V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

JOSE MIGUEL BUSQUETS

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

T314
Teoria e filosofia do Estado [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSM / Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: José Filomeno de Moraes Filho, Jose Miguel Busquets – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-272-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Teoria do Estado. 3. Filosofia do Estado. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

TEORIA E FILOSOFIA DO ESTADO

Apresentação

Esta publicação - "Teoria e Filosofia do Estado" - resulta da prévia seleção de artigos, e do fecundo debate que se seguiu à apresentação oral dos trabalhos, no Grupo de Trabalho homônimo, o qual se reuniu em 9 de setembro do ano em curso, durante o V Encontro Internacional do CONPEDI, realizado em Montevidéu (Uruguai), nos últimos dias 8 a 10 de setembro.

O V Encontro – enfatizando a problemática das “instituições e o desenvolvimento no momento atual da América Latina” como tema central – permitiu que, às margens do Rio da Prata, na Faculdade de Direito da Universidade da República do Uruguai (UDELAR), se ferisse intensa discussão acadêmica, unindo teoria e empiria na abordagem do fenômeno político-jurídico.

Assim e por meio de abordagem interdisciplinar, o GT "Teoria e Filosofia do Estado" proporcionou, entre outros aspectos, a discussão vertical de problemáticas diferentes e complementares, tais como os vínculos entre a Ciência Política e o Direito, o papel do Estado, com as suas possibilidades, dificuldades e perspectivas de futuro, o direito de resistência, o federalismo, o desenvolvimento regional, as crises políticas, a responsabilidade política no presidencialismo e a jurisdição constitucional.

Por tudo, tem-se a certeza de que, mais uma vez, o GT "Teoria e Filosofia do Estado" cumpriu com os objetivos a que se propõe, nomeadamente o de levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição relevante acerca do Estado constitucional e democrático. E espera-se que a leitura dos trabalhos aqui publicados, tanto os de cunho normativo quanto os de feição empírica, contribuam de para enriquecer o cabedal de conhecimento sobre a temática geral do V Encontro, a saber, as “instituições e o desenvolvimento no momento atual da América Latina”.

Prof. Dr. Filomeno Moraes - Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Prof. Dr. José Miguel Busquets - Universidade da República do Uruguai (UDELAR)

RESPONSABILIDADE POLÍTICA NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO: O IMPEACHMENT NO DIÁLOGO ENTRE O JULGAMENTO POLÍTICO E A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL

POLITICAL ACCOUNTABILITY IN THE BRAZILIAN PRESIDENTIALISM: THE IMPEACHMENT WITHIN THE DIALOGUE BETWEEN THE POLITICAL JUDGMENT AND THE CONSTITUTIONAL JURISDICTION

Luis Lima Verde Sobrinho [1]
José Filomeno de Moraes Filho [2]

Resumo

Analisa-se a responsabilidade política no presidencialismo brasileiro e a teoria dos crimes de responsabilidade, partindo-se de quatro questionamentos e suas possíveis respostas. Discute-se o tema do impeachment, sanção política aplicável aos crimes de responsabilidade cometidos pelo Chefe do Executivo. Origem, adaptação ao sistema presidencialista e natureza jurídica desse instituto no Direito brasileiro são examinadas. Aborda-se, ao fim, a matéria atinente ao papel do Supremo Tribunal Federal frente ao processo político de impeachment. Objetiva-se conhecer como se dá o diálogo entre a jurisdição constitucional e o juízo político-jurídico exercido pelo Congresso.

Palavras-chave: Responsabilidade política, Presidencialismo brasileiro, Impeachment, Jurisdição constitucional

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the political accountability in the brazilian presidentialism and the impeachment cases theory, from four questions and possible answers. Discusses the topic of impeachment, which is the political punishment applicable to the President that violates the Constitution. Origin of impeachment, its adaptation to the presidentialism and its legal essence in the brazilian law are examined. Finally, we deal the issue about the role of the Supreme Court faced with the political process of impeachment. This study aims to know how is the dialogue between the constitutional jurisdiction and the political and legal judgment exercised by Congress.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Political accountability, Brazilian presidentialism, Impeachment, Constitutional jurisdiction

[1] Mestrando em Direito Constitucional (UNIFOR), Especialista em Direito Tributário (Universidade Anhanguera-Uniderp) e Graduado em Direito (UNIFOR).

[2] Doutor em Direito (USP), Livre-Docente em Ciência Política (UECE), Mestre em Ciência Política (IUPERJ) e Graduado em Direito (UFC). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional (Mestrado /Doutorado) da UNIFOR.

1. Introdução

O tema da responsabilidade talvez seja a mais relevante questão que se coloca ao Direito. Impor responsabilidades é disciplinar o arbítrio dos sujeitos conviventes em sociedade, função precípua da referida ciência. Estudos sobre a responsabilidade penal, civil e administrativa surgem aos borbotões. Todavia, em relação à responsabilidade política denota-se um défice de análise jurídica, pairando sobre esse campo mitos, incertezas e cláusulas abertas que fizeram com que Philippe Ségur (*apud* LOMBA, 2008, p. 21) lhe atribuísse a feição de uma "geometria variável". Eis o que justifica a escolha do assunto a ser explorado.

Inicialmente, pedimos licença para lançarmos mão de algumas elementaridades, de modo que sirvam de base ao estudo de complexidades futuras. Assim o fazendo, começamos por dizer que se a responsabilidade penal é um instituto do Direito penal; se a responsabilidade civil é um instituto do Direito civil; e se a responsabilidade administrativa é um instituto do Direito administrativo; a responsabilidade política é um instituto do Direito Constitucional. Esse beabá nos é útil para já sabermos qual a primordial fonte de estudo desta derradeira responsabilidade: a Constituição.

O princípio da responsabilidade política é o traço distintivo do Estado de Direito, e surge com a derrocada do absolutismo e a aparição das teorias modernas sobre separação de poderes e democracia, no final do século XVII e início do XVIII. Firmada a premissa de que a legitimidade e a autoridade política da soberania assentam-se no povo, surgiu para os governantes o ônus de prestar contas aos governados (também chamado de *accountability* – termo originário do constitucionalismo inglês), e é em torno desse dever que a teoria da responsabilidade política orbita. Em razão disso foi que Raul Pilla afirmou: "governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático" (1946, p. 5).

Consoante apontado por Pedro Lomba (2008), pode-se afirmar, sem hesitação, a existência de uma ligação inevitável entre responsabilidade, representação e controle. A responsabilidade política pressupõe necessariamente o controle político dos atos dos órgãos de representação da soberania popular. Quanto mais representativos, mais responsáveis são os titulares do poder político. Daí a superlativa responsabilidade política que circunda a figura do Presidente da República, no qual centraremos nossa atenção.

Nesse passo, a história do Presidencialismo inicia-se com a Constituição norte-americana de 1787, que instituiu um regime baseado principal e quase unicamente na figura central do Presidente da República, acumulando as funções de chefe de estado e de governo.

No processo dinâmico da história, entretanto, o presidencialismo apresentou mudanças. Inicialmente marcado por um processo político autoritário e centralizador em torno da figura presidencial, modernamente esse sistema conta com a ampliação dos poderes de controle parlamentar e judicial em relação ao Executivo, para garantia de maior estabilidade democrática (MORAES, 2013, p. 7).

No Brasil não foi diferente: da proclamação da república presidencialista em 1889, passando pela promulgação da Constituição de 1988, até chegarmos aos atuais dias de amadurecimento democrático, é de se ver a evolução do sistema de freios e contrapesos entre os três poderes e o crescimento da responsabilidade política do Presidente (MORAES, 2003).

A atual Constituição da República Federativa do Brasil prevê em seus artigos 85 e 86 a possibilidade de responsabilização do Presidente da República, tanto por crimes comuns quanto por crimes de responsabilidade (aqui nos interessam os crimes de responsabilidade, porquanto os comuns constituem objeto de estudo da teoria da responsabilidade penal). O parágrafo único do art. 85 delega a uma lei especial a tarefa de disciplinar os crimes de responsabilidade e estabelecer as regras de processo e julgamento. Esse papel coube à Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, recepcionada pela Constituição de 1988.

Sendo assim, já é visível que os elementos estudados pela teoria da responsabilidade política no presidencialismo brasileiro são os crimes de responsabilidade, que, segundo o art. 85, são os atos que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, a segurança interna do País, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Além disso, também são estudados o processo parlamentar e a sanção política de destituição do cargo.

Feita a apresentação do tema, buscaremos examinar, inicialmente, a responsabilidade política no presidencialismo brasileiro e a teoria dos crimes de responsabilidade imputáveis ao Presidente da República, fazendo-o a partir de quatro questionamentos teóricos e suas possíveis respostas. Passo seguinte, entraremos no universo do *impeachment*, sua origem, a adaptação ao sistema presidencialista e sua natureza jurídica no Direito brasileiro. Finalmente, trataremos da sensível matéria atinente ao papel da Corte Constitucional frente ao processo político de *impeachment*. É nossa intenção desvendar o limite da atuação judiciária e como se dá o diálogo entre a jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal e o juízo político-jurídico exercido pelo Congresso Nacional.

Assim, o objetivo geral desta pesquisa é desenvolver um estudo sobre a responsabilidade política do Presidente da República no Direito Constitucional brasileiro. Os objetivos específicos são (i) investigar a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade e da respectiva sanção aplicável; e (ii) avaliar o papel da jurisdição constitucional frente ao processo jurídico-político que apura a responsabilidade do Presidente. A pesquisa é do tipo bibliográfica e de natureza qualitativa.

2. Desmistificando a responsabilidade política no presidencialismo brasileiro

Na presente seção, tentaremos desenvolver respostas para quatro indagações ou mitos, a saber: (1) O crime de responsabilidade possui natureza penal? (2) É necessário haver dano ou prejuízo para que se configure o crime de responsabilidade? (3) O Presidente da República pode responder politicamente por ato de subordinado? (4) A responsabilidade política alcança mandato encerrado de Presidente reeleito? Vamos a elas.

2.1 O crime de responsabilidade possui natureza penal?

Os crimes de responsabilidade não ostentam natureza penal. Não é o nome que faz o conceito e nem sempre o *nomen juris* corresponde à essência do instituto. O processo de responsabilidade perante o parlamento constitui um circuito político-jurídico de apreciação e valoração de condutas políticas (LOMBA, 2008, p. 106). A sanção política a que está sujeita uma autoridade nada tem a ver com sanção criminal. Mesmo quando haja concomitância de sanções, elas são distintas, como também o são os processos que visam à sua cominação. E não é por outro motivo que, sem incorrer na injuridicidade do *bis in idem*, podem ambas conviver, tendo em vista que decorrem de ilícitos autônomos e diferentes (BROSSARD, 1992, p. 73).

A locução *crime de responsabilidade*, que "entrou na Constituição sem exato conceito técnico ou científico" – a sentença é de José Frederico Marques – não necessariamente possui correlação com uma infração penal. Quando motiva o *impeachment*, sem dúvida – a despeito do *nomen juris* batizado pela Constituição e pela Lei que a complementa –, o ilícito a ele subjacente não é penal. Observa o penalista acima referido que (MARQUES, 1961, p. 45):

> Se o crime de responsabilidade não é sancionado com pena criminal, como delituoso não se pode qualificar o fato ilícito assim denominado, pois o que distingue o crime dos demais atos ilícitos é, justamente, a natureza da sanção abstratamente cominada.

Esta falha terminológica concorre para a defectiva sistematização do instituto concernente à responsabilidade presidencial. A deficiência, todavia, não é originalidade da

Constituição 1988. Deparamo-nos com ela na Constituição republicana de 1891, tendo persistido nas seguintes. “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”, observa Paulo Brossard (1992, p 64).

É que antes da proclamação da República, os crimes de responsabilidade, dissessem respeito a Ministros de Estado ou a funcionários públicos, eram sancionados com pena criminal[1]. Desde então, a expressão *crime de responsabilidade* se insinuou na linguagem legislativa e não mais foi abolida. Empregada nas leis do antigo regime, com referência a autoridades políticas e a servidores públicos, teve ingresso e curso fácil nas leis republicanas, embora no novo regime tenha se estabelecido a separação entre os juízos político e penal. Portanto, com a República, a responsabilidade política deixou de ser criminal (BROSSARD, 1992, pp. 67-68).

O direito penal assenta obrigatoriamente na tipicidade dos fatos criminais. O Direito político, em contrapartida, não conhece qualquer tipicidade dos fatos politicamente responsabilizadores. Os erros políticos ou os atos politicamente defeituosos são apreciados segundo critério de oportunidade, dentro de um “juízo de indisfarçável largueza”, conforme expressão de Paulo Brossard (1992, p. 49). Por tal razão, a principal dificuldade da construção teórica da responsabilidade política passa por definir o objeto dessa responsabilidade (LOMBA, 2008, p. 60). Sobre a estrutura conceitual da responsabilização política, consoante as lições de Pedro Lomba (2008, pp. 108-109), ela é:

> […] mais aberta e indefinida do que outros esquemas de responsabilidade. Não há coincidência entre os elementos da responsabilidade política e os pressupostos de outros esquemas de responsabilidade estritamente jurídica. Desde logo, não é possível introduzir na responsabilidade política um pressuposto comparável à ilicitude. A culpa não é também um elemento preponderante.

A propósito da cláusula aberta do que venha a ser crime de responsabilidade, a própria Constituição estatui, no art. 85, *caput*, que “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal”. Só depois de fixar essa regra básica é que se acrescentou: “e, especialmente, contra [...]”, seguindo-se os sete incisos exemplificadamente postos em relevo pelo constituinte, que incumbiu o legislador da tarefa de decompô-los e enumerá-los. Reparem: a Constituição mesma prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade (BROSSARD, 1992, p. 53).

1 Quanto ao Imperador, relembremos o teor do art. 99 da Carta de 1824: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma”.

Nessa diretiva são as lições de Gonzalez Calderon (1923, p. 347), para quem as infrações políticas não podem se exaurir em *numerus clausus*, porquanto o critério do parlamento ao acusar não depende de limitações teóricas, senão de sua prudência, de seu esclarecido espírito coletivo, do seu conceito sobre o que exigem os interesses públicos e do seu patriotismo para preservá-los. Deve-se sempre ter presente que o juízo é político, ainda que isto não signifique um incentivo para afastá-lo dos ditames da razão e da justiça. Em sentido contrário, advoga J. Cretella Júnior (1992, p. 39) que a enumeração dos crimes de responsabilidade foi taxativamente aposta nos incisos do art. 85 da Constituição da República.

A circunstância de uma falta eventualmente constituir, ao mesmo tempo, ilícito político e ilícito penal, crime de responsabilidade e crime comum, dando origem a dois processos, um no âmbito parlamentar, outro na esfera judicial, tem alimentado a confusão acerca do *impeachment* no Direito brasileiro. Com lúcida razão, Paulo Brossard (1992, p. 69) pondera que se os crimes de responsabilidade, enquanto relacionados a ilícitos políticos, fossem denominados de *infrações políticas*, melhor se atenderia à natureza das coisas e se evitaria a confusão decorrente da designação, pelo mesmo nome, de realidades diversas.

Sendo assim, ao processo político pode suceder, ou não, o processo criminal. Sucedendo, a condenação no juízo parlamentar não vincula o juízo ordinário. No juízo político os fatos podem parecer bastantes para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob império de princípios e regras que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem ser insuficientes para a condenação e a ação penal ser julgada improcedente. “Sem escândalo, nem contradição”, afirma Brossard (1992, p. 74), “poderia ocorrer que o ex-Presidente, despojado do cargo, mercê de condenação pelo Senado, viesse a ser absolvido pela justiça em processo criminal a que respondesse”. E arremata (1992, p. 74):

> À sanção aplicada pelo Senado pode somar-se outra infligida pela justiça, e podem coexistir crimes comuns e “crimes” de responsabilidade, exatamente porque estes últimos não constituem crime, mas infrações políticas, relacionadas a ilícitos de natureza política, politicamente sancionadas. São entidades distintas e nada mais.

Em síntese, não há como desbordar das conclusões de Pedro Lomba (2008, p. 114), quando diz que “a responsabilidade política é uma posição constitucional relativa aos órgãos, ainda que as suas consequências se repercutam sobre os seus titulares”, e quando afirma que “a responsabilidade política corresponde a um acto desvalorativo do sujeito responsabilizador sobre a acção do sujeito politicamente responsável” (2008, p. 140). Como esclarece Colin Turpin (1996), os padrões utilizados para avaliar a conduta política irresponsável mudam

segundo padrões diferenciados: o cargo e as circunstâncias políticas, mas também de acordo com os valores inerentes ao sistema constitucional.

Nesse cenário, não sendo, pois, o "crime" de responsabilidade espécie de infração penal, não se funda ele na comprovação dos elementos de dolo ou culpa, inerentes à penalística. Assenta-se, isto sim, num juízo político baseado na quebra de confiança (essência do sistema de representação política na democracia) do governante perante a representação dos governados. Essa inconfidência, contudo, somente se fará presente se houver conduta comissiva ou omissiva do Presidente que vulnere, de modo direto e relevante (juízo político), alguma regra ou princípio expresso na Constituição, diferentemente do sistema parlamentarista, no qual não se exige violação à Constituição para a destituição do chefe de governo, bastando, em tal regime, por exemplo, a simples inépcia do primeiro-ministro, a perda do apoio da maioria parlamentar ou até mesmo a prática de um ato privado tido por indiscreto e violador dos bons costumes.

Contrariamente ao que sustentado por nós, ou seja, a favor da natureza penal dos crimes de responsabilidade, Pontes de Miranda (1987, p. 355), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1992, p. 166) e Humberto Ribeiro Soares (1993, p. 71). Afastada, pois, a natureza penal dos crimes de responsabilidade, as respostas seguintes, por decorrência lógica, serão alcançadas com menos esforço teórico.

2.2 É necessário haver dano ou prejuízo para que se configure o crime de responsabilidade?

O que se sanciona com a responsabilidade política é a conduta reprovável do titular de um cargo político, cujas consequências podem, ou não, resultar em danos ou prejuízos à coletividade. Em numerosas situações, as consequências negativas de uma ação política não são visíveis de imediato, não sendo razoável aguardar-se seus efeitos deletérios, para só depois se deflagrar um processo de responsabilização contra o agente infrator. A sanção política pode, e deve, evitar as consequências drásticas de uma medida inconstitucional adotada pelo Presidente da República.

A própria Lei n. 1.079/1950, no art. 2º, prescreve que "os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo". Ou seja: resta evidente, de plano, que o resultado danoso da conduta inconstitucional do agente público é insignificante, à luz da disciplina jurídica dos crimes de responsabilidade. Não é o dano

material que importa, mas o dano aos interesses gerais da Nação, consoante as lições de Paulo Brossard (1992, pp. 49-50):

> A prática de um crime ou de um ato ilícito, a transgressão de uma lei, resulte ou não em dano material, a inépcia política, reveladora de inidoneidade profissional ou moral, enfim tudo o que determine dano à função, ou seja, aos interesses gerais da Nação, autoriza o juízo político. O essencial não é a pessoa do Presidente, mas a eficácia e o decoro da função pública.

Por outro lado, a responsabilidade política é também uma responsabilidade negativa, podendo associar-se a atos que não foram produzidos ou fatos que não aconteceram, embora devessem ter ocorrido se o sujeito responsável tivesse cumprido rigorosamente suas funções constitucionais (LOMBA, 2008, p. 135). Como observa J. R. Lucas (1995, p. 207), uma das características mais singulares da responsabilidade política é o fato de ela poder assentar em não-acontecimentos. Não se trata apenas de responsabilizar o sujeito político pelo que ele *fez*; é também relevante o expor perante o que *não fez*, quando tinha a obrigação constitucional de fazer.

De toda sorte, a obrigação de suportar patrimonialmente as consequências de uma conduta danosa é incompatível com qualquer obrigação de responsabilidade política, na qual nem o dano nem o patrimônio do agente responsável são levados em conta (LOMBA, 2008, p. 69). Assim sendo, trata-se, na essência, de uma responsabilidade por condutas políticas (comissivas ou omissivas) merecedoras de uma forte valoração constitucional. De ordinário, as hipóteses de responsabilidade política não impõem ao sujeito politicamente responsável qualquer obrigação reparadora ou restituidora (LOMBA, 2008, p. 135).

Diante do exposto, resta evidente que a responsabilidade política destina-se à valoração de condutas, não de resultados. Referida valoração submete-se a um juízo político-jurídico. Político, na medida em que é governado por razões de oportunidade, levando-se em conta, sempre, as circunstâncias que motivaram o agir (ou o não agir) do Presidente; jurídico, porquanto deve perseguir o valor *justiça* e deve respeito à moldura constitucional e ao disciplinamento da Lei do *impeachment*.

2.3 O Presidente da República pode responder politicamente por ato de subordinado?

A responsabilidade política é um atributo de sujeitos com liberdade e discricionariedade de decisão, dimensões inafastáveis do poder político (LOMBA, 2008, p. 111). Portanto, o sujeito passivo da responsabilidade política é a pessoa investida de autoridade, como e enquanto tal (BROSSARD, 1992, p. 133). A primeira exigência da relação de responsabilidade política consiste na necessidade de identificação do sujeito político

responsável. Isso mesmo observava Stuart Mill (1994, p. 251) na sua teorização sobre o governo representativo: a responsabilidade política anular-se-á se não se conhecer o sujeito politicamente responsável.

De acordo com as lições de Clinton Rossiter (1940, p. 20), o Presidente da República é Chefe de Estado, Chefe de Governo, Chefe Diplomático e Chefe Comandante das Forças Armadas. Acumulando tantas chefias, é natural que o Presidente tenha sob seu comando vários subordinados diretos, da sua confiança – no Brasil, chamados de Ministros de Estado. A teor do art. 76 da Constituição, "o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado". O art. 84, II, por sua vez, prescreve que "compete privativamente ao Presidente da República: [...] II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal".

Os Ministros, embora qualificados como auxiliares do Presidente, gozam de razoável autonomia funcional, na medida em que recebem poderes delegados da autoridade superior. A Constituição assim prevê quando diz, por exemplo, no art. 84, parágrafo único, que o Presidente da República poderá delegar algumas atribuições específicas (incisos VI, XII e XXV), que lhes são privativas, aos Ministros de Estado, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.

Em matéria de responsabilidade política, a regra é a responsabilização do Presidente por atos de seus Ministros, tenham estes atuado no livre exercício de atribuições delegadas ou enquanto auxiliares subordinados ao Chefe de Governo. Excepcionalmente, restando comprovado que o ministro, à revelia do superior hierárquico, praticou ato (comissivo ou omissivo) inconstitucional, pode-se isentar o Presidente da República, responsabilizando-se exclusivamente o subordinado, caso este não seja de pronto exonerado[2].

A regra da responsabilidade exclusiva dos ministros feneceu com o advento da República em 1889. Antes, vale lembrar, o art. 102 da Constituição imperial de 1824 previa que o Imperador era o Chefe do Poder Executivo, e o exercitava pelos seus Ministros de Estado. A inviolabilidade do monarca era possível na medida em que Sua Majestade não propunha nada que não fosse por intermédio dos seus ministros. Era a assinatura destes que oferecia à nação a garantia da responsabilidade ministerial.

2 Exemplo disso encontra-se no art. 50 da Constituição, que confere à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal a prerrogativa de convocar Ministros de Estado para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado. A ausência ministerial sem justificação adequada configura crime de responsabilidade. Se essa ausência se deu por conta e risco do Ministro, sem a chancela do Presidente, este não pode responder politicamente pela falta daquele.

No contexto republicano, todavia, justamente por não serem os crimes de responsabilidade ilícitos penais, prevalece a regra geral de que o Presidente responde, sozinho ou solidariamente, pelos atos de seus subordinados diretos. Não se aplica aqui o princípio da intranscendência subjetiva da pena, próprio do Direito Penal. Ora, se até no campo da responsabilidade civil, cujo circuito jurídico é menos aberto que o da responsabilidade política, é possível a responsabilização por ato de terceiro, com maior razão essa possibilidade se verifica na ambiência dos ilícitos políticos. Em síntese, na esteira da lição de Pedro Lomba (2008, p. 128), "os titulares de funções políticas também estão sujeitos a uma responsabilidade política provocada por condutas políticas de seus subordinados".

2.4 A responsabilidade política alcança mandato encerrado de Presidente reeleito?

De acordo com o art. 86, § 4º, da Constituição, "o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções". Dito por outras, na vigência do seu mandato, o Presidente não responde, nem mesmo politicamente, por ações ou omissões alheias ao exercício da Presidência. Exemplificando, o Presidente não pode sofrer *impeachment* por um crime de responsabilidade cometido quando era Ministro de Estado[3]. Todavia, infração política cometida durante um primeiro mandato pode ensejar processo de *impeachment* instaurado num segundo mandato?

A responsabilidade política pode ser definida como uma relação constitucional continuada, que perdurará enquanto for possível imputar a um sujeito político identificável o "desvalor" de uma conduta (LOMBA, 2008, p. 136). Philippe Ségur (*apud* LOMBA, 2008, p. 126) defende que a responsabilidade política age enquanto o divórcio é organicamente possível.

Com efeito, o escopo da responsabilização política é "afastar do governo a autoridade que o exerceu mal, de forma negligente, caprichosa, abusiva, ilegal ou facciosa, de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo". Tão evidente é a natureza política do instituto, que se a autoridade nociva à Constituição se desligar definitivamente do cargo, contra ela não será instaurado processo e, se iniciado, não prosseguirá (BROSSARD,

3 Contrariamente à nossa posição, há no Supremo decisão no sentido de que a regra do art. 86, § 4º, somente se aplica a situações do Direito Penal, não sendo capaz de afastar, portanto, a responsabilidade por eventuais infrações político-administrativas anteriores ao mandato: "A norma consubstanciada no art. 86, 4º, da Constituição, reclama e impõe, em função de seu caráter excepcional, exegese estrita, do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas de ordem extrapenal. O Presidente da República não dispõe de imunidade, quer em face de ações judiciais que visem a definir-lhe a responsabilidade civil, quer em função de processos instaurados por suposta prática de infrações político-administrativas, quer, ainda, em virtude de procedimentos destinados a apurar, para efeitos estritamente fiscais, a sua responsabilidade tributária" (Inq 672-QO, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 16-9-1992, Plenário, *DJ* de 16-4-1993).

1992, p. 133). A contrapartida é verdadeira: restabelece-se a jurisdição política, se o mesmo governante retornar ao cargo. O *impeachment* pode então ser iniciado ou prosseguido (BROSSARD, 1992, p. 135). Pontes de Miranda (1934, p. 602) já acentuava que "se a pessoa volta ao cargo, se restaura a jurisdição política".

Carlos Maximiliano, a propósito, doutrinou que "só se processa perante o Senado quem ainda é funcionário, embora as faltas tenham sido cometidas no exercício de mandato anterior". A exegese é consentânea com a finalidade constitucional do processo de responsabilidade política: debelar do governo um agente nocivo ao organismo constitucional. "Não se instaura contra o renunciante, porém atinge o reconduzido" (1929, pp. 396-398). Isso se ajusta tanto em relação ao reeleito em mandatos consecutivos, quanto a mandatos intercalados.

José Cretella Júnior também observa que são crimes de responsabilidade apenas os atos que o Presidente da República praticar enquanto estiver investido nessas funções, e não os praticados antes ou depois do período em que esteve no exercício do cargo. A hipótese da regra constitucional não abrange o *improbus administrator*, antes de Presidente, mesmo que tenha ocupado o cargo de governador, prefeito ou ministro de Estado (1992, p. 41).

Em arremate, se infrações políticas recentes ou antigas do Presidente – desde que relacionadas ao exercício da Presidência – podem motivar a apuração da responsabilidade, a sanção é uma só: destituição do cargo, com inabilitação para o exercício de outro, por oito anos, não havendo dosimetria (art. 52, parágrafo único, da CRFB)[4]. Desse modo, os institutos da prescrição, da decadência e da reincidência não são pertinentes ao processo político (BROSSARD, 1992, p. 137).

Entender em sentido contrário (que o *impeachment* é vinculado ao mandato presidencial em que praticado o crime de responsabilidade) seria autorizar o Presidente, nos últimos meses de seu primeiro quadriênio, a cometer toda sorte de crimes de responsabilidade, sob o refúgio de que não poderia ser responsabilizado no transcurso do mandato vindouro, caso reeleito.

3. Do *impeachment* no Direito brasileiro

A palavra *impeachment* é originária do latim *impedimentum*. O vocábulo é formado pelo prefixo *in*, de sentido negativo; pela raiz *pedis*, no sentido de pé; e pelo sufixo *mentum*, usado na formação de substantivos derivados de verbos com o sentido de ação ou de seu

4 "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" (STF, MS 21.689, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-1993, Plenário, *DJ* de 7-4-1995).

resultado. Etimologicamente, significa a ação de proibir que se ponha o pé, proibir a entrada com os pés (CRETELLA JÚNIOR, 1992, pp. 11-12).

A expressão foi incorporada à língua inglesa, na qual o verbo *to impeach* ganhou o sentido genérico de *acusar, culpar, contestar, pôr em dúvida, pôr em questão, censurar, criticar, impedir, desacreditar, depreciar.* Todavia, em termos jurídico-políticos, passou-se a designar por *impeachment* o sentido de imputação, destituição, desvestimento, descida do pedestal (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 12).

Na Inglaterra, o *impeachment* foi a ferramenta liberal criada para, indiretamente, responsabilizar-se a figura do rei, por meio de uma acusação, formulada contra um ministro de Sua Majestade, já que o monarca estava protegido por total irresponsabilidade, assentada na máxima segundo a qual *the king cannot do wrong*, ou *o rei não pode fazer o mal* (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 12).

Conforme se percebe até aqui, o instituto do *impeachment* nasceu na Inglaterra[5], dali passando para os Estados Unidos da América, onde adquiriu feição republicana, sendo, posteriormente, importado pelo Brasil, figurando até hoje em todas as nossas Constituições republicanas (CRETELLA JÚNIOR, 1992, p. 14). Em síntese, no terreno republicano, se, por um lado, o Presidente da República perdeu a intangibilidade que cercava o monarca, por outro, ele está garantido pelo *due process of law*, quando denunciado.

O *impeachment* no Brasil, porém, não nasceu com a República. Na Constituição de 1824 encontrou ele sua primitiva configuração entre nós (BROSSARD, 1992, p. 14). Se naquele tempo o Imperador não estava sujeito a nenhuma responsabilidade, os ministros de Estado, pelos quais o Imperador exercitava o Poder Executivo, todavia, eram responsáveis pelos ilícitos que cometessem (art. 133). Dizia ainda o art. 134 que "uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles". O art. 135, a seu turno, assegurava que "não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escripto".

5 O *impeachment* na Inglaterra, com o correr dos tempos e a consolidação do sistema parlamentarista, transformou-se, pelo *common law*, no voto parlamentar de censura ou desconfiança, que, de modo rápido, afasta do governo a autoridade que haja decaído da confiança da maioria. A feição original do *impeachment*, naquela ilha europeia, há muito caiu em completo desuso. Por sua vez, a solução americana, enclausurada pela codificação, oferece maior rigidez ao processo e maior garantia para o acusado, porque não basta que este contrarie a política do Congresso, mas é preciso que ofenda diretamente a Constituição. Longe de serem idênticos, o *impeachment* e o voto de desconfiança não deixam de ser semelhantes, se objetivamente considerados os resultados obtidos num e noutro processo de apuração de responsabilidade (BROSSARD, 1992, pp. 32-33).

Pois bem. No Brasil, por *impeachment* entende-se tanto o processo (art. 86 da Constituição, com a disciplina da Lei 1.079/1950), quanto a sanção aplicada ao final deste (art. 52, parágrafo único, da CRFB). *O Presidente respondeu a um processo de impeachment; o Presidente sofreu o impeachment.* Tem-se aqui dois exemplos de frases empregando o vocábulo em sentidos distintos. Paulo Brossard (1992, p. 5), contudo, observa que:

> A rigor, porém, por *impeachment* se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de responsabilidade, que, no sistema brasileiro, termina com o afastamento provisório da autoridade processada, o que não ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e na Argentina.

No que respeita à iniciativa desse processo, predomina aqui o princípio da livre denunciabilidade popular, na medida em que é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados, conforme preceito do art. 14 da Lei n. 1.079. Se os fatos imputados carecerem de produção de provas mais contundentes, antes da deflagração do processo pode-se instaurar uma comissão parlamentar de inquérito.

Quanto ao papel do Presidente da Câmara, já decidiu o STF que a este compete o "exame liminar da idoneidade da denúncia popular, que não se reduz à verificação das formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciantes e denunciados, mas se pode estender [...] à rejeição imediata da acusação patentemente inepta ou despida de justa causa", sujeitando-se ao controle do plenário da causa, pela via recursal (MS 20941, Rel. p/ Acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/1990, DJ 31-08-1992).

Ainda de acordo com o STF, "o recebimento operado pelo Presidente da Câmara configura juízo sumário de admissibilidade da denúncia para fins de deliberação colegiada, e não há obrigatoriedade de defesa prévia a essa decisão" (trecho do voto do Min. Edson Fachin na ADPF 378).

Com base na Constituição, na Lei dos Crimes de Responsabilidade, nos Regimentos Internos das duas casas do Congresso e no acórdão do STF na ADPF 378, recebida a denúncia popular pelo Presidente da Câmara, esta 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.

A comissão terá um presidente e um relator, cabendo a este último a elaboração de um parecer sobre a denúncia, recomendando o seu prosseguimento ou o arquivamento, o que será discutido e votado pela comissão, depois de ouvida a acusação e a defesa, para na sequência ser submetido ao plenário da Câmara. O plenário, somente pela vontade de dois

terços de seus membros, é que pode *autorizar* (o que é diferente de *determinar*) ao Senado Federal a abertura do processo de *impeachment*.

Aportada a matéria no Senado, o quórum deste para exercer o *juízo de instauração* do processo é de maioria simples, presente a maioria absoluta de seus membros, baseado em parecer previamente elaborado por uma comissão especial de senadores, depois de ouvir a acusação e a defesa, à semelhança da comissão de deputados. Instaurado o processo por decisão plenária, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções. A partir desse momento, o Presidente do Supremo assume a presidência do processo no Senado, e tem início a *fase de instrução processual*. O Presidente já afastado deve apresentar defesa e eventualmente requerer produção de provas, podendo a acusação fazer o mesmo. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente processado, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

Concluída a instrução, defesa e acusação deverão apresentar alegações finais. Depois, a comissão especial terá de elaborar novo parecer, agora sobre o mérito da denúncia. Este opinativo, após discutido e votado pela comissão, segue para o plenário, onde a votação só precisa de maioria simples para a continuidade do processo. Aprovado em plenário, terá início nos próximos dias a *fase de julgamento*, na qual acusação e defesa, com as respectivas testemunhas, exercerão mais uma vez o contraditório, bem como os senadores farão uso da palavra para inquiri-las e para debater a matéria dos autos.

O *juízo de condenação* somente será atingido com o quórum de dois terços dos senadores, restando assim o Presidente sentenciado à perda do cargo e à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. Cumpre anotar que todas as votações referidas devem ser abertas, precedidas sempre do exercício do contraditório e da ampla defesa.

Acrescente-se que ao julgamento parlamentar do *impeachment* não se aplicam as hipóteses de impedimento e suspeição de julgadores. A diferença de disciplina se justifica pela "distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados" (trecho extraído da ementa da ADPF 378). A própria etimologia da palavra *partido*, aliás, evidencia que seus filiados são *partes* interessadas no resultado final, o que torna *sui generis* esse julgamento, que, como visto, é jurídico e é político.

Não resta dúvida, pois, de que o *impeachment* é instituto de caráter político, mas adstrito a um rito jurídico por excelência. Devem os julgadores, por isso, reverenciar o

princípio do devido processo legal. Por tais razões foi que o Ministro Luís Roberto Barroso, do STF, concluiu que se trata de "processo cujo rito busca assegurar a ampla defesa e o contraditório, mas que, por outro lado, possui marcante conotação política". E realçou a distinção entre processo judicial e processo político, afirmando ser "equivocada a pretensão de transportar, acriticamente, garantias inerentes a processos criminais comuns para a esfera política dos crimes de responsabilidade, o que ensejaria tratamento idêntico a situações bastante diversas" (trechos do voto condutor do Acórdão da ADPF 378/2015). No mesmo sentido, já decidiu o STF:

> Não se cuidando, qual antes se anotou, de condenação criminal, no processo de *impeachment*, segundo o sistema da Constituição, mas de sanção de índole política, não há como pretender aplicar o instituto da revisão criminal à decisão do Senado Federal em processo de *impeachment* (Pet 1365-QO, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 23.03.2001).

No que diz respeito ao resultado obtido, o *impeachment* se assemelha ao voto de desconfiança utilizado nos sistemas de governo parlamentarista. A principal diferença reside no rigor ritualístico de um e de outro, sendo o processo de *impeachment* bem mais rígido, oferecendo maiores garantias ao acusado. Justifica-se esse rigor, por ser muito mais traumático para a democracia despojar da chefia de governo alguém que foi legitimamente eleito pelo voto popular, do que aquele que foi escolhido indiretamente para o cargo, seja por indicação do chefe de Estado (rei ou presidente), seja por eleição dos colegas de parlamento.

Ante o exposto, deve-se admitir que não há como enfrentar a matéria sem se servir da conspícua conclusão de Paulo Brossard (1992, p. 75) acerca da natureza do *impeachment* no Direito brasileiro:

> Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.

Nesse horizonte, Cretella Júnior alerta para a cautela necessária no manejo do *impeachment*, a fim de se evitarem eventuais abusos e desvirtuamentos. "Nos processos de *impeachment*", comenta o referido administrativista, "perde-se a objetividade, fervilha a paixão política, sempre má conselheira, como toda emoção o é" (1992, p. 19). Somente assim, com equilíbrio, prudência e ponderação, e sem abandono do *script* jurídico, constitucional e infraconstitucional, que confere as garantias processuais necessárias a um julgamento político transparente, é que "se poderá evitar que o *impeachment* sofra inversão perigosa nos seus fundamentos e nos seus fins, transformando-os em arma demagógica, facilmente manejável

apenas para servir aos sentimentos tendenciosos que envolvem a arena partidária" (1992, p. 62).

A propósito, como bem anotou Brossard, no processo político, as infracções devem ser apreciadas e julgadas em relação à conduta geral da autoridade (1992, p. 137). E tais sejam as circunstâncias, quem sabe não ocorrerá aquilo que Ruy Barbosa admitiu: "muitas vezes, reconhecendo mesmo a existência de faltas, de erros e de violações das leis, o Congresso terá de recuar ante as consequências graves de fazer sentar o Chefe do Estado no banco dos réus" (1953, p. 109).

4. A jurisdição constitucional diante do processo de *impeachment*

Inexiste dissociação absoluta entre Direito e Política. Inúmeros são os pontos de interseção entre os referidos subsistemas, daí surgindo variadas discussões situadas nessa zona de convergência. "Eis o desafio da jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito: não ir *além* de sua missão, nem ficar *aquém* do seu dever", advertem Luiz Fux e Carlos Eduardo Frazão (2015, p. 37).

Consoante as lições de Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto (2012, p. 240), deve-se reconhecer o importante papel do Judiciário na garantia da Constituição, todavia valorizando-se o "constitucionalismo que se expressa fora das cortes judiciais, em fóruns como os parlamentos e nas reivindicações da sociedade civil que vêm à tona no espaço público informal".

O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378/2015-DF, lançou importantes luzes sobre a matéria atinente ao papel do Poder Judiciário diante de um processo político de apuração de crime de responsabilidade. O Min. Luís Roberto Barroso, que abriu a divergência e conduziu a lavratura do Acórdão, principiou afirmando, na versão oral de seu voto, que:

> […] não é papel do Supremo fazer escolhas substantivas entre alternativas políticas. Esse é um papel da soberania popular, em primeiro lugar, e do Congresso Nacional, em segundo lugar. Portanto, o nosso papel aqui é um papel de árbitro de futebol, que aplica as regras e, quanto menos aparecer, melhor.

Em trecho do voto do relator originário da ADPF 378, Min. Edson Fachin, consignou-se a natureza jurídico-política do processo de *impeachment*, em vista do que "ao Supremo Tribunal Federal compete o controle da estrita legalidade procedimental", porquanto:

> O conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de *impeachment* é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo passível de ser reformado,

> sindicado ou tisnado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar.
> Restringe-se a atuação judicial, na hipótese, à garantia do devido processo legal. A forma do procedimento de *impeachment* deve observância aos direitos e garantias do acusado, especialmente aos princípios da legalidade, do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, previstos pela Constituição da República e pela Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Para infrações políticas, instaura-se um tribunal político. Os critérios da Câmara, ao acusar, e do Senado, ao processar e julgar, não são necessariamente os mesmos do Judiciário, e por vezes não podem sê-lo. Afeitos à aplicação da lei, pautados por métodos estritamente jurídicos, é duvidoso que, de ordinário, os magistrados tenham aptidão para julgar questões que, por vezes, transcendem a esfera da pura legalidade, inserem-se em realidades políticas, vinculam-se a problemas governamentais, insinuam-se em planos nos quais a autoridade é levada a agir segundo critérios de conveniência, oportunidade e utilidade, sob o predomínio de circunstâncias imprevistas e extraordinárias (BROSSARD, 1992, p. 142).

O tribunal que fosse provocado a decidir questões dessa natureza correria o risco de julgar de modo inadequado, preso a aspectos eminentemente jurídicos, ou, para decidir bem, teria que invocar critérios metajurídicos e extrajudiciais, no que não faria sentido a sua atuação. Nesse horizonte é que Paulo Brossard (1992, p. 143) assegura, taxativamente, que "não cabe recurso das decisões congressuais em matéria de *impeachment*, quer as da Câmara, quer as do Senado".

Câmara e Senado, o Senado mais que a Câmara, devem proceder à semelhança de um tribunal (BROSSARD, 1992, p. 145). Não por acaso os arts. 51, I, e 52, II, da Constituição assinalam, respectivamente, a competência *privativa* da Câmara para autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República, o Vice e os Ministros de Estado, e do Senado para processá-los e julgá-los por crimes de responsabilidade, devendo a condenação obedecer o mesmo quórum de dois terços.

Todavia, o fato de ser o *impeachment* processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei. A natureza política do *impeachment*, ademais, não retira do Poder Judiciário o controle sobre a regularidade processual do instituto (cf. STF, MS 20.941, DJ 31-08-1992).

Por tais razões, o constituinte, inspirado no Direito norte-americano, determinou que o Presidente do STF funcionará como Presidente das sessões de julgamento do Senado nos processos de crimes de responsabilidade (art. 52, parágrafo único), permitindo que o Judiciário, na pessoa de seu chefe maior, integre a fase processual do *impeachment*, na função

coordenativa dos trabalhos. O Presidente do Supremo não discute, não vota e nem julga o libelo acusatório. Cabe-lhe, tão somente, exercer a presidência do processo (cf. ADPF 378). Sobre o ponto, comenta Brossard (1992, p. 148):

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

Uma vez prolatados, são absolutos e definitivos os julgamentos congressuais no exercício de atribuições privativas (JOSEPH STORY *apud* BROSSARD, 1992, p. 150). É quase desnecessário dizer que a decisão do Senado, ao julgar um *impeachment*, não se sujeita à revisão de tribunal nenhum (WILLOUGHBY, 1929, p. 1451). Ainda mais: "pelas mesmas razões por que os tribunais não têm competência para rever decisões da Câmara ou do Senado em matéria de *impeachment*, é vedada sua ingerência no sentido de impedir a instauração do processo político ou de obstar-lhe o prosseguimento", ensina Brossard (1992, p. 152).

Não obstante, à jurisdição constitucional toca o importante papel de velar pela observância das formas jurídicas. "Todos sabemos", disse o Min. Celso de Mello ao votar na ADPF 378,

> […] que os aspectos concernentes à natureza marcadamente política do […] *impeachment*, bem assim o caráter político de sua motivação e das próprias sanções que enseja, não tornam dispensável a observância de formas jurídicas, cujo desrespeito pode legitimar a própria invalidação do procedimento e do ato punitivo dele emergente, conforme adverte a jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal [...].

Em síntese, as decisões da Câmara e do Senado, no que toca ao conteúdo, são insindicáveis, irrecorríveis, irrevisíveis, irrevogáveis e definitivas. Nesse trilhar, o papel do Supremo Tribunal Federal estaria adstrito aos aspectos formais do processo de responsabilização política do Presidente.

5. Conclusão

A complexidade da teoria da responsabilidade política reside especificamente no esforço de harmonização entre os aspectos políticos e os fundamentos jurídicos atinentes à matéria. A adoção da terminologia *crime de responsabilidade* acabou por gerar uma defectiva sistematização do instituto, ensejando confusões conceituais entre os intérpretes, que, muitas vezes, são seduzidos pela aplicação estritamente jurídica da teoria penalista a tais "crimes",

negando a prevalência do juízo político no julgamento parlamentar dos atos presidenciais tidos por violadores da Constituição.

Com efeito, os crimes de responsabilidade não possuem natureza penal. São, isto sim, infrações políticas, julgadas segundo critérios políticos, o que não exclui, antes supõe, obviamente, a adoção de parâmetros jurídicos, porquanto tal julgamento deve perseguir o valor *justiça* e deve respeito à moldura constitucional e ao disciplinamento da Lei dos Crimes de Responsabilidade, não podendo se afastar de princípios do Direito, como o do devido processo legal, o da ampla defesa, o do contraditório, o da publicidade, o da motivação, o da supremacia do interesse público *etc.*

Crimes de responsabilidade, segundo a própria Constituição (art. 85, *caput*), são "atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal […]". Não há, pois, fatos típicos e taxativos previamente circunscritos. Só depois de fixar essa regra básica foi que o constituinte indicou os mais relevantes atentados à Constituição, ao continuar a oração do *caput do* art. 85 dizendo "[…] e, especialmente, contra: […]", seguindo-se os sete incisos exemplificadamente destacados. A violação ao texto constitucional, contudo, deve ser direta e relevante, para que justifique o apeamento de um Presidente legitimamente eleito pelo voto popular.

Justamente por não serem os crimes de responsabilidade ilícitos penais, vigora a regra geral de que o Presidente da República responde, sozinho ou solidariamente, pelos atos de seus subordinados diretos, não se aplicando aqui o princípio da intranscendência subjetiva da pena, peculiar ao Direito Penal. Tampouco se exige a comprovação dos elementos de dolo ou culpa, inerentes à penalística, e estranhos ao circuito aberto do juízo político, que se baseia primordialmente no elemento fiducial, característico da democracia representativa.

Noutro giro, é de visível constatação que a responsabilidade política destina-se à valoração de condutas, não de resultados. Tanto é verdade, que a própria Lei n. 1.079/1950, no art. 2º, prescreve que "os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo". Reponta assim evidente que o resultado danoso da conduta inconstitucional do agente público não é fator preponderante.

Também se pode concluir que a responsabilidade política alcança mandato encerrado de Presidente reeleito, na medida em que o objetivo da responsabilização é afastar do governo a autoridade que no seu exercício violou a Lei maior. A exegese é coerente com a finalidade constitucional do processo de responsabilidade política: debelar do governo um agente nocivo ao organismo constitucional. A recondução ao cargo, por sufrágio popular, não oferece

remissão aos crimes de responsabilidade cometidos no mandato anterior, pelo mesmo fundamento lógico, e jurídico, que o perdão do ofendido, nos crimes comuns de ação penal pública, não obsta o prosseguimento da persecução penal, nem extingue a punibilidade.

Portanto, a feição e a essência do *impeachment* no Direito brasileiro são de um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governante que mal gere a coisa pública, com violações à Constituição. Essa pesada artilharia constitucional, todavia, somente deve ser acionada com serenidade e sem paixões, em situações de gravidade tal, que os métodos consensuais da política não tenham sido capazes de solucionar a crise institucional decorrente do crime de responsabilidade cometido.

Nesse cenário, o papel da jurisdição constitucional do STF é o de guardião das formas e ritos do processo de apuração de crime de responsabilidade, nada podendo interferir quanto ao mérito decisório do parlamento, a quem a Constituição confiou, privativamente (arts. 51, I, e 52, II), a legitimidade democrática e a soberania do veredito para o julgamento político do Presidente da República.

6. Referências

BARBOSA, Ruy. Obras completas. Vol. XXV. T. VI. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1953.

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

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1891.

_____. Constituição (1824). **Constituição Politica do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1824.

_____. Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Rio de Janeiro, RJ, Senado, 1950.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 378/DF. Relator para o acórdão: Ministro Roberto Barroso. 17 dez. 2015. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 8 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Inquérito n. 672/DF. Relator: Ministro Celso de Mello. 16 set. 1992. **Diário da Justiça**, Brasília, 16 abr. 1993.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 21.689/DF. Relator: Ministro Carlos Velloso. 16 dez. 1993. **Diário da Justiça**, Brasília, 7 abr. 1995.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 20.941/DF. Relator para o acórdão: Ministro Sepúlveda Pertence. 9 fev. 1990. **Diário da Justiça**, Brasília, 31 ago. 1992.

_____. Supremo Tribunal Federal. Petição n. 1365. Relator: Ministro Néri da Silveira. 3 dez. 1997. **Diário da Justiça**, Brasília, 23 mar. 2001.

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

CALDERON, Juan A. Gonzalez. **Derecho constitucional argentino**: historia, teoria y jurisprudencia de la constitucion. 2. ed. Buenos Aires: J. Lajouane, 1923.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Do *impeachment* no Direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**. Vol. 2. São Paulo: Saraiva, 1992.

FUX, Luiz; FRAZÃO, Carlos Eduardo. O Supremo Tribunal Federal na fronteira entre o Direito e a Política: alguns parâmetros de atuação. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Jurisdição constitucional e política**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

LOMBA, Pedro. **Teoria da responsabilidade política**. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

LUCAS, J. R. **Responsability**. Oxford: Clarendon Press, 1995.

MARQUES, José Frederico. **Observações e apontamentos sobre a competência originária do Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 1961.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira**. 3. ed. Porto Alegre: Globo, 1929.

MILL, John Stuart. **Considerations on representative government**. London: Longman, Green and Co., 1994.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969.** Tomo III. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

_____. **Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Vol. I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1934.

MORAES, Alexandre de. **Presidencialismo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAES, Filomeno. A separação de poderes no Brasil pós-88: princípio constitucional e práxis política. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; BERCOVICI, Gilberto; MORAES, Filomeno; LIMA, Martônio M. Barreto. **Teoria da constituição**: estudo sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

PILLA, Raul. **Presidencialismo, parlamentarismo e democracia**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.

ROSSITER, Clinton. **American presidency**. New York: New American Library, 1940.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito Constitucional**. Teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SOARES, Humberto Ribeiro. ***Impeachment***: crimes de responsabilidade do Presidente da República. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993.

TURPIN, Colin. Ministerial responsability. In: JOWELL, Jeffrey; OLIVER, Dawn (Org.). **The changing Constitution**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLOUGHBY, Westel Woodbury. **The constitutional law of the United States**. 2. ed. Vol. III. New York: Baker, Voorhis & Co., 1929.