de vista moral, utilitário, religioso etc.) e evitar valores negativos (ou desvalores), que são prejudiciais, tais como a mentira, a preguiça, a injustiça etc.(ARANHA, 2005 p.198).

Aranha (2005) lembra que o objetivo da valoração é uma orientação à ação prática, se o ar é um valor para o ser vivo com certeza é preciso evitar a poluição, se a credibilidade é um valor, não podemos mentir o tempo todo ou caso contrário às pessoas se corrompem em suas relações. Portanto diante do que é valoração é que devemos nos orientar o que se deve ser. Essa discussão sobre valores é muito importante devido a um olhar diferente sobre o mundo e até sobre nos mesmos considerando assim a valoração como um antídoto para o nosso conformismo, preconceito, alienação, não deixando de lado o caráter do pensar exigindo-se a ética moral estética e política.

O abuso do poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas. O abuso do poder, como todo ilícito, reveste as formas mais diversas. Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. Em qualquer desses aspectos - flagrante ou disfarçado - o abuso do poder é sempre uma ilegalidade invalidada do ato que o contém. (MEIRELLES, 2014 p.147)

Esclarece Meirelles (2014) que a Administração Pública deve obediência à lei e até mesmo as atividades discricionárias, o administrador público fica sujeito às prescrições legais quanto à competência, podendo assim agir nessa estreita faixa de conveniência. Nesse caso o poder concedido à autoridade pública tem limites certos em sua utilização, ou seja, qualquer ato administrativo para ser repreensível deve se conformar com a lei, a moral e com o interesse público, pois sem esses requisitos a administração estará sujeita a nulidade.

### 2.3 Dos atos de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade

Segundo Santos (2015) a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429 de 2 de junho de 1992) é um marco de grande importância na construção do Estado Democrático de Direito e na implementação de controles eficazes capazes de zelar pela moralidade na administração pública, junto com outros dispositivos legais, compor um conjunto de medidas a disposição dos órgãos de persecução para atingir suas competências institucionais.

O intuito da lei foi o de atingir todo aquele que atentasse contra a probidade da administração pública, sem considerar exceções de qualquer espécie. No entanto, em junho de 2007, o Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação 2138/DF, após fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF/88, quais sejam, o do art. 37, § 4º, regulado pela Lei 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, c, da CF/88 e disciplinado pela Lei 1.079/50, entendeu que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CF. (ARAUJO SANTOS <https://jus.com.br/artigos/37888/a-lei-de-improbidade-administrativa-e-sua-aplicabilidade-aos-agentes-politicos>).

No entendimento de Rosa (2007) Improbidade Administrativa é o ato que fere os princípios que indicam a direção da atuação administrativa, que designa a corrupção administrativa ou simplesmente um fato jurídico que decorre da conduta

humana positiva ou negativa de efeitos jurídicos. É um ato político administrativo que induz a aplicação de sanções de natureza extra penal em processo judicial. As normas revogadas pela lei 8.429 de 2 de junho de 1992, eram aplicadas tão somente nas hipóteses de improbidade decorrente de enriquecimento ilícito do agente e esse controle era estabelecido pelo poder judiciário.

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possui natureza civil e devidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público. A lei de improbidade, portanto, não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção.(MORAIS, p.383,2014).

No conceito de Chimenti (2014) podem ser autores de atos de improbidade o chefe do executivo, como também o seu vice, quando estes por atos compreendidos como ilícitos decorrente do mau uso de sua função, e uso abusivo de poder referente a seu cargo, mandato ou função pública.

Cometem em tese, atos de improbidade administrativa, sujeitando-se as sanções previstas no artigo 37 § 4º da Constituição Federal, com também no artigo 12 incisos I, II, III da Lei Nacional nº 8429/1992. Dentre as sanções reservadas para ato ilícito, no entanto o presidente não estará sujeito a pena da função pública ou suspensão dos direitos políticos, uma vez que estão regidas por um sistema próprio de responsabilização fixado na Constituição Federal. (CHIMENTI, 2010, p.352).

Segundo Farias (2014) diante do conceito de improbidade administrativa com espécie no gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade diante da conduta do agente público mediante enriquecimento ilícito, obtendo vantagens para si ou para outrem ou causando dano erário. Este firmado, além da sanção e suspensão dos direitos políticos previstos no artigo 15, V e 37 § 4º da Constituição Federal, também é uma condição necessária que este agente público perca sua função já que não há lugar para improbo na administração pública, estando ele exercendo função pública inerente ao cargo efetivo, comissionado ou eletivo.

Pode-se dizer que a Lei de Improbidade Administrativa definiu contornos concretos para o princípio da moralidade administrativa, com base no enunciado no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Na verdade, o princípio da probidade é um subprincípio dentro da noção mais abrangente da moralidade. O dever de punição

dos atos de improbidade é também uma imposição do princípio da legalidade. (MAZZA, 2012, p. 492).

Nesse sentido Moraes (2014) relata que a finalidade do combate constitucional a improbidade administrativa é evitar que os agentes públicos atuem com prejuízo ao Estado tanto em sentidomoral como material, como salienta Platão, a punição dada como o afastamentoda vida pública dos agentes corruptos tem a pretensãode fixar uma regra proibitiva de que os servidores não se deixem induzir por preço nenhum e agir contra o Estado e em detrimento deste.

O ato de improbidade administrativa exige para sua consumação um desvio de conduta do agente público, que, no exercício indevido de suas funções, afasta-se dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público, mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da lei nº 8.429/92. (MORAIS, p.383, 2014).

Nesse sentido os artigos 15, V E 37, §4º deixa claro que os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Mas não são, apenas, os artigos 15, V, e 37, § 4º no texto do Constituição da República, a prover atos de improbidade administrativa com a conseqüente sanção da perda da função pública, inerente a exercício do cargo público. Com efeito, o artigo 85, V, do texto constitucional, presente, repetindo textos anteriores, diz ser crime da responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a probidade da administração, ou seja, os atos de improbidade administrativa, que serão definidos em lei especial. Essa e a Lei no 1.079, de 10 do abril de 1950, recepcionada pela atual Constituição da República, cujo artigo 9º define os atos da improbidade, mediante definições perigosamente abertas, tal como as dos artigos 9º, 10 a 11 da Lei nº8.429/92. Ora, só os atos da improbidade administrativa do Presidente da República são crimes da responsabilidade, a fortiori, as condutas funcionais de improbidade administrativa, definidas na Lei no 8.429/92, tem a mesma natureza jurídica, ou seja, são crimes da responsabilidade, pois, se assim e quanto ao presidente da República, nada se justifica que sua natureza só transmude em razão, apenas, da diferença da função pública exercida pelo agente publico. Se assim não for, cair-se-á no ilogismo do se admitir que uma circunstância meramente acidental seja capaz do mudar a essência das coisas. (FARIAS <http://www.jurisite.com.br/doutrinas/administrativa/doutadm57.html>).

Para Bullos (2014) são crimes de responsabilidade as infrações político administrativas contra a Constituição Federal tipificada na legislação federal derivadas no exercício de suas funções com atos contrários ao poder legislativo, União, poder judiciário, Ministério Público, e ainda aos poderes constitucionais, aos

direitos políticos individuais e sociais, a segurança interna do país, contra as leis orçamentárias e também ao cumprimento das leis e decisões judiciais. (CF. 85, caput, I a VII). Um fim a eventual situação de afronta e violência a Constituição.

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativa definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do país, a probidade da administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (MORAES, 2014 p. 503)

No entendimento de Bastos (2002) o crime de responsabilidade tem de característica própria da jurisdição, uma particularidade de ser cabível apenas dentro de suposições legais, mesmo os fatos delituosos não estejam sujeitos a uma tipicidade mais rigorosa como no direito penal quanto aos seus objetivos do impedimento esta acima da repressão ao crime devido ao sistema de freios e contrapesos segundo o qual nenhum dos poderes é soberano. A medida extrema e grave do impedimento dentro da separação dos poderes do presidencialismo faz-se necessária para por um fim a eventual situação de afronta e violência a Constituição.

Somente os atos que caracterizam crimes de responsabilidade- que, como se disse, não são crimes propriamente ditos, mas infrações político-administrativas- podem provocar *impeachment*. Para perfeita compreensão do tema, é importante reconhecer que o crime de responsabilidade não é delito propriamente dito, mas infração de caráter político-administrativo. Logo, sua configuração não viceja a existência de tipicidade e antijuricidade, mas sim um juízo congressional de oportunidade e conveniência. (ARAÚJO, 2010 p.355).

Os crimes de responsabilidade na verdade não são crimes, em sentido próprio e sim infrações político-administrativas cuja incidência enseja o processo de *impeachment* do presidente da república e outras autoridades com pena atribuída a destituí-lo de seu cargo ocupado.

A prestação de contas anual do presidente da república ao Congresso Nacional, prevista pela Constituição Federal, é também um dos modos pelo qual se revela a probidade na administração e, portanto, poderá ser avaliada como crime de responsabilidade. Trata-se de competência privada e de poder-dever presidencial. Para Cretella o “não cumprimento desta obrigação torna nítida a infração de regra jurídica constitucional, passível de configurar crime de responsabilidade”. (CRETELLA, 1992. p. 50).

Assim fica claro que crimes de responsabilidade são infrações político-administrativa que o presidente comete, revelando sua improbidade e moralidade diante sua administração, sujeitando-o ao processo de *impeachment*.

#### 2.4 Prerrogativas e imunidades do Presidente da República

Segundo Meneses (1999) pelo entendimento do Supremo Tribunal Federal a prerrogativa de função somente se firma no caso do acusado ou réu se encontrar no curso do inquérito ou processo desempenhando cargo ou mandato que garanta foro especial. Diante da interpretação do STF ao art.102, §1º, b de a Constituição Federal processar e julgar originalmente nas infrações comuns, o Presidente da República e o vice, os membros do congresso nacional, ministros procuradores, entendendo assim que este dispositivo não alcança pessoas que não mais exercem mandato ou cargo. Em relação aos crimes de responsabilidade, a Constituição Federal de 1988 traz algumas disposições em que se configuram no tocante a algumas autoridades, como no caso do Presidente da República (art. 85), dos ministros de Estado (art. 50), dentre outras.

A competência por prerrogativa de função concedida pela Constituição Federal prevalece sobre a competência do Júri, quanto aos crimes dolosos contra a vida, em razão da especialidade da norma dos arts.102 105 e 108 supracitados, em relação à do art. 5º, XXXVIII da Constituição Federal. Contudo quando a imunidade for concedida por qualquer outra forma, federal ou estadual ela não prevalecerá sobre a competência de Júri. Neste sentido é o teor da Súmula 721 do STF: “A competência constitucional do tribunal do júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecida exclusivamente pela Constituição Estadual.” (CAPEZ, 2014 p. 99).

Conforme relata Moraes (2014) diferentemente do principio da absoluta irresponsabilidade ao caráter do cargo real (The King Can Do No Wrong) “O Rei Não Erra”, a Constituição Federal impõe regras especiais de responsabilizaçãodo Presidente da República tanto em infrações penais como político-administrativa, assim o presidente é relativamente irresponsável na vigência de seu mandato e não podendo ser responsabilizado por atos estranhos as suas funções.

O Presidente da República não possui imunidade material, ao contrário dos membros do Poder Legislativo Federal, os quais, conforme o artigo 53 da Constituição Federal, não pode ser responsabilizado, tanto na esfera cível como na penal, por suas opiniões, palavras e votos. Por outro lado, o Presidente foi contemplado por um conjunto de prerrogativas formais, as quais se referem à prisão, ao processo e à chamada “irresponsabilidade penal

relativa ou temporária”. É importante ressaltar que imunidades não são vantagens pessoais, mas prerrogativas vinculadas ao cargo. As prerrogativas são irrenunciáveis, e acompanham o ocupante do cargo enquanto estiver no seu exercício. (FARACO, <http://marcelafaraco.jusbrasil.com.br/artigos/147370740/o-poder-executivo-e-as-peculiaridades-do-cargo-de-presidente-da-republica>)

Oportuno trazer a colocação de Bullos (2014) que uma das principais características do Presidencialismo é de consagrar a cláusula da irresponsabilidade política do Presidente da República, sendo que um lado às ações presidenciais não podem ser impedidas pelo poder legislativo e elas também não interferem no parlamento, ou seja, o Presidente não interfere no Congresso Nacional, nem impede seus membros de legislarem da mesma forma que os deputados e senadores não demitem e muito menos escolhem os auxiliares do Presidente da República.

A Constituição Federal também prevê para o Presidente da República prerrogativas de foro, pois somente o Supremo Tribunal Federal poderá processá-lo e julgá-lo por crimes comuns (CF, art.102, I, b) e somente o Senado Federal poderá processá-lo e julgá-lo pelos chamados crimes de responsabilidade (CF, art.52, I). (MORAIS, 2014, p.502).

Para Capez (2014) prerrogativa de foro, tem competência originária *ratione personae*, ou seja, segundo o qual a competência para o julgamento de certas causas é, excepcionalmente originária de um tribunal, ficando afastada, a atuação dos órgãos julgadores que atuam na primeira instância, consiste em atribuições a certos órgãos superiores de jurisdição para processar e julgar os ocupantes de cargos e funções públicas federais, no caso de ser o Presidente da República.

Dessa forma o ministro Celso de Mello relata a jurisprudência sobre a decisão penal. Imunidade do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso de imunidade penal temporária. O alcance do art. 86, § 4º, da constituição federal, inaplicabilidade ao caso, por não se tratar de ato estranho ao exercício da função presidencial.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA. IMUNIDADE PENAL TEMPORÁRIA. O ALCANCE DO ART. 86, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INAPLICABILIDADE AO CASO, POR NÃO SE TRATAR DE ATO ESTRANHO AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PRESIDENCIAL. - A cláusula de imunidade penal temporária, instituída, em caráter extraordinário, pelo art. 86, § 4º, da Constituição Federal, impede que o Presidente da República, durante a vigência de seu mandato, sofra persecução penal, por atos que se revelarem estranhos ao exercício das funções inerentes ao ofício presidencial. Doutrina. Precedentes. -

Tratando-se, no entanto, de atos praticados *in officio* ou *propter officium*, e desde que possuam qualificação penal, tornar-se-á constitucionalmente lícito instaurar, contra o Presidente da República, mesmo na vigência de seu mandato, a pertinente persecução penal, uma vez exercido, positivamente, pela Câmara dos Deputados, o controle prévio de admissibilidade da acusação penal (CF, art. 86, caput, c/c o art. 51, I). CRIME CONTRA A HONRA. QUEIXA-CRIME. INSTRUMENTO DE MANDATO JUDICIAL. INOBSERVÂNCIA DO ART. 44 DO CPP. IMPOSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO. CONSUMAÇÃO DO PRAZO DECADENCIAL. EXTINÇÃO DO PROCEDIMENTO PENAL.

- A ação penal privada, para ser validamente ajuizada, depende, dentre outros requisitos essenciais, da estrita observância, por parte do querelante, da formalidade imposta pelo art. 44 do CPP, que exige constem, da procuração, a indicação do nome do querelado e a menção expressa ao fato criminoso, bastando, para tanto, quanto a esta exigência, que o instrumento de mandato judicial contenha, ao menos, referência individualizadora do evento delituoso (RT 729/463), mostrando--se dispensável, em consequência-consoante diretriz prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RT 605/384 - RT 631/384) -a descrição minuciosa ou a menção pormenorizada do fato. Doutrina. Precedentes.

- A mera outorga de mandato com a cláusula "ad judicium" - tendo-se presente o que dispõe o art. 44 do CPP (que exige poderes especiais) - desatende as finalidades impostas por essa norma legal. Embora supríveis as omissões (CPP, art. 568), a regularização do instrumento de mandato judicial somente poderá ocorrer, se ainda não consumada a decadência do direito de queixa (RT 609/444), pois, decorrido, *in albis*, o prazo decadencial, sem a correção do vício apontado, impor-se-á o reconhecimento da extinção da punibilidade do querelado. Precedentes. Trata-se de ação penal privada promovida contra o Senhor Fernando Henrique Cardoso, Presidente da República. A peça acusatória imputa, ao ora querelado, com fundamento no Código Penal, a prática do crime de injúria (fls. 2). Cabe assinalar, desde logo, por necessário, que a infração penal atribuída ao Senhor Presidente da República teria sido cometida *in officio*, não se mostrando estranha, desse modo, ao exercício de suas altas funções, razão pela qual não incide, no caso ora em exame, a cláusula de imunidade penal temporária instituída pelo art. 86, § 4º, da Constituição Federal, cuja aplicabilidade--segundo enfatiza o magistério da doutrina (UADI LAMMÊGO BULOS, "Constituição Federal Anotada", p. 815/816, 2000, Saraiva; ALEXANDRE DE MORAES, "Direito Constitucional", p. 434/436, item n. 3.22, 10ª ed., 2001, Atlas; JULIO FABBRINI MIRABETE, "Código de Processo Penal Interpretado", p. 308, item n. 86.3, 7ª ed., 2000, Atlas; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2946, item n. 575, 1991, Forense Universitária; IVES GANDRA MARTINS/CELSO RIBEIRO BASTOS, "Comentários à Constituição do Brasil", vol. 4, tomo II/462, 1997, Saraiva; WALTER CENEVIVA, "Direito Constitucional Brasileiro", p. 186, item n. 6, 1989, Saraiva, v.g.) - tem o efeito de impedir, durante a vigência do mandato executivo, a instauração da *persecutio criminis*, contra o Chefe de Estado, desde que os atos ou omissões, que lhe sejam imputados, revelem-se estranhos ao desempenho das atribuições presidenciais. Não é essa, porém, a hipótese constante deste



procedimento penal, em que o delito contra a honra, atribuído ao Senhor Presidente da República, teria sido por este praticado *propter officium* (fls. 2). Isso significa, portanto, que a natureza do ilícito penal, o momento em que supostamente cometido e a circunstância de haver sido alegadamente praticado no contexto das atividades presidenciais acentuam a possibilidade constitucional de submeter-se, no caso ora em exame, o Chefe do Poder Executivo da União, à persecução penal do Estado, consoante já proclamou esta Suprema Corte, quando interpretou e fixou o sentido e o alcance da norma inscrita no art. 86, § 4º, da Constituição da República (RTJ 143/710-711, Rel. Min. CELSO DE MELLO - RTJ 144/136, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE -RTJ 146/467-468, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Desse modo, passo a apreciar a queixa-crime promovida contra o Senhor Presidente da República. O eminente Chefe do Ministério Público da União, Dr. GERALDO BRINDEIRO, ao manifestar-se nestes autos, opinou pela rejeição liminar da presente queixa-crime, nos seguintes termos (fls. 20): "Por exigência expressa do art. 44, do Código de Processo Penal, o instrumento de mandato para propositura de queixa-crime deve conter a menção do fato criminoso. A toda evidência, a procuração acostada a fls. 10 não atende tal exigência, impondo-se a rejeição liminar da ação penal, na forma do art. 43, inciso II, da Lei Adjetiva Penal." (grifei) O Senhor Procurador-Geral da República sustenta, portanto, a existência de causa que inviabilizaria, no plano formal, a válida instauração de persecução penal contra o Chefe do Poder Executivo da União, eis que descumprida, pela parte querelante, a determinação constante do art. 44 do CPP. Entendo assistir plena razão ao eminente Procurador-Geral da República. É que o instrumento de mandato judicial em causa, outorgado ao ilustre Advogado do ora querelante (fls. 10), não preenche os requisitos inscritos no art. 44 do CPP, eis que apenas indica o nome do ora querelado, omitindo-se, no entanto, na referência individualizadora do fato criminoso a ele imputado, desatendendo, desse modo, a orientação firmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Inq 1.197-DF, Rel. Min. MARÇO AURÉLIO-Inq 1.238-SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - Inq 1.610-MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), descumprindo, assim, "a finalidade a que visa o artigo 44 do Código de Processo Penal, e que é a da fixação da responsabilidade por denúncia caluniosa no exercício do direito personalíssimo de queixa" (RTJ 161/777, Rel. Min. MOREIRA ALVES-grifei). Na realidade, a ação penal privada, para ser validamente ajuizada, depende, dentre outros requisitos essenciais, da estrita observância, por parte do querelante, da formalidade imposta pelo art. 44 do CPP, que exige constem, da procuração, a indicação do nome do querelado e a menção expressa ao fato criminoso, bastando, para tanto, quanto a esta exigência, que o instrumento de mandato judicial contenha, ao menos, referência individualizadora do evento delituoso (RT 729/463), mostrando-se dispensável, em consequência-consoante diretriz prevalecente na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RT 605/384 - RT 631/384) - a descrição minuciosa ou a menção pormenorizada do fato. Esse entendimento - que se reflete na jurisprudência dos Tribunais em geral (RT 432/285 - RT 443/442 - RT 492/353 -RT 514/334 - RT 740/543) - encontra suporte em autorizado magistério doutrinário (DAMÁSIO E. DE JESUS, "Código de Processo Penal Anotado", p. 50, 14ª ed., 1998, Saraiva; FERNANDO DA COSTA

TOURINHO FILHO, "Processo Penal", vol. 1/466, item n. 3, 11ª ed., 1989, Saraiva; HÉLIO TORNAGHI, "Comentários ao Código de Processo Penal", vol. I tomo 2º, p. 89, 1956, Forense; ADALBERTO JOSÉ Q. T. DE CAMARGO ARANHA, "Crimes contra a Honra", p. 143, item n. 4, 1995, Saraiva; E. MAGALHÃES NORONHA, "Curso de Direito Processual Penal", p. 35, item n. 13, 19ª ed., 1989, Saraiva; FERNANDO CAPEZ, "Curso de Processo Penal", p. 125, item n. 12.2, 2ª ed., 1998, Saraiva, v.g.), como se evidencia da lição exposta por JULIO FABBRINI MIRABETE ("Código de Processo Penal Interpretado", p. 198/199, item n. 44.1, 7ª ed., 1999, Atlas): "Além de preencher os mesmos requisitos da denúncia (art. 41), a queixa deve ser apresentada pelo ofendido, ou seu representante legal, mediante procurador com 'poderes especiais', ou seja, com instrumento de mandato em que conste cláusula específica a respeito da propositura da ação privada por determinado fato criminoso. É compreensível a exigência de mandato com poderes especiais, uma vez que, entre as sérias consequências de uma ação penal, está, inclusive, a possibilidade de ser imputada, ao querelante, a prática do crime de denúncia caluniosa (art. 339 do CP). Não é idônea para a propositura a procuração com a simples cláusula ad judicium, ou a outorgada apenas para acompanhar o inquérito policial." (grifei). De outro lado, nem se alegue que seria lícito, ao ora querelante, promover, a qualquer tempo, a regularização do instrumento de mandato judicial, nos termos do que dispõe o art. 568 do CPP. Essa providência já não mais se mostra juridicamente viável, em virtude da consumação, in albis, no caso ora em exame, do prazo decadencial de seis (6) meses a que se refere o art. 38 do CPP. A medida em questão somente revelar-se-ia possível, se a omissão ora constatada pudesse ser suprida dentro do prazo decadencial em questão, consoante adverte DAMÁSIO E. DE JESUS ("Código de Processo Penal Anotado", p. 50, 14ª ed., 1998, Saraiva), com fundamento em diretriz firmada pela jurisprudência dos Tribunais (RT 432/285 - RT 514/334 - RT 539/322 - RT 544/380 - RT 545/378). Sendo assim, tendo em vista as razões expostas, e considerando, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, nego seguimento a presente ação penal privada, eis que desatendida a determinação imposta pelo art. 44 do CPP, não bastando, para esse efeito, a mera outorga de mandato com a cláusula ad judicium (RT 492/353). Com o decurso, in albis, do prazo decadencial, sem que, nele, o querelante houvesse suprido, tempestivamente, a omissão referida, impõe-se, no caso ora em exame, o reconhecimento da extinção da punibilidade do ora querelado, consoante entendimento jurisprudencial prevalecente no Supremo Tribunal Federal (RT 609/444). Desse modo, julgo extinta a punibilidade do ora querelado (CP, art. 107, IV, c/c o art. 61, caput, do CPP). Arquivem-se os presentes autos. Publique-se. Brasília, 31 de outubro de 2001. Ministro CELSO DE MELLO Relator.

(STF - INQ: 1418 RS, RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO DATA DE JULGAMENTO: 31/10/2001 DATA DE PUBLICAÇÃO: DJ 08/11/2001<SPAN ID= "JUSCITACAO" > PP-00007</SPAN>).

O Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções de acordo com o art. 86, § 4º da

Constituição Federal e tal dispositivo tem efeito de impedimento da responsabilização criminal do presidente da república por atos estranhos a suas funções traduzindo, portanto imunidade temporária e extraordinária por infrações penais cometidas, durante o seu mandato.

### III CAPÍTULO 3-DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

#### 3.1 *Impeachment* e Direito Comparado

Figueiredo (1965) conceitua *impeachment* sendo a palavra *impeachment* deriva do latim “in”, em “pedica” cadeia, pés “pedis” pés. Significa por cadeia nos pés, ou seja, em linguagem política obstar determinados governantes para que os mesmos nãocontinuem seguindo o caminho errado com prejuízos para a coletividade.

Ou seja, seu fim exclusivo é afastar o mau funcionário do exercício, destitui-lo do cargo nele investido e impedir que o povo seja enganado em seus direitos, ofendendosua dignidade, violando sua vontade que tanto equivaleria à continuação a frente de seus destinos de um governo sem confiança com corrupção e interesse de satisfação dos outros e não de uma nação.

O *impeachment* é um instituto derivado de costumes imemoriais. Inicialmente, os crimes eram julgados em reuniões dos membros da tribo ou do Estado. Após a criação dos tribunais, apenas as infrações de relevante importância pública continuaram a ser submetidas ao veredictum de todo o corpo de cidadãos, posteriormente, ao Conselho de Anciãos, chefes de família e senhores feudais. Em Atenas, o homem que representava algum tipo de risco para a sociedade era condenado, por uma assembleia popular, ao exílio político, ao ostracismo. Em Roma, os acusados de delito capital tinham o direito a um julgamento popular em praça pública. (RICCITELLI, 2006, p. 5).

O *impeachment* teve sua origem na Inglaterra a partir do século XIII para garantir a punição de nobres e frequentadores da corte como única alternativa do clamor popular.

Para Bullos *Impeachment* é a prerrogativa institucional do poder legislativo que consiste numa sanção político-administrativa para destituí-lo do cargo público de modo constitucional e legítimo o Presidente da República. Através deste o chefe do executivo fica inabilitado de exercer qualquer função pública eletiva ou nomeação durante oito anos, envolve um procedimento previsto na Constituição Federal e nas leis que possibilitam o afastamento do Presidente da República que cometeram crimes funcionais e comuns, impedindo-o de exercer o cargo público para detrimento do bem geral da nação.

Compará-lo significa evidenciar as semelhanças e diferenças normativas na disciplina por diversos ordenamentos jurídicos. Riccitelli (2006) afirma que o direito constitucional é o direito da organização constitucional e da liberdade, portanto muitos comportamentos considerados adequados são seguidos por força política e pelos órgãos constitucionais.

### 3.1.1 *Impeachment* da Inglaterra.

Schmidt (2007) afirma que as primeiras manifestações fáticas do *impeachment* como processo que se originou o *impeachment* tem raízes na Inglaterra do século XIII. A palavra *impeachment* em sua forma literal, o verbo “*to impeach*” é o verbo que se remete a consequência da palavra *impeachment*, que tem o significado de acusar e naquele país tem relação entre delação de crime ou violação de responsabilidade do funcionário do Estado.

Tradicionalmente como indica o seu próprio nome em inglês o *impeachment* sempre teve por finalidade impedir o mau exercício de um cargo ou função, sobretudo de natureza política, com vistas a salvar o Estado, contra a ruína do seu governo e a deterioração da sua governabilidade. Hoje conceituado genericamente, *impeachment* é um processo de natureza política, destinada a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado processado e julgado por órgão parlamentar, contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação, para o exercício de qualquer outro cargo ou função por certo tempo. Eis como o *impeachment* se apresenta na atualidade, consoante um conceito e uma prática em que plenamente emancipado de seu ancestral monárquico ele se tem revelado um instituto destacadamente republicano (BARROS, <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment>. cont.).

O fortalecimento do *impeachment* na Inglaterra foi possível com a viabilização do parlamentarismo, que dentro do contexto da Revolução Liberal possibilitou um sistema de defesa dos interesses públicos não verificados no cenário absolutista, por exemplo, o princípio do “*the king can do no wrong*” (teoria da irresponsabilidade), segundo a qual somente os ministros poderiam sofrer *impeachment*, sendo o Rei isento de qualquer responsabilidade, ou seja, quando ficou a cargo do congresso governar, o *impeachment* tornou-se a principal ferramenta de controle popular.

O instituto teve origem na Inglaterra medieval, onde foi abolido no século XVII. Tem aplicação nos Estados Unidos para apurar a

responsabilidade criminal do Presidente da República, do Vice-Presidente ou de qualquer outro funcionário público acusado de grave delito ou de má conduta no exercício de suas funções. Como acusador atua o Congresso e, como juiz, o Senado. Foi aplicado em 1974 no afastamento do Presidente norte-americano Richard Nixon. É adotado entre nós como processo político-criminal para apurar a responsabilidade dos governadores e secretários de Estado, Ministros de Estado, do Supremo Tribunal, do Presidente da República, no sentido de precedente a acusação acerca da infração arguida, lhe ser aplicada a pena de destituição do cargo. Impeachment. No Brasil, em 1992, o Presidente da República, Fernando Afonso Collor de Mello, foi afastado do cargo mediante processo de crime de responsabilidade. Embora, durante o julgamento pelo Senado Federal, tenha renunciado ao cargo, acabou condenado à pena de 8 anos de interdição de ocupação de cargo público, nos termos do art. 52 da CF.(SILVA, 2014, p 706).

O *impeachment* inglês passou por evoluções ao longo da história, e é de suma relevância a perda do caráter criminal inicial, amoldando-se plenamente a um processo com resultados políticos. Porém as transformações ocorreram de forma lenta durante quase dois séculos e os autores chegam a divergir sobre alguns momentos, como o período de recesso em que vigorou a lei “*Bill Of Attainder*” que, segundo Góes (2010), “não conferia um julgamento para os réus, uma vez que para a sua aplicação não se exigia um crime específico podendo ser usada para qualquer tipo de crime”.

Brossard (1965), explica de maneira especial este início histórico sobre o *impeachment*, é sempre arriscado falar-se do *impeachment* inglês como se ele pudesse ser tomado por processo definido, inteiramente estruturado, quando, do desenvolvimento ao acaso, ele se desdobra do desenvolvimento do século XIII, ou XIV, ao começo do século XIX.

Daí a inviabilidade de precisar as evoluções do *impeachment* inglês. Neste sentido, insta salientar a observação de Brossard (1965): “não é fácil dissertar acerca do “*impeachment*” inglês, precisando-lhe as características, pois elas mudaram ao longo do tempo”.

Na Inglaterra o “*Impeachment*” atinge um tempo uma autoridade e castiga homem, enquanto nos Estados Unidos, fere apenas despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, a ação da justiça. Em outras palavras a diferença básica entre o *impeachment* inglês e o norte americano esta em que, na Grã-Bretanha a câmara dos Lordes julga a acusação dos comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o senado

americano julga a acusação da câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame de criminalidade do fato quando ele tiver tal caráter, a competência do poder judiciário. (BROSSARD, 1965, p.22)

Segundo Brossard (1965) 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.

Na Inglaterra em 1376, o *Impeachment* foi aplicado pela primeira vez ao tempo do Rei Eduardo III devido ao aumento de abuso de autoridades e o heroico remédio passou a ser usado com pouca frequência, mas com o passar dos tempos e aperfeiçoamento dos costumes políticos foi tornando-se nos últimos tempos a aplicação mais espaçada.

O primeiro *impeachment* ocorreu nos últimos tempos do reinado de Eduardo III, no ano de 1376. Em seguida os casos tornaram-se frequentes, salvo no período que vai desde o caso do Duque de Suffolk, em 1449, até a proposta contra Gilos Nompsson em 1621, época essa durante a qual houve somente o caso de Londres em 1534, que, aliás, o historiador Pike qualificou de duvidoso. No século XVIII houve apenas doze casos e no século XIX apenas um caso. (FIGUEIREDO, 1965 p 33)

David (2002) afirma que na concepção feudal, não existiu a figura do Estado tal qual se tem hoje. O Estado era a Coroa (*the crown*), ente personificado que constituía o Poder Executivo inglês, da mesma maneira que as cortes constituíam o Poder Judiciário. Na Inglaterra a administração pública não era única, havendo uma divisão entre o alto escalão da Corte e o chamado *civil service*. Os funcionários do *civil service* eram funcionários que respondiam pelos crimes cometidos pela justiça comum, não havendo, portanto, "distinção entre erro pessoal e erro de serviço". Neste viés, ao rei não cabia nenhuma responsabilidade sobre o erro de funcionários da Coroa, podendo inclusive instaurar *writ* (uma ordem de cumprimento de lei) com o objetivo de ordenar que o funcionário indenizasse o cidadão prejudicado pelo dano. Este processo desenvolvia-se perante as Cortes Reais, as quais cabiam, quando não processado o *writ*, a *petitio no fright*, ou seja, um direito

de petição do cidadão prejudicado ao soberano, requerendo justiça privada entre o peticionário e o acusado, para que obtivesse sua indenização.

A Constituição Federal imperialista de 1824 adotou o princípio das monarquias absolutistas: “The king can do no wrong”. A pessoa do imperador é inviolável e sagrada: ele não está sujeito à responsabilidade alguma. (CRETILLA, 1992 Pág. 41)

Di Pietro (2014) explica que é na teoria da irresponsabilidade que o rei encontra a imunidade acima descrita, embasada no princípio do *the king can do no wrong*. Até então, o subordinado real era o responsável por quaisquer danos advindos do exercício de suas funções como servidor real. Este princípio, segundo a doutrina, teve vigência até 1947, quando da aprovação do *Crown Proceeding Act*, que passou a normatizar a questão da responsabilização no seguinte sentido:

No que diz respeito à responsabilidade civil do Estado, vigorou, na Inglaterra, até 1947, a teoria da irresponsabilidade, baseada no princípio segundo o qual *the king can do no wrong*; o funcionário é que respondia pelos danos causados ao particular. Com a aprovação, naquele ano, do *Crown Proceeding Act*, a Coroa passou a responder nas seguintes hipóteses: por danos cometidos pelos seus funcionários ou agentes, desde que haja infração daqueles deveres que todo patrão tem em relação aos seus prepostos e também daqueles deveres que toda pessoa comum tem em relação à propriedade. (DI

PIETRO <http://www.ebah.com.br/content/ABAAAgI8MAK/direito-administrativo-maria-sylvia-zanella-di-pietro?part=5>)

Essa Lei do Parlamento do Reino Unido é que permitiu, pela primeira vez, ações civis contra a Coroa que trazidos da mesma forma contra qualquer outra parte. A lei também reafirmou o direito comum a doutrina do privilégio Crown, mas fazendo-o, pela primeira vez a justiça abriu o caminho para o desenvolvimento do direito moderno.

Afirma Caron (2015) que o *impeachment* teve origem na Inglaterra medieval e posteriormente sendo recepcionado nos Estados Unidos com consideráveis alterações, considerando-se inicialmente de natureza criminal consistindo-se assim instrumento de punição tanto para os nobres como para qualquer cidadão instituído ou não de poder, acusados pelo clamor público e sofrendo as mesmas sanções de direito penal. O *impeachment* se caracterizou nos Estados Unidos pela natureza política instituindo penalizações de perda de direitos políticos e cargos públicos.



Enfatiza que desta maneira o *impeachment* britânico em sua fase inicial ao impor penas comuns aos acusados tinha jurisdição plena, enquanto o norte americano caracterizava-se desde a sua instituição com jurisdição limitada, e por final efeito tendo a punibilidade ao homem investido de cargo público. Assim o *impeachment* inglês passou ao longo da história por evoluções de suma relevância a perda de caráter criminal amoldando-se plenamente a um processo político.

Expressão inglesa, que se traduz impedimento, obstáculo, denúncia, acusação pública, indica o procedimento parlamentar, cuja finalidade é a de apurar a responsabilidade criminal de qualquer membro do governo instituído, aplicando-lhe a penalidade de destituição do cargo ou função. (SILVA, 2014, p 706).

Riccitelli (2006) inclusive traduz a conceituação da palavra *impeachment*, utilizando-se do Cambridge Internacional Dicionário de Inglês como: "Fazer uma acusação formal declarando que um alto funcionário público é culpado de um delito grave, conexo com seu cargo".

Mesmo que a maioria da doutrina ensine sabidamente que o *impeachment* tem origem inglesa entre os séculos XIII e XIV, sua formação vem se desenvolvendo muito anteriormente a esta data. Como explica Carlos Maximiliano, citado por Riccitelli, (2006) as tribos já julgavam seus semelhantes de forma popular. Com a criação dos tribunais, as pessoas passaram a ser julgadas por estes, contudo, em relação àqueles crimes que porventura trouxessem à esfera pública grande aclamação popular, estes ainda se submetiam ao julgo do povo. Na Grécia antiga, mais especificadamente em Atenas, o homem que ousasse ameaçar de algum mal à sociedade, poderia ser condenado ao exílio político.

### 3.1.2 *Impeachment* Norte Americano

Pedrosa Morais (2013) ressalta-se que a introdução do *Impeachment* nos Estados Unidos teve a finalidade de melhorar a separação dos poderes, aspecto essencial do Estado Democrático de Direito, ligado diretamente ao mecanismo dos "freios e contrapesos", assim tornando-se relevante descriminalização do instituto. Considerando as diferenças entre o *Impeachment* da Inglaterra e o *Impeachment* dos Estados Unidos, assemelham-se com afinidade entre os dois sistemas, qual seja instrumento pelo qual os ocupantes de cargo público são responsabilizados por condutas inadequadas as suas funções.

O nascimento da Constituição dos Estados Unidos fixou o *Impeachment* como processo exclusivamente político, ao prever que somente ocupantes de alguns cargos públicos poderiam ser acusados e processados, além de cominar apenas sanções políticas aos condenados. Infere-se, portanto, que aquele que não fosse probo para preencher cargo público, necessariamente não estaria vinculado ao crime comum Brossard (1965), ao analisar o procedimento do *Impeachment* norte americano, sustenta que: “tratava-se de processo exclusivamente político, que mais visava a proteger o estado do que punir o delinquente, e esse conceito ainda hoje é reproduzido por autores de prol”.

Relata Riccitteli (2006) que advindo da Inglaterra o instituto *Impeachment* instalou-se na constituição dos Estados Unidos em seu artigo 1º, seção 2, § 5º e por se tratar de *Impeachment* a câmara de seus representantes a qual corresponde acâmara dos deputados do sistema pátrio tem a exclusividade reservada como poder de indicar por crimes de responsabilidade. Seguindo o artigo 1º seção 3 item IV a constituição norte americana determina a competência exclusiva do senado representado por dois terços de seus membros quando o sujeito passivo foi o presidente do país, presidido pelo presidente da Suprema Corte o julgamento do processo de *Impeachment* e o mesmo exige declaração sob juramento.

Artigo 1º seção 3 item IV “Só o Senado poderá julgar os crimes de responsabilidade (*impeachment*). Reunidos para esse fim, os Senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte. E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes”. (CONSTITUIÇÃO, estados unidos da América – 1787 <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/documentos-antiores-%c3%a0-cria%c3%a7%c3%a3o-da-sociedade-das-na%c3%a7%c3%b5es-at%c3%a9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>)

Tolomei (2010) expressa que nos Estados Unidos da América, o *Impeachment* é dotado de caráter político insuscetível de aplicar qualquer sanção penal a atividade pública por ela alcançada, e por essa característica que vem a ser uma das principais distinções do instituto no direito norte americano e o modelo inglês.

Imprescindíveis, nesta altura da abordagem do instituto norte-americano, as observações apontadas por Paulo Brossard:

Assim, quando os constituintes americanos adotaram o *Impeachment*, tomaram-no em sua forma derradeira. De resto, ele vinha sendo praticado nas colônias e fora perflhado pelos Estados. Limitado em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal, que fora dominante, expurgado de certas características anciãs, o *impeachment*, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas. (BROSSARD, 1965 p. 32).

Os Estados Unidos foi o país responsável por livrar o instituto do esquecimento, ainda que, de fato, nunca tenha um Presidente daquele país tenha sido destituído de seu cargo por condenação em processo desta natureza. Ao longo da história política norte-americana, pode-se verificar, até os dias de hoje, a tentativa de aplicar o *Impeachment* a três Presidentes da República. Todas elas, contudo, se mostraram frustradas.

### 3.1.3 *Impeachment* francês

No direito francês Riccitteli (2006) afirma que as diferentes condições históricas que marcaram a política da Revolução Francesa, determinaram o modelo de separação dos poderes adotado pela França, estabelecendo seu ciclo revolucionário, partir de textos constitucionais formando assim o sistema francês, diferente do norte-americano, e a partir de elementos representativos de cada momento distinto. A Constituição da França também admitiu o *Impeachment*, contra o Presidente da República e os Ministros do Estado nos casos de alta traição, a corte francesa era composta por 30 juízes, sendo 20 eleitos pela assembleia nacional entre os seus deputados e dez não integrantes da assembleia, mas eleitos pela mesma assembleia, que era denominada *Haute Court* que traduzido significava alta corte.

O *Impeachment* foi admitido também na França, a partir da Grande Revolução, em 1875, contra o Presidente da República, nos crimes de alta traição, e contra os ministros de Estado. O instituto atingia os cidadãos de modo geral e admitia penas administrativas, civis, e criminais, assemelhando-se ao sistema inglês. A Constituição de 1946 criou uma alta corte chamada *Haute Court*, composta por trinta juízes, sendo vinte eleitos pela Assembleia Nacional entre seus deputados e dez eleitos pela mesma assembleia, porém membros não integrantes dela. (RICITTELLI, 2006, p. 9)

O *impeachment* francês tinha como objetivo destituir do poder aquele que perdesse a confiança do povo, cominando pena de âmbito administrativo, penal e civil. A teoria da irresponsabilidade vigorou até 1793 sendo revogada expressamente

pela constituição editada no mesmo ano, e tal constituição atribui expressamente a responsabilidade do conselho executivo e posteriormente em 1871 tornou-se responsável perante o povo o Chefe do Estado.

A constituição francesa de 1946 cria uma *Haut Court*, alta corte formada por trinta juizes, sendo vinte eleitos pela Assembleia Nacional, entre seus deputados, e dez eleitos pela mesma Assembleia, mas sem que seus sejam um presidente e vice-presidente. (RICCITTELI, 2006, p 87)

Na atual Constituição Francesa o *Impeachment* está inserido no artigo 7º que prevê que uma vez destituído do cargo o Congresso Constitucional tem de vinte a trinta e cinco dias para dar início ao escrutínio para eleger o novo Presidente da França:

#### Artigo 7º

O Presidente da República é eleito por maioria absoluta dos votos válidos. Se esta não for obtida no primeiro escrutínio, procede-se, no décimo quarto dia seguinte, a um segundo turno onde somente podem se apresentar dois candidatos que, se necessário após a desistência de candidatos mais favorecidos, tenham obtido o maior número de votos no primeiro turno. A votação é aberta sob convocação do governo. A eleição do novo Presidente ocorre no mínimo entre vinte dias e trinta e cinco dias antes da expiração dos poderes do presidente titular.

#### 3.1.4 *Impeachment* Italiano

Segundo Riccitteli (2006) no modelo da Constituição Alemã de 1950 a Constituição da República Italiana de 1947 estabelece o conceito de *Impeachment* muito amplo, não se permitindo enquadrá-lo em uma enumeração exaustiva ao lado do *Impeachment* detalhadamente corrigido. A dúvida importante era estabelecer qual órgão competente para regular o processo. Riccitteli afirma ainda que os mais renomados doutrinadores, como *Pergolesi* e *Paolo Biscaretti di Ruffia*, atribuíam referida competência ao Poder Legislativo. Orientação firmada no Brasil pelo parlamentar Vieira deMelo, sustentava que a noção de impedimento prevista no artigo 79 da Constituição Brasileira de 1946 é mais ampla que a de impedimento nos crimes derresponsabilidade conceituados nos artigos 88 e 89 da mesma Carta Magna. Com isso sugeriu, então, a possibilidade de o Congresso ter a faculdade implícita de decidir sobre a continuação ou o término do impedimento em que se colocara o Presidente da República por sua vontade.

Determina o artigo 86 da Constituição da República Italiana, aprovada pela Assembleia Constituinte, em 22 de dezembro de 1947, e em vigor a partir de 1º de janeiro de 1948:

Os casos nos quais o Presidente da República não puder exercer suas funções será substituído pelo Presidente do Senado. No caso de *Impedimento* permanente ou de morte ou de *demissão* do Presidente da República, o Presidente da Câmara dos Deputados indicará eleições de um novo Presidente da República dentro de quinze dias, salvo se houver previsão de eleições ou faltar menos de três meses para o término da legislatura, valendo o de menor prazo (Tradução nossa, RICCITTELI, 2006, p.89).

Interessante citar o artigo 86 da Constituição Republicana da Itália na íntegra:

Em caso que o Presidente da República não possa cumprir suas funções, estas serão exercidas pelo Presidente do Senado.

Em caso de impedimento permanente ou de morte ou demissão do Presidente da República, o Presidente da Câmara de Deputados assinalará a eleição do novo Presidente para dentro dos quinze dias seguintes, sem prejuízo do prazo maior previsto para o caso de que as Câmaras estejam dissolvidas ou de que falte menos de três meses para que fiquem extintas.

Góes (2010) aponta que no direito italiano existem duas espécies de *Impeachment*, sendo os definitivos e temporários, e essas espécies são marcantes características no direito italiano, pois entre os demais processos de *Impeachment* de outras legislações são as grandes diferenças essa característica italiana. Sendo que o *Impeachment* temporário se dará quando o Presidente da República não puder exercer o cargo temporariamente e o definitivo poderá ser executado diante de duas situações, por motivo de enfermidade incurável e quando praticar crimes de alta traição contra seu país.

Frederico Del Giudice define impedimento como a impossibilidade de o Presidente da República exercer temporariamente (impedimento temporário), ou definitivamente (impedimento permanente) as suas funções, ao passo que *dimissioni* (demissão) é um ato espontâneo e pessoal, mediante o qual o titular de um cargo declara querer renunciá-lo. (RICCITELLI, 2006, p 89)

Novamente Ricittelli nos passa a tradução do artigo 90 da Constituição Italiana, lei máxima do país, nos deixando bem claro a ideia do que foi exposto no parágrafo anterior:

O Presidente da República não é responsável pelos atos praticados no exercício de suas funções, a não serem aqueles de alta traição ou atentado à Constituição. Nesse caso é colocado sob suspeita pelo parlamento em votação por maioria absoluta de seus membros (RICITTELLI, 2006, p. 89).

Referido artigo 90 da Constituição Italiana na íntegra:

II

O Presidente da República não será responsável dos atos realizados em exercício de suas funções, salvo por alta traição ou violação da Constituição.

Nestes casos será acusado pelo Parlamento em sessão conjunta, por maioria absoluta de seus membros.

### .3.1.5 Impeachment Argentino.

Riccitelli sustenta que o sistema Constitucional Argentino baseia-se, fundamentalmente, na Constituição da Nação de 1º de maio de 1853, passando pelas reformas de 1860, 1866, 1898, 1949, 1957 e 1994. A constituição argentina, constituída nos mesmos moldes que a constituição alemã, trouxe também em seu corpo constitucional o instituto do processo de *Impeachment*. O processo de *Impeachment* argentino seguiu a mesma natureza que o processo brasileiro e norte-americano, ou seja, natureza política, uma vez que deposto o Presidente da República o mesmo poderia sofrer sanções de caráter criminal que seriam aplicadas exclusivamente pelo poder judiciário.

No direito argentino, como no norte-americano e no brasileiro, o *Impeachment* tem caráter político, origina-se de causas políticas, almeja resultados políticos instaurado em um contexto político e julgado de acordo com critérios políticos. Tal situação se consuma mesmo quando o fato de origem apresentacaracterísticas penais e possa impor, ao acusado, sanções criminais, que será então aplicada exclusivamente pelo Poder Judiciário. (RICITTELLI, 2006, p 90)

Ricittelli (2006) considera ainda que com a modificação do texto constitucional de 1934 em seu art. 86 do Código Supremo de 1937, cujo conteúdo era da competência de julgar do Senado Federal e somente após o voto da câmara com reconhecimento da procedência da acusação, por dois terços dos votos é que o julgamento do senado aplicaria a pena mais grave que seria a perda do cargo e no máximo cinco anos de inabilitação para exercício de qualquer função pública. Entretanto ressalvada as ações criminais e civis que coubesse na espécie.

O instituto visa apenas afastar a autoridade do cargo que com ela se incompatibilizou, seja por ter cometido crime, seja por ter praticado ou deixado de praticar atos que, excluídos do âmbito penal, demonstram ser inconveniente ou prejudicial a sua permanência no governo. (RICITTELLI, 2006, p.91)

Ao contrário do sistema brasileiro e igual ao norte-americano, no sistema argentino a autoridade é processada em caráter definitivo. Os constitucionalistas argentinos querem passar a lição e mostrar que o *Impeachment* tem o objetivo de separar a autoridade do cargo nela investido, assim sendo independente de considerações de origem criminal. Riccitelli (2006) afirma que o juízo político tem o objetivo de proteger os interesses públicos contra a ofensa cometida por abuso de poder, negligência ou conduta inadequada por tal cargo ocupado e não a punição do acusado.

A Argentina e os Estados Unidos são legítimos mandatários da doutrina consagradora do *Impeachment* como instituto de natureza política. O instituto visa apenas afastar a autoridade do cargo que com ela se incompatibilizou, seja por ter cometido crime, seja por ter praticado ou deixado de praticar atos que, excluídos do âmbito penal, demonstram ser inconveniente ou prejudicial sua permanência no governo. (RICITTELLI, 2006, p. 91)

Fica claro que no processo argentino assim como no Brasil, que a denúncia contra o presidente da república cabe à câmara decidir ou não instauração do processo de *impeachment* e se rejeitada a denúncia arquiva-se o processo. Aceita a denúncia, o Senado fica responsável por instaurar e julgar o referido processo.

### 3.2 Impeachments no Direito Brasileiro.

No Brasil o processo de *Impeachment* está sendo a atual discussão, com o *Impeachment* de Dilma Rousseff, a história do Brasil passa a ter o segundo processo de *Impeachment* do Presidente da República retirado do cargo. O *Impeachment* de Fernando Collor era o mais famoso até a atual situação em que nos encontramos. Collor que sofreu *Impeachment* em 1992 foi perdendo prestígio popular, seu governo foi atingido por um volume crescente de acusações de corrupção e ficou sem condições de comandar politicamente o país.

Bem menos conhecidas são as duas primeiras destituições, ocorridas em 1955, quando a Câmara dos Deputados e o Senado votaram pelo impedimento dos presidentes Carlos Luz e Café Filho. Contudo nessa época não houve o processo

seguindo a lei 1079 de abril de 1950, Westin (2016) aponta que o ponto mais crítico de 1955 foi o suicídio de Getúlio Vargas.

A diferença entre os casos de Luz e Café e os de Collor e Dilma é que nos episódios de 1955 não se seguiu a Lei do *Impeachment* (Lei 1.079/1950). Os deputados e os senadores entenderam que a situação era extremamente grave, com risco de guerra civil, e finalizaram os julgamentos em poucas horas, sem dar aos presidentes o direito de se defenderem na Câmara e no Senado. (<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>)

O *Impeachment* de Dilma Rousseff, o mais recente acontecimento é mais polêmico na atualidade, pois a ex-presidente Dilma Rousseff não perdeu seus direitos políticos com a destituição, isto é, não ficou inabilitada para exercer cargos públicos por um período de oito anos, como prevê a Constituição Federal em seu artigo 52.

Lewandowski acatou o requerimento e deixou a decisão final pelo destaque à bancada de senadores, que decidiu pelo voto em separado. Por fim, Dilma foi destituída do cargo com o voto de 61 senadores, mas permaneceu com seus direitos políticos preservados. Essa separação provocou intensa polêmica, já que não teve amparo constitucional explícito. (FERNANDES, <http://brasilecola.uol.com.br/historiab/impeachment-dilma-rousseff.htm>)

Diferentemente do que dispõe o artigo 52 parágrafo único, que deixa claro a perda do cargo “com” inabilitação por oito anos para exercer função pública.

Já na Constituição do Império, de 1824, previa o processo de *Impeachment*, aproximado ao instituto britânico. A Lei de 15 de outubro de 1827, elaborada nos termos do art. 134 da Constituição de 25 de março, dispõe sobre a responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros, sendo de natureza criminal as sanções que o Senado tinha competência para aplicar, Faver (2016) relata que não era apenas afastar do cargo a autoridade no qual ele veio a ser incompatibilizado, mas há um tempo atingia a autoridade e o homem, em sua liberdade e bens no *Impeachment* republicano.

Brossard (1965) traz alguns aspectos da nova redação do art. 85, em comparação aos textos das Constituições anteriores. São poucas as alterações. Lembra o autor, por exemplo, sobre a inclusão do Ministério Público no inciso II do art. 85 da Constituição Federal de 1988. Outro aspecto é o fato de ser extinto o texto



em relação à "guarda e bom emprego dos dinheiros públicos", que ocorria na Carta de 1946 e era excluído nas Cartas de 1967. Todavia, que por não estar no rol do art. 85, a guarda do dinheiro público não deixa de ser via de tutela do Presidente da República. Mostra o doutrinador que o constituinte protege o dinheiro público no preceito do §1º do art. 167 da Constituição Federal de 1988.

Assim Schmidt (2007) analisa que o artigo 85 da Constituição Federal de 1988 continua a não ser taxativa, pois tal dispositivo relata "(...) crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...)", ou seja, os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal são entendidos como crimes de responsabilidade. Além disso, a Lei 1079/50 continua valendo e sendo revogados os dispositivos que se chocam com a constituição federal de 1988.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 85, dispõem:

**Art. 85.** São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I — a existência da União;

II — o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das unidades da Federação;

III — o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.

V — a segurança interna do País;

V — a probidade na administração;

VI — a lei orçamentária;

VII — o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Para Faver (2016) o parágrafo único do citado artigo 85, estipula que esses crimes seriam definidos em lei especial, que estabeleceria as normas do processo e julgamento e que a atual Carta repete, na verdade, o que constava do art. 84 da Constituição de 67 e do art. 89 da Constituição de 1946. Nessa direção dos preceitos constitucionais foi editada, em 10/4/1950, a Lei no 1.079, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo. Por essa lei (art. 2º) e

pelo próprio texto constitucional se constata que esses “crimes de responsabilidade” são punidos, exclusivamente, com a perda do cargo e com inabilitação para o exercício de outra função pública, por determinado tempo (até cinco anos, pela Lei n. 1.079, mas por oito anos pelo parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal) lembrando-se que as penas são cumulativas.

### 3.3.1 Natureza Jurídica do *Impeachment*

Existem duas posições do crime de responsabilidade quanto à natureza jurídica, tratando-se de infração político-administrativa sem caráter penal denominada impropriamente crime de responsabilidade e a outra posição sendo de caráter misto, político e penal.

Considera-se o processo de *impeachment* de caráter político devido ao objetivo único de afastar a autoridade culpada, sem este sofrer outras sanções punitivas.

Outro aspecto a se considerar é o processo, tanto em seu objetivo quanto em sua forma. Nesse sentido, a maioria da doutrina considera o objetivo de *Impeachment* ser principalmente político, pois visa à destituição da autoridade culpada, conforme determina o parágrafo único do artigo 52 do texto Constitucional vigente. Entretanto, essa destituição é acompanhada também por uma sanção punitiva, que prevê a aplicação da pena de inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (RICCITTELI 2006 p.18)

Riccitelli analisa que o fundamento jurídico do *Impeachment* se faz necessário. Pois a Constituição Federal de 1988, por um lado, em seu artigo 85, o define como uma conduta contrária a Constituição, por outro, a Lei n. 1.079, de abril de 1950, conceitua *Impeachment* como: “comportamentos politicamente indesejáveis a maioria das figuras que dão ensejo ao *Impeachment*, negando a tese de condutas antissociais”. No entanto o fato que enquadra na Lei 1079 de abril de 1950 é indispensável para dar origem ao processo de *Impeachment* e dessa forma fundamenta-se político, porém em sua forma é um crime, ou seja, crime sem sentido formal.

A Câmara dos Deputados aprecia, politicamente, a procedência da acusação e o Senado julga o processo de *Impeachment*. Tal interpretação é discutível, pois há larga margem para apreciação de caráter político, ao se encarar o que seja uma conduta contrária a Constituição. Todavia, se essa conduta vem definida em lei como

configurando crime de responsabilidade, “é difícil compreender de que maneira pode a Câmara, sem violar a lei, deixar de reconhecer como tal uma figura na lei descrita”. (RICCITTELI 2006 p.19)

Góes (2010) aponta que a natureza jurídica do *Impeachment* mostra com grande divergência, sendo que a doutrina brasileira aponta que a natureza jurídica do instituto *Impeachment* é política e mista. Por outro lado a Lei 1079 de abril de 1950 define crime de responsabilidade e trata o assunto de maneira diversa, ou seja, como uma conduta que atente a Constituição, mas sim conduta politicamente indesejável e antissocial, sendo assim tanto de natureza política como também de natureza penal.

Outras mais divergências são apontadas pelas doutrinas, uma vez que instaurado o processo de *Impeachment*, sendo o acusado culpado e destituído, cessam as garantias constitucionais atribuídas ao cargo não mais ocupado e ele fica a disposição da justiça comum para responder por seus crimes comuns, contudo ocorre que sendo o réu absolvido pelo Senado Federal, tal absolvição impede que ele responda por tais crimes comprovando assim não ser estritamente política a natureza da pena. (GOES, 2010, p 02)

Por fim, fica claro o exposto acima, que a absolvição do acusado pelo Senado impede que ele seja processado pela justiça comum, que revela não ser estritamente política a natureza da pena.

### 3.2.2 Natureza Política do *Impeachment*

Objetivo de destituição do cargo daquele presidente que por más condutas perdeu a confiança do povo, e não a sua condenação propriamente dita, a maior parte da doutrina entende ser o *Impeachment* um instituto de natureza político devido visar principalmente afastar o acusado do poder e não a sua condenação.

Cretella (1992) afirma que a teoria política com caráter administrativo entende que o *Impeachment* possui natureza política e assim sendo um processo administrativo e não jurisdicional assim acusado por crimes de responsabilidade responderia por duas ações distintas, sendo uma movida pelo legislativo e outra pelo judiciário, porém isso não ocorre, pois deve ser condenado pelo legislativo ou o acusado ficar a mercê da justiça comum, e assim, só então ser julgado pelo judiciário uma vez que absolvido pelo senado fica impedido de ser julgado pela justiça comum.

Não há a menor dúvida de que o *Impeachment*, medida excepcional, e instituto de caráter político, mas adstrito a rito, por excelência jurídica, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório. Deve os julgadores zelar para que esteja presente o Due Process of Law (CRETILLA, 1992, p 17).

Riccitelli (2006) enfatiza que o *Impeachment* tem característica predominantemente política por objetivar resultado político, sendo instaurado sob ordem política, julgado segundo critérios políticos, embora ligado a procedimento jurídico, assim o acusado tem direito a ampla defesa e contraditório, no entanto, uma faceta administrativa do instituto, já que funciona como defesa da pessoa jurídica de Direito Público político contra o ímprobo administrador.

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT": NA ORDEM JURÍDICA AMERICANA E NA ORDEM JURÍDICA BRASILEIRA. O "IMPEACHMENT" E O "DUE PROCESS OF LAW". IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO DE SENADORES. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. Constituição Federal, art. 51, I; art. 52, I, parágrafo único; artigo 85, parag. único; art. 86, PAR.1, II, PAR.2; Lei n. 1.079, de 1.950, artigo 36; artigo 58; artigo 63. I. - O "impeachment", no sistema constitucional norte-americano, tem feição política, com a finalidade de destituir o Presidente, o Vice-Presidente e funcionários civis, inclusive juizes, dos seus cargos, certo que o fato embasado da acusação capaz de desencadeá-lo não necessita estar tipificado na lei. A acusação poderá compreender traição, suborno ou outros crimes e delitos ("treason, bribery, or other high crimes and misdemors."). Constituição americana, Seção IV do artigo II. Se o fato que deu causa ao "*impeachment*" constitui, também, crime definido na lei penal, o acusado responderá criminalmente perante a jurisdição ordinária. Constituição americana, artigo I, Seção III, item 7. II. - O "impeachment" no Brasil republicano: a adoção do modelo americano na Constituição Federal de 1891, estabelecendo-se, entretanto, que os crimes de responsabilidade, motivadores do "*impeachment*", seriam definidos em lei, o que também deveria ocorrer relativamente à acusação, o processo e o julgamento. Sua limitação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado e Ministros do Supremo Tribunal Federal. CF/1891, artigos 53, parag. único, 54, 33 e PARÁGRAFOS, 29, 52 e PARÁGRAFOS, 57, PAR.2. III. - O "*impeachment*" na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (C.F., art. 51, I), ou admitida à acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. E dizer: o "*Impeachment*" do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. C.F./88, artigo 51, I; art. 52; artigo 86, PAR.1, II, PAR.2, (MS no 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. C.F., art. 85, par. único. Essas normas estão na Lei n. 1.079, de 1.950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF). IV. -

o "*Impeachment*" e o "due processo law": a aplicabilidade deste no processo de "*Impeachment*", observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. C.F., art. 85, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF). V. - Alegação de cerceamento de defesa em razão de não ter sido inquirida testemunha arrolada. Inocorrência, dado que a testemunha acabou sendo ouvida e o seu depoimento pode ser utilizado por ocasião da contrariedade ao libelo. Lei N. 1079/50, art. 58. Alegação no sentido de que foram postas nos autos milhares de contas telefônicas, as vésperas do prazo final da defesa, o que exigiria grande esforço para a sua análise. Os fatos, no particular, não se apresentam incontroversos, na medida em que não seria possível a verificação do grau de dificuldade para exame de documentos por parte da defesa no tempo que dispôs. VI. - Impedimento e suspeição de Senadores: inocorrência. O Senado, posto investido da função de julgar o Presidente da República, não se transforma, as inteiras, num tribunal judiciário submetido às rígidas regras a que estão sujeitos os órgãos do Poder Judiciário, já que o Senado é um órgão político. Quando a Câmara Legislativa - o Senado Federal - se investe de "função judicial forme", a fim de processar e julgar a acusação, ela se submete, e certo, a regras jurídicas, regras, entretanto, próprias, que o legislador previamente fixou e que compõem o processo político-penal. Regras de impedimento: artigo 36 da Lei n. 1.079, de 1.950. Impossibilidade de aplicação subsidiária, no ponto, dos motivos de impedimento e suspeição do Cod. de Processo Penal, art. 252. Interpretação do artigo 36 em consonância com o artigo 63, ambos da Lei 1.079/50. Impossibilidade de emprestar-se interpretação extensiva ou compreensiva ao art. 36, para fazer compreendido, nas suas alíneas a e b, o alegado impedimento dos Senadores. VII. - Mandado de Segurança indeferido:

(STF - MS: 21623 DF, Relator: CARLOS VELLOSO Data de Julgamento: 17/12/1992, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 28-05-1993<span id="jusCitacao"> PP-10383 </span>EMENT VOL-01705-02<span id="jusCitacao"> PP-00202 </span>RTJ VOL-00167-02<span id="jusCitacao"> PP-00414</span>)

Ao julgar o MS 21623 / DF, o STF apontou que a decisão de *impeachment*, que reconhece o crime de responsabilidade, tem natureza político-penal, e não meramente política. O julgamento não seria meramente político porque haveria a necessidade de enquadramento entre o ato do presidente e a norma que delimita a hipótese do crime de responsabilidade. Mas o silogismo aqui é direcionado também por razões políticas e não respeita a tipificação estrita do direito penal.

### 3.2.3 Natureza Penal *Impeachment*

Albuquerque (2016) verifica que os deputados e senadores discutirão e julgarão a conduta do Presidente da República que cometerem crime de

responsabilidade. Todo o Processo de *Impeachment* deve respeitar o contraditório e tem discussão ampla. O Julgamento no Senado será conduzido pelo Presidente do SFT- Supremo Tribunal Federal justamente para viabilizar a análise jurídica. Assim sendo contrário ao julgamento por crimes dolosos contra a vida que feito pelo júri. Observa ainda que os cidadãos leigos em relação a questões jurídicas atuam como juízes de fato nessa situação seguindo procedimento específico conduzido por juiz de direito. Já no processo de *Impeachment*, após autorização da Câmara, ocorre o julgamento por senadores, muitas vezes sem conhecimento técnico, sob condução de um juiz (ministro presidente do STF). Mas, enquanto no primeiro caso busca-se a análise do ato para tipificação estrita, reconhecendo nos fatos o preenchimento de todos os elementos da norma, no processo de *Impeachment* o enquadramento não segue o mesmo rigor.

Toda essa explicação para defender que a discussão sobre a existência ou não de crime de responsabilidade não é meramente política. O contexto político é importante e direciona em boa medida a tomada de decisão. Mas deve haver a discussão sobre a ilicitude do ato à luz do sistema jurídico. No caso do crime de responsabilidade, observada a tipificação mais ampla. (ALBUQUERQUE, 2016, WWW.ACONSTITUICAO.COM.BR/2016/03/30/IMPEACHMENT-DECISAO-DE-NATUREZA-POLITICA-OU-PENAL/)

Albuquerque (2016) entende a natureza da decisão de *Impeachment*, elaborada outrora pelo Supremo Tribunal Federal, ajuda a compreender os fatos e possibilitar alguma discussão sobre o tema, mesmo com os ânimos acirrados. Quando o Supremo Tribunal Federal absolveu o ex-presidente Collor dos crimes comuns que teria cometido, e mesmo assim não o absolveu dos crimes de responsabilidade. Os fatos debatidos foram suficientes para configurar o crime de responsabilidade, mas insuficientes para a tipificação penal, p. ex., em razão da falta de prova de dolo.

O entendimento foi referendado, por maioria pelo Supremo Tribunal Federal — Mandado Seg. nº21.689 — Rel. Min. Carlos Veloso, entendendo que a Lei nº1.079/50 mudou a sistemática da legislação *anterior*.

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do

"impeachment": Possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5, XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. II. - O "impeachment", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento. III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3, estabelecia: a) o processo de "*impeachment*" somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis n.s 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, par.3.; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par.7.; C.F., 1946, art. 62, par.3. C.F., 1967, art. 44, parag. único; EC n. 1/69, art. 42, parag.inico; C.F., 1988, art. 52, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34). V. - A existência, no "*impeachment*" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, parag. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. VI. - A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "*impeachment*". VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37). VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo. IX. - Mandado de segurança indeferido.

(STF - MS: 21689 DF, RELATOR: CARLOS VELLOSO DATA DE JULGAMENTO: 16/12/1993, TRIBUNAL PLENO, DATA DE PUBLICAÇÃO: DJ 07-04-1995<SPAN ID="JUSCITACAO"> PP-08871 </SPAN>EMENT VOL-01782-02<SPAN ID="JUSCITACAO"> PP-00193 </SPAN>RTJ VOL-00167-03<SPAN ID="JUSCITACAO"> PP-00792</SPAN>)

Fica claro diante a jurisprudência que no sistema atual de acordo com a lei 1079 de abril de 1950 não é possível à aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessório.

Segundo Hungria (1978), o que caracteriza o crime, e o distingue das demais infrações, é a natureza da pena abstratamente cominada. Se a sanção é qualificada como mal causado à vítima, o ilícito é criminal. Se for reparatória do dano efetivo, presumido ou potencial, o ilícito é civil. Se for da regularidade da administração, o ilícito é administrativo. Se for restritiva de direito de cidadania, o ilícito é político.

Sob o ponto de vista histórico e político, que é o único admissível nesta matéria, ou melhor, tendo-se em vista a formação através das leis ditadas pelo estado dos dois segmentos jurídicos que se chamam Direito Civil e Direito Penal, pode-se concluir que ilícito penal é a violação da ordem jurídica contra a qual, pela sua intensidade ou pela sua gravidade, a única sanção adequada é a pena. E ilícito civil é a violação da ordem jurídica para cuja delação basta as sanções atenuadas da indenização, da execução forçada, da restituição em espécie, da breve prisão coercitiva, da anulação do ato, etc. (HUNGRIA, 1978, p. 35).

Faver (2016) sustenta que a Constituição de 1891 se orientou pelo sistema Norte-Americano no qual a monarquia foi substituída pela República. A Federação sucedeu ao Estado unitário. Sendo que o sistema presidencial relegou a tradição parlamentar do Império. O Imperador, legalmente inviolável e sagrado, deu lugar ao Presidente da República, legalmente responsável. O *Impeachment* deixou de ser criminal, passando a ser de natureza política.

### 3.3 Cabimento e Desenvolvimento do Processo de *Impeachment*.

A Constituição Federal, no art. 85, enuncia que são crimes de responsabilidade aqueles atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do país, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (Brasil, Constituição Federal de 1988).



Todo cidadão é capaz de denunciar por *impeachment* e não qualquer do povo. A diferença se dá quando somente as pessoas no pleno gozo de seus direitos políticos podem propor a denúncia em desfavor do Chefe do Poder Executivo Federal. Isto porque, o ato criminoso de responsabilidade fere a cidadania da pessoa, assim, só o cidadão poderá ter sua cidadania violada. Nada impede, desta forma, que o parlamentar denuncie, porém, o fará como cidadão brasileiro, e não como autoridade pública. (SCHMIDT, 2007, <http://jus.com.br/artigos/9653/>)

Analisando o processo de *Impeachment* definido na Constituição Federal para o Presidente da República com regras e seguindo a lei 1079/50, e tal procedimento é bifásico, sendo que a primeira fase é o juízo de admissibilidade na câmara dos deputados e a segunda fase e a fase final e o julgamento feito no senado federal. Que qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos poderá fazer acusação formalizada contra o presidente da república e que a partir da admissibilidade pela câmara dos deputados o então presidente da república já passará a figurar condição de acusado ficando assegurados, portanto aocontraditório e ampla defesa.

Esclarece Bonavides no artigo 86 § 2ºCF dispõe:

A Constituição Brasileira em vigor determina que à Câmara dos Deputados compete admitir a acusação contra o Presidente da República. Essa declaração se fará pelo voto de dois terços de seus membros. A seguir, instaurado o processo pelo Senado Federal, o Presidente ficará suspenso de suas funções, aguardando julgamento. Por essa mesma Câmara sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. O julgamento ocorrerá no prazo de 180 dias, findo o qual, se não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (art. 86, § 2º). (BONAVIDES, p.409,1994)

Vale ressaltar que a Lei 1.079/50 é clara quando dispõe sobre a possibilidade de qualquer cidadão proceder à denúncia do Presidente da República por crime de responsabilidade: logo em seu artigo 14, o primeiro que trata do procedimento de denúncia, reza: “é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República [...], por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.” (1950, <http://www.planalto.gov.br/>).

Conforme dispõe o artigo 15 da lei 1079 de abril de 1950, a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. O ex-presidente Fernando Collor de Melo impetrou mandado de segurança alegando que a renúncia ao cargo extinguiria o processo de *impeachment*. O Supremo Tribunal Federal, julgando o aludido MS 21689-1, por

maioria dos votos, decidiu que a renúncia ao cargo não extingue o processo quando já iniciado. (LENZA, 2012, p. 666).

Nesse sentido Carlos Velloso relata o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do ex-presidente Fernando Collor de Melo. "*Impeachment*". Controle judicial. "*Impeachment*" do presidente da república. Pena de inabilitação para o exercício de função pública. CF., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950.

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do "Impeachment": Possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5, XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. II. - O "Impeachment", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrario do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definira os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento. III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3, estabelecia: a) o processo de "impeachment" somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denuncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis n.s 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, par.3; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível à aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par.7; C.F., 1946, art. 62, par.3. C.F., 1967, art. 44, parag. único; EC n. 1/69, art. 42, parag.inici; C.F., 1988, art. 52, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 31, 33 e 34). V. - A existência, no "impeachment" brasileiro, segundo a Constituição e o direito comum (C.F., 1988, art. 52, parag. único; Lei n. 1.079, de 1950, artigos 2., 33 e 34), de duas penas: a) perda do cargo; b) inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. VI. - A renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de "impeachment". VII. - Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa (C.F., art. 37). VIII. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relativamente aos crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, na forma do Decreto-lei 201, de 27.02.1967. Apresentada a denúncia, estando o

Prefeito no exercício do cargo, prosseguirá a ação penal, mesmo após o término do mandato, ou deixando o Prefeito, por qualquer motivo, o exercício do cargo. IX. - Mandado de segurança indeferido.

(STF - MS: 21689 DF, Relator: CARLOS VELLOSO Data de Julgamento: 16/12/1993, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 07-04-1995<span id="jusCitacao"> PP-08871 </span>EMENT VOL-01782-02<span id="jusCitacao"> PP-00193 </span>RTJ VOL-00167-03<span id="jusCitacao"> PP-00792</span>)

Vale ressaltar que a Lei 1.079 de abril de 1950 é clara quando dispõe sobre a possibilidade de qualquer cidadão proceder à denúncia do Presidente da República por crime de responsabilidade: logo em seu artigo 14, o primeiro que trata do procedimento de denúncia, reza: “é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República [...], por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.” (1950, <http://www.planalto.gov.br/>).

Observe que o legislador foi bastante claro ao definir a legitimidade da denúncia “todo cidadão é capaz de denunciar o *impeachment* e não qualquer povo”. A diferença se dá quando o cidadão está em pleno gozo de seus direitos políticos, só assim poderá propor a denúncia em desfavor do Chefe do Poder Executivo Federal. Isto porque o crime de responsabilidade fere a cidadania da pessoa e só o cidadão sua cidadania violada, e nada impede que também o parlamentar denuncie, porém dessa forma o fará como cidadão brasileiro e não como autoridade pública. ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm)).

Em sequência, a competência do juízo de admissibilidade e instauração do processo, é atribuída à Câmara dos Deputados, como assim disposto pela Carta Magna em seu artigo 51, I: Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; (Brasil, <http://www.planalto.gov.br/>).

O Presidente da República poderá retornar às suas funções após 180 dias da instauração do processo, como assim dita a Constituição Federal em seu artigo 86.

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

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

Como relata Motta (2007) compete ao Senado Federal o julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade dependendo da condenação do voto de dois terços de seus membros, sendo que após a autorização da Câmara dos Deputados por dois terços para a instauração do processo de *Impeachment* contra o chefe do poder executivo federal. Vale destacar que o julgamento é alçado do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade, depois da admissibilidade da acusação proferida pela Câmara dos Deputados e em seguida vinculada ao Senado e este estando obrigado a instauração do processo contra o presidente da república pela prática do crime de responsabilidade e não sendo admitida pela câmara dos deputados o senado está impedido de fazê-lo.

O Senado dota-se de poder jurisdicional apenas quanto aos casos de julgamento da prática de crime de responsabilidade praticado pelo Presidente da República, uma vez que, em consonância com o artigo 86 da Constituição Federal: Art. 86 “Admitida à acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade” (CONSTITUIÇÃO, 1988, <http://www.planalto.gov.br/>).

No plano infraconstitucional, é a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade em espécie e regula o processamento e julgamento destas infrações, tendo o Supremo Tribunal Federal, por diversas vezes enunciado a devida recepção deste diploma pela nova ordem constitucional, como demonstram os seguintes arestos:

O *Impeachment* na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros, a instauração do processo (CF, art. 51, I), ou admitida à acusação (CF, art. 86), o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o *Impeachment* do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronúncia) e proferirá o julgamento. CF/1988, art. 51, I; art. 52; art. 86, § 1º, II, § 2º, (MS 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. CF, art., parágrafo único. Essas normas estão na Lei 1.079, de 1950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/1988 (MS 21.564-DF).

Em relação à natureza jurídica da sanção, fica evidenciado seu caráter político, visto que a pretensão punitiva não chega nem mesmo atingir o patrimônio pessoal do executado.

Moraes (2001) enfatiza que a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos. Desta forma, o Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, além de perder o mandato, não poderá candidatar-se ou exercer nenhum outro cargo político eletivo nos oito anos seguintes.

A inabilitação para o exercício de função pública não decorre da perda do cargo, como a primeira leitura pode parecer. Decorre da perda da própria responsabilização. Não é pena acessória. E, ao lado da perda do cargo pena principal. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício das funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício- já agora nas funções daquele cargo de que foi afastado, mas de qualquer função pública, por um prazo determinado. “Assim, porque responsabilizado, o Presidente não só perde o cargo como deve afastar-se da vida pública, durante oito anos, para ‘corrigir-se’, e só então pode a ela retornar.” (TEMER, 2008, p. 169).

A competência é de mera admissibilidade, Paulo Bonavides (1993) pondera que nesta primeira fase postulatória de admissibilidade nem sequer há que se cogitar de um direito de defesa propriamente dito, mas tão somente de um direito de impugnação da admissibilidade, por razões de ordem meramente formal. Ordem formal esta, que ainda poderá, em caso de recusa, de acordo com o artigo 218, §3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ser impugnada mediante recurso, que será apreciado pelo Plenário. Com o recebimento da denúncia, por conseguinte, fica evidente que houve o preenchimento dos requisitos formais exigidos pela lei, ou seja, a denúncia procede. Em seguida, será eleita uma comissão especial na forma do art. 19 da Lei 1.079 de abril de 1950, “observada à respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma” (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

Dentro do prazo de 48h a respectiva comissão, deverá se reunir para eleger seu Presidente e relator, ainda na forma do artigo 20 da referida lei (1950, <http://www.planalto.gov.br>) para então ao tempo de 10 dias emitirem o parecer que dirá se a denúncia deverá ou não ser julgada. Em conformidade com os parágrafos

que se seguem, deverá tal parecer ser lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional, tendo o prazo de 48h para “o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única”. Nesta discussão, “cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.” (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

Ulteriormente a discussão sobre o parecer, há a votação nominal, e caso a denúncia venha a ser aceita, será remetida uma cópia ao denunciado para que abra o prazo de 20 dias da contestação na forma da lei: Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado. (BRASIL, 1950, <http://www.planalto.gov.br>)

A votação nominal da denúncia em continuidade ao procedimento de acusação, atento ao artigo 23 da lei e seus parágrafos, nada mais justo que a necessidade de transparência pelo órgão eleito para representar a vontade do povo. Nesse sentido, o quórum de votação dois terços dos membros da Câmara dos Deputados aprova a acusação do Presidente da República, que será imediatamente suspenso do exercício de suas funções. O efetivo processamento e julgamento do acusado são de competência privativa do Senado Federal, conforme determinava o inciso I do artigo 52 da Magna Carta de 1988, até ter seu conteúdo alterado pela Emenda Constitucional nº. 23, de dois de setembro de 1999, passando a ter a seguinte redação:

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.

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Dessa forma fica claro que a perda do cargo com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública.

### 3.4 Consequências Jurídicas e Impedimento do Presidente da República

A respeito das consequências jurídicas Bastos (2002) relata que os ocupantes dos mais altos cargos públicos do Estado nesse caso o Presidente da República, estão sujeitos a sanções previstas pela prática de atos infringentes das leis penais do país, e a uma especial pena que consiste na desinvestidura dos cargos públicos que ocupam, podendo assim ter a proibição ou não de vir assumir novas funções públicas futuras e em razão dessas consequências são tidos por políticos atos que ensejam crime político e assim o processamento pela prática desses atos visando o seu impedimento (*impeachment*), ou seja, a destituição do cargo público da autoridade julgada.

Só que impedimento é a consequência advinda do processo de Impeachment, é não termo que lhes seja sinônimo, mediante traduções forçadas. Para ilustrar, no episódio de Mônica Levinski, o presidente Bill Clinton sofreu *Impeachment*, mas não foi destituído. Por isso, não podemos confundir *Impeachment* com impedimento. Essa confusão quase fez com que, aceita a renúncia de Fernando Collor, se encerrasse o processo de sua responsabilização política. O *Impeachment* é apenas parte ou fase do processo de responsabilização política: o recebimento da denúncia que abre as portas ao julgamento pelo Senado Federal. (BULLOS, 2014, p.1264).

Em relação à natureza jurídica da sanção, fica evidenciado seu caráter político, visto que a pretensão punitiva não chega nem mesmo atingir o patrimônio pessoal do executado. Moraes (2001) enfatiza que a inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos. Desta forma, o Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, além de perder o mandato, não poderá candidatar-se ou exercer nenhum outro cargo político eletivo nos oito anos seguintes. Ainda que seja necessário um maior espaço de discussão sobre o tema, faz.

#### STF - MANDADO DE SEGURANÇA MS 21689 DF (STF)

Data de publicação: 07/04/1995

Ementa: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, parágrafo único. Lei n. 27, de 07.01.1892; Lei

n. 30, de 08.01.1892. Lei n. 1.079, de 1950. I. - Controle judicial do "*impeachment*": Possibilidade, desde que se alegue lesão ou ameaça a direito. C.F., art. 5, XXXV. Precedentes do S.T.F.: MS n. 20.941-DF (RTJ 142/88); MS n. 21.564-DF e MS n. 21.623-DF. II. - O "*impeachment*", no Brasil, a partir da Constituição de 1891, segundo o modelo americano, mas com características que o distinguem deste: no Brasil, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, lei ordinária definirá os crimes de responsabilidade, disciplinará a acusação e estabelecerá o processo e o julgamento. III. - Alteração do direito positivo brasileiro: a Lei n. 27, de 1892, art. 3, estabelecia: a) o processo de "*impeachment*" somente poderia ser intentado durante o período presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercício do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. IV. - No sistema do direito anterior a Lei 1.079, de 1950, isto é, no sistema das Leis n.º 27 e 30, de 1892, era possível a aplicação tão somente da pena de perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo (Constituição Federal de 1891, art. 33, par.3; Lei n. 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n. 27, de 1892, artigos 23 e 24). No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade (C.F., 1934, art. 58, par.7; C.F., 1946, art. 62, par.3). C.F., 1967, art. 44, par. único; EC n. 1/69, art.º

Encontrado em, "*impeachment*", presidente da república, crime de responsabilidade, senado federal, julgamento, renúncia..., exercício, inabilitação, condenação. Ct0462, mandato eletivo, "*impeachment*", presidente da república, crime..., "*impeachment*", senado, federal, processo, julgamento, (stf), revisão, possibilidade, direito individual...

O efetivo processamento e julgamento do acusado são de competência privativa do Senado Federal, conforme determinava o inciso I do artigo 52 da Magna Carta de 1988, até ter seu conteúdo alterado pela Emenda Constitucional n. 23, de 2 de setembro de 1999, passando a ter a seguinte redação:

1 - 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.

Os crimes de responsabilidade *strictu sensu*, conhecidos como *Impeachment*, seriam os propriamente ditos, que acarretam para o sujeito ativo as duas sanções autônomas e cumulativas aplicáveis: perda da função pública e inabilitação para o exercício do múnus público por oito anos (sejam cargos derivados de concursos públicos, de confiança, ou de mandato eletivo). Já os crimes de



responsabilidade *lato sensu* ensejam pena privativa de liberdade e estão descritos nas legislações penais e outras leis extravagantes, como aqueles praticados por funcionário público nos moldes do Código Penal.(BOTELHO,<http://www.ambitojuridico.com.br/site/index>).

Riccitelli (2006) enfatiza que ao tratar da responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF e Procurador-Geral da República, a Lei n. 1.079/50 incumbe o Senado para julgar o processo de responsabilidade, ou seja, o processo de *Impeachment*. Trata-se do julgamento de um agente político por infrações político-administrativas, realizado por um órgão político, nos limites definidos pela lei. Outra definição de agente político é que se o agente público, no exercício da sua função, não se subordina a nenhuma outra autoridade, se não à da lei e cuja discricionariedade só encontra limite na lei. Esse critério exclui da categoria de agentes políticos, Ministros e Secretários de Estado, que nela costumam ser incluídos, pois esses são agentes de confiança, aos quais podem ser estendidas, eventualmente, as regras de responsabilização dos agentes políticos.

### 3.5 Imposições de Punibilidade.

Segundo Chimenti (2005) o Processo de *Impeachment* é capaz de impedir o agente a dar continuidade ao seu mandato e nesse sentido usual de tal expressão e dúplice, tanto pode ser processo próprio como repressão de infrações político-administrativa como também tem o sentido de sanção aplicável em razão das infrações político-administrativas.

Os agentes públicos podem praticar, no exercício das funções estatais, condutas violadoras do Direito, capazes de sujeitá-los à aplicação das mais diversas formas de punição. Se o comportamento causar prejuízo patrimonial, pode ser proposta uma ação civil visando à reparação do dano. Sendo praticada conduta tipificada como crime, instaura-se um processo penal tendente a aplicação de sanções restritivas de liberdade. Já na hipótese de infração de natureza funcional, o Poder Público instaurará um processo administrativo que, em caso de condenação do agente resulta na fixação de sanções relacionadas ao cargo público, como advertência, suspensão e até demissão do servidor. (MAZZA, 2012, p.491).

Nesse sentido Temer (1996) afirma que aquele que exerce função política responde por seu ato, assim o agente público que comete crime de responsabilidade no exercício de sua função estará sujeito à inabilitação para o exercício de sua função.

A inabilitação para o exercício de função pública não decorre de perda de cargo como a primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilização. Não é a pena acessória, é ao lado da perda do cargo a pena principal. O objeto foi de impedir o prosseguimento no exercício de suas funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício – já agora daquele cargo de que foi afastado, mas de qualquer função pública por prazo determinado. (TEMER, 1996, p.169)

A Lei 1079 de 10 de abril de 1950 dispõe sobre a responsabilidade do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República, incumbiu o Senado do respectivo julgamento quanto ao Presidente da República, diz essa lei, em seu art. 33: “No caso de condenação, o Senado por iniciativa do Presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública...” E no art. 34: “Proferida a sentença condenatória o acusado estará, *ipso facto*”, destituído do cargo”. (1950, <http://www.planalto.gov.br>)

A Natureza Política do órgão julgador é levada mais adiante por Michel Temer, para quem, por conta de conveniência e oportunidade, características que vivem cercando o terreno político, poderiam o Senado Federal ponderar sobre o resultado do julgamento, inobstante tenha ocorrido à conduta tipificada.

Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo. Para evitar, por exemplo, a deflagração de um conflito civil; para impedir agitação interna. Para impedir desentendimentos internos, o Senado, diante da circunstância, por exemplo, de o Presidente achar-se em final de mandato, pode entender que não deva responsabilizá-lo. Foi para permitir esse juízo de valor que o constituinte conferiu essa missão à Câmara dos Deputados (que 127 autorizam o processo) e ao Senado Federal. Não ao Judiciário, que aplica a norma ao caso concreto, segundo a tipificação legal. (TEMER, 2008, p. 169)

A sentença condenatória proferida pelo voto de dois terços dos membros do Senado Federal acaba por condenar o Presidente da República e a pena a ser aplicada, em conformidade ao artigo 52 da Carta Magna, não excederá “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis” (1988, <http://www.planalto.gov.br>) afastando dessa forma a disposição do artigo 33 da Lei do *Impeachment* que determinaria, “no caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o

prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública” (1950, <http://www.planalto.gov.br>).

Em relação à natureza jurídica da sanção, fica evidenciado seu caráter político, visto que a pretensão punitiva não chega nem mesmo a atingir o patrimônio pessoal do executado, Moraes (2009) enfatiza que inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos.

A inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, compreende todas as funções públicas, sejam as derivadas de concursos públicos, sejam as de confiança, ou mesmo os mandatos eletivos. Desta forma, o Presidente da República condenado por crime de responsabilidade, além de perder o mandato, não poderá candidatar-se ou exercer nenhum outro cargo político eletivo nos oito anos seguintes. (MORAES, 2009, p. 484)

Através desta reflexão restou-se claro que o instituto do *Impeachment* quando analisado na esfera da aplicação da lei ao caso concreto não deixa dúvidas ao se firmar como um instituto exclusivamente político. No entanto, deve-se ter certo cuidado ao alegar tal disposição, uma vez que denominado jurídico, o processo está permeado por uma formalização solene que não afasta a aplicação e a observância dos princípios aplicados ao processo jurídico.

Analisando as decorrências das separações das deliberações da perda dos direitos políticos no caso do processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade, Lombregat (2016) afirma que a decisão inédita pelo senado da república no processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff do ponto de vista dogmático constitucional é bastante heterodoxa, pois, entendeu-se por bem dissociar-se a questão relativa da perda do mandato daquela referente à perda dos direitos políticos da ré.

Como resultado de tal fatiamento, o país observou situação inédita, com resultado bastante diverso daquele estabelecido quando da cassação do então Presidente Fernando Collor de Mello: enquanto a perda de mandato foi aprovada com larga margem, por 60 votos a favor e 21 contrários, a inabilitação para ocupação de cargos públicos acabou por ser rechaçada: 42 senadores foram favoráveis a ela e 36 foram contrários, tendo ocorrido ainda três abstenções. Há que se frisar que, em conformidade com o que dispõe o artigo 52, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, qualquer decisão relacionada a julgamento de crime de

responsabilidade (como é o caso) dar-se-á com a obtenção de uma maioria de dois terços dos senadores, o que, considerando-se a composição do Senado Federal, corresponde a 54 senadores. (LOMBREGAT2016, <https://jus.com.br/artigos/51748/consideracoes-preliminares-sobre-o-impeachment-sem-perda-dos-direitos-politicos>).

*Ab initio*, ou seja, desde o começo impende insistir no fato de que a decisão do Ministro Levandowski não é usual. A leitura atenta do mencionado artigo 52 da Constituição não parece dar margem hermenêutica para permitir a análise das sanções em separado.

Temer (1996) enfatiza que instaurado o processo pelo senado federal, o presidente se afasta por suspensão do exercício de suas funções. Esse impedimento é temporário, dura 180 dias, pois o presidente reassumirá suas funções se o senado deixar de condená-lo. Temer ainda se pergunta se o presidente no curso do processo de responsabilização política renunciar seu cargo deveria ele prosseguir ou perder seu objeto?

O artigo 52 da Constituição Federal deixa bem claro dispendo:

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;

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Lombregat (2016) enfatiza que a leitura do art. 52 combinada do caput com seu parágrafo único são expressos ao indicar que a caracterização de crime de responsabilidade dar-se-á por meio de uma votação no âmbito do Senado Federal, observando-se o quórum constitucionalmente estabelecido. Caracterizado o crime, pelo fato do tipo penal em questão, absoluta é a aplicação da sanção

normativamente determinada: “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”. Ou seja, trata-se de uma única pena, decorrente de um único crime, com diversos desdobramentos. Os fatos a serem julgados eram os crimes de responsabilidade. Não há duas penas, nem concurso de crimes que, eventualmente, poderiam ou não ensejar em um combinado de punições caracterizado o crime, e realizando-se a subsunção dos fatos à norma, é decorrência lógica a aplicação da punibilidade relativa àquela conduta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante o exposto o presente trabalho, percebe-se que o instituto *impeachment* é muito pertinente e de grande relevância para a história política mundial. Analisando o poder executivo, precisamente o chefe do executivo enquanto chefe de governo, o Presidente da República possui atribuições, prerrogativas e imunidades, seus privilégios deixam claro sua importância dentro do cenário social e com isso sua probabilidade dentro de subversão de valores morais e éticos de cometerem crimes de responsabilidade. Assim por atos corruptos e desonestos diante de tamanha ambição, ganância e soberba cometem crimes de responsabilidade e moralidade ficando eles sujeitos ao processo de *Impeachment*.

O Instituto *Impeachment* mostra-se o quão importante é para a democracia principalmente, pois qualquer cidadão brasileiro poderá apresentar uma denúncia contra o Presidente da República, desde que comprovado a imputação de tal crime. As sanções previstas aos Presidentes que cometem crimes de responsabilidade infelizmente são brandas devido a se tratar meramente de infrações político-administrativas e sua configuração não viceja a existência de tipicidade e antijuricidade, contudo tem um juízo congressional de oportunidade e conveniência cuja incidência enseja o processo de *Impeachment* do presidente com pena atribuída a destituí-lo do cargo ocupado.

Sua natureza é política, embora cheios de formalidades que lembram um processo judicial. Há de ser preservar todas as garantias de um julgamento nos moldes do devido processo, com ênfase no contraditório e na ampla defesa, que daquele princípio emana. Sua natureza política deve ser registrada com finalidade de o instituto ir além de afastar a autoridade do cargo público, almejando, que ele cumpra um período no qual, necessariamente, deverá permanecer alheia à coisa pública como proteção justamente dos atos contra a Constituição.

Ao longo da história o *Impeachment* se mostrou afetado a cada Carta Magna vigente, traçando uma linha histórica do instituto que logo de início na Inglaterra, onde se originou, tinha caráter criminal, com a evolução da política no país o procedimento chegou à figura de hoje, assim tal punição não ultrapassa a esfera política dos direitos do condenado no processo de *Impeachment* com pena de inabilitação e afastamento do cargo.

O objetivo de destituição do cargo do Presidente que por más condutas perdeu a confiança do povo, não é a sua condenação propriamente dita, a maior parte da doutrina entende que o *Impeachment* é um instituto de natureza político. A premissa de que seria instaurado o processo de *Impeachment* contra o agente que se encontra abalado no plano político, no entanto, não se faz juridicamente plausível. Ou seja, uma crise política fomentada pelo clamor social e o simples desejo de retirar um chefe do executivo do poder nunca serão suficientes para tornar possível o *Impeachment* da referida autoridade pública, mas sim atos que ensejam crimes de responsabilidade que afetarão a população abalando a estrutura de uma sociedade em sua má administração.

Na atual situação do Brasil, na política corrupta e desonesta onde nos encontramos, é de grande importância o processo de *Impeachment*, mas segundo os últimos acontecimentos, deixaram claro que a proposta do processo de *Impeachment* de proteção contra uma má administração não foi respeitada, o afastamento do presidente que cometera crime de responsabilidade e inabilitação por oito anos não aconteceu no mais recente processo de *Impeachment* no Brasil. A constituição deixa bem claro que essa punição de afastamento e inabilitação está interligada, assim para resguardar a população de maus administradores, contudo, de que vale um processo cheio de formalidades, fases de votação, discussão pelos tais escolhidos do povo para nos representar, se eles não seguem as leis da nossa constituição? Fica bem claro que a nossa política corrupta só pensa na melhor forma de se sobressair perante os cidadãos, mas lá onde acontecem as decisões nota-se que só pensam em si próprios e nos acordos políticos que melhorem suas próprias vidas. Será então que o *Impeachment* perdeu sua utilidade de proteção contra esses corruptos?

Não, o *Impeachment* ainda é o instituto que tem o objetivo de afastar o agente que não cumpre seu papel diante da população e da Constituição; ainda é o instituto usado para frear a má administração e abuso de poder, ainda é o instituto respeitado no mundo por ser instrumento de proteção que a população tem contra a política suja, seguido e respeitado por cada Carta Magna de seu Estado, porém estamos no Brasil da “Ordem e do Progresso”!

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Luiz Alberto David, **Curso de Direito Constitucional**,/ Luiz Alberto David ARAÚJO; Vidal Serrano Nunes Junior, **Curso de direito constitucional** 14 ed. São Paulo: Saraiva 2010.

ARANHA, Maria Lucia de Arruda, **Temas de Filosofia** -3º ed. rev. –São Paulo Moderna 2005.

ALBUQUERQUE, Tiago Luiz de Moura, **Impeachment: decisão de natureza política penal?** 2016;  
(<http://www.aconstituicao.com.br/2016/03/30/impeachment-decisao-de-natureza-politica-ou-penal>) acesso em 30 de outubro de 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro, **Curso de Direito Constitucional**, 22º ed. Atual-São Paulo: Saraiva 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil** ([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm%3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm%3)) acesso em 20 de outubro de 2016.

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

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (STF). **A Constituição e o Supremo** [recurso eletrônico] / Supremo Tribunal Federal. – 4. Ed. – Brasília:([www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/Completo.pdf)) acesso em 23 de outubro de 2016.

BULLOS, Uadi Lammêgo, **curso de direito constitucional**, 8ª ed. rev. e atual. De acordo com a Emenda constitucional, São Paulo, Saraiva 2014.

BOTELHO, Sérgio Souza. **Sobre crimes políticos e crimes de responsabilidade**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 77, jun 2010. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=7863](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7863)>. Acesso em 20 de outubro de 2016.



BARROS, Sérgio Resende. **Noções sobre impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=25>> acesso em 21 de outubro de 16.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL, Lei 1079 de abril de 1950, **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo do julgamento**.

([https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1079.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm))

BONAVIDES, Paulo **CIÊNCIA POLÍTICA**, 10ª edição, 1ª tiragem, 1994 revista, , ed. Malheiros, São Paulo 1994.

CHIMENTI, Ricardo Cunha, **Curso de Direito Constitucional** 7º. Ed, rev. atual. Até a EC. 64/2010, São Paulo, Saraiva 2010.

CARON, Fernando França, **o presidente da república – impeachment**, Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade Damásio de Jesus Docente do Curso de Direito da UNILAGO.

(<http://www.unilago.edu.br/publicacao/edicaoatual/sumario/2015/8.pdf>)

CAPEZ, Fernando. **Curso de Direito Processual Penal**. 22a ed. São Paulo. Saraiva, 2015.

CONSTITUIÇÃO, da **Nação Argentina** de 22 de agosto de 1994, (<http://www.resumosetrabalhos.com.br/constituicao-da-nacao-argentina-de-22-de-agosto-de-1994.html>) acesso em 28 de outubro de 2016.

CONSTITUIÇÃO, dos **Estados Unidos da América**– 1787, (<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>) acesso em 24 de outubro de 2016.

CONSTITUIÇÃO, **Francesa**, ([http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)) acesso em 25 de outubro de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Disponível em:

(<http://mariasylviadi Pietro.com.br/inicio/wp-content/uploads/2016/03/DESVIO-DE-PODER-COMO-VICIO-DE-LEGALIDADE.pdf>) acesso em 08 de julho de 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 27<sup>o</sup> ed. São Paulo, Atlas 2014.

DAVID, René, 1906- **Os grandes sistemas do direito contemporâneo**/ René David; tradução Hermínio A. Carvalho. - 4a ed. - São Paulo: Martins Fontes. 2002. - (Coleção justiça e direito).

FAVER, Marcus. **Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação RDA** – Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 271, p. 319-343, jan./abr. 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de direito constitucional** / Manoel Gonçalves Ferreira Filho. – 10. Ed., rev. e atual. – São Paulo: Saraiva 2001.

FIGUEIREDO, Paulo, **Impeachment Sua Necessidade no Regime Presidencial**, 1965(<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180677/000347568.p?sequence=1>). Acesso em 12 de agosto de 2016.

FARIAS, Luciano Magno Silveira de, Improbidade Administrativa, **Crimes de Responsabilidade e Agentes Políticos com Prerrogativa de Foro**. Editora Magister - Porto Alegre. Disponível em: ([www.editoramagister.com/doutrina\\_ler.php?id=636](http://www.editoramagister.com/doutrina_ler.php?id=636)). Acesso em: 18 de julho de 2016.

FERNANDES, Cláudio. "**Impeachment de Dilma Rousseff**"; *Brasil Escola*. Disponível em <<http://brasilecola.uol.com.br/historiab/impeachment-dilma-rousseff.htm>>. Acesso em 09 de dezembro de 2016.

FARACO, Marcela. **O Poder Executivo e as peculiaridades do cargo de Presidente da República**. MF – Direito e Advocacia, 22 out. 2014. Disponível em: (<http://marcelafaraco.jusbrasil.com.br/publicacoes>). Acesso em 23 de agosto de 2016

GALANTE, Ana Claudia de Farias

(<http://anacfgalante.jusbrasil.com.br/artigos/145717909/a-importancia-do->

**conhecimento-do-programa-bolsa-familia-como-politica-publica-no-atual-cenario-politico-social**) acesso em 31 de maio de 2016.

GASPARETO JUNIOR, Antônio, ([www.infoescola.com/formas-de-governo/presidente](http://www.infoescola.com/formas-de-governo/presidente)) acesso em 02 de junho de 16.

GÓES, Maurício Silva de **impeachments italiano, argentino, francês e português**. FAC – São Roque – NPI: Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar (<http://www.fmr.edu.br/npi/048.pdf>) acesso em 29 de outubro de 2016.

HUNGRIA, Nelson, **Comentários ao Cód. Penal**, vol. I tomoll, Rio de Janeiro Forense, 1978.

LENZA, Pedro, **Direito constitucional esquematizado**/16<sup>o</sup> ed. rev. atual e ampliada. São Paulo: Saraiva 2012

LOBREGAT, Rodrigo. **O impeachment sem perda dos direitos políticos**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 21, n. 4811, 2 set. 2016. Disponível em: (<https://jus.com.br/artigos/51748>). Acesso em: 11 nov. 2016.

MORAIS, Alexandre de. **Direito Constitucional** -30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**, 31<sup>o</sup> ed. São Paulo, Malheiros, 2014.

MENESES, Geraldo Magela e Silva. **Foro por prerrogativa de função: nova diretriz do STF**. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 36, 1 nov. 1999. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/846>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; **Curso de Direito Constitucional**/ Sylvio Motta, Gustavo Barchet- ed. atual. Até a EC nº53/06. - Rio de Janeiro: Elsevier 2007.

MELLO, Celso de Ministro relator (<http://www.ibccrim.org.br/artigo/381-Decisiones-Penal-Imunidade-do-Presidente-da-Republica-Limites> )Brasília, 31 de outubro de 2001.).

MEIRELLES, Hely Lopes, **Direito Administrativo Brasileiro**, 40<sup>o</sup> ed. São Paulo, Malheiros, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**, 2<sup>o</sup> ed. São Paulo, 2012.

PORTAL BRASIL.(<http://www.programadogoverno.org/>) acesso em 31 de maio de 2016

PEDROSA MORAIS, Márcio Eduardo, Damasceno, Alisson Magela Moreira, o ***impeachment no ordenamento jurídico brasileiro.***

(<http://www.conteudojuridico.com.br/pdf/cj035861.pdf>) acesso em 23 de outubro de 2016.

PEREIRA, Eitel Santiago de Brito. **Ética na política. Uma reflexão a respeito da imediata aplicabilidade da Lei da Ficha Limpa. Revista Jus Navigandi,**

Teresina, ano 15, n. 2676, 29 out. 2010. Disponível

em: (<https://jus.com.br/artigos/17738>). Acesso em: 18 jul. 2016.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O Impeachment Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República.** Porto Alegre, Globo, 1965.

PEDRO, Ana Paula, ([http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2014000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2014000200002), Kriterion vol.55 no.130 Belo Horizonte Dec) . 2014(<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-512X2014000200002>) , acesso em 06 de outubro de 16.

ROSA, Márcio Fernando Elias, **Direito Administrativo**, 9º ed. rev.atual-São Paulo: Saraiva 2007. -(Coleção sinopses jurídicas; v.19).

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

SILVA, José Afonso, **comentário contextual à constituição**, 6º edição, atualizada até a Emenda Constitucional 57, 2008, Malheiros Editores Ltda.

SOUSA, Aurea Maria Ferraz de. **O que se entende pela expressão: prática in officio e prática propter officium?** Disponível em

(<http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2559289/o-que-se-entende-pela-expressao-pratica-in-officio-e-pratica-propter-officium-aurea-maria-ferraz-de-sousa>) Acesso em 06 de junho de 2016.

SANTOS, Lúcio Rafael de Araújo. **Princípio da moralidade administrativa**  
Disponível em (<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/9094/Principio-da-moralidade-administrativa>) Acesso em 29 de junho de 2016.

SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República. Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1362, 25 mar. 2007.  
Disponível em: (<https://jus.com.br/artigos/9653>). Acesso em: 20 out. 2016.

Santos, André Luiz da Silva dos. **Lei de improbidade: aplicabilidade aos agentes políticos. Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 20, n. 4344, 24 maio 2015.  
Disponível em: (<https://jus.com.br/artigos/37888>). Acesso em: 14 jul. 2016.

SANCHEZ VAZQUEZ, Adolfo, 1915-**Ética, tradução de Joao Dell' Anna-32ª ed.**  
Rio de Janeiro, civilização brasileira 2011.

SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República.**  
Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1362, 25mar. 2007. Disponível em:  
([https:// jus.com.br/artigos/9653/impeachment-aplicavel-ao-presidente-da-republica/4](https://jus.com.br/artigos/9653/impeachment-aplicavel-ao-presidente-da-republica/4)) acesso em 21 de outubro de 2016.

SILVA, De Plácido e **Vocabulário Jurídico** / atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes – 31. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

TOLOMEI, Fernando Soares. **Do Julgamento Do Presidente Da República Por Crimes De Responsabilidade. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente**, 2010. Disponível em:  
(<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/2687/24660>) acesso em 21 de outubro de 2016.

TEMER, Michel, **Elementos de Direito Constitucional**, 22º edição, 2ª tiragem ed.  
Malheiros, 1984, São Paulo.

WESTIN, Ricardo | 31/08/2016 **Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955.**  
(<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>) Acesso em 07 de dezembro de 2016.