

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

LUCAS SCHAEFER KUHN

**OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: O JULGAMENTO DO PRESIDENTE
DA REPÚBLICA PELO SENADO FEDERAL**

CURITIBA
2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

LUCAS SCHAEFER KUHN

**OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: O JULGAMENTO DO PRESIDENTE
DA REPÚBLICA PELO SENADO FEDERAL**

Monografia apresentada no Curso de graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Prof. João Gualberto Garcez Ramos.

CURITIBA
2007

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

LUCAS SCHAEFER KUHN

**OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: O JULGAMENTO DO PRESIDENTE
DA REPÚBLICA PELO SENADO FEDERAL**

Monografia aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel no Curso de graduação em Direito, do Setor de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal do Paraná, pela Comissão formada pelos seguintes professores:

Professor Dr. João Gualberto Garcez Ramos.
Universidade Federal do Paraná

Nome Completo
Titulação
Instituição

Nome Completo
Titulação
Instituição

Curitiba, _____ de _____ de 2007.

"Onde a lei está submetida aos governantes e privada de autoridade, vejo pronta a ruína da cidade; onde, ao contrário, a lei é senhora dos governantes e os governantes seus escravos, vejo a salvação da cidade e a acumulação nela de todos os bens que os deuses costumam dar às cidades"

Platão

SUMÁRIO

RESUMO	6
1 INTRODUÇÃO	7
1.1 PRÓLOGO.....	7
1.2 APRESENTAÇÃO DA OBRA.....	15
2 SEPARAÇÃO DE PODERES	18
2.1 HISTÓRICO.....	18
2.2 FUNÇÃO DE CADA PODER.....	19
3 RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DE ESTADO E DE GOVERNO – PERSPECTIVA HISTÓRICA	21
3.1 CONSTITUIÇÃO MONÁRQUICA.....	21
3.2 CONSTITUIÇÃO DE 1891.....	24
3.3 CONSTITUIÇÃO DE 1934 E 1937.....	25
3.4 CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	26
3.5 CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967.....	27
3.6 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	27
4 CRIMES DE RESPONSABILIDADE	29
4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA.....	29
4.2 TIPIFICAÇÃO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA SUA PREVISÃO.....	32
5 A CAMARA DOS DEPUTADOS E O SENADO FEDERAL	35
5.1 CÂMARA DOS DEPUTADOS – BREVES COMENTÁRIOS.....	35
5.2 ORIGEM DO SENADO FEDERAL.....	36
5.3 O SENADO COMO ÓRGÃO JURISDICIONAL.....	36
6 O PROCESSO DE JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA	41
6.1 A COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL.....	41
6.2 PRINCIPIOLOGIA PROCESSUAL PENAL APLICADA AO PROCESSO DE	

IMPEACHMENT.....	44
6.3 NATUREZA JURÍDICA E ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DO IMPEACHMENT.....	49
6.4. ASPECTOS PROCESSUAIS DO INSTITUTO.....	51
6.4.1 Impossibilidade de alteração da decisão do Senado Federal pelo Poder Judiciário e controle jurisdicional da legalidade do processamento.....	51
6.4.2 O impedimento de senadores para julgar.....	53
6.4.3 A renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia.....	55
6.4.4 Julgamento do Presidente da República – Rito procedimental.....	57
6.4.5 Aplicação subsidiária do Código de Processo Penal.....	61
7 O CASO COLLOR.....	63
8 CONCLUSÃO.....	66
REFERÊNCIAS.....	69
ANEXOS.....	73

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel do Senado Federal - conferido pelo artigo 86 da Constituição da República - no processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, refletindo sobre os aspectos jurídicos, políticos e históricos de um dos principais mecanismos de responsabilização da mais alta autoridade política do país. O tema tratado atenta para a importância da construção do Estado Democrático de Direito, cujas instituições devem ser providas de meios político-legais que lhes garantam a devida lisura e correção. Assim, serão enfocadas, além de questões teóricas fundamentais à compreensão do instituto, as implicações práticas relativas ao processo de julgamento do Chefe de Estado.

1 INTRODUÇÃO

1.1 PRÓLOGO

Pelo alto céu, no chão nos assentemos para contar histórias pesarasas sobre a morte de reis: como alguns foram depostos, outros mortos em combate, outros atormentados pelo espectro dos que eles próprios destronado haviam, outros envenenados pela esposa, outros mortos no sono: assassinados todos! E que, no centro da vazia coroa que circunda a real cabeça tem a Morte sua corte, e, entronizada aí, como os jograis, sempre escarnece da majestade e os dentes arreganha para suas pompas, dando-lhe existência fugaz, somente o tempo necessário para cena pequena, porque possa representar de rei, infundir medo, matar apenas com o olhar, inflada de ilusório conceito de si mesma, como se a carne que nos empareda na vida fosse de aço inquebrantável. E após se divertir à saciedade, com um pequeno alfinete ela se adianta, fura a muralha do castelo e, pronto: era uma vez um rei!

(SHAKESPEARE, 1595. A Tragédia do Rei Ricardo II, Ato III, Cena II)¹

O texto acima exposto consiste em um trecho da obra “A Tragédia do Rei Ricardo II”, de William Shakespeare, escrita por volta do ano de 1595 e baseada na vida do Rei Ricardo II da Inglaterra (1367-1400), que reinou de 1377 a 1399 na França, Inglaterra e Irlanda. Conta-se que o monarca, na crença de que seria um escolhido de Deus para o reino, teria perseguido todos aqueles que não prestassem total fidelidade e comprometimento à sua pessoa, tendo sido assim obrigado pelo Parlamento Inglês a abdicar do trono, em virtude de pressões políticas de populares e nobres, que se opunham a seu estilo autocrático de governo. Um ano após sua deposição, o rei teria sido assassinado.

O excerto da obra revela o lamento do soberano diante da longa procissão de reis torturados ao longo da história e da lenta agonia da imagem gloriosa que cercava a realeza, então constituída “pela Graça de Deus”². O todo-poderoso monarca, naquele momento de fragilidade, percebia-se tão homem quanto qualquer outro mortal. “É como se tivesse começado a ficar claro para Ricardo que seu vicariato de Deus Cristo pudesse implicar também um vicariato do homem Jesus, e que ele, o rei ‘que foi por Deus eleito’, pudesse ter de seguir seu Mestre divino também em sua humilhação humana e assumir a cruz”³.

¹ SHAKESPEARE, William. **The tragedy of King Edward The Second**. Tradução de Carlos A. Nunes. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/ricardo2.html#14>>.

² do inglês “*By the Grace of God*”, expressão utilizada para introduzir a mercê real dos monarcas britânicos, em menção à suposta procedência divina do poder do rei.

³ KANTOROWICZ, Ernst. **Os Dois Corpos do Rei: um estudo sobre Teologia Política Medieval** – São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 37.

A noção de que o fundamento do poder do soberano provinha do Altíssimo – analisada com maestria pelo historiador Ernst Kantorowicz na obra “Os Dois Corpos do Rei – foi forjada ao longo de toda a Idade Média e está associada ao *ancién regime* (monarquia absolutista). Sua origem nos remete, por ora, aos primeiros dias do cristianismo. Após a morte de Jesus Cristo, a religião cristã se desenvolveu e se espalhou através das extensões do Império Romano, que ocupava vastas porções territoriais na época. Durante os três primeiros séculos de história, o Império perseguia os cristãos, uma vez que os fiéis se negavam a prestar qualquer culto religioso ao soberano imperial⁴.

No entanto, por seu perfil tolerante e inclusivo, o cristianismo, durante a perseguição e apesar dela, propagou-se cada vez mais, a ponto de se tornar uma grande força espiritual da época, fazendo com que o Império Romano tivesse que aceitá-lo, através do fim das perseguições e da concessão da liberdade de culto, conforme determinado pelo Imperador Constantino no Edito de Milão, exarado no ano de 313.

Em 325, a Igreja realiza o Concílio de Nicéia I, no qual, entre outras questões, começa a firmar suas posições teológicas acerca da ontologia de Cristo e de sua natureza, visando a conciliação entre a divindade de Jesus Cristo e o dogma de fé monoteísta. Havia, na época, desde correntes teológicas que negavam que Jesus tivesse sido humano - como o docetismo, que afirmava que este teria tido apenas um corpo místico e aparentemente humano, não tendo sido, portanto, nem crucificado nem morto – até vertentes que entendiam que Cristo teria sido apenas homem, como as defendidas por Luciano de Samósata. O Arianismo (doutrina defendida pelo presbítero Ário), por sua vez, tinha como base a noção de que somente Deus era superior e de que Jesus seria apenas seu filho e não se

⁴ De acordo com o Evangelho de João, capítulo 18, versículos 33-37, Jesus teria negado a Pilatos a natureza temporal de seu poder: “Tornou, pois, a entrar Pilatos na audiência, e chamou a Jesus, e disse-lhe: Tu és o Rei dos Judeus? Respondeu-lhe Jesus: Tu dizes isso de ti mesmo, ou disseram-to outros de mim? Pilatos respondeu: Porventura sou eu judeu? A tua nação e os principais dos sacerdotes entregaram-te a mim. Que fizeste? Respondeu Jesus: O meu reino não é deste mundo; se o meu reino fosse deste mundo, pelejariam os meus servos, para que eu não fosse entregue aos judeus; mas agora o meu reino não é daqui. Disse-lhe, pois, Pilatos: Logo tu és rei? Jesus respondeu: Tu dizes que eu sou rei. Eu para isso nasci, e para isso vim ao mundo, a fim de dar testemunho da verdade. Todo aquele que é da verdade ouve a minha voz”. A sentença de Cristo, no entanto, condena-o porque “congregando e ajustando homens, ricos e pobres”, este não teria “cessado de promover tumultos por toda a Judéia, dizendo-se Filho de Deus e Rei de Israel, ameaçando com a ruína de Jerusalém e do sagrado Templo, negando tributo a César, tendo ainda o atrevimento de entrar com ramos e em triunfo, com grande parte da plebe, dentro da cidade de Jerusalém”.

confundiria com Ele. Ao final do Concílio de Nicéia I, decidiu-se que estas doutrinas passariam a serem consideradas heréticas, optando-se pelo Dogma da Encarnação, segundo o qual Jesus seria o próprio Deus feito homem (consustanciação entre Pai e Filho).

A partir daí, as discussões giravam em torno do modo através do qual a identidade entre Jesus e Deus-Pai se manifestava no mundo terreno (se referiam à natureza e não mais à ontologia de Cristo). Alguns, ligados ao centro teológico de Alexandria, acreditavam que o homem possuía uma alma animal, ligada à essência vital e instintiva e uma racional, que representava a personalidade do indivíduo. Para estes, Jesus possuiria somente a alma animal, sendo que sua alma racional seria divina. Em 381, no Concílio de Constantinopla I, essa posição foi rechaçada e a Igreja passou a admitir que Jesus possuía, a um só tempo, uma natureza humana e divina, uma vez que, além de ser divino, assumia sua forma humana em plenitude (tinha emoções e personalidades humanas). Em paralelo, dez anos depois, em 391, o Imperador Teodósio, por meio do Edito de Tessalônica, proíbe os cultos pagãos e torna o cristianismo a religião oficial do Império Romano, fazendo com que a Igreja ganhe mais força a partir de então para firmar seus dogmas de fé em um conceito unívoco.

Em 431, realizou-se o Concílio de Éfeso, no qual proibiu-se o nestorianismo, doutrina elaborada por Nestório, que propugnava a existência de duas pessoas distintas na figura de Jesus, uma humana e outra divina. Assim, a Igreja firma sua posição de que Cristo seria uma só pessoa (unigênito), com natureza divina e humana (*uma persona, duae naturae*), em uma doutrina que ficou conhecida como união hipostática e passou a constituir um dos maiores dogmas da Igreja a partir de então. Esta posição fora reafirmada no Concílio de Calcedônia, em 451, que declarou a heresia da doutrina elaborada por Eutiques denominada monofisismo, que, em contraposição ao nestorianismo, afirmava que Cristo, por ser uma pessoa só, deveria possuir uma só natureza, que seria apenas a divina.

Com a queda do Império Romano do Ocidente, no ano de 476, a Igreja Católica viveu a expansão de seu poder no hiato deixado pela autoridade romana. Entretanto, a Igreja - força espiritual e moral - necessitava da proteção do braço secular. Esta lhe foi oferecida pelos reis e chefes bárbaros que se converteram ao cristianismo, sendo Clóvis, o fundador do Reino Franco, o primeiro deles, em 496.

A relação política entre o poder temporal e o poder religioso e entre Estado e Igreja, no entanto, alternou períodos de prevalência de um sobre o outro, nem sempre pacífica⁵. Gelásio I, papa do século V, como sintoma do poder autônomo que vinha adquirindo a Igreja de Roma, efetuou a distinção entre o poder temporal dos imperadores e o espiritual dos papas, considerando superior o poder destes últimos.

No entanto, no Império Romano do Oriente (Império Bizantino), já a partir do século V, cabia ao Imperador a competência de regular a doutrina, a disciplina e a organização da sociedade cristã, exercendo poderes tradicionalmente reservados à suprema autoridade religiosa, unificando tendencialmente as funções imperiais e pontificiais em sua pessoa (cesaropapismo).

Na Europa Ocidental, no entanto, as relações entre os detentores do poder político e a Igreja apontavam para uma relativa prevalência desta, cuja benção se firmava como condição fundamental ao exercício do poder temporal, tendo como marco simbólico desta relação a sagração de Carlos Magno pelo Papa Leão III, no ano de 800, como Imperador do Ocidente.

Detentora, ainda, do discurso sobre as mentalidades da época, a Igreja Católica passou a utilizar seus próprios conceitos teológicos explicitados acima para sustentar à sacralização do monarca e dar fundamento ético-político ao poder temporal.

Kantorowicz, em análise de um tratado teológico-político escrito por um clérigo desconhecido por volta do ano 1100, identifica uma teoria na qual o rei, a partir de sua consagração papal, se tornaria, em analogia a Jesus, um ser gêmeo, que abrigaria em seu ser uma natureza ao mesmo tempo humana e divina⁶. De acordo com o anônimo, os reis seriam imitadores de Cristo, com a diferença de que Jesus era Rei e Ungido na eternidade por sua própria natureza, enquanto seu antítipo terrestre era rei e ungido somente por força da graça.

Em 1075, o Papa Gregório VII publica os Ditados do Papa (*Dicatus Papæ*), nos quais afirma, entre outras coisas, ser o papa o único capaz de depor os imperadores e o detentor do poder de libertar os súditos dos juramentos de

⁵ Essa relação revela-se conturbada já no início. O próprio Constantino, ao promover o Edito de Milão, passa a assumir o poder espiritual e temporal da Igreja, despoja o Papa e convoca o Concílio de Nicéia I.

⁶ KANTOROWICZ, Ernst. **Os Dois Corpos do Rei: um estudo sobre Teologia Política Medieval** – São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 51.

fidelidade feitos aos príncipes injustos. O documento papal deu origem à famosa Questão das Investiduras, na qual o imperador Henrique IV, do Sacro Império Romano Germânico, se insurgiu contra a proibição do papa de que qualquer clérigo recebesse a investidura sacerdotal de um leigo. O imperador acabou sendo excomungado e proibido de governar o reino da Alemanha e o da Itália, tendo que esperar por três dias e três noites, com os pés descalços na neve, em frente aos aposentos papais, pelo perdão do vigário de Deus.

A encíclica *in Ad Apostolice Sedes*, de Inocêncio IV, do século XII, afirmava que “a sociedade cristã é um só corpo unificado, tendo no Papa sua cabeça suprema”⁷, enquanto o papa Bonifácio VIII, na bula *Unam Sanctam*, do ano de 1302, argumentava que “há dois gládios, o espiritual e o temporal e é preciso que um gládio esteja sob outro, e por conseguinte que o poder temporal esteja subordinado ao espiritual”⁸.

Com relação ao Império da Lei, a concepção política do poder real atentava para a distinção de São Tomás de Aquino entre a Lei Natural e a Lei Positiva, sendo que o rei se situaria num plano intermediário entre ambas, sendo o prospector da Lei Positiva e a força que lhe garantiria o cumprimento ao mesmo tempo em que, por sua própria natureza divina, um fiel cumpridor da Lei Natural. São exemplos dessa época (século XII) o Rei Frederico II (que afirmava estar ao mesmo tempo sujeito à Lei e ser detentor do poder de legislar, oriundo da inspiração divina) e Henrique de Bracton, que desenvolveu o princípio do *rex infra e supra legem*⁹.

No final da Idade Média, ocorre a formulação da teoria política chamada por Kantorowicz de “Os Dois Corpos do Rei” (*The King’s Two Bodies*), segundo a qual o soberano tinha um corpo físico, visível, carnal e um corpo jurídico, invisível, simbólico. Estes dois corpos representavam o homem e a função, respectivamente. Foi esse entendimento que deu base às teorizações jurídicas que na Inglaterra geraram o conceito de estabilidade institucional da cabeça do reino (*rex qui nunquam moritur*¹⁰) e que garantiram “a perpetuidade da Dinastia, o caráter

⁷ SKINNER, Quentin. **As fundações do Pensamento Político Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 30.

⁸ Idem, p 30 e 34/36.

⁹ KANTOROWICZ, Ernst. **Os Dois Corpos do Rei: um estudo sobre Teologia Política Medieval** – São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 99.

¹⁰ Do latim, “rei que nunca morre”.

corporativo da Coroa e a imortalidade da Dignidade real”¹¹. Outro exemplo se verifica no ritual de exéquias do rei a partir do século XVI na França, no qual, após uma prece pelo soberano morto, bradava-se: “*Le roi est mort!...Vive le roi!*”¹². Em suma, é possível dizer que, ainda que sob uma perspectiva fortemente influenciada pela religiosidade cristã e pelos cânones da Igreja Católica, os medievais, ao fazerem a assimilação entre o *corpus politicum* e o *corpus mysticum* fizeram do reino uma instituição secular. Em outras palavras, conceberam a noção de que os homens perecem, mas o reino perdura.

A separação da figura pessoal/humana do soberano e da instituição política estatal foi um dos fatores que permitiram a gestação dos instrumentos legítimos de alternância de poder e de garantia da estabilidade institucional do Estado, através da deposição dos titulares dos seus mais altos cargos, que deveriam, a partir de então, agir em consonância com o próprio conceito de Estado.

O segundo fator que deu base a isso foi a transferência do fundamento de legitimidade do poder político, que saía das mãos de Deus e passava para o Homem, numa decorrência lógica do processo de “desencantamento” do mundo, para fazer uso do termo weberiano, e da transição do teocentrismo para o antropocentrismo.

Com extremo vanguardismo, Marcilio de Pádua, reitor da Universidade de Paris, na sua obra “Defensor da paz” (*Defensor pacis*), de 1324, ataca as pretensões da Sé de exercer também um poder temporal, servindo de inspiração para a elaboração do princípio do Estado laico, bem mais tarde. Segundo o teórico, Cristo teria excluído seus discípulos do exercício do poder político (“a César o que é de César”), tornando inoportuna todas as exigências do clero de se imiscuir no poder secular. Para ele, o poder das instituições provinha do “Legislador Humano”, constituído pelo corpo dos cidadãos livres que compõem um reino. Com isso, pretendia encerrar na figura do legislador do Reino o poder e a autoridade sobre seus súditos.

No entanto, há de se ter em mente que o processo de formação da modernidade (como o de qualquer processo histórico) é lento, difuso, complexo e descontínuo. O bispo Bossuet, notório teórico do absolutismo, no século XVII, ainda

¹¹ KANTOROWICZ, Ernst. **Os Dois Corpos do Rei: um estudo sobre Teologia Política Medieval** – São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 195.

¹² Do francês, “O rei está morto!... Viva o rei!”.

defendia a origem divina do poder real, argumento que serviu de fundamento a um ícone do absolutismo, Luís XIV de França (1638-1715), o “Rei Sol”. Interessantemente, Jean Bodin, cerca de cem anos antes, sustentava, que o monarca interpreta as leis divinas e obedece a elas, sendo, no entanto, a própria encarnação do poder, prescindindo de investidura papal para tanto.

O processo de secularização do mundo surte seus efeitos também no mundo do direito. O teólogo e filósofo Francisco Suárez (1548-1617), da Escola de Salamanca, em seu trabalho “*De legibus ac Deo legislatore*”, empreende uma forte defesa à noção de soberania popular, embora ainda dentro dos padrões escolásticos. Para ele, todos os seres humanos, ao receberem de Deus a graça que os torna homens (o “sopro”, que se consigna na natureza humana), adquirem o potencial de fazer suas próprias leis. Assim, quando uma sociedade política se forma, sua natureza é escolhida pelas pessoas que a compõem, que cedem seu poder legislativo natural a uma espécie de árbitro. Como esse poder é dado, ele pode ser também tomado de volta, mas somente se o ente constituído se voltar contra aqueles que lhe deram legitimidade, em contrariedade à justiça e à moderação.

A seguir, os jusnaturalistas – Hugo Grotius, seu maior expoente – passam a entender que a fonte do Direito Natural não mais seria a *Lex Æterna* de Deus, mas sim a razão humana. Fundam assim, a Escola Clássica do Direito Natural.

A transferência do centro referencial do mundo da figura de “Deus” para a do “Homem” acaba por ecoar também na sociedade medieval. O fenômeno da transformação da estrutura social na Idade Média – que deixava de ser uma sociedade corporativa para se tornar uma comunidade idealmente composta por homens (“sujeitos”) racionais e autônomos – ilustra o projeto da modernidade de construção do sujeito. O surgimento do conceito da individualidade moderna contribui para o desenvolvimento do desejo de auto-gestão e do dualismo entre Estado e Sociedade Civil.

Peripasso, a identificação cultural entre sujeitos que comungam dos mesmos valores e da mesma cultura, em um determinado território, faz surgir o conceito de nação e a identificação entre *regnum* e *pátria*, contribuindo, em grande medida, para a formação dos Estados Modernos Nacionais. Assim nasce a noção do súdito (que depois evoluirá para a de cidadão), que altera significativamente o modo como o indivíduo se posiciona perante a autoridade.

Esse é o tempo dos contratualistas. O filósofo inglês Thomas Hobbes, em 1651, publica “Leviatã” (*Leviathan*), livro no qual defendia que os homens, em seu estado natural, tendem a guerrear com seus semelhantes (“*homo homini lupus*”). “Mas como, dessa forma, os homens destroem uns aos outros, eles percebem a necessidade de estabelecerem entre eles um acordo, um *contrato*”¹³, para fundar “um Estado que refreie os lobos, que impeça o desencadear-se dos egoísmos e a destruição mútua. Esse contrato cria um Estado absoluto, de poder absoluto”¹⁴, uma vez que, para que o pacto tenha eficácia, a força do “Leviatã” deve ser total e seus contratantes não mais podem discutir suas cláusulas e termos.

De modo semelhante, John Locke, fundador do empirismo filosófico moderno e teórico da revolução liberal inglesa, em 1689, publica anonimamente os “Dois Tratados sobre o Governo Civil” (*Two Treatises of Government*), em que sustenta que o homem, no estado de natureza, é plenamente livre. No entanto, este se vê na necessidade de colocar limites à sua própria liberdade a fim de garantir sua propriedade e, por conseguinte, o estabelecimento de uma liberdade que, embora limitada, seja estável e duradoura. Para Locke, em divergência a Hobbes, se o governo não garantir a propriedade tampouco a margem de segurança pessoal e de liberdade política, esse trato pode ser desfeito. Isso porque o contrato funda uma instituição política (o governo) que deve agir dentro dos limites dos termos pré-estabelecidos (a lei), sob pena de ser substituída por outra que atenda aos fins dos contratantes. Essas concepções fundam o individualismo político, noção segundo a qual os indivíduos precedem a sociedade humana e o Estado.

Dez anos antes da publicação da obra de Locke, em 1679, ocorre a promulgação do *Habeas Corpus Act*, ato do Parlamento da Inglaterra que regula o instituto, cujas origens remetem à *Magna Carta Libertatum*, de 1215, marco do início da submissão do poder até então absoluto do rei ao império da lei (*the rule of law*). Em 1689, mesmo ano da obra, ocorre a assinatura do *Bill of Rights*, ato que ratifica o processo de transformação da Bretanha em uma monarquia constitucional. É o início da construção do Estado de Direito.

Deve-se ter em mente, no entanto, que o enfoque liberal de Locke concebe um Estado formado por proprietários para proprietários, uma vez que o objetivo deste ente político seria o de garantir e tutelar, com segurança, o livre exercício da

¹³ GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. L&PM Editores, p. 12.

¹⁴ GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. L&PM Editores. p.13.

propriedade e da vida privada. A consideração de que a soberania estatal seria do povo aparece, de modo explícito, com o pensamento de Immanuel Kant (1724-1804), já na maré da Revolução Francesa. O filósofo alemão, no entanto, ressalva que há cidadãos independentes e cidadãos não-independentes. Luciano Gruppi explica o posicionamento de Kant nesse sentido:

"Aqueles independentes – os que podem exprimir uma opinião política, que podem decidir da política do Estado – são os cidadãos que não dependem de outros, isto é, os proprietários. Não se pode pensar que sejam capazes de uma opinião independente os servos das fazendas, ou os aprendizes das oficinas artesanais. Por conseguinte, eles não podem ter direito de voto, nem de serem eleitos. Os direitos políticos ativos cabem somente aos proprietários"¹⁵.

A idéia extensão do poder político do Estado a todos os cidadãos (princípio democrático) aparece, em grande medida, no pensamento de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), para quem o contrato de que se tratava somente constitui a sociedade, que passa a ser a detentora perpétua da soberania do Estado, o que impede, em tese, que este se constitua num ente distinto do povo, de quem os governantes seriam meros comissários.

Em conclusão, pôde-se perceber, através de exemplos históricos ilustrativos, que a modernidade gerou um conceito político ideal de Estado que se sustenta sobre os seguintes fundamentos: há uma separação da figura do Estado da pessoa que provisoriamente atua como titular do cargo que o representa (em quaisquer de suas funções); os agentes políticos podem, em nome desta concepção, ser politicamente responsáveis por seus atos de poder, uma vez que estes estão adstritos à lei, que por sua vez, é construída por meio da participação dos cidadãos que constituem uma determinada sociedade política.

1.2. APRESENTAÇÃO DA OBRA

Atento a esse substrato histórico-filosófico, o presente trabalho visa analisar o mecanismo de responsabilização política do Chefe de Estado (e de Governo) em nosso país.

Nesse contexto, para revelar como se dará a condução do raciocínio monográfico, importante destacar, de antemão, que o desenvolvimento se escora

¹⁵ GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. L&PM Editores, p. 16.

sobre três núcleos essenciais, quais sejam: a análise do Senado Federal em seu aspecto jurisdicional; a responsabilização do Presidente da República; e o julgamento do presidente pelo Senado Federal.

Utilizando-se do método dedutivo, o desenvolvimento da obra tem como ponto de partida teoria da separação dos poderes do Estado, a qual, por mera opção metodológica, deixou de ser abordada no preâmbulo e constitui, juntamente com os elementos já citados acima, em um dos principais mecanismos lógicos de controle do poder político.

Em seguida, proceder-se-á ao estudo histórico da responsabilização do Chefe de Estado, circunstância que faz denotar a gênese dos mecanismos e formas de controle, enfatizando a questão histórica e sua amplitude no histórico jurídico de nosso país. Tratar-se-á, assim, do processo de julgamento do presidente da República nas constituições brasileiras que antecederam a atual, bem como em suas disciplinas infraconstitucionais.

Como o processo de julgamento do presidente da República hodiernamente é de competência senatorial, sendo certo que necessita para sua instauração de uma fase antecedente que perpassa pela Câmara dos Deputados, far-se-á uma análise sobre a Câmara dos Deputados, em sua dimensão institucional, com o fito de externar a medida do fato que se apresenta ao Senado para julgamento, haja vista que a Câmara (Casa do Povo) se revela de curial importância para a efetividade do processo de que se trata.

Na cadência, a investigação terá como objeto o processo de julgamento, em sua mais vasta extensão, a começar pelo estudo dos crimes de responsabilidade, em seus aspectos materiais e sua natureza jurídica. Tal análise se apresenta extremamente necessária, pois, a natureza que a eles se imputam gera certos reflexos na órbita processual do instituto, razão pela qual o debruçar sobre o ponto constitui, também, uma das pilastras do trabalho.

Ainda, serão debatidas situações referentes à competência do Senado Federal na perspectiva exposta, analisando as questões que provocam interferência no processo e no julgamento. Mais precisamente, será analisada a origem do Senado e a sua situação de órgão investido de jurisdição extraordinária, momento no qual se torna tribunal, responsável pelo processamento e julgamento do Presidente da República.

No que toca ao processo em si, ter-se-á em vista a análise da competência do Congresso, em sua natureza eminentemente processual, realizando, assim, definições e delineamentos desta medida de jurisdição outorgada extraordinariamente ao Senado Federal. A investigação acerca dos aspectos processuais, como a principiologia aplicável ao processo de impeachment, demonstrará de que modo a observância ao devido processo legal se dá nesta forma de julgamento, uma vez que submetida, tal qual os demais processos judiciais, aos imperativos constitucionais de garantia. Na medida em que a análise vai se operando do geral para o particular, como prega o método dedutivo, a indicação do procedimento aplicável ao impeachment é de rigor lógico, revelando, no mais, o encadeamento do raciocínio que se empreenderá.

Dentro daquilo que se quer estabelecer como premissa, os aspectos processuais, realizar-se-á análise mais pontual dos institutos, como impedimentos dos senadores e a possível aplicação subsidiária de diplomas processuais para construção de um processo constitucional, balizado nas garantias que a Carta Política informa.

Por fim, como arremate do método que se lançou mão, culminando na especificidade máxima, proceder-se-á à investigação de um caso concreto, onde se terá a noção de como aquilo que foi anteriormente visto aplica-se na hipótese. Isso é imprescindível, senão pelo caráter histórico – expoente fático do impeachment no Brasil - pela sua feição acadêmica, onde a idéia de controle pelo Poder Judiciário foi amplamente debatida e assentada em algumas premissas que radicam a casuística do processo e Julgamento do Presidente da República no Brasil.

Sendo assim, na medida em que se tenha bem sedimentado todo o arcabouço de idéias acima enunciadas, pretender-se-á envidar uma conclusão que demonstre, enfaticamente, a subserviência do processo de impeachment, independentemente de sua natureza, ao determinismo constitucional, inviabilizando a prática de arbitrariedades que a simples feição política do instituto poderia encerrar.

2 SEPARAÇÃO DE PODERES

2.1 HISTÓRICO

A teoria da separação de poderes teve seu desenvolvimento substancial a partir das revoluções burguesas. John Locke, em ensaio publicado no final do século XVII, preconiza a idéia da existência de três poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Federativo). Todavia, foi a partir de Montesquieu que o pensamento se incorporou ao constitucionalismo moderno, sobretudo depois de sua obra “O Espírito das Leis”¹⁶. De acordo com Dalmo de Abreu Dallari, a teoria foi concebida, ontologicamente, com a finalidade de assegurar a liberdade dos indivíduos. Assim, Montesquieu afirma, citado por Dallari, que:

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não há liberdade, pois que se pode esperar que esse monarca ou esse senado façam leis tirânicas para executá-las tiranicamente.¹⁷

O próprio Montesquieu já dizia, na mesma obra, em complementação ao que dito acima que:

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares.¹⁸

Nesse contexto, e com desenvolvimento paulatino, a teoria da separação de poderes ganhou certo aprimoramento e passou a ser considerada como dogma do constitucionalismo ocidental.

O pensamento de constitucionalistas norte-americanos foi de grande importância para a evolução da teoria, sobretudo na criação de uma construção doutrinária que é o sistema de freios e contrapesos. Segundo Dalmo Dallari:

De acordo com essa teoria (freios e contrapesos) os atos que o Estado pratica podem ser de duas espécies: ou são atos gerais ou especiais. Os atos gerais, que só podem ser praticados pelo poder legislativo, constituem-se a emissão de regras gerais e abstratas, não se sabendo, no momento de serem admitidas a quem elas irão atingir. Dessa forma, o poder legislativo, que só pratica atos gerais, não atua concretamente na vida social, não

¹⁶ MONTESQUIEU, **Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1985. p. 59.

¹⁸ MONTESQUIEU, **Espírito das Leis**. São Paulo Martins: Fontes, 1993.

tendo meios para cometer abusos de poder nem para beneficiar ou prejudicar a uma pessoa ou a um grupo em particular. Só depois de emitida a norma geral é que se abre a possibilidade de atuação do poder executivo, por meio de atos especiais. O executivo dispõe de meios concretos para agir, mas está igualmente impossibilitado de atuar discricionariamente, porque todos os seus atos estão limitados pelos atos gerais praticados pelo legislativo. E se houver exorbitância de qualquer dos poderes surge a ação fiscalizadora do Poder Judiciário, obrigando cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências.¹⁹

Contudo, apesar da sábia exposição da teoria, Montesquieu sofreu críticas porque, uma vez que o epíteto designado para a teoria não correspondia de maneira plenamente coerente à realidade. Isto porque a separação efetiva dos poderes é impraticável, o poder estatal é uno e indivisível, e o que poderá existir é a separação de funções estatais. Funções que devem estar atreladas à idéia de democracia ou Estado Democrático.

Destarte, quando se postam os olhos sobre o objeto monográfico em si, que enfoca o poder legislativo exercendo atividade propriamente jurisdicional, depreende-se a necessidade de se pontuar essa secular construção, visto que consubstancia uma exceção aos postulados de Montesquieu.

2.2 FUNÇÃO DOS PODERES

O Estado opera suas atividades através de três funções estatais: Legislativa, Executiva e Judiciária. No escólio de Celso Ribeiro Bastos:

A função legislativa consiste em estabelecer as normas gerais e abstratas que regem a vida em sociedade. É dizer, não são comandos concretos voltados para pessoas determinadas, mas uma manifestação de vontade a ser feita valer toda vez que ocorrer um fato descrito na norma. A função executiva consiste em traduzir um ato de vontade individualizado a exteriorização abstrata da lei, por exemplo, dizer que todo aquele que importa determinada mercadoria está obrigado a pagar um tributo é uma lei. Mas cobrar de uma pessoa específica uma quantia correspondente à determinada na lei é um ato executivo. Já dirimir possíveis controvérsias que possam surgir por ocasião da aplicação da lei vem a ser a função jurisdicional.

A essência dessa doutrina consiste em estabelecer um mecanismo de equilíbrio e recíproco controle a presidir o relacionamento entre os três órgãos supremos do Estado: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário.²⁰

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

²⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

Portanto, o sentido literal da expressão “separação de poderes” deve ser desprezado, uma vez que o poder é uno e indivisível, existindo apenas separação de funções. Pertinente o ensinamento de Sahid Maluf, quando aduz:

A divisão formal e funcional (não substancial) do poder de Estado repele o significado literal do termo “independente”. Os três poderes só são independentes no sentido de que se organizam e funcionam separadamente, mas se entrosam e se subordinam mutuamente na finalidade essencial de compor os atos de manifestação da soberania nacional, mediante um sistema de freios e contrapesos, na expressão dos constitucionalistas norte-americanos, realizando o ideal de contenção do poder pelo poder.²¹

Em que pese adstrito à seara administrativista, Marçal Justen Filho, pela pertinência racional em que lançou o argumento, aplica-se integralmente ao tema em referência, quando afirma que:

A separação dos poderes estatais é um mecanismo clássico de organização e limitação do poder político, e consiste em impedir que todas as funções sejam concentradas em uma única estrutura organizacional. Isso produz um sistema de freios e contrapesos e permite que o poder controle o próprio poder – ou seja, gera a fragmentação do poder, com uma pluralidade de sujeitos exercitando competências distintas e controle recíproco.²²

Assim, em um contexto organizacional de funcionamento do Estado, os poderes realmente precisam ser divididos, ou melhor, alocados em cada função, de maneira que o mecanismo estatal tenha desenvoltura adequada para que atenda a seus fins. Todavia, nunca é exagero frisar que o poder estatal é uno e deriva sempre da mesma fonte.

²¹ MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

²² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 23.

3 RESPONSABILIZAÇÃO DO CHEFE DE ESTADO E DE GOVERNO – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Atualmente, como bem se sabe, a idéia de ampla responsabilidade é a tônica na sociedade em que vivemos. Por essa razão é que Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que: “Um dos pilares do moderno direito constitucional é, exatamente, a sujeição de todas as pessoas, públicas ou privadas, ao quadro da ordem jurídica, de sorte que a lesão aos bens jurídicos de terceiros engendra para o autor do dano a obrigação de repará-lo.”²³ Todavia, essa não foi, nem de longe, a regra sobre responsabilidade do Estado, consoante se infere historiograficamente.

3.1 CONSTITUIÇÃO MONÁRQUICA

No período imperial, edificado sob a égide da Constituição de 1824, ressaía evidente a ampla irresponsabilidade do Imperador, conforme rezava o artigo 99, *verbis*: “Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.”²⁴

Tal artigo de lei era conseqüência lógica da inexistência de distinção entre o Estado e a pessoa do Imperador, pois aquele se traduzia na figura desta. Ora, existia a idéia – conforme se extrai do artigo 99 supracitado - de que o Imperador era sagrado, porquanto escolhido por Deus para exercer o poder sobre seus súditos. Daí concluir que existia uma simbiose entre Estado e Igreja. Confirma-se, então, o artigo 5º da Constituição de 1824: “A Religião Catholica Apostolica Romana continuará a ser a Religião do Imperio. Todas as outras Religiões serão permitidas com seu culto domestico, ou particular em casas para isso destinadas, sem fóma alguma exterior do Templo.”²⁵

Sendo inviolável o Imperador por se consubstanciar nele a escolha de Deus, e que Igreja e Estado acabavam por se confundir, transparece a máxima de que “*the king can do no wrong*”, fato a evidenciar a irresponsabilidade irrestrita do Imperador no período monárquico.

²³ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 658.

²⁴ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 02 outubro 2007.

²⁵ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 02 outubro 2007.

Com relação à separação dos poderes de Estado, a Constituição de 1824 dispunha, em seu artigo 9º, que a divisão e a harmonia entre os poderes de Estado era o meio mais seguro de tornar efetivas as garantias previstas naquela Carta, a despeito desta haver sido outorgada, após a dissolução, por parte do Imperador, da Assembléia Constituinte eleita em 1823, em razão de sérias divergências entre os constituintes e o jovem monarca.

O texto constitucional da Carta de 1824, em que pese haver sofrido inspiração das modernas tendências político-jurídicas da época, fundava um modelo de Estado cuja separação de poderes existia, em certa medida, desde que supervisionada pelo poder do Imperador.

Este modelo, idealizado pelo suíço Benjamim Constant, previa a existência de quatro poderes (art. 10 da Constituição de 1824)²⁶. A par dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, haveria ainda o Poder Moderador, considerado pelo artigo 98 do referido diploma constitucional como a “chave de toda a organização Política” da Nação. Segundo a Constituição, este poder seria privativo do Imperador e teria como fim a “manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”. Assim rezava o indigitado artigo:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.²⁷

Na prática, o Poder Moderador, da forma como foi concebido, submetia os demais poderes ao poder do Imperador, o “que colocava o monarca em posição bem diferente da do rei de molde constitucional clássico”.²⁸

A despeito da impossibilidade institucional de deposição do monarca, Constituição Monárquica de 1824 trouxe a primeira idéia do que seria o instituto do impeachment em nosso país, sendo errado dizer que este se originou na república brasileira. Paulo Brossard ensina ao falar do impeachment português: “A partir de 1697, as Cortes não mais se reuniram nem foram convocadas até 1820, quando

²⁶ Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.

²⁷ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

²⁸ SOUZA, Octávio Tarquínio de. Bernardo Pereira de Vasconcelos. **História dos fundadores do Império do Brasil**. vol. 5. Rio de Janeiro: José Olympio. 1972.. p. 155.

voltaram a reunir-se, mas ao toque da revolução que nesse ano estalou, e ao sopro do liberalismo, que mudava a face da Europa e do mundo.”²⁹

O sistema de responsabilização política previsto na Constituição de 1824 (com relação aos Ministros de Estado, diga-se) guarda certa semelhança com o que se poderia comparar com o impeachment do direito inglês, mas não teve as dimensões daquele país pelo motivo de estar vigente no Brasil um modelo monárquico no qual o Chefe de Estado exercia função de Chefe de Governo, não sendo viável a aplicação do regime parlamentarista da Inglaterra³⁰, no qual o “rei reina, mas não governa”.

É imperioso frisar que Cartas Políticas são reflexos históricos de seu tempo, e traduzem o que, à época, consistia no resumo fenomênico dos acontecimentos.³¹

Os artigos 133 a 135 da Carta de 1824 tratavam da responsabilidade dos Ministros de Estado quanto a seus atos. Foi nesse sentido que a Lei de 15 de Outubro de 1827 criou parâmetros acerca da natureza de tais delitos e a forma de ação quando verificada seu acontecimento. Paulo Brossard salienta que tal fixação se parece com o modelo britânico do instituto, ou seja, “fixou-a em termos penais.”³², uma vez que as sanções cominadas pela lei iam desde a perda do cargo até a morte natural e o processo se desencadeava à semelhança de seu respectivo penal. Além disso, tratando da esfera criminal, a denúncia poderia ser oferecida por cidadãos contra Ministros dentro do prazo de três anos.³³

Paulo Brossard assim se manifestou a respeito desse desencadeamento histórico delineado:

A lei de 25 de outubro de 1827, elaborada nos termos do artigo 134 da Constituição de 25 de março, dispôs: “sobre a responsabilidade dos ministros e secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado”. Fixou-a em termos penais. Embora não tivesse a latitude do impeachment inglês quanto às pessoas que alcançava, aos fatos incriminatórios e às penas que infligia, o processo de apuração da responsabilidade nela estabelecido aproximava-se

²⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 39.

³⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 38

³¹ SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República**. 2006, disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9653&p=1>>. Acesso em 29 setembro 2007.

³² PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 38.

³³ SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República**. 2006, disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9653&p=1>>. Acesso em 29 setembro 2007.

do instituto britânico; este diferia claramente do norte-americano e do que viria a ser adotado com a República.³⁴

3.2 CONSTITUIÇÃO DE 1891

A Constituição Republicana de 1891, evoluindo seu texto em função dos adventos sócio-políticos, atribuiu um capítulo para tratar da responsabilidade do Presidente da República. É o capítulo V, que prevê os artigos 53 e 54.³⁵

As leis especiais que conceituaram tais delitos, de acordo com o preceituado nos §§1º e 2º do art. 54, foram os Decretos 27 de 07 de Janeiro de 1892, e 30 de 08 de janeiro de 1892. O presidente, na época, Marechal Deodoro da Fonseca vetou tais Decretos, mas o veto não foi absorvido pelo Congresso, levando o Marechal de Ferro a aplicar um golpe de Estado, dissolvendo o Congresso Nacional. Houve resistência, e, pressionado, achou por bem optar pela renúncia em favor de Marechal Floriano Peixoto, que, obviamente, acatou ambas as Leis.³⁶

Alexandre de Moraes realiza uma comparação entre as leis de 1892 e a de nº 1079, de 1950 (lei que traz o tratamento legal hodierno do instituto, sobre a qual se dissertará mais adiante). Afirma o ilustre doutrinador que as duas primeiras previam apenas a aplicação da pena de perda do cargo, enquanto que a pena de inabilitação de função pública por tempo determinado tinha certo caráter acessório. Por outro lado, a lei 1079/50 não prevê apenas a perda do cargo como punição à

³⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 38

³⁵ Art 53 - O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

³⁶ SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República**. 2006, disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9653&p=1>>. Acesso em 29 setembro 2007

conduta de crime de responsabilidade, nem tem a inabilitação característica de pena acessória àquela primeira.³⁷

Ainda, o autor citado salienta que:

O impeachment surgiu no Brasil com base na Carta de 1891, segundo o modelo norte-americano, mas com características e peculiaridades próprias, principalmente, em relação à definição dos crimes de responsabilidade, seu procedimento e julgamento que, no Brasil, serão definidos por lei ordinária.³⁸

Portanto, com o advento do instituto, consagrado inicialmente na Carta de 1891, a história e documentos posteriores realizaram a tarefa da evolução paulatina do mecanismo de processamento.

3.3 CONSTITUIÇÃO DE 1934 E 1937

Sob a vigência da Constituição de 1934, existiam três etapas quanto aos crimes de responsabilidade. Em primeiro lugar se fazia uma investigação por uma Junta Especial. Posteriormente, a decretação da procedência ou não da denúncia realizada pela Câmara dos Deputados ou de acordo com o estabelecido no §5º do artigo 57 pelo Tribunal Especial. Por fim, o processo e julgamento.³⁹

Eis a redação do artigo 58 da Constituição de 1934:

Art. 58. O Presidente da República será processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. O Presidente terá apenas voto de qualidade.⁴⁰

De outro lado, Constituição de 1937 diminuiu consideravelmente as hipóteses de aplicação do impeachment, apesar de tratar de casos, assim como nas outras Constituições, que podem ter inúmeras interpretações. Sobre a taxatividade dos crimes de responsabilidade elencada na constituição de 1934, veja-se:

³⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

³⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

³⁹ SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República**. 2006, disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9653&p=1>>. Acesso em 29 setembro 2007.

⁴⁰ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

Art. 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a) a existência da União; b) a Constituição; c) o livre exercício dos Poderes políticos; d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros públicos; e) a execução das decisões judiciais.⁴¹

A Lei Maior de 1934 não durou muito, sendo que logo foi substituída pela Carta de 1937. Esta se referia ao impedimento. Todavia, se o Congresso foi dissolvido, como condenar o Presidente? Sequer havia, formal e materialmente, quem o condenasse.

Alexandre de Moraes corrobora este pensamento, dizendo:

A pessoa do Presidente da República tornava-se quase idêntica à de um Monarca absoluto, inviolável e sagrado, imune a responsabilidades por atos estranhos à sua função. Previa a Carta de 1937 que, uma vez cometido um crime comum, o processo seria sustado, aguardando-se que o Presidente deixasse as funções, afastando-se da sistemática adotada anteriormente.⁴²

Uma vez mais é possível extrair da redação da Constituição Federal os reflexos da história do Brasil, a vontade humana do Presidente da República sobrepondo-se a qualquer obstáculo, na busca quase absoluta do poder, deixando-se levar pelo homem e esquecendo-se do peso do cargo que ocupa, em detrimento do interesse nacional.

3.4 CONSTITUIÇÃO DE 1946

A Constituição de 1946 tratou o impeachment em seus artigos 88 e 89. Pinto Ferreira salienta sobre o fato de que nestes artigos 88 e 89 da Constituição de 1946, não há uso da palavra impedimento ou impeachment. Nestes artigos usa-se o termo "crimes de responsabilidade"⁴³. No entanto, no art. 79 da mesma Carta Política, há alusão à palavra impedimento:

Art. 79 – Substitui o Presidente, em caso de impedimento, e sucede-lhe, no de vaga, o Vice-Presidente da República. (...) §1º - Em caso de impedimento ou vaga do Presidente e do Vice- Presidente da República, serão sucessivamente chamados ao exercício da

⁴¹ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

⁴² MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

⁴³ FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 388.

Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado Federal e o Presidente do Supremo Tribunal Federal. (...) ⁴⁴

Ainda, Pinto Ferreira argumenta que foi o parlamentar Vieira de Melo quem orientou a doutrina pátria no sentido de que o art. 76 da Carta de 1946 tem sentido mais amplo do que aquele utilizado nos artigos 88 e 89 da mesma Lei Maior.

Foi sob a égide da Constituição Federal de 1946 que houve a promulgação da Lei 1079/50, que dispôs acerca dos crimes de responsabilidade a serem aplicados sobre condutas do Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores e Secretários de Estado.

3.5 CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967

São nos artigos 84 e 85 da Constituição de 1967 que estão alocados os dispositivos que tratam da responsabilidade do Presidente da República. É necessário observar que, nesta época, houve uma tendência ao fortalecimento do Poder Executivo quando da alteração do quorum para admissibilidade de processamento e julgamento do Presidente. Também quanto à norma que dispõe sobre o arquivamento do processo decorridos sessenta dias sem conclusão do julgamento. Uma medida para dificultar, obviamente, o processamento por crime de responsabilidade do Chefe do Executivo.

3.6 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Na atual Constituição Brasileira, temos no art. 85 o rol de bens jurídicos resguardados pela Carta da República quando trata de ato de Presidente da República no exercício do cargo:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do país; V – a probidade da administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único

⁴⁴ BRASIL. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

– Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.⁴⁵

Portanto, a enumeração do art. 85 da Constituição de 1988 continua a não ser taxativa, pois reza que são "(...) crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...)", ou seja, quaisquer atos que atentem contra a Constituição Federal serão passíveis de serem entendidos como crime de responsabilidade. No mais, a Lei 1079/50 continua a ter validade, sendo revogados aqueles dispositivos que são contrários ao disposto em qualquer preceito da Constituição Federal de 1988.

Resende de Barros ainda faz um duplo desdobramento do impeachment brasileiro à luz da Constituição de 1988. Explica que o impeachment pode ser entendido como o impeachment "propriamente dito" ou tradicional, onde os acusados são aqueles do inciso I do art. 52 da Constituição Federal, ou pode ser entendido como um impeachment de caráter não tradicional, que seria aquele aplicável às pessoas do inciso II do art. 52.⁴⁶

⁴⁵ BRASIL. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

⁴⁶ BARROS, Sérgio Resende. **Noções sobre impeachment.** Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=25>>. Acesso em: 01 outubro 2007.

4 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

4.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

Alexandre de Moraes conceitua os crimes de responsabilidade como:

infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do país, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.⁴⁷

O conceito formulado pelo autor reflete, em boa monta, a definição constitucional do instituto, apresentada no artigo 85 da Carta Magna, *in verbis*:

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

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade 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.⁴⁸

Note-se, desde logo, que a Constituição se refere aos atos atentatórios a ela própria, sem especificar a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, que é entendida por boa parte da doutrina nacional (embora não de forma unânime⁴⁹) como sendo política, levando em consideração as características das infrações pertinentes ao instituto e das respectivas sanções, a despeito do *nomen juris* empregado para definir tais ilícitos.

O ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, Paulo Brossard, com base no Prof. José Frederico Marques, afirma que o ilícito subjacente aos crimes de responsabilidade não é penal, tampouco a sanção cominada a ele, que teria

⁴⁷ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

⁴⁸ BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁴⁹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973. p. 356.

natureza tão-somente política, e não criminal. Assevera o eminente ministro que o simples fato do instituto ser chamado de 'crime' não autoriza sua confusão com os crimes propriamente ditos, uma vez que aquele teria natureza e finalidade diversas das dos delitos comuns, que, uma vez verificados, seriam paralelamente apurados em sua respectiva sede criminal.⁵⁰

José Frederico Marques, citado pelo ministro Brossard como fundamento à sua posição, entende, entretanto, que as referidas infrações teriam natureza mista, guardando simultaneamente um aspecto político e um outro, penal.

Esta também é a posição atualmente adotada pelo Supremo Tribunal Federal:

Crime de responsabilidade: definição: reserva de lei. Entenda-se que a definição de crimes de responsabilidade, imputáveis embora a autoridades estaduais, é matéria de Direito Penal, da competência privativa da União - como tem prevalecido no Tribunal.⁵¹

Anote-se, no entanto, o posicionamento em sentido contrário do Ministro Paulo Brossard, para quem, conforme já dito, a natureza dos crimes de responsabilidade não é penal:

O Governador pede a liminar, entre outros motivos porque o § 2º do art. 263 capitula como crime de responsabilidade a infringência do questionado art. 263. não se impressiona esta alegação, pois o chamado crime de responsabilidade não é figura de Direito Penal, como parece ao requerente.⁵²

A confusão com relação à identificação do conceito e da natureza dos crimes de responsabilidade, muito provavelmente, se deva, em primeiro lugar, pelo título dado ao instituto⁵³, e, em seguida, pelo fato de que o ordenamento jurídico pátrio congrega em um mesmo âmbito tanto infrações políticas (incisos I, II, III e IV) quanto crimes funcionais (incisos V, VI e VII).

Nesse sentido, é esclarecedora a lição do Ministro Paulo Brossard:

⁵⁰ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 58 -59.

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Pleno. ADI nº 834/MT. Relator Min. Sepúlveda Pertence, *Diário da Justiça*, Seção I, 9 de abril de 1999, p. 2.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal - Pleno. Medida liminar na ADI nº 102-7/RO - Relator Min. Paulo Brossard, Informativo STF, nº 1563-1.

⁵³ N.R.: José Rubens Costa propõe que os crimes de responsabilidade sejam simplesmente identificados como infrações político-administrativas, a fim de evitar a "terminologia desconcertante" que o ordenamento jurídico nos deu (in "*Infrações Político-Administrativas e 'Impeachment'*", Forense)

Esta falha na Lei Básica, que reiteradamente se refere de modo equívoco crimes de responsabilidade, ora com sentido de infração política, ora na acepção de crime funcional, tem concorrido para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial.⁵⁴

E assim segue, propondo uma possível explicação para o problema:

A deficiência, todavia, não é originalidade da Constituição de 18 de setembro. Depara-se nela no Código de 1891; persistiu nos seguintes; e a ausência de tratamento sistemático da matéria parece haver contribuído para que a força da inércia se fizesse sentir com a simples e inadvertida repetição de textos de uma a outra Constituição.⁵⁵

Em verdade, a despeito da posição do Ministro Brossard anteriormente apresentada, segundo a qual a verificação da ocorrência de um crime comum ensejaria a apuração do delito em sede criminal, paralela ao julgamento político do Presidente da República, é certo que o fato dos crimes de responsabilidade abarcarem sob sua alçada tanto infrações de ordem político-administrativa quanto crimes funcionais autoriza a afirmar que o estudo do tema perpassa pela seara penal, por força de uma correlação necessária, ainda que motivada por um vício de ordem técnico-conceitual⁵⁶.

Damásio de Jesus, ao apresentar uma distinção conceitual de crimes de responsabilidade de acordo com a amplitude do sentido tomado para a análise, acaba por trazer uma solução interessante ao impasse científico. Para ele, em sentido estrito, são crimes de responsabilidade todos os atos que implicam em violação do dever funcional e que são apenados com sanção criminal, seja através do Código Penal, seja pela legislação especial.

No Código Penal, os delitos de responsabilidade próprios correspondem aos crimes funcionais, cometidos por funcionários públicos no exercício do cargo ou função e descritos nos arts. 312 a 326 e 359-A a 359-H (estes últimos, ordenados em letras, introduzidos no estatuto penal pela Lei n. 9.983/2000). Há outros, como a violação de domicílio qualificada (art. 150, § 2.º) e os delitos de falso praticados por funcionário público (arts. 300, 301 etc.). Na legislação especial, os crimes de responsabilidade propriamente ditos estão definidos no Decreto-lei n. 201, de 27.2.1967 (crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores),

⁵⁴ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 65.

⁵⁵ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 65.

⁵⁶ A interpretação literal dos dispositivos, apesar de freqüentemente insuficiente, pode se impor sobre as demais, em especial ao se tratar de direitos individuais, quando a aplicação da letra da lei prevê um tratamento mais amplo do que as outras interpretações possíveis. No presente caso, ainda que o crime de responsabilidade tenha natureza política, o nome a ele dado faz impor um tratamento semelhante aos dos crimes propriamente ditos, especialmente quanto ao princípio da tipicidade.

alterado pelo art. 4.º da Lei n. 10.028, de 19.10.2000, na Lei n. 4.898, de 9.12.1965 (abuso de autoridade), e em outras normas que cominam penas a funcionários públicos que cometem delitos no exercício da função.⁵⁷

Já em sentido amplo, o crime de responsabilidade:

pode ser conceituado como um fato violador do dever de cargo ou função, apenado com uma sanção criminal ou de natureza política. Pode-se dizer que há o crime de responsabilidade próprio, que constitui delito, e o impróprio, que corresponde ao ilícito político-administrativo ("crime que não é crime")⁵⁸.

Em suma, o conceito amplo adotado pelo Prof. Damásio considera que a Lei 1.079/1950 traz em seu bojo não crimes, mas sim infrações político-administrativas.

4.2 TIPIFICAÇÃO E COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA SUA PREVISÃO

Alexandre de Moraes ressalta que o rol do artigo 85 da Lei Maior é meramente exemplificativo, uma vez que o Presidente poderia ser responsabilizado por todos os atos atentatórios à Constituição, desde que houvesse, para tanto, a devida previsão legal.⁵⁹

É certo e parece até óbvio ressaltar (embora seja necessário) que ao Presidente da República, em especial, cabe a observância estrita aos ditames constitucionais e ao princípio da legalidade. No entanto, a gravidade do instituto dos crimes de responsabilidade e de suas conseqüências jurídicas impõe a necessidade de uma maior cautela no tratamento deste mecanismo, para que não se faça uso de um importante instrumento de garantia institucional com fins politiqueros e casuístas.

Neste ponto específico, José Afonso da Silva nota que, embora a Lei 1.079/1950 não tenha especificado quais atos atentatórios à Constituição constituam crimes de responsabilidade, a afronta à Lei Maior é "o ato mais grave de quantos estão relacionados como crimes de responsabilidade do Presidente da República".⁶⁰

⁵⁷ JESUS, Damásio de. **Ação penal sem crime**. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, nov. 2000. Disponível em: <www.damasio.com.br>. Acesso em: 05 setembro 2007.

⁵⁸ JESUS, Damásio de. **Ação penal sem crime**. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, nov. 2000. Disponível em: <www.damasio.com.br> Acesso em: 07 setembro 2007.

⁵⁹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. p. 30.

⁶⁰ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 491.

No entanto, coloca a seguinte ressalva, sensível à dificuldade de definir o que seja “atentado à Constituição”:

Por certo que atos que configurem simples inconstitucionalidades, sujeitos ao controle do Poder Judiciário, por mais graves que sejam, não podem ser considerados crimes de responsabilidade. Assim, só se podem considerar os atos tendentes a destruir a Constituição pela força, tal um golpe de Estado ou algo semelhante – ou seja, algo que escape do controle imediato e eficaz do Poder Judiciário.⁶¹

De fato, é importante salientar que, muito embora a Carta Magna traga a previsão ampla e genérica do que sejam os crimes de responsabilidade do Presidente, a configuração específica do ilícito depende de previsão especial em lei federal das condutas tipificadas, conforme prevê o parágrafo único do respectivo artigo. Vigê, nesse aspecto, o princípio do *nullum crimen, sine typo*.

Assim, quanto às condutas consideradas crimes de responsabilidade, o Prof. José Afonso da Silva bem nota que o artigo 85 “arrola os atos do Presidente da República que a lei há de definir como crimes de responsabilidade”.⁶²

Neste particular, há que se pontuar que - a despeito da observação do eminente professor, que privilegia a primazia da Constituição sobre a lei ordinária - a tipificação das infrações concernentes ao ponto sob análise emana da Lei nº 1.079/1950, anterior à Constituição, portanto. Ao analisar o artigo 4º da referida lei, é possível perceber, desde logo, a opção do constituinte em repetir no texto constitucional quase que fielmente a definição legal de outrora, de modo a que a lei então em vigor viesse a ser recepcionada pela Constituição vindoura.

De todo o modo, conforme já dito, é possível classificar os casos para os quais a Constituição prevê que haja lei que especifique quais condutas serão consideradas crimes de responsabilidade do Presidente da República em dois grupos distintos: o das infrações ditas políticas, referentes aos atentados à existência da União, aos direitos políticos individuais e sociais, à segurança interna do país e ao livre exercício dos Poderes da República, do Ministério Público e das unidades da Federação; e o dos crimes funcionais, que atingem a probidade na administração, a lei orçamentárias e o cumprimento das decisões judiciais.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 491.

⁶² SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 490.

Quanto à legitimidade passiva, é imperioso afirmar que os crimes de responsabilidade, neste particular, também se diferem dos crimes comuns. Apesar da existência dos crimes próprios no direito penal, no caso do impeachment os crimes são mais do que próprios, uma vez que a Constituição Federal elenca aqueles agentes que respondem pelo processo peculiar de impedimento do exercício do cargo.

Com relação à competência legislativa para sua previsão, o Supremo Tribunal Federal firmou posição de que a competência para a edição de lei que defina as condutas como crimes de responsabilidade é federal, inclusive para as infrações envolvendo Governadores de Estado⁶³:

A definição de crimes de responsabilidade e a regulamentação do processo e do julgamento são de competência da União (Constituição Federal, art. 85, parágrafo único, e 22, I).

Vigência da Lei n.º 1079/50 e aplicação de seus dispositivos, recepcionados com modificações decorrentes da Constituição Federal.⁶⁴

A decisão fora confirmada posteriormente, em sede definitiva: “Inconstitucionalidade formal dos preceitos que dispõem sobre processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, matéria de competência legislativa da União”.⁶⁵

Assim, inviável a legislação de um Estado-Membro pretender dispor sobre crimes de responsabilidade. Se o fizer será necessariamente inconstitucional na acepção formal, uma vez que cabe tão-somente à União legislar sobre o assunto.

⁶³ Vide a já citada jurisprudência do STF na ADI nº 834/MT (Relator Min. Sepúlveda Pertence).

⁶⁴ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** – Pleno. Medida Cautelar na ADI nº 1.628/SC – Relator Min. Nelson Jobim, *RTJ* 166/147.

⁶⁵ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal** – Pleno. ADI nº 1.628/SC – Relator Min. Eros Grau, *DJ* de 24/11/2006, p. 60.

5 A CÂMARA DOS DEPUTADOS E O SENADO FEDERAL

5.1 CÂMARA DOS DEPUTADOS – BREVES COMENTÁRIOS

A Câmara dos Deputados, instituição integrante do Congresso Nacional “compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal, sendo que o número de deputados bem como a representação será estabelecida por lei complementar, (...)”⁶⁶

Como visto, em processos de responsabilidade do Presidente da República, a Câmara dos Deputados exerce uma função de admissibilidade do processo, encaminhando, a posteriori, ao Senado para que, efetivamente, o julgamento do mérito seja consubstanciado.

Com efeito, a eleição dos representantes do povo (conjunto de brasileiros natos e naturalizados – art. 12 da CF), dá-se por meio do sistema proporcional. Nas lições de Alexandre Issa Kimura, entende-se por este:

Pelo sistema proporcional, o método de cômputo utilizado no Brasil é o do *quociente eleitoral com distribuição dos restos pelas maiores médias*. Verifica-se, num primeiro momento, a quantidade total de votos obtidos pelos candidatos da lista do partido ou da coligação, bem como os votos conferidos à legenda. Em seguida, após composição do número de vagas que cabem a cada partido ou coligação, o qual é estipulada, frise-se, contando o total de votos de todos os candidatos da lista do partido/coligação e os votos dados à legenda, detecta-se, nas respectivas listas, os representantes eleitos, vale dizer, aqueles obtiveram maior votação na sua respectiva lista. Esse sistema tende a assegurar, tanto quanto possível representatividade das diversas tendências políticas e ideológicas. Regem-se pelo *sistema proporcional* as eleições para vereador, deputados estadual (art. 27, § 1º), deputado distrital (art. 32, §3º) e deputados federais (art. 45, *caput*).⁶⁷

Sendo assim, percebe-se, de modo preambular que, em processos de impeachment, existe, também, uma participação do povo (de maneira oblíqua) no julgamento, porquanto em sede de admissibilidade da acusação, a Câmara é quem faz as vezes, conforme noticia o artigo 14 da Lei 1.079/50, *verbis*: “Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.”⁶⁸

⁶⁶ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12º ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2002. p. 378.

⁶⁷ KIMURA, Alexandre Issa. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 49.

⁶⁸ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 08 outubro 2007.

Com efeito, a Câmara dos Deputados, como instituição de representação popular, exerce papel de ímpar importância na responsabilização do Presidente da República, vista que a procedibilidade dela está a depender, conforme será mais bem analisado oportunamente.

5.2 O SENADO FEDERAL: ORIGEM

O Senado Federal do Brasil, criado pela Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, foi aberto pelo Imperador Dom Pedro I em 6 de maio de 1826.

Nascido dentro de um modelo semelhante aos da tradição greco-romana, inspirado na Câmara dos Lordes da Grã-Bretanha e influenciado pela doutrina francesa de divisão e harmonia dos poderes do Estado e dos direitos dos cidadãos, o Senado começou a funcionar em maio de 1826, com a eleição de sua primeira Mesa Diretora.⁶⁹

Dispunha o artigo 101 da Constituição Imperial – dispositivo que apresentava o rol dos poderes conferidos ao Imperador em função do Poder Moderador - que competia ao Imperador, após a elaboração de listas triplas formuladas em eleições provinciais (art. 43), a escolha e nomeação dos senadores, dentre os cidadãos brasileiros em pleno gozo de seus direitos políticos (art. 45, inciso I), de idade superior aos quarenta anos (inciso II), com rendimento anual superior a oitocentos mil réis (artigo 45, inciso IV) e que fossem pessoas “de saber, capacidade, e virtudes, com preferência os que tiverem feito serviços á Pátria” (inciso III). Além disso, os Príncipes da Casa Imperial tornavam-se, por direito, senadores naturais tão logo atingissem os vinte e cinco anos de idade (artigo 46).

5.3 O SENADO COMO ÓRGÃO JURISDICIONAL

A idéia de um órgão com a incumbência de julgar, ou seja, de exercer a judicância, revela-se, na temática ora veiculada, adstrita não somente ao Poder Judiciário. Sobre o tópico, confira-se o entendimento de Fernando da Costa Tourinho Filho:

⁶⁹ BRASIL. Senado Federal do Brasil. **Os 180 anos do Senado – ampla participação político-institucional marca atuação do Senado**. Brasília: Agência Senado, 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comunica/180anos/historia_180.asp>. Acesso em: 15 setembro 2007.

Cumpra salientar, de logo, embora a função jurisdicional seja específica do Poder Judiciário, o certo é que ela não está totalmente concentrada nesse Poder. As Constituições Federal e Estaduais permitem que órgãos outros que não os judiciários, julguem. É o que se dá com o Senado, com a Assembléia Legislativa ou órgão misto formado de deputados e desembargadores quando processam e julgam certas autoridades que cometem crimes de responsabilidade. A propósito, o art. 52 da CF e a lei n. 1.079, de 10-04-1950. Há entendimento no sentido de que a função do Senado, nesses casos, não é jurisdicional, por faltar-lhe definitividade que é própria da jurisdição. Indaga-se: e se o Senado absolver o Presidente, o Ministro, enfim: se absolver o processado, caberá recurso? Obviamente não... e não aí definitividade?⁷⁰

Ora, desse singelo enunciado doutrinário se deduz uma atipicidade de jurisdição, ou seja, uma vez sendo excepcional o caráter jurisdicional do Senado da República, não desnatura a sua característica legiferante, mantendo-a. Trata-se, então, de uma jurisdição provisória, que tenciona a acabar na medida em que o fato processado seja, ao final, julgado. Senão por essa razão, Antônio Scarance Fernandes afirma que:

Chama-se de jurisdição extraordinária aquela exercida por órgãos políticos, alheios ao Poder Judiciário. Tem como finalidade afastar o agente público que comete crime de responsabilidade de suas funções. Trata-se de atividade de natureza política, não apresentando caráter penal.⁷¹

Embora o Senado não tivesse qualquer atribuição para julgar o Imperador (considerado irresponsável pelos seus atos⁷², nos termos do artigo 99 da Constituição do Império), a carta de 1824, desde aquele momento, previa, em sede de exclusividade, a competência do Senado para conhecer dos “delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura” (artigo 47, inciso I) e “da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado” (inciso II). Cumpra ressaltar que competia à Câmara dos Deputados a atribuição de acusar os ministros de Estado e conselheiros de Estado, de acordo com o artigo 38.

Em comentário à Carta Imperial, Joaquim Rodrigues de Souza se pronuncia a favor da competência jurisdicional do Senado para o julgamento de infrações de ordem política:

⁷⁰ FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 219.

⁷¹ FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 142.

⁷² Nesse sentido, *vide capítulo 2*.

Só um Tribunal eminentemente qualificado e independente, como o Senado, pode em causas de tais réus oferecer garantias à Justiça pública, e à particular das partes. Tribunais ordinários são suscetíveis de extremos opostos – sucumbirem à influência dos acusados ou à dos acusadores associados, e sustentados por partidos – faltarem, em sentido contrário, à justiça por amor e desejo de mostrarem-se fortes e independentes”⁷³

Não faltaram outras razões para justificar tal competência. Sendo o Senado um colegiado, a multiplicidade de pontos de vista acrescentaria objetividade às decisões. Além disso, a vitaliciedade dos senadores – garantida pelo artigo 40 da Constituição de 1824 - ao menos em tese, tornaria os parlamentares mais independentes das circunstâncias políticas de um eventual julgamento. Esperava-se ainda que, uma vez que a idade mínima para o exercício do Senado era de quarenta anos, as decisões que dele emanavam seriam “mais maduras e ponderadas”.⁷⁴ Ademais, considerando que os senadores eram indicados pelo Imperador, o Senado constituía “o colegiado mais próximo do topo da pirâmide institucional”.⁷⁵

Cumprе ressaltar que o artigo 134 da Constituição do Império⁷⁶ previa que uma lei particular especificaria a natureza dos delitos de responsabilidade dos Ministros de Estado, cuidando também de regular o respectivo processo de julgamento por parte do Senado.

Após pressões políticas de alguns dos parlamentares, em 15 de outubro de 1827 foi editada a referida lei (já citada anteriormente), que dispunha expressamente em seu artigo 20 que, para julgar tais crimes, “o Senado se converte em tribunal de justiça”, sendo que todos os senadores seriam “juizes competentes para conhecerem dos crimes de responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado, e Conselheiros de Estado, e aplicar-lhes a lei”.

Sobre ela escreveu Pimenta Bueno: “Essa lei é uma das conquistas gloriosas do poder legislativo brasileiro nos tempos em que ele exercia todas as suas atribuições e era circundado de grande força moral”.⁷⁷

⁷³ SOUZA, Joaquim Rodrigues de. **Análise e Comentários da Constituição Política do Império do Brasil, ou Teoria e Prática do Governo Constitucional Brasileiro**. v. II, 1867. p. 231.

⁷⁴ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Memória da Justiça Brasileira: Independência e Constitucionalismo**. vol. 3, 1992. p. 116.

⁷⁵ BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Memória da Justiça Brasileira: Independência e Constitucionalismo**. vol. 3, 1992. p. 116.

⁷⁶ Art. 134. Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.

⁷⁷ BUENO, Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. vol. I, n. 354, 1857. p. 261.

A competência do Senado para o processamento e o julgamento de ações especiais se manteve com a Constituição de 1891, que deu à câmara alta nacional o título de Senado Federal, composto por cidadãos brasileiros alistados como eleitores (natos ou naturalizados há mais de seis anos) escolhidos mediante sufrágio.

De acordo com o artigo 33 da Carta Republicana, o Senado teria as atribuições de julgamento do Presidente da República quando as infrações se tratassem de crimes de responsabilidade (definidos pelo artigo 54 da mesma Constituição). Julgaria, ainda, Ministros de Estado (em caso de crimes de responsabilidade conexos aos do Presidente, conforme dispunha o artigo 52, § 2º) e os Ministros do Supremo Tribunal Federal (artigo 57, § 2º).

Enquanto órgão julgador, o Senado seria presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (artigo 33, § 1º) e só proferiria sentença condenatória por decisão de dois terços dos membros presentes (artigo 33, § 2º), cuja sanção estaria restrita à perda do cargo do condenado e à “incapacidade de exercer qualquer outro” (artigo 33, § 3º).

Paulo Brossard ressalta que “o instituto concebido à sombra da Constituição de 1824 e estruturado pela Lei de 1827, *mutatis mutandis*, foi conservado em sua parte processual”⁷⁸, muito embora, na opinião do autor, seu conteúdo material tenha se alterado significativamente, deixando de ser penal para passar a ser político, mantendo tal característica desde então até hoje.

Para Paulo Brossard, a mudança na natureza do instituto acarretou na alteração do papel do Senado como órgão julgador. O ministro adverte que, embora constituído como um tribunal político, a atuação do Senado não se daria à margem da lei.⁷⁹ Neste ponto, cumpre advertir que a própria Constituição Republicana, em seu artigo 33, parágrafo único, se referia ao Senado, quando este deliberasse, como “Tribunal de Justiça”. Ruy Barbosa, por seu turno, destaca que o Senado deve proceder à semelhança de um tribunal.⁸⁰

Conforme exposto anteriormente, na Constituição de 1934, todavia, a construção histórica que vinha se delineando até então foi rompida, e o julgamento do Presidente da República passou a se dar, “nos crimes comuns, pela Corte

⁷⁸ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 45.

⁷⁹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 47.

⁸⁰ BARBOSA, Ruy. **Obras completas**. vol. 10, tomo II. p. 50.

Suprema, e nos de responsabilidade, por um Tribunal Especial, que terá como presidente o da referida Corte e se comporá de nove Juizes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados” (artigo 58).

Com grande pesar, a palavra “Senado” só aparece uma vez na Constituição de 1937: “Art 178 - São dissolvidos nesta data a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais. As eleições ao Parlamento nacional serão marcadas pelo Presidente da República, depois de realizado o plebiscito a que se refere o art. 187”. O julgamento do Presidente da República, em tese, se daria pelo Conselho Federal, órgão anômalo que constituía o Parlamento Nacional em conjunto com a Câmara dos Deputados (artigo 38, §1º), composto “de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente da República” (artigo 50).

Na Constituição de 1946 a atribuição tradicional do Senado retorna, tomando, a partir dela, uma feição semelhante à que temos hoje: o Senado, presidido pelo Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, julga o Presidente da República, podendo condená-lo à perda do cargo e ainda, à inabilitação para o exercício de qualquer função pública, por cinco anos.

6 O PROCESSO DE JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

6.1 A COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL

Antes de adentrar especificamente na questão procedimental do impeachment, necessário, mesmo que superficialmente, encetar uma compreensão conceitual do instituto. Nas lições de José Afonso da Silva, impeachment: "É um ato de cassação do mandato do Presidente da República. É, pois, impedimento definitivo, que tem como consequência a vacância do cargo. A hipótese, pois, já não é de substituição, mas de sucessão."⁸¹

O direito constitucional vigente faz repartição, em duas fases, do procedimento que, ao final, converge para o julgamento do Presidente da República. Ou seja, o processo de responsabilização é dividido em duas fases.

Em primeiro lugar, a fase de instauração iniciada na Câmara dos Deputados, que exerce competência constitucional privativa, nos termos do art. 51, I, da Constituição Federal.⁸² Tal dispositivo constitucional autoriza a instauração de processo contra o Presidente da República, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, desde que existente aprovação através de quorum qualificado de dois terços dos membros da Câmara dos Deputados.

Posteriormente, após a aprovação para instauração do processo de impeachment, a segunda etapa transcorre no Senado Federal. O Senado também exerce competência privativa quando processa e julga o Presidente da República.

É perceptível, portanto, que as competências privativas, tanto da Câmara como do Senado, se completam com a previsão dos artigos 85 e 86 da Constituição.

André Ramos Tavares, ao analisar a questão, enfatiza:

O art. 85 da CF dispõe sobre o crime de responsabilidade do Presidente da república, quando este atenta contra a Constituição ou age contrariamente aos interesses da Administração Pública. Nos termos do art. 52, I, da CF, se for admitida acusação contra o Presidente, pelo quorum de dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Senado Federal. Já nos crimes penais comuns cometidos pelo

⁸¹ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 478.

⁸² 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;

Presidente antes de exercer tal função, ele só responderá judicialmente por eles após o término do mandato, consoante a regra do art. 86, parágrafo quarto, da CF.⁸³

Demasiado importante analisar o conteúdo e a extensão dos artigos 85 e 86 da Constituição Federal. Dessa maneira, necessário se faz realizar, ainda que de modo perfunctório, a análise dos dispositivos.

O art. 85 estabelece serem crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, entre os quais elenca os relativos à existência da União, ao livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação, ao exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, à segurança interna do país, à probidade na administração, à lei orçamentária e ao cumprimento das leis e das decisões judiciais, no mesmo instante em que o parágrafo único direciona que esses crimes sejam definidos em legislação especial, para fim de instituir normas de processo e julgamento.

O art. 86 versa sobre a admissibilidade da acusação pela Câmara dos Deputados e o julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, quando se tratar de crime comum, e perante o Senado Federal, nas hipóteses de prática de crime de responsabilidade. De forma seqüencial, os quatro parágrafos deste artigo tratam, cronologicamente, da suspensão das funções do Presidente, o prazo de afastamento dessa autoridade máxima do Poder Executivo Federal, a não-sujeição do Presidente à prisão enquanto não existir sentença condenatória e, por fim, que na vigência do mandato o Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Em enfoque estritamente processual, Paulo Bonavides ressalta:

As duas Casas do Congresso Nacional desempenham papéis distintos: a Câmara funciona como órgão perante o qual se levanta e autoriza a acusação, e o Senado, como órgão que processa e julga a autoridade. Em termos processuais isto significa – e a reflexão processual é aqui de suma importância para conjurar equívocos oriundos da desconsideração desse aspecto – que na Câmara temos um juízo de admissibilidade e no Senado um juízo de mérito.

À sombra dessa distinção se percebe que durante a fase introdutória do impeachment se examina apenas o direito de formular e fazer tramitar, para efeito ulterior de processo e julgamento, o petítório da Denúncia; é sobre esse ponto da admissibilidade e autorização da acusação que se vai manifestar no exercício de uma competência privativa a primeira Casa da representação popular.⁸⁴

⁸³ TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2003.

⁸⁴ BONAVIDES, Paulo. **O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República**. Parecer, 1992.

Nessa mesma cadência, Alexandre de Moraes pontua que:

O processo dos crimes de responsabilidade e dos comuns cometidos pelo Presidente da República divide-se em duas partes: juízo de admissibilidade do processo e processo e julgamento. O processo de responsabilidade inicia-se na Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação. Se declarada procedente, far-se-á julgamento pelo Senado Federal. A Constituição Federal preceitua que admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante Senado Federal nos crimes de responsabilidade. Ora, a admissibilidade da acusação feita pela Câmara dos Deputados, autorizando a abertura do processo, vincula o Senado Federal no sentido de instaurar-se o devido processo legal para apuração de crime de responsabilidade, impedindo-lhe, neste momento inicial, qualquer discricionariedade política.⁸⁵

E, sedimentando o enunciado, veja-se o teor da ementa do Mandado de Segurança n. 21.564/DF julgado pelo Supremo Tribunal Federal, ao tratar da situação bifásica, acaba por descrever bem o procedimento que segue:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". PROCESSO E JULGAMENTO: SENADO FEDERAL. ACUSAÇÃO: ADMISSIBILIDADE: CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEFESA. PROVAS: INSTÂNCIA ONDE DEVEM SER REQUERIDAS. VOTO SECRETO E VOTO EM ABERTO. RECEPÇÃO PELA CF/88 DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. REVOGAÇÃO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE PELA EC 4/61. REPRISTINAÇÃO EXPRESSA PELA EC N. 6/63. C.F., ART. 5., LV; ART. 51, I; ART. 52, I; ART. 86, "CAPUT", PAR. 1., II, PAR. 2.; EMENDA CONSTITUCIONAL N. 4, DE 1961; EMENDA CONSTITUCIONAL N. 6, DE 1.963. LEI N. 1.079/50, ART. 14, ART. 23. I. - "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA: COMPETE AO SENADO FEDERAL PROCESSAR E JULGAR O PRESIDENTE DA REPUBLICA NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE (C.F., ART. 52, I; ART. 86, PAR. 1., II), DEPOIS DE AUTORIZADA, PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS, POR DOIS TERCOS DE SEUS MEMBROS, A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO (C.F., ART. 51, I), OU ADMITIDA A ACUSAÇÃO (C.F., ART. 86). E DIZER: O "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA SERÁ PROCESSADO E JULGADO PELO SENADO. O SENADO E NÃO MAIS A CÂMARA DOS DEPUTADOS FORMULARA A ACUSAÇÃO (JUÍZO DE PRONUNCIA) E PROFERIRA O JULGAMENTO (C.F., ART. 51, I; ART. 52, I; ART. 86, PAR. 1., II, PAR. 2.). II. - NO REGIME DA CARTA DE 1988, A CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIANTE DA DENUNCIA OFERECIDA CONTRA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, EXAMINA A ADMISSIBILIDADE DA ACUSAÇÃO (C.F., ART. 86, "CAPUT"), PODENDO, PORTANTO, REJEITAR A DENUNCIA OFERECIDA NA FORMA DO ART. 14 DA LEI 1079/50. III. - NO PROCEDIMENTO DE ADMISSIBILIDADE DA DENUNCIA, A CÂMARA DOS DEPUTADOS PROFERE JUÍZO POLÍTICO. DEVE SER CONCEDIDO AO ACUSADO PRAZO PARA DEFESA, DEFESA QUE DECORRE DO PRINCÍPIO INSCRITO NO ART. 5., LV, DA CONSTITUIÇÃO, OBSERVADAS, ENTRETANTO, AS LIMITAÇÕES DO FATO DE A ACUSAÇÃO SOMENTE MATERIALIZAR-SE COM A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO, NO SENADO. NESTE, E QUE A DENUNCIA SERÁ RECEBIDA, OU NÃO, DADO QUE, NA CÂMARA OCORRE, APENAS, A ADMISSIBILIDADE DA ACUSAÇÃO, A PARTIR DA EDIÇÃO DE UM JUÍZO POLÍTICO, EM QUE A CÂMARA VERIFICARA SE A ACUSAÇÃO É CONSISTENTE, SE TEM ELA BASE EM ALEGAÇÕES E FUNDAMENTOS PLAUSÍVEIS, OU SE A NOTÍCIA DO FATO REPROVAVEL TEM RAZOAVEL PROCEDENCIA, NÃO SENDO A ACUSAÇÃO SIMPLEMENTE FRUTO DE QUIZILIAS OU DESAVENCAS

⁸⁵ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 432.

POLITICAS. POR ISSO, SERÁ NA ESFERA INSTITUCIONAL DO SENADO, QUE PROCESSA E JULGA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE, QUE ESTE PODERA PROMOVER AS INDAGAÇÕES PROBATORIAS ADMISSIVEIS. IV. - RECEPÇÃO, PELA CF/88, DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. VOTAÇÃO NOMINAL, ASSIM OSTENSIVA (RI/CÂMARA DOS DEPUTADOS, ART. 187, PAR. 1., VI). V. - ADMITINDO-SE A REVOGAÇÃO, PELA EC N. 4, DE 1961, QUE INSTITUIU O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO, DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NÃO TIPIFICADOS NO SEU ARTIGO 5., COMO FIZERA A CF/46, ART. 89, V A VIII, CERTO E QUE A EC N. 6, DE 1.963, QUE REVOGOU A EC N. 4, DE 1961, RESTABELECEU O SISTEMA PRESIDENCIAL INSTITUIDO PELA CF/46, SALVO O DISPOSTO NO SEU ART. 61 (EC N. 6/63, ART. 1.). E DIZER: RESTABELECIDO TUDO QUANTO CONSTAVA DA CF/46, NO TOCANTE AO SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOVERNO, OCORREU REPRISTINAÇÃO EXPRESSA DE TODO O SISTEMA. VI. - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO, EM PARTE, PARA O FIM DE ASSEGURAR AO IMPETRANTE O PRAZO DE DEZ SESSÕES, PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA.⁸⁶

Portanto, o Congresso Nacional, formado pelas duas casas legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, detêm a competência constitucional de instaurar o processo (juízo de admissibilidade exercido pela Câmara), processar e julgar (competência do Senado Federal) o chefe do Poder Executivo Federal por crimes de responsabilidade.

6.2 PRINCIPIOLOGIA DO PROCESSO PENAL CONSTITUCIONAL APLICADA AO IMPEACHMENT

Para iniciar de modo incisivo o presente tópico, é imperioso, para além da já citada tradição processual penal do instituto, analisar a gênese legal da aplicabilidade subsidiária do processo penal ao julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Veja-se o teor do artigo 38 da Lei 1.079/50, *verbis*:

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, **como o Código de Processo Penal**. (sem grifos no original)⁸⁷

Infere-se, daí, que a *mens legislatoris*, ao valorar dada situação fenomênica, entendeu por bem pontuar como sendo o mais apto aos intentos, o processamento

⁸⁶ MS 21564 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 23/09/1992. Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO
⁸⁷ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

dos crimes de responsabilidade do Presidente da República com fulcro subsidiário no processo penal.

Atualmente, na temática de um Estado Democrático de Direito, reluz evidente o garantismo penal como corolário à dignidade da pessoa humana, pilar inobscurecível da República. Com efeito, ao aplicar subsidiariamente o processo penal ao julgamento dos crimes de responsabilidade, evidencia-se, sob o ângulo constitucional, a subserviência aos imperativos rigorosos de garantia.

Dito isso, convém delinear, superficialmente, os princípios basilares do processo penal, com intuito de demonstrar, no ponto, sua pertinência ao trabalho apresentado. Eugênio Pacelli de Oliveira, ao tratar da feição principiológica penal à luz da Constituição, assenta que:

Que o Direito Processual Penal brasileiro não pode mais ser aplicado com base na estrutura do ainda vigente Código de Processo Penal parece não haver dúvidas. As mudanças, inúmeras, trazidas pela Constituição da República, anunciam novos tempos para o trato da matéria, não só por força de uma interpretação explícita de normas constitucionais em sentido contrário ao Código, mas, sobretudo, pelo grau de maturidade cultural alcançado pelo Estado brasileiro pós-constituente.⁸⁸

Ada Pellegrini Grinover, ao esposar argumentos que revelam a necessidade de se interpretar o processo nos determinismos constitucionais, enfatizando sua feição garantista, afirma, com percuciência, que:

O importante não é apenas realçar que as garantias do acusado – que são, repita-se, garantias do processo e da jurisdição – foram alçadas a nível constitucional, pairando sobre a lei ordinária, à qual informam. O importante é ler as normas processuais à luz dos princípios e das regras constitucionais. É verificar a adequação das leis à letra e ao espírito da Constituição. É vivificar os textos legais à luz da ordem constitucional. É, como já se escreveu, proceder à interpretação da norma em conformidade com a Constituição. E não só em conformidade com sua letra, mas com seu espírito. Pois a interpretação constitucional é capaz, por si só, de operar mudanças informais na Constituição, possibilitando que, mantida a letra, o espírito da lei fundamental seja colhido e aplicado de acordo com o momento histórico que se vive.⁸⁹

Assim, pode-se afirmar que os valores políticos afeitos à constituição, pela primazia que ostentam, tornaram-se suficientemente fortes para remodelar a interpretação dada outrora ao processo penal.

⁸⁸ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 23.

⁸⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. **As garantias Constitucionais do Processo**. Novas Tendências do Direito Processual de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Forense, 1990. p. 14-15.

Com efeito, nas últimas décadas do século XX surge, enquanto pensamento hígido e capaz de solucionar questões que a mera subsunção de fatos a regras jurídicas positivadas não lograra êxito, o pós-positivismo. Paulo Bonavides, ao longo de seu complexo estudo atinente às nuances constitucionais, pontifica que: “As novas constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais”.⁹⁰

Mais adiante, o mesmo autor, citando Dworkin, chancela a idéia asseverando que: “[...] tratar-se os princípios como direito, abandonando, assim, a doutrina positivista e reconhecendo a possibilidade de que tanto uma constelação de princípios quanto uma regra positivamente estabelecida podem impor obrigação legal.”⁹¹

Dessas citações, depreende-se que, ao sufragar os princípios à categoria de normas, o espectro sobre o qual se dissemina a interpretação e aplicação daqueles propicia uma maior constatação de juridicidade a elementos outrora estranhos à circunscrição dessa índole. Desta sorte, acepções eminentemente políticas assumem roupagem jurídica, fortalecendo o Estado de Direito.

Nessa cadência introdutória supra pontuada, Fernando da Costa Tourinho Filho, ao definir o princípio do contraditório, assevera que:

Tal princípio consubstancia-se na velha parêmia *audiatur et altera pars* – a parte contrária deve ser ouvida . Traduz a idéia de que a defesa tem o direito de se pronunciar sobre tudo quanto for produzido em juízo pela parte contrária. Já se disse: a todo ato produzido por uma das partes caberá igual direito da outra parte opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que lhe convenha, ou, ainda, de dar uma interpretação jurídica diversa daquela apresentada pela parte *ex adversa*.⁹²

Eugênio Pacelli de Oliveira, por seu turno, ao tratar do princípio do contraditório vai mais além, ao dizer que:

Da elaboração tradicional que colocava o princípio do contraditório como a garantia de participação no processo como meio de permitir a contribuição das partes para a formação do convencimento do juiz e, assim, para o provimento final almejado, a doutrina moderna caminha a passos largos no sentido de uma nova formulação do instituto, para nele incluir,

⁹⁰ BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 264.

⁹¹ DWORKIN, Ronald. **Taking Rights Seriously**, p.44, citado por BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 265.

⁹² FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 21.

também, o princípio da *par conditio* ou paridade de armas, na busca de uma efetiva igualdade processual. O contraditório, então, não só passaria a garantir o direito à informação de qualquer fato ou alegação contrária ao interesse das partes e o direito à reação (contrariedade) a ambos – vistos, assim, como garantia de participação –, mas também garantiria que a oportunidade da resposta pudesse se realizar na mesma intensidade e extensão. Em outras palavras, o contraditório exigiria a garantia de participação em simétrica paridade.⁹³

Dito isso, deflui a conclusão de que, inspirado pela Constituição, o processo penal, ao tratar subsidiariamente do julgamento dos crimes de responsabilidade, empresta-lhes elementos que determinam a manutenção de um garantismo constitucional ao instituto, propiciando, em linhas gerais, a constitucionalização do julgamento, pelo Senado, dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Toda a oxigenação do processo se dá por meio da subserviência aos princípios processuais penais.

Paralelamente ao que se concebe pelo contraditório, igualmente como corolário do devido processo legal, a ampla defesa constitui em pilastra mestra do edifício da processualística penal contemporânea. Não somente como outra medida do contraditório⁹⁴, mas como extensão da incidência participativa. Novamente, é Eugênio Pacelli de Oliveira que dá o norte, ao pontificar que:

É que, da perspectiva da teoria do processo, o contraditório não pode ir além da garantia da participação, isto é, a garantia de a parte poder impugnar – no processo penal, sobretudo a defesa – toda e qualquer alegação contrária a seu interesse, sem, todavia, maiores indagações acerca da concreta efetividade com que se exerce aludida impugnação.⁹⁵

Nesse espeque principiológico que se enceta, pertinente tratar, também, da imparcialidade do juiz e da persuasão racional. Para tanto, Fernando da Costa Tourinho Filho assevera, sobre a imparcialidade que:

Não se pode admitir juiz parcial. Se o Estado chamou a si a tarefa a de dar a cada um o que é seu, essa missão não seria cumprida se, no processo, não houvesse imparcialidade do juiz. Mas a imparcialidade exige, antes de mais nada, independência. Nenhum Juiz poderia ser efetivamente imparcial se não estivesse livre de coações, de influências constrangedoras, enfim, de ameaças que pudessem fazê-lo temer a perda do cargo. Daí as garantias conferidas à Magistratura pela Lei Maior: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos. Por outro lado, se houver motivo que, eventualmente, possa afetar-lhe a imparcialidade, qualquer das partes pode excepcionar-lhe o impedimento,

⁹³ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 28.

⁹⁴ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 29.

⁹⁵ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 29.

incompatibilidade ou suspeição, nos termos dos arts. 252, 254 e 112 todos do CPP, se ele próprio não se antecipou abstendo-se de atuar no feito.⁹⁶

Mais adiante, ao tratar da persuasão racional, o mesmo autor, na mesma obra afirma que:

Esse princípio, consagrado no art. 157 do CPP, impede que o Juiz possa julgar com o conhecimento que eventualmente tenha extra-autos. *Quod non est in actis non est in hoc mundo*. O que não estiver dentro do processo é como se não existisse. E, nesse caso, o processo é o mundo para o Juiz. Trata-se excelente garantia para impedir julgamentos parciais. Ele tem inteira liberdade de julgar, valorando as provas como bem quiser, sem contudo arredar-se dos autos. A fundamentação é de rigor. A sentença sem motivação é uma não-sentença, tanto mais quanto a sociedade e em particular as partes devem saber que motivo levaram o Magistrado a esta ou àquela posição.⁹⁷

Focando-se com mais incisão na questão do julgamento pelo Senado Federal, enquanto tribunal jurisdicional extraordinário, a análise do princípio/garantia do juiz natural é de necessidade notória, razão pela qual Antônio Scarance Fernandes ensina que:

É com essa garantia que fica assegurada a imparcialidade do juiz, vista não como atributo do juiz, mas como pressuposto da própria existência da atividade jurisdicional. Com isso, a garantia não é mais enfocada em face do conceito individualista de garantia da parte, mas como garantia da própria jurisdição.⁹⁸

Convém deixar registrado que o Senado Federal, por valoração política, é competente para julgar o presidente da República nos crimes de responsabilidade, sendo assim um órgão legiferante em extraordinária atividade jurisdicional. Nesse diapasão, Antônio Scarance Fernandes leciona:

Na tradição brasileira, o princípio representa uma dupla garantia: proibição de tribunais extraordinários (poder de comissão) e proibição de evocação (transferência de uma causa para outro tribunal). Não é vedado o poder de atribuição, sendo assim permitidos os juízos especiais. Embora dúplice a garantia, manifestada com a proibição de tribunais extraordinários e com o impedimento à subtração da causa ao tribunal competente, a expressão ampla dessas garantias desdobra-se em três regras de proteção: 1) só podem exercer jurisdição os órgãos instituídos pela Constituição; 2) ninguém pode ser julgado por órgão instituído após o fato; 3) entre os juízes pré-constituídos vigora uma ordem taxativa

⁹⁶ FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 17-18.

⁹⁷ FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2003. p. 19.

⁹⁸ FERNADES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 131.

de competências que exclui qualquer alternativa deferida à discricionariedade de quem quer que seja.⁹⁹

No que toca ao Senado Federal, em sua incumbência de julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade, revela-se a inexistência de violação à garantia do juiz natural, na medida em que a competência é dada pela própria Constituição.

Sendo assim, sem querer esgotar o tema dos princípios, percebe-se que, na lógica da subsidiariedade, tanto legal quanto por tradição histórica, o elenco supra delineado apresenta-se de ampla aplicabilidade no julgamento dos crimes de responsabilidade, conduzindo à percepção de que, aqui também, o garantismo processual é, de fato, a tônica a ser buscada.

Ora, na medida em que se quer manter o sistema jurídico em hígido funcionamento, um processo constitucionalizado, balizado em diretrizes garantistas, apenas faz transparecer o anseio de fortificação do Estado Democrático.

6.3 NATUREZA JURÍDICA DO IMPEACHMENT

Carmem Lúcia Antunes Rocha, em ilustre parecer solicitado pela Ordem dos Advogados do Brasil, enfatiza:

O processo de responsabilidade tem natureza política, nos termos de sua concepção constitucional histórica e positiva. Segundo reconhecem eminentes constitucionalistas, o processo de responsabilização constitucional do Presidente da República (impeachment) refoge à configuração penal, quer pela sua fonte, pela sua finalidade ou pela sua regulamentação e pelo procedimento que o submete. Embora haja autores que preconizam a natureza penal, ou, o que mais comumente se encontra, o reconhecimento de natureza político-criminal do impeachment, prevalece o juízo sobre a natureza política deste instituto.¹⁰⁰

No mesmo sentido são os ensinamentos de Paulo Brossard:

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motiva possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo,

⁹⁹ FERNADES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 133.

¹⁰⁰ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Processo de Responsabilidade do Presidente da República**. Parecer, Belo Horizonte, 1992.

sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário.¹⁰¹

E, para corroborar o pensamento supra delineado, são pertinentes as precisas lições de Eugênio Pacelli de Oliveira que, ao fazer uma sucinta revelação sobre a natureza não penal dos crimes de responsabilidade, afirma que:

Os crimes de responsabilidade, quando não tipificados também como crimes comuns, não têm a dimensão coletiva e difusa própria dos interesses do Direito Penal, no que se refere aos bens selecionados para a necessária tutela. Relembre-se, como exemplo, do fato definido no art. 9º, item 7, da Lei n. 1.079/50, que estabelece ser crime de responsabilidade do Presidente da República o “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”. Percebe-se, aqui, e com toda a evidência, que semelhante tipificação não ostenta nem sequer atributos mínimos daquela própria de Direito Penal, não medida em que deixa exclusivamente ao juízo político do Senado da República a fixação dos critérios em que deveria se pautar o Chefe do Executivo para atender ao decoro do cargo. Assim, os crimes de responsabilidade têm muito de responsabilidade (política) e nada de crime.¹⁰²

Em que pese opinião em contrário - entre eles, Pontes de Miranda¹⁰³ - o impeachment tem natureza política. Não é, portanto, de índole penal, pois se assim for concebido existirá dupla sanção penal por um mesmo fato. Ou seja, a autoridade sofreria a “sanção penal” da perda do cargo e a sanção correspondente qual seu comportamento se subsumiu. Sabe-se que, em um Estado Democrático de Direito, a hipótese seria contrária ao próprio texto constitucional.

Assim, é possível dizer que o instituto do impeachment e dos crimes de responsabilidade, considerado de natureza política, não pode se interpretado de maneira imediata de acordo com os postulados do direito penal, o que não afasta, por óbvio, o dever de consonância com as diretrizes constitucionais, uma vez que se reveste de caráter eminentemente político, além de estar positivado na Constituição Federal.

Insta ressaltar que - diversamente do que ocorre com o direito penal - os conceitos, princípios e elementos subsidiários da seara processual penal, por seu perfil garantista e por força da determinação legal de subsidiariedade, interessam muitíssimo ao aspecto formal do instituto, pois, além de dar completude sistemática

¹⁰¹ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

¹⁰² OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 104.

¹⁰³ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973. p. 356.

ao instituto, promovem balizas de legalidade a um processo que, embora sabidamente político, não pode nem deve fugir dos contornos legais ideais, sob pena de se degenerar em um processo arbitrário de exceção, o que contraria os postulados do Estado de Direito constituído.

6.4. ASPECTOS PROCESSUAIS DO INSTITUTO

6.4.1 Impossibilidade de alteração da decisão do Senado Federal pelo Poder Judiciário e controle jurisdicional da legalidade do processamento

O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se pronunciar, em sede de mandado de segurança, sobre a possibilidade de revisão da decisão do Senado Federal no caso de crime de responsabilidade do Presidente da República.

Eis a transcrição de trecho do voto do ministro Paulo Brossard:

A minha conclusão não decorre do fato de tratar-se de questão política, como por vezes se diz, ou interna corporis. Embora o processo seja marcadamente político, a sanção política, as infrações políticas, isto não importa em associar-se o impeachment às questões meramente, puramente ou exclusivamente políticas, segundo o sentido que essas expressões têm na linguagem do Direito Constitucional. O meu entendimento se funda no fato de a Constituição haver reservado ao Senado toda a jurisdição a respeito da matéria, e excluído, por conseguinte, a interferência do Poder Judiciário. Não fora assim e a última palavra, direta ou indiretamente, seria dada pelo STF e não pelo Senado.

O mandado de segurança se funda em um fato, o de ter o Senado decretado a inabilitação do ex-Presidente depois de sua renúncia. A tese é interessante; tenho sustentado entendimento que não foi vitorioso no Senado, o qual, por expressa maioria, 73 em 81, e baseado em autores nacionais e estrangeiros, de reconhecida autoridade, entendem que a renúncia, aliás, enunciada, depois de iniciado o julgamento, não vedava prosseguisse ele para a aplicação concreta da sanção constitucional, que de outro modo ficaria frustrada pelo arbítrio de uma pessoa. Fez bem o Senado em assim decidir? Não me cabe apreciar o acerto ou o desacerto da Câmara Alta; bem ou mal ela decidiu assim e só ela podia fazê-lo. Como sustentei em meu estudo, a própria exegese e construção das cláusulas constitucionais referentes ao impeachment são feitas pela Câmara e pelo Senado (O Impeachment, n. 120, p.151). Pode o STF interferir no mérito do julgamento que compete ao Senado fazer, e reformar sua decisão, como pretende o impetrante, sob o fundamento de que ela decorre de uma exegese menos feliz e de uma orientação doutrinária mais louvável? Não me parece que isto possa ser feito. A verdade é que, ao cabo de amplo debate, duas teses foram expostas e defendidas e o Senado, por impressionante maioria, 71 a 9, optou por uma delas, a que concluía pelo prosseguimento do processo. Não é a minha, mas, devo reconhecê-lo, têm autorizados defensores, nacionais e norte-americanos. Decidindo como decidiu, o Senado, não ofendeu nenhum preceito de lei, limitando-se a endossar uma interpretação jurídica que eu não defendo, mas que, tenho de reconhecer, é defendida por autoridades respeitáveis. Note-se, outrossim, que não perdura o disposto no art. 3º da Lei 27/1892, segundo o qual o processo de que trata esta lei só poderá ser intentado durante o período presidencial e cessará quando o Presidente, por qualquer motivo, deixar definitivamente o exercício do cargo. Quer dizer, a lei brasileira de então consagrou o entendimento de certa corrente de opinião, numerosa e ilustre, que nos Estados Unidos assim pensava. De maneira diferente, no entanto, veio a dispor o art. 15 da

Lei 1079/50: a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

O Senado não tratou nenhuma lei; terá adotado a doutrina menos defensável? Não sei; o que sei é que consagrou um entendimento, que não é o meu, mas que tem o sufrágio de autores ilustres. Cuido que a doutrina vitoriosa no Senado não seja a melhor; isto não me autoriza, porém, a deferir o mandado de segurança pleiteado pelo Ex-Presidente. Em outras palavras, não posso reformar a decisão do Senado prolatada em matéria de sua exclusiva competência e no exercício de sua original e conclusiva jurisdição. Em verdade, as leis não concebem recurso algum da decisão do Senado para qualquer outra Corte, nem mesmo para o próprio Senado; nem a rescisória é admitida; o Judiciário, originariamente ou em grau de recurso, não pode conhecer da matéria, dado que a Constituição, bem ou mal, reservou para o Senado e exclusivamente para ele conhecer e decidir acerca do assunto.

É que o Senado, quando julga o Presidente da República, não procede como órgão legislativo, mas como órgão judicial, exercendo jurisdição recebida da Constituição, e de cujas decisões não há recurso para nenhum tribunal.

Isto nada tem de inaudito. Da decisão do STF nas infrações penais comuns em que figure como acusado o Presidente da República (bem como o Vice-Presidente, os membros do Congresso, os seus próprios Ministros e o Procurador Geral da República), art.102, I, a, da CF, também não há recurso algum, nem para outro tribunal, nem para o Senado.

Por mais eminentes que sejam as atribuições do STF, e o são, ele não é curador do Senado e sobre ele não exerce curatela. No particular, a Constituição traçou, com nitidez matemática, as atribuições privativas do Senado e do Poder Judiciário. Aliás, penso não ser inoportuno lembrar que o Senado e só o Senado pode processar e julgar os Ministros do STF nos delitos de responsabilidade. Os Ministros do STF, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União, art.52, II, da CF.¹⁰⁴

Dessa maneira, como bem frisado no voto supra, o Supremo Tribunal Federal não exerce curatela sobre as decisões do Senado da República, de modo que este detém competência constitucional para processar e julgar o chefe do executivo federal, não cabendo ao Supremo Tribunal interferir na decisão.

Entretanto, convém deixar registrado um ponto que dialoga com a alegação acima delineada, e que pertine à questão principiológica. Juarez Freitas, ao dissertar sobre assunto, assevera que:

(...) sem a menor exceção, toda e qualquer norma ou relação no mundo jurídico há de ser pautada por tais vetores (princípios) supremos, que coexistem numa tensão dialética ineliminável e reclamam uma permanente hierarquização axiológica, em função da qual todos os comandos se relativizam mutuamente e encontram o verdadeiro alcance nesta interação de sentidos devidamente hierarquizados pelo hermeneuta do Direito, mais do que da lei.¹⁰⁵

O que se infere desse pequeno preâmbulo exposto é que existe uma idéia de relativização funcionalmente concebida, concepção esta dada em função da necessidade de revelar a harmonia que do sistema imperativamente emana, razão pela qual, dentro de uma lógica de controle de legalidade da decisão do Senado

¹⁰⁴ Mandado de Segurança n. 21.689-1, Diário da Justiça, 7 de abril de 1995, p.18.871.

¹⁰⁵ FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. atual. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2004 p. 48.

Federal, o controle jurisdicional pode ser levado a cabo. O que não se aceita, nem por simpatia ao debate, é um controle linear do mérito da decisão do Senado.

Por isso é que Paulo Brossard, ao analisar um sem número de decisões do Supremo Tribunal Federal, acabou por afirmar que: “O Supremo Tribunal Federal, repetidamente, se negou a intervir em processos de responsabilidade. Mais tarde admitiu fazê-lo e, efetivamente, interferiu em alguns casos. Sempre se recusou, porém, a revisar decisões congressuais.”¹⁰⁶

E, para sepultar a discussão, o mesmo autor pondera que:

Bem apreciada a natureza do impeachment, apurado que ele é medida política aplicada a um problema político – embora através de aparato cerimonial semelhante ao processo criminal, forçoso é reconhecer que, admitir-se recurso ou revisão judiciais das decisões do Senado ou da Câmara, ou a ingerência dos tribunais em tais processos, equivaleria a tratar nuclearmente o sistema em razão do qual foram distribuídos os poderes, pela Constituição, reservada que fosse ao Judiciário, desse modo, a palavra derradeira acerca de matéria que a Constituição outorga privativamente à Câmara e ao Senado, a exclusividade congressual estaria fendida. E a jurisdição do Senado, que, além de original, é definitiva e derradeira, absoluta e irreversível, teria perdido estas características.¹⁰⁷

Vale lembrar que, meritoriamente, enquanto pautada em subjetividades norteadas por valores de ordem política, inviável a mensuração qualitativa das decisões congressuais por órgão tipicamente jurisdicional, cabendo a este, todavia, a mensuração de aspectos de estrita legalidade em que se pautara o processo político.

6.4.2 O impedimento de senadores para julgar

É fato amplamente conhecido de todos que os senadores da República são mandatários, representantes das unidades federadas. Dessa feita, o Senado Federal é composto por representantes a quem é outorgado, através da Constituição, certo *munus* público. Dentre os poderes outorgados constitucionalmente encontra-se o de julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade.

Assim, é pertinente questionar a existência de suspeições ou impedimentos por parte de tais membros do Congresso Nacional no que se reporta ao julgamento do Presidente da República.

¹⁰⁶ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 153.

¹⁰⁷ PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 161.

Sabe-se que a imparcialidade, como princípio que gravita em torno da jurisdição, é preocupação inerente ao bom desenvolvimento de um processo judicial. Nesse sentido é que Eugênio Pacelli de Oliveira, ao tratar da imparcialidade do juiz, assevera que:

A necessidade de superação de um modelo processual de feição inquisitiva trouxe, como consequência mais importante do advento do sistema acusatório (como o nosso) e do sistema adversary (sistema de partes, do Direito anglo-americano), a preocupação com a imparcialidade do juiz. Aliás, é bem de ver que um dos pilares do princípio do juiz natural, no que diz respeito à vedação do juiz ao tribunal de exceção, reside exatamente na tutela da imparcialidade da jurisdição. Enquanto a questão da competência (ninguém será processo ou sentenciado senão pelo juiz competente...) revela a preocupação com a qualidade da jurisdição, em relação ao conhecimento da matéria a ser decidida, a regra da imparcialidade ocupa-se diretamente com as circunstâncias, de fato e de direito, e com as condições pessoais do próprio julgador, que, segundo juízo prévio do legislador, poderiam afetar a qualidade de determinada, concreta e específica decisão. Fala-se, então, em casos de impedimento, incompatibilidades e suspeição do juiz.¹⁰⁸

Trata-se, por assim dizer, de elemento constituinte do que se entende por devido processo legal. Para ilustrar, confira-se o que ensina Alexandre de Moraes acerca do conteúdo do devido processo legal:

A Constituição Federal de 1988 incorporou o princípio do devido processo legal, que remonta à Magna Charta Libertatum de 1215, de vital importância no direito anglo-saxão. (...) Inovando em relação às antigas Cartas, a Constituição atual referiu-se expressamente ao devido processo legal, além de fazer-se referência explícita à privação de bens como matéria a beneficiar-se também dos princípios próprios do direito processual penal. O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal).¹⁰⁹

Deveras, a Lei 1079/50 - que disciplina o julgamento do Presidente da República por parlamentares em hipótese de crime de responsabilidade - deixou claro que a imparcialidade deve ser observada e elencou situações de impedimento. E o fez em seu artigo 36, a e b, *verbis*:

Art. 36. Não pode interferir em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos ministros de estado, o deputado ou senador:

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 377-378.

¹⁰⁹ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 123

que tiver parentesco consanguâneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos, cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos; que, como testemunhas do processo, tiver deposto de ciência própria.¹¹⁰

Dessa maneira, à semelhança do que dispõe os artigos 134 e 135 do Código de Processo Civil e os artigos 252¹¹¹ e 254¹¹² do Código de Processo Penal, a lei específica que trata dos crimes de responsabilidade também reserva dispositivo que visa coibir a parcialidade daquele que julga, determinando, em viés constitucional, a observância àquilo que se entende por devido processo legal.

6.4.3 A renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia

Entende-se por renúncia o ato jurídico unilateral através do qual um agente político detentor de mandato eletivo abdica do cargo em que ocupa, independentemente de fundamentação. Há, portanto, uma opção que deve ser exteriorizada de modo expresso e inequívoco de modo que o titular do mandato se nega a titularizá-lo.

Desta maneira, o Presidente da República, detentor de mandato eletivo, pode e tem a prerrogativa, ao seu alvedrio, de renunciar ao cargo que ocupa. Todavia, se o fizer após o recebimento da denúncia, ao longo do processo não se eximirá de eventual responsabilidade.

¹¹⁰ BRASIL. **Presidência da República.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 08/10/2007.

¹¹¹ Art. 252. O juiz não poderá exercer jurisdição no processo em que:
I - tiver funcionado seu cônjuge ou parente, consanguâneo ou afim, em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, como defensor ou advogado, órgão do Ministério Público, autoridade policial, auxiliar da justiça ou perito;

II - ele próprio houver desempenhado qualquer dessas funções ou servido como testemunha;

III - tiver funcionado como juiz de outra instância, pronunciando-se, de fato ou de direito, sobre a questão;

IV - ele próprio ou seu cônjuge ou parente, consanguâneo ou afim em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, for parte ou diretamente interessado no feito.

¹¹² Art. 254. O juiz dar-se-á por suspeito, e, se não o fizer, poderá ser recusado por qualquer das partes:

I - se for amigo íntimo ou inimigo capital de qualquer deles;

II - se ele, seu cônjuge, ascendente ou descendente, estiver respondendo a processo por fato análogo, sobre cujo caráter criminoso haja controvérsia;

III - se ele, seu cônjuge, ou parente, consanguâneo, ou afim, até o terceiro grau, inclusive, sustentar demanda ou responder a processo que tenha de ser julgado por qualquer das partes;

IV - se tiver aconselhado qualquer das partes;

V - se for credor ou devedor, tutor ou curador, de qualquer das partes;

VI - se for sócio, acionista ou administrador de sociedade interessada no processo.

Obviamente que a renúncia exercida antes da denúncia ou qualquer processamento não gera posterior deflagração. É o que se deduz da redação expressa do art. 15 da lei 1079/50, *verbis*: “A denúncia somente poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”¹¹³

Ao revés, uma vez deflagrado o processo, e o Presidente da República renunciar, nada obstará o processamento o feito, de maneira que a autoridade passe a figurar como réu no processo de impeachment.

Carmem Lúcia Antunes Rocha enfatiza:

A contrário do que se dava sob a vigência da Lei 30, de 08 de janeiro de 1892, a Lei 1079/50, não traz qualquer norma que torne obstativo ao prosseguimento do processo e à exação do julgamento por crime de responsabilidade a renúncia do Presidente da República anunciando aperfeiçoada após o recebimento da denúncia. Nem se diga, como podiam e fizeram os mais célebres juristas brasileiros do início do século e sob o pálio da legislação então vigente, que sendo a inabilitação mera agravante da pena de perda do cargo, não poderia ser ela produzida quando este já não mais pudesse ocorrer pela superveniência do afastamento voluntário do Presidente da República. Daí em diante o país não mais se subpõe aos caprichos pessoais do agente político. Prevalece a finalidade pública sobre a vontade individual, como é próprio do Direito Constitucional adotado atualmente, predomina a Justiça para a sociedade sobre o processo para o agente público; prevalece a República sobre a Presidência”.¹¹⁴

Merece destaque, também, o escólio de Marília Murici,

A todas essas evidências, de que resulta clara a improdutividade da renúncia para o efeito de extinção do processo, acresce-se também um outro argumento, de natureza sistemática. O Presidente da República, investido em suas funções pelo voto popular, constitui, não obstante, espécie do gênero servidor público. Não é ele, é certo, funcionário público; sujeito à disciplina comum do direito administrativo, mas sim agente político, a que estão afetadas atribuições constitucionais. Todavia, a distinção que se impõe, conceitual e pragmaticamente, entre os que decidem e os que apenas administram não exime os primeiros da sujeição ao interesse público. Ao contrário, no Estado de Direito, acentua-se tal sujeição, que aliás está na base da tipificação dos crimes de responsabilidade.¹¹⁵

E continua a autora, lançando mão de analogia com o art. 231 da Lei 8112/90:

Vem a propósito, então, o disposto no art. 231 da Lei 8112/90, que impede o pedido de exoneração do servidor acusado de falta disciplinar, após a instauração do respectivo

¹¹³ BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 08/10/2007.

¹¹⁴ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Processo de Responsabilidade do Presidente da República**. PARECER, Belo Horizonte, 1992.

¹¹⁵ MURICI, Marília. **Crime de Responsabilidade**. Irrelevância jurídica da renúncia do acusado após a inauguração do processo. PARECER, 1992.

processo administrativo. Quis o legislador, com tal regramento, que a exoneração a pedido não sirva de expediente para que se subtraia o funcionário à pena resultante do processo disciplinar. Com maior razão ainda, o sentido finalístico da norma comentada estende-se ao processo de responsabilidade onde estão em jogo os fundamentos últimos da ordem política e da convivência democrática.¹¹⁶

Portanto, independentemente da renúncia do Presidente da República, se realizada após a instauração do processo de impeachment, este terá seu curso desenvolvido ordinariamente.

6.4.4 Julgamento do Presidente da República – Rito procedimental

Como se tem revelado por meio da lei 1.079/50, o julgamento do Presidente da República se dá por meio de duas fases, ambas congressuais. A primeira junto à Câmara dos Deputados e a segunda junto ao Senado Federal.

O juízo de acusação, em linhas gerais, se dá na forma que adiante se passa a expor.

1) Recebimento, pelo Senado Federal, da Resolução da Câmara dos Deputados, que autoriza a abertura do processo de impeachment contra o Presidente da República (Constituição Federal, art. 86, caput, combinado com o art. 51, I).

2) Leitura da denúncia popular e da autorização dada pela Câmara dos Deputados no expediente da sessão seguinte (Lei n. 1.079/50, art. 44).

3) Encaminhamento desses atos a uma Comissão Especial, para apreciação (Lei 1.079/50, art. 4, segunda parte). Observância do princípio da Proporcionalidade Partidária na composição desse órgão colegiado (Constituição Federal, art. 58, § 1º).

4) Reunião da Comissão Especial no prazo de 48 horas. Eleição de seu presidente e respectivo relator (Lei 1.079/50 art. 45, primeira parte).

5) Parecer da Comissão Especial, a ser emitido no prazo de dez dias, versando o conhecimento, ou não, da denúncia popular. Possibilidade de a comissão proceder, durante o prazo de dez dias, às diligências que julgar necessárias (Lei 1.079/50 art. 45 segunda parte).

¹¹⁶ MURICI, Marília. **Crime de Responsabilidade**. Irrelevância jurídica da renúncia do acusado após a inauguração do processo. PARECER, 1992.

6) Leitura do parecer da Comissão no expediente da sessão do Senado. Publicação dessa peça opinativa no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os Senadores (Lei 1.079/50 art. 46).

7) Inclusão do parecer na ordem do dia da sessão seguinte (Lei 1.079/50 art. 46).

8) Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado Federal, em um só turno (Lei 1.079/50 art.47, primeira parte).

9) Transmissão da Presidência do Senado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, para os fins do parágrafo único do art. 52 da Constituição Federal.

10) Se a denúncia for considerada objeto de deliberação notificar-se-á o denunciado para, no prazo de vinte dias, responder à acusação (Lei 1.079/50 art. 49). Tem-se, neste momento, por formalmente instaurado o processo de impeachment contra o Presidente da República (Constituição Federal, art. 86, § 1º, II).

11) Interrogatório do denunciado, a critério da Comissão. Faculdade de não comparecer a esse ato processual ou de não responder às perguntas formuladas (arts. 38 e 73 da Lei 1.079/50, combinados com os artigos 185 a 196 do Código de Processo Penal, art. 5º, incisos LIV e LXIII da Constituição Federal).

12) Instrução probatória ampla perante a Comissão Especial. Observância do princípio do contraditório (Constituição Federal, art. 5, LV). Possibilidade de intervenção processual dos denunciantes e denunciado (Lei 1.079/50 art. 52).

13) Possibilidade de oferecimento de alegações finais escritas pelos denunciantes e pelo denunciado, no prazo de 15 dias, sucessivamente.

14) Parecer da Comissão Especial, a ser emitido no prazo de dez dias, sobre a procedência ou improcedência da acusação. Publicação e distribuição do parecer, com todas as peças que o instruíram, aos Senadores. Inclusão do parecer na ordem do dia, dentro de 48 horas, no mínimo, a contar de sua distribuição (Lei 1.079/50, art. 51 e 53).

15) Discussão e votação nominal do parecer, pelo Plenário do Senado, em um só turno, que pode ser arquivado (Lei 1.079/50 art. 55) ou considerar procedente a acusação (Lei 1.079/50 art. 44, segunda parte).

16) Notificação da decisão senatorial, que traduz um juízo de pronúncia, ao Presidente da República e aos denunciantes (Lei 1.079/50 art. 55, segunda parte).

17) Cabimento de recurso para o Presidente do Supremo Tribunal Federal contra deliberações da Comissão Especial, em qualquer fase do procedimento (arts. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, arts. 38 e 73 da Lei 1.079/50). Prazo de interposição, com oferecimento de razões recursais: cinco dias (Código de Processo Penal, art. 593, II, combinado com o artigo 38 e 73 da Lei 1.079/50).

18) Iniciando a fase de julgamento propriamente dita, ocorre a intimação dos denunciadores da deliberação plenária do Senado. Vista do processo, na Secretaria do Senado, para oferecimento, em 48 horas, do libelo acusatório e respectivo rol de testemunhas (Lei 1.079/50 art. 58 primeira parte).

19) Abertura de vista ao denunciado, ou ao seu defensor, para oferecer, em 48 horas, a contrariedade ao libelo e o rol de testemunhas (Lei 1.079/50 art. 58 segunda parte).

20) Encaminhamento dos autos ao Presidente do Supremo Tribunal Federal que designará data para julgamento do denunciado (Lei 1.079/50 art. 59), notificando-se os denunciadores e o denunciado. Intimação das testemunhas. Intervalo mínimo de 10 dias entre notificação e julgamento (Lei 1.079/50 art. 60 e seu parágrafo único).

21) Abertura da sessão de julgamento, sendo apregoadas as partes, que poderão comparecer pessoalmente ou por intermédio de seus procuradores (Lei 1.079/50 art. 61). Se ausente o denunciado, decretar-se-lhe-á a revelia, com o conseqüente adiamento do julgamento. Designação de nova data e nomeação de advogado dativo (Lei 1.079/50 art. 62, § 1º).

22) Da sessão de julgamento, presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, participarão como juizes, todos os Senadores presentes, com exceção dos que incidirem nas situações de incompatibilidade de natureza jurídico-processual (Lei 1.079/50 art. 63, combinado com o 36).

23) Leitura dos autos do processo. Inquirição da testemunhas (Lei 1.079/50 art. 64). Possibilidade de contradita, de reinquirição e de acareação das testemunhas, por iniciativa dos denunciadores e do denunciado. Os senadores poderão formular perguntas às testemunhas, sempre por intermédio do presidente do Supremo tribunal Federal (Lei 1.079/50 art. 65).

24) Finda a inquirição, serão realizados os debates orais, sendo facultadas a réplica e a tréplica entre os denunciadores e o denunciado, pelo prazo que o Presidente do Supremo assinar (Lei 1.079/50 art. 66).

25) Concluídos os debates, retirar-se-ão as partes do recinto da sessão. Discussão única entre os senadores sobre o objeto da acusação (Lei 1.079/50 art. 66, parágrafo único).

26) O presidente do Supremo Tribunal Federal relata o processo, mediante exposição resumida dos fundamentos da acusação e da defesa, bem assim a indicação dos elementos de prova (Lei 1.079/50 art. 67).

27) Realização do julgamento, em votação nominal, pelos Senadores desimpedidos, que responderão sim ou não à seguinte pergunta formulada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal: “Cometeu o acusado os crimes que lhe são imputados, e deve ser ele condenado à perda do cargo e à inabilitação temporária, por oito anos, para o desempenho de qualquer outra função pública, eletiva ou de nomeação?” (CF, artigo 52, parágrafo único e Lei 1.079/50 art. 68).

28) Lavratura da sentença pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que será assinada por ele e pelos Senadores que tiverem participado do julgamento. Transcrição dessa resolução em ata e publicação desta no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional (Lei 1.079/50 art. 69).

29) Cientificação imediata da sentença ao denunciado (Lei 1.079/50 art. 71), sendo encerrado, assim, o processo.

Percebe dessa enumeração procedimental que, no trâmite, se mostra imprescindível a integração pelo diploma processual penal, de modo que o garantismo seja a tônica.

Dentro desse procedimento, alguns pontos merecem destaque, como o fato do presidente, com a instauração do processo no Senado Federal (art. 86 da Constituição Federal), ficar suspenso de suas funções. Tal medida se apresenta imperiosa para que, com ações políticas típicas de chefe de estado, não acabe o acusado a frustrar o julgamento. Ora, a permanência do acusado no exercício da mais alta patente institucional acabaria por encetar uma factível desnaturação do processo, medida de um todo não desejada pela sociedade. Cabe frisar, para que perplexidades não sejam absorvidas, que é a instauração do processo no Senado que faz suspender as funções do Presidente. Sobre o tema, Carlos Alberto Menezes Direito assevera que:

Por outro lado, diferentemente do sistema anterior, no atual, o Presidente da República não fica suspenso de suas funções com a declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, que não mais existe, e, sim, após a instauração do processo pelo Senado

Federal, sendo que a sua suspensão só perdura até cento e oitenta dias. Tendo o processo duração maior que esse prazo, o Presidente da República retoma o cargo, passando a exercê-lo em sua plenitude.¹¹⁷

Sendo assim, toda a questão procedimental, por imperativo constitucional, acaba submetendo-se aos nortes garantistas de ampla defesa e contraditório e, para que tal seja concretizado, vale-se da subsidiariedade factível do Código de Processo Penal.

6.4.5 Aplicação subsidiária do Código de Processo Penal

Como dito antes, na medida em que a Lei 1.079/50 apresente lacunas quando do julgamento do Presidente da República pelo Senado Federal, a superação dessas dar-se-á por meio da aplicação analógica do Código de Processo Penal, portanto subsidiariamente. Tal expediente, de um todo racional, traz em si a idéia de observância do devido processo legal, mormente pelo fato do processo penal, com toda a sua feição garantista entoada pela Constituição de 1988, possibilitar a concreção daquele ideal.

Para revelar a aptidão que o procedimento enunciado pelo Código de Processo Penal tem para conduzir o julgamento do Presidente da República, confira-se o teor do artigo 3º do indigitado diploma: “Art. 3o A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito”.

Nessa cadência, para estabelecer de modo cabal as premissas que darão sustento ao raciocínio empreendido, veja-se, novamente, o que diz o artigo 38 da Lei 1.079/50: “Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal”.

A respeito da aplicação subsidiária, J. Saulo Ramos, parecer solicitado pelo Senador Mauro Benevides, afirma que:

¹¹⁷ DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **A disciplina jurídica do Impeachment**. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9109>>. Acesso em: 17 abr. 2007.

Não há, pois, dúvida que será absolutamente lícito ao Senado Federal socorrer-se das normas processuais previstas, naquela lei, para o processo contra Ministros do Supremo e Procurador-Geral da República e aplicá-las, analogicamente, ao processo contra o Presidente da República, mesmo porque são elas extremamente semelhantes às que regulavam o processo de pronúncia do Presidente da República perante a Câmara dos Deputados.¹¹⁸

Mais adiante, o mesmo parecerista, para dar nova justificativa à aplicação das normas processuais, assenta que:

Quando a Constituição declara que não haverá juízo, nem tribunal de exceção, pode-se conceber processo de exceção dentro do mesmo tribunal? É caso típico de aplicação analógica da lei processual, porque são idênticas as situações jurídicas de réus diferentes, mas submetidos a processamento por iguais crimes perante o mesmo tribunal. Não pode haver rito processual *ratione personae*. Até para a mais simples didática escolar o caso é um dos mais claros tipos a justificar a aplicação analógica da lei processual. (...) É irrecusável esta solução, porque se considerarmos a ausência de lei para o processo de impeachment contra o Presidente da República, não poderá ele ser responsabilizado porque, sem lei de processo, qualquer forma atípica de procedimento adotado incorreria em inconstitucionalidade, por afrontar o parágrafo único do artigo 85 da Carta Política. Por outro lado, o tribunal processante seria, a cada passo, acusado de lesar o direito de defesa, constitucionalmente tutelado, e tal circunstância justificaria intervenções do Supremo Tribunal Federal, no desempenho de seu dever de guardião da lei maior e dos direitos e garantias fundamentais por ela assegurados.¹¹⁹

Com efeito, ao inexistir regra procedimental na Lei 1.079/50 que possibilite, entre outros, a prática da ampla defesa e do contraditório em contexto procedimental, cabe ao aplicador do Direito se valer da aplicação subsidiária do Código de Processo Penal para realizar a observância do ideal garantista enunciado pela Constituição Federal.

¹¹⁸ BENEVIDES, Mauro. **O impeachment no Senado Federal**. Parecer dado por J. Saulo Ramos. 2º ed. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. 1993, p. 79.

¹¹⁹ BENEVIDES, Mauro. **O impeachment no Senado Federal**. Parecer dado por J. Saulo Ramos. 2º ed. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal. 1993, p. 81-82.

7 O CASO COLLOR

Para bem ver o que se entende por crimes de responsabilidade e seus respectivos julgamentos, o caso Collor é exemplo de ampla ilustratividade, mormente por amearhar o paradigma de impeachment no Brasil.

É de se ver que no caso Collor, tendo em vista a decisão de admissibilidade da Câmara e o julgamento do crime propriamente dito pelo Senado Federal, foram permeados de inúmeros expedientes junto ao Poder Judiciário, numa tentativa, quiçá, de desnaturar a condição de tribunal extraordinário em que se monta o Senado em casos tais quais aquele.

Confirmam-se as decisões exaradas pelo Supremo Tribunal Federal a respeito dos inúmeros mandados de segurança impetrados pelo ex-presidente, com o fito de procrastinar o trâmite de seu julgamento junto ao Senado Federal:

CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". PROCESSO E JULGAMENTO: SENADO FEDERAL. ACUSAÇÃO: ADMISSIBILIDADE: CÂMARA DOS DEPUTADOS. DEFESA. PROVAS: INSTÂNCIA ONDE DEVEM SER REQUERIDAS. VOTO SECRETO E VOTO EM ABERTO. RECEPÇÃO PELA CF/88 DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. REVOGAÇÃO DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE PELA EC 4/61. REPRISTINAÇÃO EXPRESSA PELA EC N. 6/63. C.F., ART. 5., LV; ART. 51, I; ART. 52, I; ART. 86, "CAPUT", PAR. 1., II, PAR. 2.; EMENDA CONSTITUCIONAL N. 4, DE 1961; EMENDA CONSTITUCIONAL N. 6, DE 1.963. LEI N. 1.079/50, ART. 14, ART. 23. I. - "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA: COMPETE AO SENADO FEDERAL PROCESSAR E JULGAR O PRESIDENTE DA REPUBLICA NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE (C.F., ART. 52, I; ART. 86, PAR. 1., II), DEPOIS DE AUTORIZADA, PELA CÂMARA DOS DEPUTADOS, POR DOIS TERCOS DE SEUS MEMBROS, A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO (C.F., ART. 51, I), OU ADMITIDA A ACUSAÇÃO (C.F., ART. 86). E DIZER: O "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA SERÁ PROCESSADO E JULGADO PELO SENADO. O SENADO E NÃO MAIS A CÂMARA DOS DEPUTADOS FORMULARA A ACUSAÇÃO (JUÍZO DE PRONUNCIA) E PROFERIRA O JULGAMENTO (C.F., ART. 51, I; ART. 52, I; ART. 86, PAR. 1., II, PAR. 2.). II. - NO REGIME DA CARTA DE 1988, A CÂMARA DOS DEPUTADOS, DIANTE DA DENUNCIA OFERECIDA CONTRA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, EXAMINA A ADMISSIBILIDADE DA ACUSAÇÃO (C.F., ART. 86, "CAPUT"), PODENDO, PORTANTO, REJEITAR A DENUNCIA OFERECIDA NA FORMA DO ART. 14 DA LEI 1079/50. III. - NO PROCEDIMENTO DE ADMISSIBILIDADE DA DENUNCIA, A CÂMARA DOS DEPUTADOS PROFERE JUÍZO POLÍTICO. DEVE SER CONCEDIDO AO ACUSADO PRAZO PARA DEFESA, DEFESA QUE DECORRE DO PRINCÍPIO INSCRITO NO ART. 5., LV, DA CONSTITUIÇÃO, OBSERVADAS, ENTRETANTO, AS LIMITAÇÕES DO FATO DE A ACUSAÇÃO SOMENTE MATERIALIZAR-SE COM A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO, NO SENADO. NESTE, E QUE A DENUNCIA SERÁ RECEBIDA, OU NÃO, DADO QUE, NA CÂMARA OCORRE, APENAS, A ADMISSIBILIDADE DA ACUSAÇÃO, A PARTIR DA EDIÇÃO DE UM JUÍZO POLÍTICO, EM QUE A CÂMARA VERIFICARA SE A ACUSAÇÃO É CONSISTENTE, SE TEM ELA BASE EM ALEGAÇÕES E FUNDAMENTOS PLAUSÍVEIS, OU SE A NOTICIA DO FATO REPROVAVEL TEM RAZOAVEL PROCEDENCIA, NÃO SENDO A ACUSAÇÃO SIMPLEMENTE FRUTO DE QUIZILIAS OU DESAVENCAS POLITICAS. POR ISSO, SERÁ NA ESFERA INSTITUCIONAL DO SENADO, QUE PROCESSA E JULGA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, NOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE, QUE ESTE PODERA PROMOVER AS INDAGAÇÕES

PROBATORIAS ADMISSÍVEIS. IV. - RECEPÇÃO, PELA CF/88, DA NORMA INSCRITA NO ART. 23 DA LEI 1079/50. VOTAÇÃO NOMINAL, ASSIM OSTENSIVA (RI/CÂMARA DOS DEPUTADOS, ART. 187, PAR. 1., VI). V. - ADMITINDO-SE A REVOGAÇÃO, PELA EC N. 4, DE 1961, QUE INSTITUIU O SISTEMA PARLAMENTAR DE GOVERNO, DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE NÃO TIPIFICADOS NO SEU ARTIGO 5., COMO FIZERA A CF/46, ART. 89, V A VIII, CERTO E QUE A EC N. 6, DE 1.963, QUE REVOGOU A EC N. 4, DE 1961, RESTABELECEU O SISTEMA PRESIDENCIAL INSTITUÍDO PELA CF/46, SALVO O DISPOSTO NO SEU ART. 61 (EC N. 6/63, ART. 1.). E DIZER: RESTABELECIDO TUDO QUANTO CONSTAVA DA CF/46, NO TOCANTE AO SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOVERNO, OCORREU REPRISTINAÇÃO EXPRESSA DE TODO O SISTEMA. VI. - MANDADO DE SEGURANÇA DEFERIDO, EM PARTE, PARA O FIM DE ASSEGURAR AO IMPETRANTE O PRAZO DE DEZ SESSÕES, PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA.¹²⁰

Essa decisão do Supremo Tribunal Federal, congruente ao princípio constitucional da tripartição dos poderes, entendeu a idéia de que não cabe ao judiciário, em questões meritórias, promover interferência na atividade jurisdicional extraordinária exercida tanto pelo Senado quando pela Câmara dos Deputados.

Com efeito, como garantia constitucional de acesso ao Poder Judiciário, pode este efetuar o controle da legalidade, para que o processo em si esteja subserviente ao imperativo categórico do devido processo legal. Dessa forma, ao determinar que teria direito à defesa o então presidente Fernando Collor, apenas efetuou o judiciário sua prerrogativa institucional, que é a de que a legalidade, em seus aspectos formais e substanciais, fosse integralmente obedecida.

Aqui, novamente, outra decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal de natureza reveladora, na qual a idéia da tripartição dos poderes resta inapelavelmente observada. Veja-se:

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. "IMPEACHMENT". CONTROLE JUDICIAL. "IMPEACHMENT" DO PRESIDENTE DA REPUBLICA. PENA DE INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA. C.F., art. 52, paragrafo 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 ordinaria definira os crimes de responsabilidade, disciplinara a acusação e estabelecera 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 periodo presidencial; b) intentado, cessaria quando o Presidente, por qualquer motivo, deixasse definitivamente o exercicio do cargo. A Lei n. 1.079, de 1950, estabelece, apenas, no seu art. 15, que a

¹²⁰ MS 21564 / DF - DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 23/09/1992 Julgador: TRIBUNAL PLENO DJ 27-08-1993 PP-17019. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>

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.ºs 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.º 30, de 1892, art. 2.), emprestando-se a pena de inabilitação o caráter de pena acessória (Lei n.º 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.º 1/69, art. 42, par. único; C.F., 1988, art. 52, par. único. Lei n.º 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, par. único; Lei n.º 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. (grifo nosso).

Com efeito, o que se depreende da supracitada decisão é que cabe ao Poder Judiciário efetuar a sua interferência e controle desde que – e somente assim – exista lesão ou ameaça de direito. Como o Senado, na hipótese, é o juiz natural do fato, exercendo atividade jurisdicional – mesmo que de modo temporário –, não há motivos constitucionais para que o Poder Judiciário possa interferir no juízo de valor por aquele encetado, sob pena de perpetrar insustentável violação da Tripartição dos Poderes, supedâneo do Estado Democrático de Direito.

Dito isso, pode-se afirmar que, embora em exercício de função jurisdicional atípica, o Senado Federal - agasalhado pelo determinismo do princípio da legalidade, em seus vários aspectos, visceralmente o substancial¹²² - ao empreender um processo de impeachment, pratica atos submetidos ao controle do Poder Judiciário, a quem compete julgar a razoabilidade da atitude jurisdicional provisória, em atenção à inarredável disposição constitucional do artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição da República (princípio da inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário).

¹²¹ MS 21689 / DF - DISTRITO FEDERAL ...jurisprudencia/ MS21689 / DF - I MANDADO DE SEGURANÇA Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO Julgamento: 16/12/1993 Julgador: Tribunal Pleno DJ 07-04-1995 PP-08871 disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>>

¹²² FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1999. p. 60-61.

8 CONCLUSÃO

Diante do desenvolvimento da presente pesquisa resta necessário tecer considerações finais sobre aquilo que foi sumariamente tratado. O tema é demasiado interessante, sobretudo quanto à natureza jurídica do crime de responsabilidade e a impossibilidade de o Poder Judiciário realizar controle sobre um ato de natureza política do Senado da República.

Assim, as considerações que se extrai do presente trabalho convergem para a constatação de que a história inglesa foi o divisor de águas da evolução do impeachment no mundo todo. Não obstante a peculiaridade do procedimento francês, o impeachment inglês foi um genuíno sistema de freios e contrapesos direcionado para que o Legislativo possa impedir e fiscalizar a prática de atos arbitrários e abusivos pelo Presidente da República. Na Inglaterra o impeachment não atingia o rei, mas o procedimento ainda sofreria evoluções, como as que surgiram nos Estados Unidos e que foram assimiladas pelo Brasil, com aspectos modernos na Constituição Federal de 1988.

Pôde-se perceber que o sistema brasileiro converte as instituições que compõem o Congresso Nacional em órgãos jurisdicionais, em situação atípica, segundo o seguinte esquema: a Câmara dos Deputados – fundada pelo princípio da representatividade - realiza o juízo de admissibilidade formal e da viabilidade política da acusação, enquanto o Senado Federal - representa o caráter federativo da República - é competente para processar e julgar a acusação empreendida contra o Presidente. Portanto, cada competência está previamente desenhada na Constituição Federal, de modo que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal desempenham papéis que dependem um do outro, sucedem-se necessariamente.

No discorrer do trabalho, foi possível notar que o mecanismo de responsabilidade política do Presidente da República guarda diferenças consideráveis com a lógica da seara penal. A começar, no aspecto material, pela distinção entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade: enquanto o primeiro se apresenta como tipo fechado, o segundo só poderá ser implicado ao Presidente dentro de uma estrutura política viável. Tal viabilidade será discutida pela Câmara dos Deputados e a esta Casa caberá o juízo de admissibilidade para apontar ou não o Presidente como praticante do crime de responsabilidade.

Neste contexto, a conduta da Câmara deve ser pautada em discussão e cautela. Isto porque a relação dos crimes de responsabilidade é muito ampla e aberta a várias interpretações. Nesse aspecto, o que pode ser ofensa à lei para um, pode não ser para outro. Da mesma forma, o que é atentado à segurança interna do país é uma atitude para um e para outro não. Enfim, questão do crime de responsabilidade é muito passível de relativização e, por isso, merece discussão e reflexão.

No entanto, a configuração do crime de responsabilidade não foge ao princípio da legalidade estrita, evidenciando, que, por mais política que seja sua verificação, ela ainda está condicionada a uma fórmula previamente estabelecida pela lei.

No aspecto processual, mais uma vez, foi possível perceber que, embora o Congresso se converta em órgão de julgamento político, os princípios legais processuais (em especial os referentes ao processo penal, que lhe serve de fonte subsidiária, sobretudo por força da tradição processual do instituto no país¹²³) consagrados na Constituição promovem a institucionalização legal de um processo político que, com exceção do Caso Collor, se desenvolveu historicamente no país em situações de exceção, fato que prejudicou a formação de instituições mais sólidas e estáveis.

Assim, temos que, idealmente, o órgão julgador não pode valer-se de expedientes arbitrários, pois adstrito processualmente ao que o devido processo legal permite. De outra forma, uma vez que a lei prevê mecanismos que garantem a lisura das instituições republicanas, é imperioso ressaltar que estes instrumentos devem ser utilizados quando necessário.

Evidentemente, sucessivos processos de impedimento denotariam a fragilidade do sistema político. No entanto, são justamente os processos legais institucionalizados os meios adequados para a manutenção da higidez do Estado. Fiel da balança, Carlos Alberto Menezes Direito, cita o parlamentar britânico Lord Bryce, jurista e político liberal de expressão da virada do século XIX para o século XX:

¹²³ Pontes de Miranda defende que a configuração do sistema do impeachment estabelecida no Império deixou uma tradição processual penal no instituto. In : MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973.

Já assinalou o velho **Bryce** que o *impeachment* é uma pesada peça de artilharia à disposição do Congresso, e que, por isso, só pode ser usada em circunstâncias extraordinárias. Para **Bryce**, o *impeachment* é aquilo que os médicos chamam de remédio heróico, um remédio para situações desesperadas, próprio para ser empregado exatamente contra os funcionários culpados por crimes políticos. É um canhão de cem toneladas que exige, para ser usado, um mecanismo complicado, para atirar uma quantidade considerável de pólvora, e para ser ajustado, um grande alvo para pontaria (La République Americaine, Giard & Brière, Paris, T. 1, 1911, pág. 314). O *impeachment* é a arma do cidadão contra aquele que, tendo merecido a confiança para exercer um cargo público, age contra o interesse público, pondo em risco a existência das próprias instituições.¹²⁴

O bom uso deste instituto, como bem salientado pelo ilustre jurista, apresenta-se como garantidor de uma realização do princípio democrático, porquanto ao viabilizar um mecanismo de responsabilização do Chefe de Estado (e de Governo) apenas representa o fortalecimento do Estado que se quer democrático pela efetiva participação popular.

Dessa forma, percebendo que submisso aos imperativos constitucionais, principalmente os garantistas, o processo de impeachment, como ferramenta democrática de controle, funda a noção de um instituto político adstrito ao ideal da processualística, uma vez que empresta deste segmento os subsídios necessários para que sua realização se empreenda da maneira mais jurisdicional possível.

Com efeito, o fato de se ter um instituto inexoravelmente político, como tem entoadado a doutrina majoritária, não lhe subtrai a necessidade de aplicação e socorro dos institutos processuais, pois, como largamente ponderado, a sua realização de modo garantista necessita dessa modalidade subsidiária. Fato é que ao processar e julgar o Presidente da República por crimes de responsabilidade, mesmo não sendo penal sua natureza, impele o Senado, como órgão jurisdicional, possibilitar ao acusado todo o instrumental jurídico fundamental para que o processo, além de efetivo, seja, também, predicado do valor máximo justiça.

¹²⁴ DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **A disciplina jurídica do Impeachment**. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9109>>. Acesso em: 17 abr. 2007.

REFERÊNCIAS

BARROS, Sérgio Resende. **Noções sobre impeachment**. Disponível em <<http://www.srbarros.com.br/artigos.php?TextID=25>>. Acesso em: 01 outubro 2007.

BARBOSA, Ruy. **Obras completas**. vol. 10, tomo II. p. 50.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BONAVIDES, Paulo, **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **O processo por crime de responsabilidade do Presidente da República**. Parecer, 1992.

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

BRASIL. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 02 outubro 2007.

_____. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

_____. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

_____. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 07 outubro 2007.

_____. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 08 outubro 2007.

BRASIL. Senado Federal do Brasil. **Os 180 anos do Senado – ampla participação político-institucional marca atuação do Senado**. Brasília: Agência Senado, 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/comunica/180anos/historia_180.asp>. Acesso em: 15 setembro 2007.

BRASIL, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. **Memória da Justiça Brasileira: Independência e Constitucionalismo**. vol. 3, 1992. p. 116.

BUENO, Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. vol. I, n. 354, 1857. p. 261.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1985.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **A disciplina jurídica do Impeachment**. BDJur, Brasília, DF. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9109>>. Acesso em: 17 abr. 2007.

FERNANDES, Antônio Scarance. **Processo Penal Constitucional**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 142.

FERREIRA, Pinto. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. **Manual de Processo Penal**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. atual. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2004 p. 48.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **As garantias Constitucionais do Processo**. Novas Tendências do Direito Processual de acordo com a Constituição de 1988. São Paulo: Forense, 1990. p. 14-15.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. L&PM Editores, p. 12

JESUS, Damásio de. **Ação penal sem crime**. São Paulo: Complexo Jurídico Damásio de Jesus, nov. 2000. Disponível em: <www.damasio.com.br>. Acesso em: 05 setembro 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

KANTOROWICZ, Ernst. **Os Dois Corpos do Rei: um estudo sobre Teologia Política Medieval** – São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 37.

KIMURA, Alexandre Issa. **Manual de Direito Eleitoral**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

- MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973.
- MONTESQUIEU, **Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- _____. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- MURICI, Marília. **Crime de Responsabilidade**. Irrelevância jurídica da renúncia do acusado após a inauguração do processo. PARECER, 1992.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 23.
- PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **Processo de Responsabilidade do Presidente da República**. Parecer, Belo Horizonte, 1992.
- SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República**. 2006, disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9653&p=1>>. Acesso em 29 setembro 2007.
- SHAKESPEARE, William. **The tragedy of King Edward The Second**. Tradução de Carlos A. Nunes. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/ricardo2.html#14>>.
- SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- SKINNER, Quentin. **As fundações do Pensamento Político Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p. 30.
- SOUZA, Octávio Tarquínio de. Bernardo Pereira de Vasconcelos. **História dos fundadores do Império do Brasil**. vol. 5. Rio de Janeiro: José Olympio. 1972.

SOUZA, Joaquim Rodrigues de. **Análise e Comentários da Constituição Política do Império do Brasil, ou Teoria e Prática do Governo Constitucional Brasileiro.** v. II, 1867.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2003.

ANEXOS

LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950.

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE PRIMEIRA

Do Presidente da República e Ministros de Estado

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

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

Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

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

I - A existência da União:

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

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

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

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

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

TÍTULO I

CAPÍTULO I

DOS CRIMES CONTRA A EXISTÊNCIA DA UNIÃO

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

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

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

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

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

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

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

7 - violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;

8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional.

9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;

10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;

11 - violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

CAPÍTULO II

DOS CRIMES CONTRA O LIVRE EXERCÍCIO DOS PODERES CONSTITUCIONAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CAPÍTULO III

DOS CRIMES CONTRA O EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS, INDIVIDUAIS E SOCIAIS

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

1- impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;

2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;

3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;

4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;

5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;

6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;

7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;

8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;

9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;

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

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA INTERNA DO PAÍS

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

1 - tentar mudar por violência a forma de governo da República;

2 - tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município;

3 - decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa;

4 - praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;

5 - não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes;

6 - ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional;

7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública;

8 - deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.

CAPÍTULO V

DOS CRIMES CONTRA A PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

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

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

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

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

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

5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

CAPÍTULO VI

DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

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

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

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

3 - Realizar o estorno de verbas;

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

5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

CAPÍTULO VII

DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

1 - ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais relativas às mesmas;

2 - Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;

3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

4 - alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;

5 - negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

CAPÍTULO VIII

DOS CRIMES CONTRA O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIÁRIAS;

Art. 12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciais:

1 - impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;

2 - Recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo;

3 - deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;

4 - Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

TÍTULO II

DOS MINISTROS DE ESTADO

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;

1 - os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;

2 - os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem;

3 - A falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

4 - Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.

PARTE SEGUNDA

PROCESSO E JULGAMENTO

TÍTULO ÚNICO

DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO

CAPÍTULO I

DA DENÚNCIA

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

Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

Art. 17. No processo de crime de responsabilidade, servirá de escrivão um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados, ou do Senado, conforme se achar o mesmo em uma ou outra casa do Congresso Nacional.

Art. 18. As testemunhas arroladas no processo deverão comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tornarem necessárias legais que se tornarem necessárias para compeli-las a obediência.

CAPÍTULO II

DA ACUSAÇÃO

Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

Art.20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

par. 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

par. 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

Art. 21. 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.

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.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do par. 1º do art. 20, serão mesmo incluído na ordem do dias da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no par. 2º do art. 20.

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.

§ 2º Decretada a acusação, será o denunciado intimado imediatamente pela Mesa da Câmara dos Deputados, por intermédio do 1º Secretário.

§ 3º Se o denunciado estiver ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que ele se encontrar.

par. 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal.

CAPÍTULO III

DO JULGAMENTO

Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá o Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado.

Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pelos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.

Art. 27. No dia aprazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.

Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação.

Art. 31. Encerrada a discussão o Presidente do Supremo Tribunal Federal fará relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submeterá a votação nominal dos senadores o julgamento.

Art. 32. Se o julgamento for absolutório produzirá desde logo, todos os efeitos a favor do acusado.

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 caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

Art. 34. Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

Art. 35. A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pelos senadores que funcionarem como

juizes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguâneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Art. 37. O congresso Nacional deverá ser convocado, extraordinariamente, pelo terço de uma de suas câmaras, caso a sessão legislativa se encerre sem que se tenha ultimado o julgamento do Presidente da República ou de Ministro de Estado, bem como no caso de ser necessário o início imediato do processo.

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

PARTE TERCEIRA

TÍTULO I

CAPÍTULO I

DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;

2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;

3 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo:

5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juizes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

CAPÍTULO II

DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República:

1 - emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;

- 2 - recusar-se a prática de ato que lhe incumba;
- 3 - ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições;
- 4 - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo.

Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

I – ao Advogado-Geral da União; (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

TÍTULO II

DO PROCESSO E JULGAMENTO

CAPÍTULO I

DA DENÚNCIA

Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pêlos crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40).

Art. 41-A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 19.10.2000)

Art. 42. A denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 43. A denúncia, assinada pelo denunciante com a firma reconhecida deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. Nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.

Art. 44. Recebida a denúncia pela Mesa do Senado, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.

Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.

Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.

Art. 47. O parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.

Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papéis arquivados.

Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.

Art. 50. Se o denunciado estiver fora do Distrito Federal, a cópia lhe será entregue pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que se achar. Caso se ache fora do país ou em lugar incerto e não sabido, o que será verificado pelo 1º Secretário do Senado, a intimação farse-á por edital, publicado no Diário do Congresso Nacional, com a antecedência de 60 dias, aos quais se acrescerá, em comparecendo o denunciado, o prazo do art. 49.

Art. 51. Findo o prazo para a resposta do denunciado, seja esta recebida, ou não, a comissão dará parecer, dentro de dez dias, sobre a procedência ou improcedência da acusação.

Art. 52. Perante a comissão, o denunciante e o denunciado poderão comparecer pessoalmente ou por procurador, assistir a todos os atos e diligências por ela praticados, inquirir, reinquirir, contestar testemunhas e requerer a sua acareação. Para esse efeito, a comissão dará aos interessados conhecimento das suas reuniões e das diligências a que deva proceder, com a indicação de lugar, dia e hora.

Art. 53. Findas as diligências, a comissão emitirá sobre o seu parecer, que será publicado e distribuído, com todas as peças que o instruírem e dado para ordem do dia 48 horas, no mínimo, depois da distribuição.

Art. 54. Esse parecer terá uma só discussão e considerar-se-á aprovado se, em votação nominal, reunir a maioria simples dos votos.

Art. 55. Se o Senado entender que não procede a acusação, serão os papéis arquivados. Caso decida o contrário, a Mesa dará imediato conhecimento dessa decisão ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República, ao denunciante e ao ser-lhe-á comunicada a requisição que será verificado pelo 1º Secretário denunciado.

Art. 56. Se o denunciado não estiver no Distrito Federal, a decisão da Mesa, pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado onde se achar. Se estiver fora do país ou em lugar incerto e não sabido, o Secretário do Senado, far-se-á a intimação mediante edital pelo Diário do Congresso Nacional, com a antecedência de 60 dias.

Art. 57. A decisão produzirá desde a data da sua intimação os seguintes efeitos, contra o denunciado:

- a) ficar suspenso do exercício das suas funções até sentença final;
- b) ficar sujeito a acusação criminal;
- c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.

DA ACUSAÇÃO E DA DEFESA

Art. 53. Intimado o denunciante ou o seu procurador da decisão a que aludem os três últimos artigos, ser-lhe-á dada vista do processo, na Secretaria do Senado, para, dentro de 48 horas, oferecer o libelo acusatório e o rol das testemunhas. Em seguida abrir-se-á vista ao denunciado ou ao seu defensor, pelo mesmo prazo para oferecer a contrariedade e o rol das testemunhas.

Art. 59. Decorridos esses prazos, com o libelo e a contrariedade ou sem eles, serão os autos remetidos, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou ao seu substituto legal, quando seja ele o denunciado, comunicando-se-lhe o dia designado para o julgamento e convidando-o para presidir a sessão.

Art. 60. O denunciante e o acusado serão notificados pela forma estabelecida no art. 56. para assistirem ao julgamento, devendo as testemunhas ser, por um magistrado, intimadas a comparecer a requisição da Mesa.

Parágrafo único. Entre a notificação e o julgamento deverá mediar o prazo mínimo de 10 dias.

Art. 61. No dia e hora marcados para o julgamento, o Senado reunir-se-á, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do seu substituto legal. Verificada a presença de número legal de senadores, será aberta a sessão e feita a chamada das partes, acusador e acusado, que poderão comparecer pessoalmente ou pêlos seus procuradores.

Art. 62. A revelia do acusador não importará transferência do julgamento, nem perempção da acusação.

par. 1º A revelia do acusado determinará o adiamento do julgamento, para o qual o Presidente designará novo dia, nomeando um advogado para defender o revel.

par. 2º Ao defensor nomeado será facultado o exame de todas as peças do processo.

Art. 63. No dia definitivamente apazado para o julgamento, verificado o número legal de senadores será aberta a sessão e facultado o ingresso às partes ou aos seus procuradores. Serão juizes todos os senadores presentes, com exceção dos impedidos nos termos do art. 36.

Parágrafo único. O impedimento poderá ser oposto pelo acusador ou pelo acusado e invocado por qualquer senador.

Art. 64. Constituído o Senado em Tribunal de julgamento, o Presidente mandará ler o processo e, em seguida, inquirirá publicamente as testemunhas, fora da presença umas das outras.

Art. 65. O acusador e o acusado, ou os seus procuradores, poderão reinquirir as testemunhas, contestá-las sem interrompê-las e requerer a sua acareação sejam feitas as perguntas que julgar necessárias.

Art. 66. Finda a inquirição, haverá debate oral, facultadas a réplica e a tréplica entre o acusador e o acusado, pelo prazo que o Presidente determinar,

Parágrafo único. Ultimado o debate, retirar-se-ão partes do recinto da sessão e abrir-se-á uma discussão única entre os senadores sobre o objeto da acusação.

Art. 67. Encerrada a discussão, fará o Presidente um relatório resumido dos fundamentos da acusação e da defesa, bem como das respectivas provas, submetendo em seguida o caso a julgamento.

DA SENTENÇA

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Art. 69. De acordo com a decisão do Senado, o Presidente lavrará nos autos, a sentença que será assinada por ele e pelos senadores, que tiverem tomado parte no julgamento, e transcrita na ata.

Art. 70. No caso de condenação, fica o acusado desde logo destituído do seu cargo. Se a sentença for absolutória, produzirá a imediata reabilitação do acusado, que voltará ao exercício do cargo, com direito à parte dos vencimentos de que tenha sido privado.

Art. 71. Da sentença, dar-se-á imediato conhecimento ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal e ao acusado.

Art. 72. Se no dia do encerramento do Congresso Nacional não estiver concluído o processo ou julgamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal ou do Procurador Geral da República, deverá ele ser convocado extraordinariamente pelo terço do Senado Federal.

Art. 73. No processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal.

PARTE QUARTA

TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO I

DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS DOS ESTADOS

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

CAPÍTULO II

DA DENÚNCIA, ACUSAÇÃO E JULGAMENTO

Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Art. 76. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, conterão rol das testemunhas, em número de cinco pelo menos.

Parágrafo único. Não será recebida a denúncia depois que o Governador, por qualquer motivo, houver deixado definitivamente o cargo.

Art. 77. Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções.

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado senão a perda do cargo, com inabilitação até cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento for de jurisdição mista serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia; a dos desembargadores, mediante sorteio.

§ 4º Esses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.

Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Parágrafo único. O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

Art. 81 A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.

Art. 82. Não poderá exceder de cento e vinte dias, contados da data da declaração da procedência da acusação, o prazo para o processo e julgamento dos crimes definidos nesta lei.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 1950; 129º da Independência e 62º da República.

EURICO GASPAR DUTRA
Honório Monteiro
Sylvic de Noronha
Canrobert P. da Costa
Raul Fernandes

Guilherme da Silveira
João Valdetaro de Amorim e Mello
Daniel de Carvalho
Clemente Mariani
Armando Trompowsky