

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Reflexões e subsídios para análise do processo *Impeachment* de Dilma Vana Rousseff, com Base na Denúncia de Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal

Por Fábio Medina Osório, Advogado, Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Complutense de Madri. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Ex Promotor de Justiça no Rio Grande do Sul. Professor nas Escolas do TRF4 e TRF2. Professor na Escola da Magistratura do Rio de Janeiro.

Resumo: A presente monografia tem como objetivo examinar: (i) a natureza dos crimes de responsabilidade e do procedimento de *impeachment* da Presidente da República sob a ordem jurídica vigente; (ii) o alcance do controle do procedimento de *impeachment* pelo Supremo Tribunal Federal; e (iii) a existência ou não de indícios de prática de crimes de responsabilidade pela Presidente Dilma Vana Rousseff, considerando o teor da denúncia apresentada pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal. Para isso, além dos autos do procedimento de *impeachment* em curso, foram visitados a doutrina nacional, a jurisprudência da Suprema Corte, a legislação regente, e o único precedente congressual completo e efetivo de que temos notícia no país, documentado nos Diários do Congresso Nacional de 1º de setembro a 30 dezembro de 1992. Desenvolvidos os estudos, pudemos concluir que: (i) os crimes de responsabilidade possuem natureza político-constitucional, enquanto o procedimento de *impeachment* pode ser classificado como político-jurídico; (ii) os atos praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal no âmbito de procedimento de *impeachment* de Presidente da República são sindicáveis pelo Poder Judiciário, desde que: (ii.i) se alegue violação a direitos e garantias procedimentais e formais assegurados pela Constituição da República e Lei nº 1.079/50; (ii.ii) se objetive a observância do devido processo legal e das regras de competência que o consubstanciam no caso; e (ii.iii) não se intente a revisão no mérito de deliberação parlamentar, competindo às Casas do Congresso Nacional, soberanamente, a valoração de fatos e provas em matéria de *impeachment*, na concretização dos conceitos indeterminados da definição legal típica dos crimes de responsabilidade, seja (ii.iii.i) no juízo de recebimento ou não da denúncia pelo Presidente, Comissão Especial ou Plenário da Câmara dos Deputados, quanto à existência ou não de justa causa, (ii.iii.ii) no juízo de instauração ou não do processo pela Comissão Especial do Senado Federal, quanto à existência ou não de justa causa, (ii.iii.iii) no juízo de pronúncia ou impronúncia pela Câmara Alta, ou (ii.iii.iv) no juízo de condenação ou absolvição pelo Senado Federal; (iii) além do atendimento dos requisitos formais pela denúncia, há indícios suficientes de cometimento de crimes de responsabilidade pela Presidente Dilma Vana Rousseff em seu atual mandato, em razão (iii.i) da prática de "pedaladas fiscais", comissiva ou omissivamente, com dolo ou culpa grave, em afronta aos arts. 10, números 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50, e aos arts. 84, II, e 85, VI e VII, da Constituição da República, e (iii.ii) da edição dos chamados "decretos sem número", comissivamente, com dolo na conduta, em violação ao arts. 10, números 4 e 6, e 11, número 2, da Lei nº 1.079/50, art. 4º da LOA/2015, arts. 8º, parágrafo único, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e arts. 85, VI, e 167, V, da Constituição da República, tudo no ano de 2015, configurando-se justa causa para a instauração do processo no Senado Federal e para a apuração dos fatos na Câmara Alta.

Palavras-chave: crimes de responsabilidade; natureza; controle judicial; justa causa; tipicidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
1 NATUREZA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E DO PROCEDIMENTO DE <i>IMPEACHMENT</i> DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	4
2 ALCANCE DO CONTROLE DO PROCEDIMENTO DE <i>IMPEACHMENT</i> DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO PODER JUDICIÁRIO	20
3 REQUISITOS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> EM FACE DE DILMA VANA ROUSSEFF - ANÁLISE DA DENÚNCIA OFERTADA POR HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JÚNIOR E JANAÍNA CONCEIÇÃO PASCHOAL	29
CONCLUSÃO	51
BIBLIOGRAFIA	53

INTRODUÇÃO

No Brasil, não é novidade a tentativa de responsabilização do Chefe do Poder Executivo da União por suposta prática de crimes de responsabilidade. Já na República Velha, Floriano Vieira Peixoto foi denunciado perante o Congresso Nacional. Em acréscimo, vivemos no primeiro país no qual um Presidente da República foi processado, julgado e condenado por crimes de responsabilidade, tudo no período que vai de 1º de setembro a 30 de dezembro de 1992, isto é, sob o regime da atual Constituição, culminando na responsabilização de Fernando Affonso Collor de Mello pelo Senado Federal.

Em razão de sua história peculiar, no Brasil são diversas as fontes acerca da matéria, fazendo-se imperioso resgatar, na experiência nacional, contributos jurídicos para solução célere e adequada dos procedimentos de *impeachment* que venham eventualmente a ser abertos no Congresso Nacional, como é o caso do movido em face de Dilma Vana Rousseff desde o dia 21 de outubro de 2015. Quando considerada a notória e grave crise política, social e econômica pela qual passa o país, diante dos impasses e incertezas gerados pelo trâmite do procedimento de *impeachment* em comento, cumpre contribuir sob o viés jurídico para o desenlace da questão.

Nesse contexto, o presente artigo objetiva examinar: (i) a natureza dos crimes de responsabilidade e do procedimento de *impeachment* do Presidente da República Federativa do Brasil; (ii) o alcance do controle do procedimento de *impeachment* pelo Supremo Tribunal Federal; e, por fim, adentrando-se em especificidades do procedimento em curso, (iii) a existência ou não de indícios de prática de crimes de responsabilidade pela Presidente Dilma Vana Rousseff, e, conseqüentemente, de justa causa para a instauração do processo, considerando em especial o teor da denúncia apresentada pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Conceição Paschoal.

Para essa finalidade, além dos autos do procedimento de *impeachment* em trâmite, foram visitados a Constituição da República, a legislação regente, a doutrina nacional, a jurisprudência da Suprema Corte, e o único precedente congressual completo e efetivo de que temos notícia no país, documentado nos Diários do Congresso Nacional de 1º de setembro a 30 de dezembro de 1992. Com isso, pretendemos contribuir singelamente, porém, com segurança, para o desenvolvimento da doutrina jurídica e da prática parlamentar em

torno do tema, bem como para solução célere da crise política instaurada nos últimos meses entre os Poderes Executivos, Legislativo e, até mesmo, Judiciário.

1 NATUREZA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE E DO PROCEDIMENTO DE IMPEACHMENT DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Desde o alvorecer do liberalismo clássico e do Estado liberal consequente, impôs-se aos poderes constituídos limitações fixadas pelo poder constituinte, de titularidade do soberano. Tais limites seriam corporificados naquilo que se passou a chamar de Constituição, cuja principal função estaria em definir "*a formação e a organização interiores dos diferentes poderes públicos, sua necessária correspondência e sua independência recíproca*"¹, cercando-os de precauções políticas sensatas "*para que sempre preservem sua utilidade e não possam jamais se tornar perigosos*"².

Sieyès, um dos principais mentores da Revolução Francesa no ano de 1789 e da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, bem resumiu o sentido da palavra "Constituição" ao referir que "*ela se relaciona ao conjunto e à separação dos poderes públicos*"³. Constituindo não a Nação, mas "*sua instituição política*", organizando e limitando o corpo social, instituindo seu governo e o poder encarregado de fazer as leis⁴, a Constituição impõe que "*os poderes compreendidos na instituição pública estão todos submissos à lei, às regras, às formas, e não são senhores para mudar*"⁵.

Consectário lógico do raciocínio é a ideia de responsabilidade dos agentes públicos, isto é, daqueles que, em virtude de disposição constitucional, titularizam o exercício de algum dos poderes constituídos, devendo responder frente ao soberano e, conseqüentemente, desenvolver suas atividades nos estreitos limites estabelecidos pela Constituição por ele instituída, afinal, "*todos os poderes públicos, sem distinção, são uma emanção da vontade geral; todos emanam do povo, isto é, da Nação*"⁶, de modo que "*o mandatário público, qualquer que seja o seu posto, não exerce um poder que pertence a si*

¹ SIEYÈS, Abade. **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Trad. Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 67.

² *Ibid.*, loc. cit.

³ *Ibid.*, loc. cit.

⁴ *Ibid.*, loc. cit.

⁵ *Ibid.*, p. 68.

⁶ *Ibid.*, p. 71.

*próprio; é um poder de todos, que tão-somente lhe foi confiado*⁷.

Daí decorreriam algumas máximas essencializadas pelo Estado de Direito, dentre as quais se destacam as de que (i) *"todos aqueles que estão encarregados de executar a lei, todos aqueles que exercem qualquer outra parcela de autoridade ou de poder público devem estar impossibilitados de atentar contra a liberdade dos cidadãos"*⁸; (ii) *"todo cidadão está igualmente submetido à lei, e ninguém é obrigado a obedecer a outra autoridade que não a da lei"*⁹; (iii) *"uma função pública jamais pode se tornar propriedade daquele que a exerce; seu exercício não é um direito, mas um dever"*¹⁰; e (iv) *"os agentes públicos, em todos os gêneros de poder, são responsáveis por suas prevaricações e por sua conduta"*¹¹.

Nesse sentido, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consignou que (i) *"o princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente"*¹² - art. III -; (ii) *"a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração"*¹³ - art. XV -; e (iii) *"a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição"*¹⁴ - art. XVI.

De modo semelhante já havia se posicionado Montesquieu: se *"numa sociedade onde há leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve querer, e em não ser obrigado a fazer o que não se deve querer"*¹⁵, é natural que a liberdade seja *"o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, ele já*

⁷ *Ibid.*, loc. cit. Vale conferir a seguinte passagem da obra: *"O direito de pensar, de querer e de agir pessoalmente é inalienável: pode-se, apenas, cometer o seu exercício àqueles que tenham nossa confiança, e essa confiança tem por característica essencial o fato de ser livre. Logo, é um grande erro acreditar que uma função pública possa, algum dia, tornar-se propriedade de um homem. É um grande erro considerar o exercício do poder público um direito. É um dever. Os oficiais da Nação não têm, acima dos outros cidadãos, senão maiores deveres; e não se enganem, pois estamos longe disso, que ao pronunciar essa verdade se queira depreciar o caráter do homem público. É a idéia de um grande dever a cumprir e, em consequência, de uma grande utilidade para os outros, que fez nascer e justifica as deferências e o respeito que dirigimos a esses homens. Nenhum desses sentimentos surgiria dentro de almas livres se encampada a ótica de que os homens não se distinguiriam senão pelos direitos, isto é, que não despertariam em nós senão a idéia de seu interesse particular". Ibid.*, loc. cit.

⁸ *Ibid.*, p. 74.

⁹ *Ibid.*, p. 75.

¹⁰ *Ibid.*, p. 77.

¹¹ *Ibid.*, p. 78.

¹² Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. In: SIEYÈS, Abade. **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Trad. Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 92.

¹³ *Ibid.*, p. 94.

¹⁴ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. 4. ed. melhor. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 163.

não teria liberdade, pois os outros teriam igualmente esse poder"¹⁶.

Perceba-se que não é outra a razão do filósofo francês para a defesa do sistema de "freios e contrapesos", da independência e harmonia entre os poderes prescrita no art. 2º da atual Constituição da República Federativa do Brasil, senão o resguardo da liberdade política dos cidadãos, ou seja, daquela "*tranqüilidade de espírito que provém da convicção que cada um tem da sua segurança. Para ter-se essa liberdade, precisa que o Governo seja tal que cada cidadão não possa temer outro*"¹⁷. Propugna-se a ideia de que a Constituição deve resguardar a cidadania frente ao abuso de poder¹⁸.

Para Montesquieu, existiria "*uma Nação no mundo que tem por objetivo direto da sua constituição a liberdade política*"¹⁹: a Inglaterra, país no qual, justamente, nasceu o procedimento de *impeachment*. Ao descrever as qualidades da Constituição inglesa, as quais permitiriam que "*o poder freie o poder*", chega mesmo a apontar o mecanismo então existente de responsabilização dos agentes públicos pelo Parlamento²⁰.

Por meio do sistema de "*checks and balances*" inglês, entendeu-se adequado atribuir ao Poder Legislativo a competência para o julgamento de altos dignitários do Estado²¹, buscando-se com isso efetivar a igualdade perante a lei: todo e qualquer "*indivíduo é juridicamente obrigado a uma determinada conduta quando uma oposta conduta sua é tornada pressuposta de um ato coercitivo (como sanção)*"²².

¹⁶ *Ibid.*, loc. cit.

¹⁷ *Ibid.*, p. 165.

¹⁸ "*A liberdade política só se encontra nos Governos moderados. Mas ela não existe sempre nos Estados moderados. Ela só existe neles quando não se abusa do poder. Mas é uma experiência eterna que todo homem que tem poder é levado a abusar dele. Vai até encontrar os limites. Quem diria! A própria virtude precisa de limites. Para que não possam abusar do poder, precisa que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja forçado a fazer as coisas que a lei não obrigue, e a não fazer as coisas que a lei permita*". *Ibid.*, p. 163.

¹⁹ *Ibid.*, p. 164.

²⁰ "*Pode acontecer outrossim que algum cidadão, nos negócios públicos, viole os direitos do Povo, e cometa crimes que os Magistrados instituídos não possam ou não queiram punir. Mas, em geral, o Poder Legislativo não pode julgar. E o pode menos ainda neste caso particular, onde ele representa parte interessada, que é o Povo. O Legislativo não pode ser pois senão o acusador. Mas acusar perante quem? [...] Para conservar a dignidade do Povo e a segurança do acusado, precisa que a parte popular do Legislativo acuse perante a parte nobre do Legislativo, a qual não tem os mesmos interesses da outra, nem as mesmas paixões. É a vantagem desse Governo sobre a maioria das Repúblicas antigas, onde ocorria este abuso: o Povo era ao mesmo tempo não só Juiz mas acusador*". *Ibid.*, p. 176-177.

²¹ A título ilustrativo, confirmam-se os seguintes comentários de Carlos Maximiliano: "*Não ha omnipotencia de nenhum dos poderes, nem superioridade absoluta de um sobre os outros. Vigora um regimen de freios e contrapesos. [...] O Legislativo corrige as demasias do Presidente da Republica, submettendo-o a processo de responsabilidade [...]*". MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005, p. 252.

²² KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 133.

Afinal, se "o indivíduo contra quem é dirigida a conseqüência do ilícito responde pelo ilícito, é juridicamente responsável por ele"²³. Mesmo os mais poderosos agentes públicos devem responder por sua conduta quando configurada hipótese de incidência da norma sancionadora, convocando-se para essa finalidade o Parlamento enquanto órgão supostamente apropriado à responsabilização desses agentes.

Não é outra a origem do processo de responsabilização dos agentes públicos a que hoje conhecemos por procedimento de *impeachment*²⁴, com berço na Inglaterra e desenvolvimento nos Estados Unidos da América²⁵, devidamente historiado pelo saudoso Ministro Paulo Brossard em sua clássica monografia sobre o tema²⁶.

Diferenciando o instituto inglês do norte-americano, o jurista aponta que:

[...] na Inglaterra o "impeachment" atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando fôr o caso, à ação da justiça. Em outras palavras, a diferença básica entre o "impeachment" inglês e o norte-americano está em que, na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lordes julga a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente tôda a sorte de penas, até a pena capital, ao passo que o Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro, relegado o exame da criminalidade do fato, quando êle tiver tal caráter, à competência do Poder Judiciário.²⁷

²³ *Ibid.*, p. 134.

²⁴ Quanto ao sentido do vocábulo, cumpre destacar o seguinte excerto: "O verbo cognato de 'mpeachment' é 'to impeach', que tem o sentido de 'incriminar ou acusar (de crime ou mau procedimento) para fins de 'impedir' a pessoa criminosa; especialmente incriminar um funcionário do estado de traição ou má conduta durante seu tempo de serviço, como 'impedir' um juiz que aceitou suborno". 'Impeachment', por sua vez, é oriundo do latim 'impedimentum', pertencendo, pois, à mesma raiz que o português 'impedimento', francês 'empêchement', italiano 'impedimento'. Formam-se tais vocábulos do preverbo im (latim 'in': não) de sentido negativo e de peachment (latim 'pedimentum' de 'pes, pedis', s. m. pé e sufixo 'mentum'). Em tôdas essas palavras, a raiz constante é ped, que significa pé. Impedir é Proibir que se ponha o pé, é Proibir a entrada com os pés. 'Impeachment', etimologicamente, é 'a proibição da entrada'. O sentido corrente do vocábulo, na língua inglesa não é, entretanto, o que se indica através da etimologia porque, se por meio desta, ficamos tentados a equiparar o 'impeachment' ao nosso 'impedimento', formações, como se vê, paralelas, na estrutura mórfica, a verdade é bem outra, visto que, na realidade, 'impeachment' quer dizer 'imputação, acusação'." CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do *impeachment* no Brasil. In: CLÊVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 500.

²⁵ "Os chamados 'crimes de responsabilidade' surgem na Inglaterra do século XIII, projetando-se no século XIV, dentro da idéia de responsabilidade penal de altas autoridades públicas, ante o Parlamento. [...] É certo que, embora venha do direito inglês, a idéia de 'delitos de responsabilidade' tem suas raízes modernas no direito norte-americano, assentando-se nos pilares daquela República e da radical democracia que se construiu ao largo do processo civilizatório daquela nação". MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública - corrupção - ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 242-243.

²⁶ BROSSARD, Paulo. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Porto Alegre: Globo, 1964, p. 21-33.

²⁷ *Ibid.*, p. 21-22. Ao que o jurista gaúcho acrescenta: "Destarte, entre um e outro processo, embora de igual denominação, rito semelhante e semelhantes formalidades, ambos com aparato e solenidades mais ou menos judiciais, há afinidades e distinções que é de mister acentuar: a) começam por acusação da Câmara popular, sem o que a Câmara alta não pode proferir julgamento e nada lhe é dado fazer; b) seus efeitos, que são políticos nos Estados Unidos, na Inglaterra são de natureza criminal; c) a Câmara dos Lordes funciona como tribunal judiciário, - o mais alto do reino -, e por simples maioria inflige quaisquer penas, ainda as mais terríveis - morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens; o Senado só pelo voto de dois terços dos membros presentes aplica

Na linha norte-americana, o *impeachment* "tem por fim impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país. [...] Justifica-se o processo para impedir que o mau administrador volte a prejudicar o país quando lhe aprouver."²⁸ Chama-se *impeachment* "a medida que tem por fito obstar, impedir, que a pessoa investida de funções públicas continue a exercê-las"²⁹, ou, ainda, "a finalidade do *impeachment* é a concretização do princípio da responsabilidade, sem a qual o próprio princípio democrático não existe, nem o governo honesto, que é o direito do povo, se mantém"³⁰.

No Brasil monárquico, o *impeachment* não alcançava o Imperador, mas, sim, seus Ministros³¹. Além disso, "o '*impeachment*' monárquico era processo criminal, ao passo que exclusivamente político é o implantado com a República. Este se situa na linha do instituto norte-americano; aquele se filiava à tradição jurídica britânica"³². Todavia, tal afirmação precisa ser compreendida com matizes, como veremos no presente tópico.

sanções meramente políticas, não passando além da destituição da autoridade, com ou sem inabilitação para o exercício de outro cargo, reservado à justiça o encargo de adotar sanções criminais, quando elas couberem; d) os Lordes julgam de fato e de direito, fazem o crime e a pena; o Senado, como côrte política, apenas afasta do poder a autoridade, para que não continue ela a prejudicar o país, em casos de traição, concussão e outros grandes crimes e delitos, ou má conduta, compreendendo-se nesta expressão faltas inominadas, com ou sem repercussão na esfera do crime, cometidas ou não no exercício das funções; e) o '*impeachment*' nos Estados Unidos cabe apenas contra quem esteja investido em cargo público; cabendo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República, os juizes federais e os funcionários da união, excluídos os militares e os congressistas, cessa quando, por qualquer causa, haja desligamento definitivo do cargo; na Inglaterra é (ou foi) mais largo o espectro do instituto. A êle estão sujeitos todos os súditos do reino, pares ou comuns, altas autoridades ou simples cidadãos, militares ou civis, investidos ou não em funções oficiais. Só a Coroa a êle não está sujeita; f) embora as instâncias parlamentares não lhe devam estrita observância, em ambos os países são válidas as regras referentes ao processo e à prova judiciais; quando do julgamento, os Senadores fazem juramento especial, e os Lordes tomam a decisão sob a invocação de sua honra; g) o encerramento da sessão, sua prorrogação ou a dissolução da Câmara dos Comuns, não arquiva o processo, e o mesmo ocorre, *mutatis mutandis*, nos Estados Unidos, quando finda a legislatura ou o Senado se renova; h) de outro lado, se o rei não pode paralisar um '*impeachment*' através do perdão, pode, contudo, ao término do processo, indultar o condenado, obstando dêsse modo a execução da pena, o que não sucede nos Estados Unidos, onde o poder de perdoar conferido ao Presidente se não estende, em virtude de ressalva expressa, aos casos de '*impeachment*'. *Ibid.*, p. 22-24.

²⁸ MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 541-542.

²⁹ MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. T. III. 3. ed, rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960, p. 127.

³⁰ ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do Presidente renunciante. In: OAB. **A OAB e o Impeachment**. Brasília: Tipogresso, 1993, p. 154-155.

³¹ "No Brasil, a confiança era aferida pelo Imperador, não pelo Parlamento; mas entendia-se que o programa do ministério devia contar com o apoio das câmaras. Daí ter-se estabelecido a responsabilidade, e não - na letra - a demissibilidade. Foi o expediente da responsabilidade dos Ministros, estendida ao Presidente da República, que se adotou em 1891, copiada do Império e através de dois decretos do próprio Governo Provisório. Assim, é essencial distinguirem-se as destituições ou demissões, de eficácia necessária (funcionários públicos *ad nutum*), ou apenas provável (moções de desconfiança, nos regimes parlamentares clássicos) e as responsabilizações políticas, que são o produto histórico da responsabilização dos Ministros, quando o monarca era irresponsável, estendida, ao caírem as monarquias, aos Presidentes da Repúblicas [sic] e aos Governadores de Estados-membros e outras pessoas investidas de altos poderes públicos". MIRANDA, *op. cit.*, p. 132-133.

³² BROSSARD, *op. cit.*, p. 33.

Em que pese a proximidade dos institutos brasileiro e norte-americano, enquanto nos Estados Unidos "o *'impeachment'* tem cabimento em casos de *traição, corrupção e outros grandes crimes e faltas graves*"³³, no Brasil "éle supõe a prática de *'crime de responsabilidade'*, que a *Constituição determina seja definido em lei especial, que regule também o processo*"³⁴. Dessa diferença decorrem peculiaridades do instituto pátrio.

Assim o é desde a Constituição de 1891, conforme registra, dentre outros, João Barbalho Uchôa Cavalcanti, Ministro do Supremo Tribunal Federal do ano de 1897 a 1906, de modo que "o *presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado, não absque lege e por meras considerações de ordem política, quaesquer que sejam, mas com procedimento de caracter judiciario, mediante as investigações e provas admittidas em direito, e julgado secundum acta et probata*"³⁵. Deve o Senado Federal, ao pronunciar-se sobre os artigos da acusação, "*restringir-se a decidir si elles se acham provados*"³⁶, de maneira que eventual condenação se apresente "*ao paiz e ao mundo civilisado como uma medida justificada pela gravidade do crime e pela necessidade do castigo*"³⁷.

Sobre o mesmo ponto se pronunciou Carlos Maximiliano, Ministro da Suprema Corte do ano de 1936 a 1941, ao asseverar que "*a Constituição Brasileira é mais precisa do que a Norte-Americana ao determinar o que se deve considerar crime de responsabilidade*"³⁸. É que desde a Constituição de 1891, "*o estatuto brasileiro especificou os crimes de responsabilidade*", apontando rol e determinando que lei especial os definisse³⁹.

Em nossa obra, ressaltamos algumas das características próprias, nesse tocante, das Constituições brasileiras:

Na Constituição Política do Império do Brasil (1824), os Ministros de Estado eram responsáveis (arts. 38 e 47), o que implicava reconhecer a perspectiva de sancionamento por altas infrações funcionais, tipificadas genericamente. A Lei Complementar, de 15.10.1827, estabeleceu as regras de processo e julgamento políticos dessas figuras públicas, agregando densidade ao sistema punitivo especial. [...] Das Constituições republicanas brasileiras se podem recolher pelo menos três grandes conseqüências em relação ao tratamento dos delitos de responsabilidade: (i) o ilícito é, sobretudo a partir da Constituição de 1946, sempre uma violação da Constituição, sendo esta sua essência histórica; (ii) a conduta é politicamente inadequada ou indesejável, outro ponto rastreável no percurso histórico; (iii) é

³³ *Ibid.*, p. 46.

³⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

³⁵ BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira (1891)**: comentada. Brasília: Senado Federal, 2002, p. 216.

³⁶ *Ibid.*, p. 217.

³⁷ *Ibid.*, p. 216.

³⁸ MAXIMILIANO, *op. cit.*, p. 543.

³⁹ *Ibid.*, *loc. cit.*

necessária a previsão legal para sua configuração enquanto ilícito, exigência que tem se assentado e consolidado com a solidificação dos Estados de Direito, contexto no qual o Brasil se insere.⁴⁰

Ao longo da história do Brasil, manteve-se constante a tradição constitucional de remeter a definição dos crimes de responsabilidade a lei especial, após elenco taxativo ou exemplificativo constante nas próprias Cartas Constitucionais⁴¹. De idêntica forma procede a Constituição da República de 5 de outubro de 1988, em seu art. 85, parágrafo único⁴².

Conforme alertou Humberto Ribeiro Soares, "*as figuras típicas de 88 são, praticamente, as mesmas desde 1891*"⁴³, ano a partir do qual todas as Constituições brasileiras dedicaram atenção especial ao estatuto da responsabilidade do Presidente da República⁴⁴. A matéria "*se submete, sem quaisquer exceções, ao princípio constitucional da reserva absoluta de lei formal*"⁴⁵.

Definindo os crimes de responsabilidade e estabelecendo as normas de processo e julgamento do Presidente da República está a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950⁴⁶, promulgada sob a Constituição da República de 1946 e recepcionada em parte pela Constituição de 1988⁴⁷.

⁴⁰ MEDINA OSÓRIO, *op. cit.*, 2007, p. 243.

⁴¹ "Os incisos I a VII do caput do art. 85 atual não são exaurientes, ou seja, não esgotam o elenco de tipificações de crimes de responsabilidade do primeiro mandatário. Essa conclusão é permitida pela redação do caput, sobretudo ao se valer do termo 'especialmente'. A Constituição fixa as linhas gerais para a definição por parte do legislador ordinário. [...] É útil notar que as Constituições de 1891, 1934 e 1937 adotaram elencos taxativos (sem prejuízo de terem ao atentado contra a Constituição como um dos incisos do rol); todavia, a partir da Carta de 1946, o tratamento passou a ser o da atual, isto é, o gênero (atentar contra a Constituição Federal) inscrito no caput e uma relação de incisos exemplificativos, recomendados". SOARES, Humberto Ribeiro. **Impeachment: crimes de responsabilidade do Presidente da República**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993, p. 3.

⁴² "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". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988**.

⁴³ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁴ Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 967-968. Para uma breve histórico sobre a questão, vide MIRANDA, *op. cit.*, p. 133-134.

⁴⁵ STF, ADI 834 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 11/02/1993, DJ 02-04-1993 PP-05617 EMENT VOL-01698-04 PP-00685. Em mesma direção está o seguinte julgado: STF, ADI 834, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 18/02/1999, DJ 09-04-1999 PP-00002 EMENT VOL-01945-01 PP-00007.

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 553.

⁴⁷ "Em plano infraconstitucional, três diplomas trataram do tema: a Lei nº 27, de 7/01/1892; a Lei nº 30, de 8/01/1892; e a Lei nº 1.079, de 10/04/50, ainda em vigor em sua maior parte, consoante reiterado por decisão do Supremo Tribunal Federal". BARROSO, Luís Roberto. *Impeachment - Crime de responsabilidade - Exoneração do cargo*. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, abr./jun. 1998, p. 163.

Perceba-se que a Constituição de 1988, bem como as que lhe precederam, utiliza-se da expressão "crimes de responsabilidade", o que se deve às origens criminais do instituto no país. Adequada à época da monarquia, de inspiração inglesa e regime parlamentarista, a expressão foi mantida inapropriadamente com a adoção no Brasil da forma republicana e do regime presidencialista, de inspiração norte-americana⁴⁸.

Ocorre que, no período republicano, *"onde vigora o sistema presidencial, pelo referido processo, com fases e formas que o assemelham ao processo judicial, não se apura senão a responsabilidade política, através da destituição da autoridade e sua eventual desqualificação para o exercício de outro cargo"*⁴⁹. Em outras palavras, *"não há processo penal propriamente dito, e sim processo referente a uma atividade jurisdicional de caráter político, para a formação de um juízo político"*⁵⁰.

A responsabilidade política, lembremos, *"é corolário do regime republicano"*, afinal, *"aquele que exerce função política responde pelos seus atos. É responsável perante o povo, porque o agente público está cuidando da res pública"*⁵¹.

Entretanto, apesar da aparente simplicidade do tema, é ele controverso.

⁴⁸ É o que nos aponta José Frederico Marques: *"a expressão crime de responsabilidade tem, no Direito brasileiro, um sentido equívoco, pois que não designa apenas figuras delituosas de ilícito penal, mas também violações de deveres funcionais não sancionadas com pena criminal. Empregou-a, pela primeira vez, a Constituição do Império, em seu art. 5º. Empregou-se tal locução, pela primeira vez, em nossos diplomas legislativos, no art. 308 do Código Criminal de 1830. Seguiram-se-lhe, logo depois, o Código de Processo Criminal de 1832 e a Lei de Interpretação de 1840. Desde então, passou a circular, como assinala o prof. Raul Chaves, 'a locução viciosa - com foros de linguagem legislativa - ora aludindo àqueles delitos por que são responsáveis os ministros e secretários de Estado, ora designado certas espécies de crimes comuns, definidos no Código de 1830, ou, seja, delicta in officio, crimes de função, delicta propria dos que exercem funções públicas. No Direito Constitucional pátrio, o crime de responsabilidade opõe-se ao crime comum e significa 'a violação de um dever do cargo, de um dever de função', como dizia José Higino. Mas o sanctio juris contra essa infração não consiste em pena criminal, pois que seu julgamento e os efeitos jurídicos deste advindos são de outra espécie e moldam-se pela forma do instituto do impeachment. Como diz João Mendes Júnior, adotou o nosso legislador 'o instituto do impeachment, tal como figura na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, isto é, não podendo o Senado impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade e exercer qualquer outro, sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado'. Ensina Aníbal Freire que, no Direito Parlamentar brasileiro, 'vingou o precedente de que é essencialmente política' essa função. O impeachment é assim medida política, mas que tem 'todos os característicos de um julgamento, que termina pela absolvição do indiciado ou pela sua condenação a uma pena expressamente determinada pela lei constitucional.' Muito se tem discutido sobre a natureza da atividade jurisdicional que é exercida no procedimento do impeachment. Para alguns, há ali apenas um juízo político, enquanto que, para outros, é indubitável o seu caráter de jurisdição penal. Para Watson, trata-se de um quase criminal proceeding. Não nos parece que o crime de responsabilidade de que promana o impeachment possa ser conceituado como ilícito penal. Se a sanção que se contém na regra secundária pertinente ao crime de responsabilidade não tem natureza penal, mas tão só o caráter de sanctio juris política, tal crime se apresenta como ilícito político e nada mais". MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. V. III. 3. atual. Campinas: Millennium, 2009, p. 364-365.*

⁴⁹ BROSSARD, *op. cit.*, p. 37.

⁵⁰ MARQUES, *op. cit.*, p. 366.

⁵¹ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 163.

O Supremo Tribunal Federal, levado a se pronunciar sobre a natureza dos crimes de responsabilidade e do procedimento de *impeachment* no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.190/RJ, soube sintetizar as divergências doutrinárias e jurisprudenciais acerca da matéria, em voto do Relator da ação, Ministro Celso de Mello. Pela qualidade e acerto da exposição, julgamos oportuno transcrevê-la:

[...] **a questão pertinente à definição da natureza jurídica** dos denominados “*crimes de responsabilidade*” (conceito a que se subsumiriam as infrações político-administrativas) **tem suscitado intensa discussão** de ordem teórica, **com conseqüente repercussão** no âmbito jurisprudencial, **notadamente** no que concerne ao reconhecimento da pessoa política **competente**, no plano legislativo, para tipificá-los **e** para disciplinar a respectiva ordem ritual de seu processo e julgamento.

Não desconheço, por isso mesmo, **que se registra**, na matéria em exame, como venho de referir, **amplo dissídio doutrinário em torno da qualificação jurídica** do “*crime de responsabilidade*” e do processo a que dá origem, **pois, para uns**, o “*impeachment*” **constitui** processo eminentemente político, **enquanto** que, **para outros, ele representa** processo de índole criminal (como sucedeu sob a legislação imperial brasileira - Lei de 15/10/1827), **havendo, ainda, os que nele identificam** a existência de um processo de natureza mista, **consoante revela o magistério de eminentes autores** (PAULO BROSSARD DE SOUZA PINTO, “O Impeachment”, p. 76/88, 3ª ed., 1992, Saraiva; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 3/596-600, 1992, Saraiva; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/453, 3ª ed., 2000, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 550/552, 32ª ed., 2009, Malheiros; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição de 1988”, vol. V/2.931-2.947, 2ª ed., 1992, Forense Universitária; PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”, tomo III/351-361, 3ª ed., 1987, Forense; MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 167/171, 22ª ed., 2007, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, “Elementos de Direito Processual Penal”, vol. III/443-450, itens n. 864/868, 2ª ed., 2003, revista e atualizada por Eduardo Reale Ferrari, Forense; JOÃO BARBALHO, “Constituição Federal Brasileira – Comentários”, p. 133, 2ª ed., 1924; CARLOS MAXIMILIANO PEREIRA DOS SANTOS, “Comentários à Constituição Brasileira de 1891”, p. 542/543, Coleção História Constitucional Brasileira, 2005, Senado; AURELINO LEAL, “Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, p. 480, Primeira Parte, 1925; GUILHERME PEÑA DE MORAES, “Curso de Direito Constitucional”, p. 413/415, item n. 2.1.3.2.2.1, 2ª Ed. 2009, Impetus).

Parte expressiva da doutrina, **ao examinar a natureza jurídica** do crime de responsabilidade, **situa-o no plano político-constitucional** (PAULO BROSSARD, “O Impeachment”, p. 83, item n. 56, 3ª ed., 1992, Saraiva; THEMISTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, “A Constituição Federal Comentada”, vol. II/274-279, 3ª ed., 1956, Konfino; CASTRO NUNES, “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, vol. 1/40-41, item n. 2, 1943, Forense; GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “Curso de Direito Constitucional”, p. 968/969, item n. 7.2, 4ª ed., 2009, IDP/Saraiva; WALBER DE MOURA AGRA, “Curso de Direito Constitucional”, p. 460/461, item 24.3.2, 4ª Ed., 2008, Saraiva; DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR, “Curso de Direito Constitucional”, p. 935/939, item n. 3.6, 2ª Ed., 2008, JusPodivm; SYLVIO MOTTA e GUSTAVO BARCHET, “Curso de Direito Constitucional”, p. 721/723, item n. 8.4, 2007, Elsevier, v.g.).

Há **alguns** autores, no entanto, **como** AURELINO LEAL (“Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira”, Primeira Parte, p. 480, 1925), **que qualificam** o crime de responsabilidade **como instituto de direito criminal**.

Por entender que a natureza jurídica do “*crime de responsabilidade*” **permite situá-lo no plano estritamente** político-constitucional, **revestido** de caráter evidentemente extrapenal, **não posso deixar de atribuir**, a essa figura, a

qualificação de ilícito político-administrativo, **desvestida**, em consequência, **de conotação criminal, o que me autoriza concluir, tal como o fiz** em voto vencido (Pet 1.954/DF, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA) - **dissentindo**, então, da orientação jurisprudencial **prevalente** nesta Suprema Corte (RTJ 166/147, Rel. Min. NELSON JOBIM – RTJ 168/729, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 176/199, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, v.g.) –, que o **impropriamente** denominado “*crime de responsabilidade*” **não traduz instituto de direito penal** [...].

Essa visão do tema **assenta-se** no reconhecimento **de que se revela imprópria** a locução constitucional “*crimes de responsabilidade*”, **que compreende**, na realidade, infrações de caráter político-administrativo, **em oposição** à expressão (**igualmente** inscrita no texto da Constituição) “*crimes comuns*”.

Com efeito, o *crime comum* e o *crime de responsabilidade* são figuras jurídicas **que exprimem** conceitos inconfundíveis. **O crime comum** é um aspecto da ilicitude penal. **O crime de responsabilidade** refere-se à ilicitude político-administrativa. O legislador constituinte **utilizou** a expressão **crime comum**, **significando** ilícito penal, **em oposição** a crime de responsabilidade, **significando** infração político-administrativa.⁵²

Considerada a controvérsia, parece-nos acertada a posição daqueles que defendem a natureza político-jurídica do *impeachment*, sendo ela a que “*melhor corresponde aos seus objetivos e às normas disciplinadoras de seu processamento, pois se é êle judicial quanto à intencionalidade de obedecer-se a critérios de certeza e de garantia no procedimento e na decisão, nunca deixa de ser um ato político pela fonte de que promana o julgamento*”⁵³.

Manifestamos esse exato entendimento em outra oportunidade, ao consignarmos que “*o impeachment é um claro exemplo de responsabilidade política disciplinada num processo jurídico, em que se asseguram direitos de defesa, contraditório e prerrogativas democráticas aos acusados, acusadores e julgadores*”⁵⁴. Porém, os princípios e regras jurídicos aplicáveis “*não podem merecer interpretação desgarrada do universo político, como se fosse possível edificar um devido processo legal pautado por estrita juridicidade, tratando-se de sumários juízos políticos de responsabilidades*”⁵⁵.

Quanto à finalidade, o *impeachment* é essencialmente político; quanto à forma, possui natureza jurídica, em virtude do que “*o presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado, não absque lege e por meras considerações de ordem política, quaesquer que sejam, mas com procedimento de caracter judiciario, mediante as investigações e provas admittidas em direito, e julgado secundum acta et*

⁵² STF, ADI 4190 MC-REF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 10/03/2010, DJe-105 DIVULG 10-06-2010 PUBLIC 11-06-2010 EMENT VOL-02405-02 PP-00313 RTJ VOL-00213- PP-00436 RT v. 100, n. 911, 2011, p. 379-404.

⁵³ REALE, Miguel. *Impeachment*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 545.

⁵⁴ MEDINA OSÓRIO, *op. cit.*, 2007, p. 103.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 106-107.

probata⁵⁶, conforme já vimos.

Nessa direção, lembra acertadamente Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

[...] impõe-se o exame do fundamento do *impeachment*. A consulta à Constituição de 1988, art. 85, revela ser ele uma *conduta contrária à Constituição*. A lei, todavia (n. 1.079, de 10-4-1950), define as figuras que dão ensejo ao *impeachment*. Sem dúvida, a maior parte dessas figuras retrata comportamentos politicamente indesejáveis e não condutas antissociais. Essas figuras, pois, não são crimes, no sentido que a ciência penal dá a esse termo. Todavia, a ocorrência de fatos que se enquadram exatamente na descrição da figura da Lei n. 1.079 é indispensável para que possa desencadear-se o *impeachment*. Assim, o fundamento deste em sua substância é político, mas em sua forma é um crime (em sentido formal).

Segundo ponto a considerar é o processo, em seu objetivo e sua forma. O objetivo do *impeachment* é principalmente político: a destituição da autoridade culpada (v. art. 52, parágrafo único). Todavia, acompanha essa destituição uma sanção punitiva, uma "pena", portanto "a inabilitação por oito anos, para o exercício de qualquer função pública" (art. 52, parágrafo único, *in fine*). A aplicação dessa "pena", contudo, não exclui a aplicação de outra pela justiça ordinária, se o ato configurar alguma das catalogadas no Código Penal, ou noutra lei penal ordinária. Ressalta daí o caráter *sui generis* da inabilitação como pena, já que do contrário haveria *bis in idem*. [...]

Quanto à forma, o *impeachment* tem natureza judiciária na medida em que por isso se entende a observância de um rito e a concessão de amplas garantias à defesa (v. Lei n. 1.079, arts. 14 e s.). Tanto assim que o Código de Processo Penal é legislação subsidiária (Lei n. 1.079, art. 38). No entanto, tradicionalmente, se sustenta que a Câmara dos Deputados, ao examinar a procedência da acusação, deve apreciá-la politicamente, enquanto o Senado deve agir como juiz, deve julgá-la. Essa interpretação é discutível. Sem dúvida, há larga margem para apreciação de caráter político, ao se encarar o que seja uma conduta contrária à Constituição. Entretanto, se essa conduta vem definida em lei como configurando "crime de responsabilidade", é difícil compreender de que maneira pode a Câmara, sem violar a lei, deixar de reconhecer como tal uma figura na lei descrita.⁵⁷

Já afirmara igualmente Antônio Cláudio de Lima Vieira, no ano do *impeachment* do Presidente Collor, que "*no impeachment do Presidente da República se conjugam valores políticos e jurídicos, consoante a natureza do ato do autor ou co-autor. Esses valores são pesados em face da hipótese legal argüida e a prova dos autos. Não há, nem pode haver o domínio exclusivo do fator político. O jurídico se insinua inexoravelmente*"⁵⁸.

A confusão parece advir da diferença dos objetos que se procura classificar.

É que se por um lado os crimes de responsabilidade possuem natureza político-constitucional, disciplinados que são, exclusivamente, pela Constituição da República e lei

⁵⁶ BARBALHO, *op. cit.*, p. 216.

⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 193-194.

⁵⁸ VIEIRA, Antônio Cláudio de Lima. Sobre o "impeachment" na Câmara dos Deputados. In: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 685, ano 81, p. 403-407, nov. 1992, p. 406.

especial - instrumentos dos "*checks and balances*" -⁵⁹, em nada semelhantes aos crimes comuns, o procedimento de *impeachment* possui natureza político-jurídica, incidindo em sua disciplina não só a Constituição da República e a Lei nº 1.079/50, mas também outros diplomas que a Constituição e a lei especial prevejam como aplicáveis, caso do Código de Processo Penal, bem como dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, diplomas nitidamente administrativos⁶⁰.

O diferencial da natureza de seu julgamento – a instância política, os espaços discricionários, a ambiguidade dos elementos normativos dos tipos – remete a uma lógica peculiar na formulação das condutas proibidas, as quais nascem do âmbito político muito mais do que do jurídico *stricto sensu*, mantendo profunda interface inclusive com o direito administrativo sancionador. Em momento algum incidem normas penais materiais para disciplina dos crimes de responsabilidade, mas, sim, e apenas subsidiariamente, normas de processo penal, formais, sobre o procedimento de *impeachment*.

Como se percebe, não é possível a defesa de natureza criminal ou político-criminal dos crimes de responsabilidade ou do procedimento de *impeachment*, em nada confundíveis com os crimes comuns e seu respectivo processamento. No julgamento dos crimes de responsabilidade, "*a opinião pública, os fatores emocionais ou puramente políticos podem ser levados em conta. [...] As provas e os indícios devem ser tidos em conta, no âmbito político, de forma muito peculiar, dependendo, sempre, da repercussão do caso nos meios de comunicação social e da legitimidade do exercício dos poderes punitivos*"⁶¹.

Por tais razões, é errado sustentar que a opinião pública não deve pesar num julgamento de processo de impedimento. Ao contrário, é inevitável seu peso nessa espécie de julgamento. O voto, como se sabe, é despido de fundamentação, e os elementos levados

⁵⁹ "[...] não se pode dizer que, sob certos e limitados aspectos e para certos e determinados fins, não haja relação de superioridade ou subordinação entre os poderes componentes do Estado, donde resultaria ou onde se inseriria o poder disciplinar constitucional, a qualificar a atividade política exercida através do "impeachment", ou o sistema de responsabilidade funcional do Presidente da República no direito brasileiro. A harmonia dos poderes exige a sua interdependência. Poder-se-ia assim dizer que não deixa de haver, limitadamente, em certa medida e para certos fins, relação de subordinação ou vínculo de hierarquia política entre o Poder Legislativo, que acusa e julga, e o agente do Poder Executivo, que é julgado como e enquanto tal. Assim se legitimaria, sob o ponto de vista político, o preceito constitucional que, munindo o Congresso do poder disciplinar constitucional, faz dele juiz do Presidente da República; tal poder, usado no "impeachment", objetiva antes de tudo a integridade da ordem constitucional". BROSSARD, *op. cit.*, p. 130.

⁶⁰ "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". BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Também pertinente, ainda que de maneira indireta, é o seguinte dispositivo: "Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação". BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

⁶¹ MEDINA OSÓRIO, *op. cit.*, 2007, p. 107.

em linha de conta nessa espécie de voto, destituído de fundamentos ostensivos, não podem ser sindicatos por qualquer Poder externo ao juiz natural da causa. Seria simplesmente impossível aferir a verdadeira e original motivação de um Parlamentar que julga um Presidente da República por crime de responsabilidade no Congresso Nacional, quando responde sim ou não ao questionamento que lhe é proposto. Sua sentença obedece apenas e tão somente sua própria consciência jurídica e política, na medida em que os fundamentos da resposta não são extenados ao público.

É óbvio que o processo resulta passível de um amplo controle público e jurisdicional, daí a necessidade de prudência em sua tramitação, sem que se permitam manobras que frustrem a vontade popular.

Essa lição já há muito foi ministrada por Castro Nunes:

O caráter político do juízo de *impeachment* não lhe tira o traço de jurisdição. Supõe a prática de um crime funcional, acusação e defesa, debate contraditório e julgamento. A pena a aplicar define o objetivo limitado da jurisdição, que é apenas afastar o funcionário culpado, arredá-lo com a interdição de exercer outra qualquer função pública dentro de certo prazo até o máximo de cinco anos. Se o fato comporta penas de direito comum ou consequências de ordem civil, às justiças ordinárias compete pronunciá-las, observadas as formas regulares de direito. É a distinção conhecida entre *impeachment* e *indictement*. Se o fato arguido contra o funcionário constitui um delito, depois de removido por *impeachment*, ele será processado e punido no juízo ordinário [...].

Só então, chamado o indiciado aos tribunais comuns, instaura-se o processo *penal*, o que mostra que o juízo do *impeachment* é de natureza diversa, porque de outro modo se teriam dois julgamentos penais sobre o mesmo fato.⁶²

Idêntico foi o entendimento esposado por Themistocles Cavalcanti, à época em que competia à Câmara dos Deputados a declaração de procedência da acusação, e não, como hoje, ao Senado Federal:

A procedência pressupõe o exame de fundo da questão, dos elementos de prova trazidos ao processo e que servem de base à denúncia.

O julgamento desses elementos é feito pela Câmara sob um duplo aspecto - técnico e político, não se podendo admitir que somente o critério político domine a sua orientação, não obstante o caráter daquele órgão legislativo, a natureza do processo e das sanções cabíveis afinal, que não excluem o exame dos mesmos fatos para efeito criminal, pelas instâncias judiciárias ordinárias.⁶³ [...]

O *impeachment*, como se sabe, é uma criação do direito público inglês, destinada a levar o princípio da responsabilidade mesmo àqueles agentes do Estado que exercem funções políticas.

Por isso mesmo, o seu fundamento, o seu critério, mais profundo é o político,

⁶² NUNES, Castro. **Teoria e prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943, p. 40-41.

⁶³ CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal comentada**. V. II. 3. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956, p. 92-93.

elevando-se acima do critério penal, sem entretanto, dispensar das fórmulas processuais que precedem os julgamentos, qualquer que seja a sua natureza.⁶⁴ [...]

A divergência maior está no grau de influência que sôbre a doutrina constitucional exercem os princípios penais. Nós acompanhamos aqueles que dão predominância ao direito constitucional no instituto do *impeachment*.⁶⁵

Em parecer jurídico apresentado no ano de 1992, no âmbito do processo de *impeachment* do Presidente Fernando Affonso Collor de Mello, a jurista Cármen Lúcia sustentou exatamente a posição ora abraçada, de que "o objetivo do processo de *impeachment* é político, sua institucionalização constitucional, seu processamento jurídico, mas não penal"⁶⁶. Afinal, "o Senado Federal é árbitro político, mas submete-se aos parâmetros constitucionalmente definidos e legalmente fixados"⁶⁷.

Como se não bastassem todos os fundamentos apresentados, cumpre destacar que foi esse o entendimento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ao longo do único precedente completo de que temos notícia, isto é, do procedimento de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello, em nada reformado pelo Supremo Tribunal Federal nesse tocante, em que pesem os diversos mandados de segurança apresentados à época.

Em parecer do relator da Comissão Especial eleita pela Câmara dos Deputados, Deputado Nelson Jobim, aprovado pela referida Comissão e pelo Plenário da Casa, consta:

5.2. Da competência da Câmara dos Deputados.

O juízo desta Casa tem universo circunscrito a admitir, ou não, a acusação para o efeito de autorizar, ou não, a instauração do processo e do julgamento no Senado Federal.

A competência da Câmara dos Deputados constitui-se na emissão de um juízo de admissibilidade, que se decompõe em dois subjuízos relativamente autônomos, mas com forte relação de subordinação:

o primeiro, de natureza jurídica, diz com as condições para o recebimento da denúncia;

o segundo, de natureza política, diz com conveniência e a oportunidade da instauração do processo de impedimento.⁶⁸

E, como veremos mais detidamente nos próximos tópicos, a questão foi efetivamente analisada por meio dos dois referidos subjuízos, isto é, (i) de natureza jurídica, relativo às condições para o recebimento da denúncia; e (ii) de natureza política, tocante à

⁶⁴ *Ibid.*, p. 261.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 272.

⁶⁶ ROCHA, *op. cit.*, p. 156.

⁶⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁶⁸ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21948.

conveniência e oportunidade da instauração do processo de impedimento, afinal:

O chamado processo de impeachment longe está de constituir-se numa ação penal pública, cuja titularidade, à luz do ordenamento constitucional, é, com exclusividade, do Ministério Público.

Trata-se, isto sim, de um instituto de natureza constitucional, com feições absolutamente distintas da ação penal pública, dedutível esta apenas perante os órgãos do Poder Judiciário.

Toda a ação penal repousa na pretensão da aplicação de uma sanção criminal.

No processo político do impedimento, a pretensão exaure-se na destituição do titular do mandato. Ou, como adverte Gonzalez Calderon, o "objetivo do juízo político não é o castigo da pessoa delinqüente, senão a proteção dos interesses públicos contra o perigo ou ofensa pelo abuso do poder oficial, negligência no cumprimento do dever ou conduta incompatível com a dignidade do cargo" (cit. p. Paulo Brossard, in *O Impeachment*, 2ª ed. p. 78).⁶⁹

Por sua vez, relativamente ao entendimento esposado pelo Senado Federal, vale conferir os esclarecimentos prestados pelo então Senador Antonio Mariz acerca do parecer da Comissão Especial do Senado Federal, de sua própria autoria, aprovado em plenário de modo a ensejar a pronúncia do então Presidente da República:

[...] após discorrer, sucessivamente, sobre a "Responsabilidade no Regime Democrático" (pág. 2.129 a 2.133) e o conceito de "Responsabilidade Política no Direito Brasileiro" (pág. 2.133 a 2.136), enfrenta o Parecer a questão da distinção ontológica existente entre crime comum e crime de responsabilidade, enfatizando o fato de serem diversos os bens jurídicos tutelados num e noutro caso. Está dito: "Neste último caso, não se pretende apenas coibir as condutas atentatórias ao convívio social de forma genérica, mas sim, especificamente, sancionar aqueles que traem, de forma grave a confiança neles depositada enquanto mandatários do interesse coletivo, enquanto gestores do bem comum, enfim aqueles que, pela sua conduta no desempenho de elevadas funções de natureza política ou institucional, não são mais merecedores da fidedignidade que lhes legitima ao exercício do cargo. A sociedade cria, assim, um mecanismo de auto-defesa que permite, nos termos e segundo a processualística estabelecida em lei, afastar o indigno, o ímprobo, aquele que desonra a função pública." (nosso grifo) (pág. 2.138).

O que efetivamente se sustentou é que ao crime de responsabilidade é cominada sanção política e não criminal. Em momento algum se cometeu a leviandade de argüir que o processo respectivo possa se dar ao arrepio ou à margem da lei. O delito tem os seus contornos juridicamente delimitados e a processualística é especial tendo em vista o foro competente. Tanto a parte substantiva quanto a adjetiva subordinam-se a critérios legais.

O que se disse, e de resto em consonância com a esmagadora maioria dos doutrinadores nacionais e estrangeiros, é que o juízo é político, vale dizer, a instância constitucionalmente eleita para dirimir questões desta natureza é, em essência, um colegiado de formação política.

Assim como o juri [*sic*], que por ser um órgão da soberania popular, não se submete aos mesmos ditames impostos ao magistrado togado, a instância política tampouco pode ser equiparada ao Judiciário. Se ao juiz cumpre, na aplicação da lei atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil), ao Senador cabe, no julgamento do impeachment, velar pela tutela dos superiores interesses da organização sócio-política do País, nomeadamente quanto à intangibilidade dos princípios éticos da democracia

⁶⁹ *Ibid.*, p. 21951-21952.

representativa consagrados pela civilização. Somente neste sentido é o julgamento político, encontrando-se toda a acusação fundamentada em artigos de lei definidores de crimes de responsabilidade (Lei 1079/50, art. 8º, 7 e 9º, 7).

[...] É elementar que o Senado processa e julga crimes de responsabilidade, não crimes comuns. Até o Presidente afastado, economista, deve saber disso.

Não faz, assim, nenhum sentido a alegação da defesa segundo a qual vem-se "consolidando em todo o mundo o reconhecimento da natureza jurídica do processo de impedimento do Chefe de Estado". Não cita nenhum fato concreto, talvez pela boa razão de se conhecer apenas um caso de impeachment de Presidente que resultou em julgamento - o do Presidente americano Andrew Johnson. Isso em 1868; processo e julgamento eminentemente políticos.

[...] O certo é que o Parecer da Comissão Especial, devidamente aprovado pelo Plenário, apreciou, examinou e avaliou todos os fatos, provas e circunstâncias juridicamente relevantes. Não foram nem poderiam ter sido objeto de consideração no presente feito as conotações penais das condutas irrogadas do acusado, assim como tampouco podem ser objeto de julgamento, nesta instância, os ilícitos tributários e administrativos referidos. Tratou-se, no caso concreto, de examinar a conduta de um Presidente da República que, ao longo de mais de dois anos de mandato, recebeu vantagens patrimoniais de toda ordem sem causa certa, definida ou identificável. A versão apresentada pela defesa, neste particular, é contraditada pela abundante prova documental produzida. Restou comprovada a violação de inúmeras normas de ordem pública, bem assim a inércia em coibir ilícitos que se perpetravam no seio da Administração. Em suma, im procedem as alegações da defesa quanto à suposta ausência de isenção do decreto acusatório porque ateuve-se este às provas efetivamente produzidas e, na forma da legislação cabível, concluiu por remeter o acusado ao julgamento do Plenário, como de resto ocorre com qualquer sentença de pronúncia.

Não se repetirá aqui, por desnecessária, a análise das teses jurídicas invocadas pela defesa - poucas, aliás - pois isso já se fez no Parecer, nas páginas 2.129 a 2.150, quando se cuidou "Da Responsabilidade no Regime Democrático" (págs. 2.129 a 2.133), "Da Responsabilidade Política no Direito Brasileiro" (págs. 2.133 a 2.136) e da "Distinção Conceitual entre Crime de Responsabilidade e Crime Comum" (págs. 2.136 a 2.150).⁷⁰

E conclui:

O Senado Federal assume a função de órgão judiciário, por designação constitucional e fará justiça. Mas não a de tribunal de exceção. Não a de Tribunal do Terror. É preciso repelir os soezes ataques, as impertinentes agressões, os desatinados insultos do acusado e de seus mandatários. Tribunal político sim, mas agindo imparcialmente, com fundamento em critérios estritamente jurídicos, assegurando, em toda a amplitude, o direito de defesa e o contraditório preceituados na Lei Fundamental. A comprovar a retidão das decisões tomadas, na sua Comissão Especial e em todos os atos jurisdicionais realizados, aí estão os mandados de segurança, em número de quatro, julgados no Supremo Tribunal Federal e invariavelmente reconhecendo e proclamando a isenção, a legalidade, a elevação da conduta desta Casa Legislativa.⁷¹

Por essa razão, acertado foi nesse tocante o parecer do Deputado Federal Jovair Arantes, apresentado à Comissão Especial formada para apurar suposta prática de crimes de responsabilidade pela Presidente Dilma Vana Rousseff. Em suas páginas 35 a 42, o parecer caminha no mesmo sentido do aqui propugnado, em tópico de título "*Do fundamento e da natureza do processo de impeachment e dos crimes de responsabilidade*",

⁷⁰ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção II. Diário do Senado Federal n. 223. 30 dez. 1992. Sessão de 29 dez. 1992, p. 2871-2876.

⁷¹ *Ibid.*, p. 2896.

em que pese nomear a natureza dos crimes de responsabilidade como político-administrativa, e não político-constitucional, mostrando-se concorde, com essa ressalva, com o precedente Collor.

Aliás, conforme referido, não há dúvidas de que os ilícitos de responsabilidade reclamam aproximação entre teoria do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador.

Ante o exposto, ressalta-se a responsabilidade das Casas do Congresso na condução do procedimento de *impeachment* e no julgamento do Presidente da República, em máxima válida para toda e qualquer atividade jurisdicional: "*they must show that they understand what rights are, and they must not cheat on the full implications of the doctrine. The Government will not re-establish respect for law without giving the law some claim to respect. It cannot do that if it neglects the one feature that distinguishes law from ordered brutality. If the Government does not take rights seriously, then it does not take law seriously either*"⁷².

Com essas considerações, que entendemos indubitáveis frente aos fundamentos apresentados e ao precedente congressional, demonstrando-se a natureza político-constitucional dos crimes de responsabilidade e o caráter jurídico-político do procedimento de *impeachment*, damos por encerrado o presente tópico, passando com isso à abordagem de matéria igualmente relevante, qual seja, o alcance do controle do procedimento de *impeachment* do Presidente da República pelo Poder Judiciário.

2 ALCANCE DO CONTROLE DO PROCEDIMENTO DE IMPEACHMENT DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA PELO PODER JUDICIÁRIO

A tarefa de delimitar a sindicabilidade do procedimento de *impeachment* pelo Poder Judiciário resta em muito facilitada com o desenvolvimento do tópico precedente, no qual apontamos a natureza político-jurídica desse procedimento. É que, se (i) o objetivo do processo de *impeachment* é político, (ii) sua institucionalização é constitucional e legal, e (iii) seu processamento é jurídico, deve se submeter aos parâmetros constitucionalmente definidos e legalmente fixados⁷³, incidindo sobre si princípios de direito constitucional e de direito processual, em conjunto com regras jurídicas previamente estabelecidas⁷⁴.

⁷² DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978, p. 205.

⁷³ ROCHA, *op. cit.*, p. 156.

⁷⁴ MIRANDA, *op. cit.* p. 129.

Anteriormente, tivemos a oportunidade de visitar a doutrina de João Barbalho sobre a Constituição de 1891, pugnando que "*o presidente denunciado deverá ser processado, absolvido ou condenado, não absque lege e por meras considerações de ordem política, quaesquer que sejam, mas com procedimento de caracter judiciario, mediante as investigações e provas admittidas em direito, e julgado secundum acta et probata*"⁷⁵, posicionamento referendado por Castro Nunes⁷⁶, o que demonstra, mais uma vez, não ser novidade o caráter político-jurídico do procedimento de *impeachment*.

Paulo Brossard, autor da mais completa monografia sobre o tema no Brasil, narra que a jurisprudência e a doutrina brasileiras foram historicamente infensas a esse entendimento, razão pela qual o jurista chega mesmo a afirmar que "*a Constituição, implícita e explicitamente, repele a possibilidade da interferência do Poder Judiciário em assuntos de 'impeachment', seja por via de recurso, seja por via de revisão. 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 seu processamento*"⁷⁷.

Apesar da assertiva clara, a realidade é mais complexa do que aparenta. O próprio Brossard dá conta das divergências havidas, nesse tocante, em mais de um julgado do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais de justiça locais ao longo da história republicana⁷⁸, o que não o impede de concluir que:

Bem apreciada a natureza do "impeachment", apurado que êle é medida política aplicada a um problema político, - embora através de aparatoso 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 do tribunais [sic] em tais processos, equivaleria a tratar nuclearmente o sistema em razão do qual foram distribuídos os poderes pela Constituição; reservada que fôsse, ao Judiciário, dêsse modo, a palavra derradeira acêrca 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.⁷⁹

Em virtude de leitura inadequada de sua obra, a partir de passagens como as transcritas, considera-se Brossard um dos maiores defensores da insindicabilidade absoluta dos atos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no âmbito de procedimento de

⁷⁵ BARBALHO, *op. cit.*, p. 218.

⁷⁶ "O caráter político do juízo de impeachment não lhe tira o traço de jurisdição. Supõe a prática de um crime funcional, acusação e defesa, debate contraditório e julgamento". NUNES, *op. cit.*, 1943, p. 40.

⁷⁷ BROSSARD, *op. cit.*, p. 154.

⁷⁸ Para acesso ao histórico completo, vide *Ibid.*, p. 155-163.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 155-163.

impeachment. Tal erro interpretativo é comum, e só pode advir de desatenção quanto a importantes trechos da monografia mencionada, caso do que segue:

Iniciar ou não iniciar o processo; entender que tal fato constitui crime de responsabilidade; decretar a acusação; apreciar provas; condenar a autoridade; inabilitá-la por um ou cinco anos, são questões confiadas ao inteiro, exclusivo e derradeiro juízo do Congresso, são questões que escapam a toda e qualquer fiscalização judicial [enquanto relacionadas ao mérito do *impeachment*]. No trato desses problemas as casas do Congresso, cada uma a seu tempo, podem errar ou injustiçar, sem apêlo a outro Poder. É o que se verifica, aliás, em todo julgamento que corre em uma só instância.

Não quer isto dizer que o Congresso tenha o direito de ser arbitrário. Uma infração patente a uma cláusula constitucional poderia constituir caso judicial; esta proposição não invalida, porém, o princípio segundo o qual são irreprocháveis as decisões congressuais em matéria de "impeachment" e a exceção há de ser construída em harmonia com o sistema da Constituição.

Assim, o Senado não pode destituir o Presidente da República sem que a sua jurisdição seja provocada pela acusação da Câmara. A Câmara não pode substituir-se ao Senado no julgamento e na demissão do Presidente da República. Nem o Senado pode fazê-lo senão pelo voto de dois terços de seus integrantes [todos requisitos formais, e não de mérito, do *impeachment*]. Verdade é que, quando as fráguas da luta empurram o processo de responsabilidade para esses desvios, é difícil que tais questões possam ser resolvidas em termos forenses; mas **negar ao Judiciário o conhecimento de mandado de segurança em tais casos, seria levar longe demais as conseqüências do princípio**, certo, de que não só o Judiciário, mas os outros Podêres, não interferem em questões relativas a "impeachment".

Quando o Senado, além da pena política, cominada na Constituição para os crimes de responsabilidade, aditasse a pena de prisão, o Judiciário não recusaria, à pessoa recolhida ao cárcere ou na iminência de o ser, a custódia do habeas-corpus.

Da mesma forma, passados cinco anos da condenação, a Justiça Eleitoral não teria como recusar registro à candidatura de ex-Presidente da República destituído pelo Senado e por êste para sempre inabilitado ao exercício de função pública, uma vez que a Constituição fixa em cinco anos o prazo máximo de inabilitação [hoje oito anos].

Instaurado que fôsse processo contra pessoas que não estejam sujeitas à jurisdição do Senado, como se lhes recusar o amparo judicial, na medida em que pudesse interessá-las a proteção da justiça?

Nesta matéria, sobremodo difícil será traçar extremos entre as atribuições de dois Podêres, cujas lindes chegam a confundir-se numa indecisa faixa de penumbra, no seio da qual porfiam princípios antagônicos; os tribunais devem proceder com particular recato, e **somente contração a preceito constitucional pode autorizar, em apertados limites, a interferência judicial, sem jamais penetrar no mérito do processo ou torná-lo ineficaz**; é semelhante o que ocorre em matéria de elaboração legislativa, em que só a ofensa a norma constitucional enseja ao Poder Judiciário apreciar o que se passa no recesso do Poder Legislativo, em assunto de competência dêste, **enquanto as demais claudicações possíveis constituem matéria considerada "interna corporis", insuscetível de apreciação judicial.**⁸⁰

Dos excertos colacionados, depreende-se que mesmo para Brossard há situações nas quais, quando provocado, o Judiciário deverá intervir no procedimento de *impeachment*, isto é, quando houver infração patente a uma cláusula constitucional, "*sem jamais se*

⁸⁰ *Ibid.*, p. 187-189. Grifos nossos.

adentrar no mérito do processo ou torná-lo ineficaz". Não está sozinho nessa posição.

Em obra clássica do direito pátrio, detendo-se sobre o problema da sindicabilidade dos casos políticos pelo Poder Judiciário, Ruy Barbosa não teve dificuldades em traçar a linha diretriz das hipóteses nos quais esse controle é possível:

De um lado estão os grandes poderes do Estado, com as suas atribuições determinadas em textos formaes. Do outro, os direitos do individuo, com as suas garantias expressas em disposições taxativas. Em meio a uma e outra parte, a Constituição, interpretada pela justiça, para evitar entre os direitos e os poderes as collisões possíveis. Quando, portanto, o poder exercido não cabe no texto invocado, quando o interesse ferido por esse poder se apoia num direito prescripto, a oportunidade da intervenção judiciaria é incontestável [questão formal]. O assumpto será então judicial. Quando não, será politico. Versa a questão sobre a existencia constitucional de uma faculdade, administrativa, ou legislativa? A solução, nessa hypothese, está indicada pela enumeração constitucional das faculdades consignadas a cada ramo do governo [questão formal]. A materia é judicial. Versa ella sobre a extensão desse poder relativamente aos direitos individuaes? O confronto entre a clausula, que confere o poder, e a clausula, que estabelece a garantia, determina, por intuição, ou interpretação, o pensamento constitucional [questão formal e material]. O assumpto ainda é judiciario. Versa, enfim, sobre a maneira de exercitar esse poder, sua conveniencia, sua oportunidade [questão material]? Neste caso a questão é politica; porque seus elementos de apreciação pertencem *intrinsecamente* á funcção conferida, e a ingerencia de outro poder a annullaria *intrinsecamente*.⁸¹

Mais à frente, Ruy Barbosa assim expõe o seu pensamento:

Actos *políticos* do Congresso, ou do executivo, na accepção em que esse qualificativo traduz excepção á competencia da justiça, consideram-se aquelles, a respeito dos quaes a lei confiou a materia á discreção prudencial do poder, e o *exercício della não lesa direitos constitucionaes do individuo*.

Em prejuizo destes o direito constitucional não permite arbitrio a nenhum dos poderes.

Si o acto não é daquelles, que a Constituição deixou á discreção da auctoridade, ou si, *ainda que o seja*, contravém ás garantias individuaes, o character politico da funcção não esbulha do recurso reparador as pessoas agravadas.

Necessario é, em terceiro lugar, que o facto, contra que se reclama, caiba realmente na funcção, sob cuja auctoridade se acoberta; porque esta pode ser apenas um sophisma, para dissimular o uso de poderes differentes e prohibidos.⁸²

De igual forma, debruçando-se sobre a questão da sindicabilidade das "questões políticas" pelo Poder Judiciário, Castro Nunes resolveu-a ao enfatizar que "*a discricção cessa onde começa o direito individual, pôsto em equação legal*"⁸³. Citando Countryman, explica

⁸¹ BARBOSA, *op. cit.*, p. 131-132.

⁸² *Ibid.*, p. 148-149.

⁸³ "*As medidas políticas são discricionárias apenas no sentido de que pertencem à discricção do Congresso ou do Govérno os aspectos da sua conveniência ou oportunidade, a apreciação das circunstâncias que possam autorizá-las, a escolha dos meios, etc. [...] Mas, dizendo isso, não se diz, nem se poderia dizer, que a discricção legislativa ou administrativa pode exercitar-se fora dos limites constitucionais ou legais, ultrapassar as raias que condicionam o exercício legítimo do poder. Basta assentar êsse principio para se ver, desde logo, que a discricção só existe dentro dos limites objetivos, legais - e que, ultrapassados estes, começa a esfera jurisdicional. Na verdade, os tribunais não se envolvem, não examinam, não podem sentenciar nem apreciar, na*

que "o critério diferencial não reside na natureza política do ato [...] mas na possibilidade de ser enquadrado, concludentemente, na Constituição o direito individual que se diz violado"⁸⁴.

Nesse contexto, ensina Castro Nunes que a discricção do poder público cessa "desde que lhe falte competência para praticar o ato ou, sendo competente, exceda as condições postas pela lei ou pelos regulamentos ao exercício da função. As condições de cada caso poderão determinar uma extensão maior ou menor da sindicância judicial, sobretudo nas hipóteses de excesso de poder"⁸⁵.

Definindo-se o poder discricionário "pela conveniência ou oportunidade da medida"⁸⁶, alerta "que no exame da legalidade do ato o juiz se atém à inobservância ou transgressão da lei. São os limites formais do poder discricionário"⁸⁷, cuja afronta pode se dar tanto pela inaplicação da lei, como por meio de sua "errônea, viciosa ou fraudulenta aplicação"⁸⁸.

Com o intuito de observar os limites formais do poder discricionário, é necessário que os poderes públicos atentem para a conveniência da medida, que "se define pela conveniência pública, pelos fins de interesse público a que tenha obedecido o ato administrativo. Se patente a oposição entre a finalidade objetivada em concreto e a finalidade legal, indevida terá sido a aplicação da lei e, portanto, ilegal o ato"⁸⁹.

Dessa maneira, as lições de Ruy Barbosa e de Castro Nunes podem ser sintetizadas na máxima de que "a violação de garantias individuais, perpetrada á sombra de funções políticas, não é imune á acção dos tribunais. A estes compete sempre verificar si a atribuição política, invocada pelo excepcionante, abrange em seus limites a faculdade exercida"⁹⁰.

Os ensinamentos de Ruy Barbosa e de Castro Nunes entraram para a história, permanecendo desde então no espírito e prática dos tribunais, de modo que a partir da

fundamentação das suas decisões, as medidas de carácter legislativo ou executivo, políticas ou não, de carácter administrativo ou policial, sob aspecto outro que não seja o da legitimidade do ato, no seu assento constitucional ou legal. Mas, nessa esfera restrita o poder dos tribunais não comporta, em regra, restrição fundada na natureza da medida". NUNES, op. cit., 1943, p. 606-607. A redação é repetida em Id., Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público. 8. ed. atual. por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 161.

⁸⁴ NUNES, *op. cit.*, 1943, p. 607.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 613.

⁸⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁸⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁸⁸ *Ibid.*, p. 614.

⁸⁹ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁹⁰ BARBOSA, *op. cit.*, p. 149.

Constituição da República de 1946 perdeu força em nosso direito "a *figura dos atos exclusivamente políticos. Já então, nascia o conceito da supremacia da Constituição e conseqüente o amplo e abrangente domínio do Judicial Control, como da juridicidade da ação política*"⁹¹.

Todavia, conforme já reconheciam os autores citados, se o ato (i) é daqueles que a Constituição deixou à discricção da autoridade; (ii) não contravém às garantias individuais; e (iii) se o fato contra o qual se reclama cabia à autoridade sob a qual se acoberta, não há de se falar em sindicabilidade do ato pelo Poder Judiciário⁹². Ocorre que em matérias de conveniência e oportunidade, quando competente o órgão para o juízo, e quando os elementos de apreciação pertencem intrinsecamente à função conferida, "a *ingerencia de outro poder a annullaria intrinsecamente*"⁹³.

Enquadra-se aí o juízo de mérito do Senado Federal pela instauração ou não do processo - ao verificar a existência ou não de justa causa -, pela pronúncia ou não do demandado, e pela condenação ou não do acusado da prática de crimes de responsabilidade, soberano que é na valoração de fatos e provas em matéria de *impeachment*, "na concretização dos conceitos indeterminados da definição legal típica dos crimes de responsabilidade", conforme voto do Ministro Sepúlveda Pertence no Mandado de Segurança nº 21.564, no ano de 1992⁹⁴.

Em trabalho publicado no ano de 1998, o hoje Ministro Luís Roberto Barroso acompanhou esse entendimento, *in verbis*:

É inegável que o processo de *impeachment* tem uma dimensão política, tanto pela natureza dos interesses em jogo e das pessoas envolvidas, como, notadamente, por duas circunstâncias: a) não podem os órgãos do Poder Judiciário rever o mérito da decisão proferida pela Casa Legislativa; b) a decisão não deve reverência aos rigores de objetividade e motivação que se impõem aos pronunciamentos judiciais (CF, art. 93, IX).

Nada obstante, a despeito de posições minoritárias dissonantes, afirmou-se, com a chancela da jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, a tese de cabimento de controle judicial dos atos praticados no processo por crime de responsabilidade perante órgão legislativo. Por evidente, como assinalado, não caberá a revisão de mérito, mas, sim, se a competência constitucional foi exercida nos seus legítimos limites e se não ocorreu violação a direitos subjetivos.⁹⁵

⁹¹ VIEIRA, *op. cit.*, p. 406.

⁹² BARBOSA, *op. cit.*, p. 149.

⁹³ *Ibid.*, p. 132.

⁹⁴ STF, MS 21564, Rel. Min. Octavio Gallotti, Rel. p/ Acórdão Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 EMENT VOL-01714-02 PP-00164 RTJ VOL-00169-01 PP-00080.

⁹⁵ BARROSO, *op. cit.*, p. 163-164.

Nesse exato sentido, lançamos em nossa obra importante alerta:

Os parâmetros da responsabilidade política são extremamente flexíveis, dinâmicos, dúcteis, perpassando aspectos que transcendem a esfera jurídica, para adentrar o campo emocional, subjetivo, político propriamente dito. Os tipos sancionadores se concretizam em cláusulas gerais e conceitos ou termos juridicamente indeterminados com uma enorme frequência e intensidade [...].⁹⁶

[...] ao Judiciário não cabe apurar responsabilidades puramente políticas, nem inviabilizá-las. Tampouco pode o Judiciário servir de pretexto para que tais responsabilidades se esvaziem e se transformem em ramificações da responsabilidade judicial. A hermenêutica judicial há de levar em linha de consideração aquelas regras internas de órgãos tipicamente políticos, v.g., Casas Legislativas, onde existe um processo devido para juízos políticos de cassação de mandatos eletivos. As regras internas não podem merecer interpretação desgarrada do universo político, como se fosse possível edificar um devido processo legal pautado por estrita juridicidade, tratando-se de sumários juízos políticos de responsabilidades. Quer-se dizer que tais regras, normalmente regimentais, não podem ser simplesmente desprezadas, mas isto não significa que possam surtir efeitos de engessamento do processo político de apuração de responsabilidades. Normalmente, as normas regimentais constituem balizamentos fundamentais, idôneos, mas altamente flexíveis aos atores do processo político punitivo. [...]

A opinião pública, os fatores emocionais ou puramente políticos podem ser levados em conta. Assim, serão estabelecidas estratégias de acusação e defesa sobre a base dessa realidade. As provas e os indícios devem ser tidos em conta, no âmbito político, de forma muito peculiar, dependendo, sempre, da repercussão do caso nos meios de comunicação social e da legitimidade do exercício dos poderes punitivos.⁹⁷

Filiado a essa linha, o Desembargador Federal Thompson Flores Lenz dedicou artigo doutrinário a "*estabelecer os limites entre a natureza política do impeachment e a possibilidade de o Judiciário apreciar incidentes originados do processo por crime de responsabilidade*"⁹⁸. Não foram outras as suas conclusões, senão de que:

[...] o Poder Judiciário, em se tratando de *impeachment*, poderá, quando provocado, apreciar qualquer lesão a direito individual (art. 5.º, XXXV, da CF), com fundamento na inobservância do texto constitucional, ou de violação do procedimento estabelecido na lei especial que disciplina o processo por crimes de responsabilidade, sem, contudo, deliberar sobre a ponderação dos fatos, a valoração das provas, ou seja, sobre o mérito do processo de *impeachment*, que são questões *interna corporis* do Poder Legislativo.⁹⁹

Como se percebe da narrativa apresentada, não há novidade na assertiva, fruto de acertada posição doutrinária e jurisprudencial, construída e consolidada ao longo do contínuo desenvolvimento das tradições republicanas brasileiras. Sob a Constituição de 1988, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal caminha em idêntica direção.

⁹⁶ MEDINA OSÓRIO, *op. cit.*, 2007, p. 105.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 106-107.

⁹⁸ FLORES LENZ, Carlos Eduardo Thompson. A intervenção do Judiciário no processo de *impeachment*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional**: organização dos poderes da República. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 610.

⁹⁹ *Ibid.*, p. 613.

É o que se constata do paradigmático julgamento do Mandado de Segurança nº 20.941, ocorrido no ano de 1990, de relatoria do Ministro Aldir Passarinho - relator para acórdão o Ministro Sepúlveda Pertence -, envolvendo tentativa de *impeachment* do então Presidente José Sarney:

[...] 2. Preliminar de falta de jurisdição do Poder Judiciário para conhecer do pedido: rejeição, por maioria de votos, sob o fundamento de que, embora a autorização prévia para a sua instauração e a decisão final sejam medidas de natureza predominantemente política - cujo mérito é insusceptível de controle judicial - a esse cabe submeter a regularidade do processo de "impeachment", sempre que, no desenvolvimento dele, se alegue violação ou ameaça ao direito das partes; votos vencidos, no sentido da exclusividade, no processo de "impeachment", da jurisdição constitucional das Casas do Congresso Nacional. [...] ¹⁰⁰

Esse posicionamento foi reiterado em diversas decisões da Corte Suprema, dentre as quais está o julgamento do Mandado de Segurança nº 21.623, no ano de 1992, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, envolvendo o procedimento de *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Mello:

[...] A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento. C.F., art. 85, par. único. Essas normas estão na Lei n. 1.079, de 1.950, que foi recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF). IV. - o "impeachment" e o "due process of law": a aplicabilidade deste no processo de "impeachment", observadas as disposições específicas inscritas na Constituição e na lei e a natureza do processo, ou o cunho político do Juízo. C.F., art. 85, parag. único. Lei n. 1.079, de 1950, recepcionada, em grande parte, pela CF/88 (MS n. 21.564-DF). [...] ¹⁰¹

Também no tocante ao procedimento de *impeachment* do Presidente Fernando Collor, o Supremo Tribunal Federal julgou o Mandado de Segurança nº 21.689, de relatoria do Ministro Carlos Velloso, assentando: "*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*". ¹⁰²

Ainda, em decisão do plenário, o Tribunal Supremo decidiu que "*não cabe, no âmbito do mandado de segurança, também discutir deliberação, interna corporis, da Casa Legislativa. Escapa ao controle do Judiciário, no que concerne a seu mérito, juízo sobre*

¹⁰⁰ STF, MS 20941, Rel. Min. Aldir Passarinho, Rel. p/ Acórdão Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j. 09/02/1990, DJ 31-08-1992 PP-13582 EMENT VOL-01673-01 PP-00022 RTJ VOL-00142-01 PP-00088.

¹⁰¹ STF, MS 21623, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 17/12/1992, DJ 28-05-1993 PP-10383 EMENT VOL-01705-02 PP-00202 RTJ VOL-00167-02 PP-00414.

¹⁰² STF, MS 21689, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 16/12/1993, DJ 07-04-1995 PP-08871 EMENT VOL-01782-02 PP-00193 RTJ VOL-00167-03 PP-00792.

fatos que se reserva, privativamente, à Casa do Congresso Nacional formulá-lo"¹⁰³.

Em voto proferido no âmbito de decisão monocrática, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 24.458, o relator, Ministro Celso de Mello, manifestou-se pela possibilidade de controle dos atos das Casas do Congresso Nacional em casos de alegada violação ao devido processo legal¹⁰⁴.

Em julgados mais recentes, o Supremo Tribunal Federal manteve a referida posição, como no caso do Mandado de Segurança nº 30.672, no ano de 2011, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, onde se fez constar, também, a insindicabilidade do juízo de mérito do Poder Legislativo em procedimentos de *impeachment*:

O direito a ser amparado nesta via mandamental, *in casu*, refere-se à observância do regular processamento legal da denúncia por crime de responsabilidade apresentada à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal. Já no que se refere ao exame da conveniência de seu prosseguimento, o juízo é eminentemente de caráter político, não cabendo ao Judiciário substituir-se ao Legislativo na análise que envolva o mérito dessas denúncias. Valho-me mais uma vez, por oportuno, de trecho do voto proferido Min. Carlos Velloso no MS 23.885/DF: "(...) também já restou decidido por essa Colenda Corte que o mérito dessa decisão de recebimento ou não da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados não pode ser submetido ao controle do Poder Judiciário, na medida em que tal decisão possui natureza predominantemente política. (...) Nota-se, pois, que o 'impeachment' é um processo estranho ao Poder Judiciário, que começa e termina no âmbito parlamentar, por expressa disposição constitucional".¹⁰⁵

O entendimento de que "*no que se refere ao exame da conveniência de seu prosseguimento, o juízo é eminentemente de caráter político, não cabendo ao Judiciário substituir-se ao Legislativo na análise que envolva o mérito dessas denúncias*", foi referendado pelo plenário da Suprema Corte¹⁰⁶.

Vale lembrar que no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, após seu voto no dia 16 de dezembro de 2015, o relator originário, em matéria incontroversa no julgamento, apresentou proposta de ementa que dispôs:

1. O *impeachment* integra, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil

¹⁰³ STF, MS 23388, Rel. Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, j. 25/11/1999, DJ 20-04-2001 PP-00105 EMENT VOL-02027-03 PP-00610.

¹⁰⁴ STF, MS 24458 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 18/02/2003, publicado em DJ 21/02/2003 PP-00058.

¹⁰⁵ STF, MS 30672, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 30/06/2011, DJe-147 DIVULG 01/08/2011 PUBLIC 02/08/2011. O trecho de voto citado na decisão provém do MS 23885, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 28/08/2002, DJ 20-09-2002 PP-00089 EMENT VOL-02083-02 PP-00343.

¹⁰⁶ "[...] III – O direito a ser amparado pela via mandamental diz respeito à observância do regular processamento legal da denúncia. IV – Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias. [...]" STF, MS 30672 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 15/09/2011, DJe-200 DIVULG 17-10-2011 PUBLIC 18-10-2011 RTJ VOL-00224-01 PP-00205 RT v. 101, n. 919, 2012, p. 651-665.

de 1988 e da Lei 1.079/1950, o rol de procedimentos presentes no Estado Democrático de Direito, configurando-se em processo de índole dúplice, de natureza jurídico-política para o fim de examinar a imputação e definir a ocorrência ou não de crime de responsabilidade por parte de Presidente da República, devendo o Supremo Tribunal Federal assegurar a realização plena do procedimento nos estritos termos da lei e da Constituição.

2. 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 tisdado pelo Supremo Tribunal Federal, que não deve adentrar no mérito da deliberação parlamentar.

3. 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).

4. Sendo a lei existente sobre a matéria anterior à Constituição de 1988, e não tendo havido pelo Parlamento edição de lei específica para o respectivo regramento, em termos procedimentais e formais pode o Poder Judiciário à luz de filtragem constitucional examinar a legislação pretérita iluminada por preceitos fundamentais previstos no Texto Constitucional e na Convenção Americana de Direitos Humanos, em sede de Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental, a teor do inciso I, do parágrafo único, do artigo 1º. da Lei 9.882/1999.

5. A atuação judicial pode, assim, adequar, em tais limites e naqueles definidos pelos pedidos na presente ADPF, o procedimento quando necessário à observância de regras e preceitos constitucionais.¹⁰⁷

Por todo o exposto, pode-se concluir com segurança que a melhor doutrina, em conjunto com jurisprudência mansa do Supremo Tribunal Federal, consolidou entendimento de que os atos praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal no âmbito de procedimento de *impeachment* são, sim, sindicáveis pelo Poder Judiciário, desde que se alegue violação a direitos e garantias procedimentais e formais assegurados pela Constituição da República e lei especial vigentes.

Em procedimento de *impeachment* do Presidente da República, cumpre ao Tribunal Supremo assegurar o regular processamento da denúncia, através da fiel observância ao devido processo legal e às regras de competência que o consubstanciam no caso, resguardando-se com isso direitos e garantias individuais, bem como a própria autoridade das decisões do Congresso Nacional.

Contudo, o Judiciário não pode se imiscuir no mérito da deliberação parlamentar pela instauração ou não do processo - quanto à existência ou não de justa causa -, pela pronúncia ou não do demandado, e pela condenação ou não do acusado da prática de crimes de responsabilidade, pois no procedimento de *impeachment* o conteúdo do juízo de mérito, em qualquer fase, é imune à intervenção do Poder Judiciário. Em suma, as Casas do

¹⁰⁷ STF, ADPF 378 MC, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 17/12/2015, DJe DIVULG 07/03/2016 PUBLIC 08/03/2016.

Congresso Nacional são soberanas na valoração de fatos e provas em matéria de *impeachment*, na concretização dos conceitos indeterminados da definição legal típica dos crimes de responsabilidade.

E, por uma razão muito evidente, o mérito do julgamento é impossível de ser controlado pelo Judiciário: os votos dos Parlamentares não precisam ser fundamentados e obedecem apenas às suas consciências. Logo, o Judiciário jamais saberá os reais motivos norteadores do voto de cada julgador. Daí que o mérito – a razão de ser do próprio julgamento- é totalmente insuscetível de qualquer espécie de controle jurisdicional “a posteriori”. No entanto, esses votos estão, e devem estar, expostos ao controle político pela opinião pública, no meio social.

3 REQUISITOS PARA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE *IMPEACHMENT* EM FACE DE DILMA VANA ROUSSEFF - ANÁLISE DA DENÚNCIA OFERTADA POR HÉLIO PEREIRA BICUDO, MIGUEL REALE JUNIOR E JANAÍNA CONCEIÇÃO PASCHOAL

Cumprir verificar em que critérios a Comissão Especial e o Plenário da Câmara dos Deputados deveriam se nortear para a autorização, ou não, da instauração de processo de *impeachment* pelo Senado Federal, frente (i) ao conteúdo da denúncia, (ii) ao teor da decisão de recebimento da Presidência da Câmara, e (iii) ao precedente "Fernando Collor de Mello". Tais balizas poderiam ser aproveitadas, igualmente, para eventual análise pelo Senado Federal quanto à necessidade ou não de instauração do processo referido, acaso lhe fosse permitido o exercício dessa missão. Começamos pelo estudo da peça de acusação.

No dia 21 de outubro de 2015, deputados da oposição entregaram ao Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, Denúncia por Crimes de Responsabilidade ensejadora do procedimento de *impeachment* em curso. Elaborada pelos juristas Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Junio, e pela advogada Janaína Conceição Paschoal, aos quais se somou o advogado Flávio Henrique Costa Pereira, a denúncia consiste em aprimoramento de peças apresentadas anteriormente à Câmara Baixa pelos próprios subscritores¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Nesse sentido, consta na peça que "a presente denúncia congrega a ofertada em 1º de setembro do ano corrente e seus aditamentos", desistindo-se, por isso, dos pedidos anteriores. Ainda, registra-se na denúncia que "embora os denunciadores já tenham ofertado anterior pedido de *Impeachment* contra a denunciada, inclusive aditando-o, é certo que os fatos que se sucederam, após aquela oportunidade, exigem nova denúncia para que se possa consolidar, com ainda maior clareza, os crimes praticados por Dilma Rousseff, com destaque para a

Com fundamento nos arts. 51, I, 52, parágrafo único, 84, II, 85, V, VI e VII, e 167, V, da Constituição da República; nos arts. 4º, V, VI e VII, 9º, números 3 e 7, 10, números 4, 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50; no art. 218 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; art. 4º, da LOA/2014; art. 4º, da LOA/2015; e nos arts. 8º, parágrafo único, 9º, 29, III, 32, §1º, I, 36, *caput*, e 38, *caput*, e inciso IV, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal, os signatários requereram a decretação da perda do cargo pela Presidente, além de sua inabilitação para exercer função pública por oito anos.

Em apertada síntese, a denúncia derradeira trata, primeiramente, de conjunto de fatos que apontariam para a prática de crime de responsabilidade por atentado à probidade na administração, isto é:

- (i) das crises econômica, política e moral pelas quais passa o Brasil;
- (ii) da reabertura do julgamento das contas da Presidente pelo Tribunal Superior Eleitoral, mais em específico por meio da Ação de Impugnação de Mandato Eletivo nº 761 (7-61.2015.6.00.000);
- (iii) da Ação Penal Originária nº 470 - caso "mensalão" -, julgada pelo Supremo Tribunal Federal - STF - ao longo dos anos de 2012 e 2013, por meio da qual *"restaram expostos os planos de perpetuação no poder por parte do Partido Político ao qual a Presidente da República é filiada"*;
- (iv) da corrupção envolvendo a Petrobras, apurada pela "Operação Lava Jato" e revelada com a compra da Refinaria de Pasadena, época em que a denunciada era Presidente do Conselho de Administração da Petrobras;
- (v) de depoimentos prestados por Paulo Roberto Costa e Alberto Youssef, dando conta do esquema de corrupção envolvendo o desvio de verbas da Petrobras e do conhecimento e conivência da Presidente em relação aos ilícitos que vinham sendo praticados por agentes públicos em prejuízo da referida sociedade;
- (vi) do Partido dos Trabalhadores e de Luís Inácio Lula da Silva, relacionando-os com as empreiteiras investigadas na "Operação Lava Jato" e afirmando-se que Lula nunca saiu do poder, sendo indissociável à Presidente Dilma Rousseff;

- (vii) de remessas sigilosas de valores pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES - ao exterior do país, para a realização de obras por empreiteiras brasileiras envolvidas nos escândalos da Petrobras;
- (viii) do envolvimento da ex-ministra Erenice Guerra em caso de corrupção investigado na "Operação Zelotes";
- (ix) da relação suspeita de Dilma Rousseff com Graça Foster, Nestor Cerveró e Jorge Zelada, ao protegê-los contra as denúncias de envolvimento com corrupção na Petrobras; e
- (x) do fato da Presidente manter em cargos importantes pessoas sob suspeita, como Edinho Silva, Ministro de Comunicação Social, tesoureiro da campanha eleitoral da Presidente, apontado como receptor de quase R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).

No entendimento dos denunciante, o conjunto desses elementos indicaria o envolvimento da Presidente com os ilícitos apurados, seja a partir do conteúdo das investigações ou mesmo dos processos administrativos e judiciais delas oriundos, em violação ao art. 9º, números 3 e 7, da Lei nº 1.079/50¹⁰⁹. De acordo com a denúncia, Dilma Rousseff não tornou efetiva a responsabilidade de seus subordinados e procedeu de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo que exerce ao não afastar diversos agentes públicos próximos a ela acusados de atos de corrupção, o que permitiria a conclusão de que contribuía para o sucesso dos ilícitos, ainda que seu papel fosse o de se omitir, sendo conivente com a malversação de recursos públicos.

Contudo, de acordo com a denúncia, os crimes de responsabilidade da demandada não se limitariam àqueles atentatórios à probidade na administração, pois "*sérias lesões ao orçamento foram perpetradas, seja pela edição de decretos não numerados abrindo crédito suplementar, sem autorização do Congresso Nacional; seja pela prática das chamadas pedaladas fiscais, com inequívoca maquiagem das contas públicas*". Por isso, a denúncia trata ainda de crimes de responsabilidade por atentado (i) à lei orçamentária e (ii) à guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos, diante:

¹⁰⁹ "Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: [...] 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; [...] 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo." BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

- (i) de decisão do Tribunal de Contas da União que entendeu configuradas "pedaladas fiscais" pelo governo - Acórdão TCU nº 825/2015, nos autos do processo TC 021.643/2014-8 -, objeto da representação criminal apresentada por Miguel Reale Junior e partidos da oposição em 26 de maio de 2015¹¹⁰, indicando participação comissiva ou, no mínimo, omissiva da Presidente da República nos ilícitos, com malferimento aos arts. 10, números 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50¹¹¹, arts. 29, III, 32, §1º, I, 36, *caput*, e 38, *caput*, e inciso IV, "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹², e art. 84, II, da Constituição da República¹¹³;
- (ii) da edição de uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, de valores muito elevados, sem autorização do Congresso Nacional, comissiva e dolosamente, nos anos de 2014 e 2015,

¹¹⁰ A representação criminal é assinada por Miguel Reale Junior e membros do Partido Social Democracia Brasileira - PSDB -, Partido Popular Socialista - PPS -, Democratas - DEM - e Solidariedade - SD. Na representação em comento, Dilma Vana Rousseff é acusada dos crimes comuns capitulados nos arts. 359-A e 359-C do Código Penal, ambos contrários às finanças públicas; e no artigo 299 do mesmo Código, qual seja, o de falsidade ideológica, contra a fé pública. Tudo com violação aos arts. 36 e 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Para tanto, a representação criminal referida se lastreou em Relatório de Inspeção elaborado pela Secretaria Geral de Controle Externo do Tribunal de Contas da União e pela Secretaria de Controle Externo da Fazenda Nacional; em parecer de procurador do Ministério Público de Contas junto ao TCU, Júlio Marcelo de Oliveira; bem como no Acórdão TCU nº 825/2015, tudo relativamente a fatos ocorridos ao longo dos anos de 2013 e 2014, isto é, no mandato anterior de Dilma Rousseff, bem assim nos três primeiros meses do ano de 2015, ou seja, no mandato atual da Presidente.

¹¹¹ "Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; [...] Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...] 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;" BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

¹¹² "Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; [...] Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; [...] Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo. [...] Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes: [...] IV - estará proibida: [...] b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal." BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

¹¹³ "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;". BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.

assinados pela Presidente da República com conhecimento de que a meta de superávit primário prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias não estava sendo cumprida, e que não seria cumprida - pois apresentado projeto de lei para a alteração da meta do resultado primário -, em violação ao art. 10, números 4 e 6, da Lei nº 1.079/50¹¹⁴, art. 4º da LOA/2014¹¹⁵, art. 4º da LOA/2015¹¹⁶, arts. 8º, parágrafo único, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹⁷, e art. 167, V, da Constituição da República¹¹⁸.

Para elucidação do conteúdo do item "i", confira-se excerto do parecer de autoria do Deputado Jovair Arantes, apresentado à Comissão Especial formada para apreciação da denúncia na Câmara dos Deputados:

Ao supostamente autorizar ou deixar de promover o cancelamento de operação de crédito ilegal perante instituições financeiras públicas (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, FGTS), a Denunciada teria contrariado:

- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 10, itens 7, 8 e 9; art. 11, item 3;

- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 29, III; art. 32, § 1º, I; art. 36, caput e art. 38, caput, e inciso IV, b.

Entre as supostas irregularidades elencadas na petição inicial, com base no parecer da Procuradoria do Ministério Público junto ao TCU, parcialmente transcrito na pág. 23 da exordial, se destacam:

¹¹⁴ "Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 4) Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária. [...] 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;" BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.**

¹¹⁵ "Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares, para o atendimento de despesas: [...]". BRASIL. **Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014.**

¹¹⁶ "Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas: [...]" BRASIL. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.**

¹¹⁷ "Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias". BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

¹¹⁸ "Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;" BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**

a) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos da Caixa Econômica Federal para a realização de pagamentos de dispêndios de responsabilidade da União no âmbito do Programa Bolsa Família; do Seguro Desemprego e do Abono Salarial. Os saldos desses passivos eram, ao final de agosto de 2014, de: R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de R\$ 87 milhões para o Seguro Desemprego;

b) adiantamentos concedidos pelo FGTS ao Ministério das Cidades no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. O saldo desse passivo era de R\$ 7.666,3 milhões, ao final do mês de setembro de 2014 (TC 021.643/2014-8 - item 164);

c) a realização de operações ilegais de crédito pelos não repasses ao Banco do Brasil relativos à equalização de juros e taxas de safra agrícola. A dívida sob esta rubrica era de R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, segundo consta das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015; e

d) a realização de operações ilegais de crédito por meio da utilização de recursos do BNDES no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI). Em junho de 2014, o saldo dessa dívida seria de R\$ 19,6 bilhões.

Nesses casos, a União teria realizado operações de crédito ilegais, a partir do não repasse de recursos da conta do Tesouro para o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, o BNDES e o FGTS, **os quais teriam utilizado recursos próprios para o pagamento de diversos programas de responsabilidade do Governo Federal.**

Tais adiantamentos de recursos realizados por entidades do sistema financeiro constituiriam operação de crédito (na modalidade de mútuo ou operação assemelhada), nos termos do art. 29, III, da LRF, em desrespeito ao art. 36 da mesma Lei, que proíbe a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Ainda segundo os Denunciantes, especificamente em relação às supostas operações de crédito ilegais concernentes à equalização de juros do Plano Safra perante o Banco do Brasil, haveria prova das ditas "pedaladas fiscais" no ano de 2015, diante das demonstrações contábeis do Banco do Brasil do 1º Trimestre de 2015, em que consta a evolução dos valores devidos pelo Tesouro Nacional a tal instituição financeira em relação ao aludido Plano, que passaram de R\$ 10,9 bilhões, no 4º balanço trimestral de 2014, para R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, e R\$ 13,4 bilhões em junho de 2015.

Por sua vez, quanto ao teor do item "ii", bem resume o mesmo parecer:

Ao editar, nos anos de 2014 (entre 5 de novembro e 14 de dezembro) e de 2015 (entre 27 de julho e 20 de agosto), uma série de decretos sem número que resultaram na abertura de créditos suplementares, sem suporte na autorização do Congresso Nacional (art. 4º das Leis Orçamentárias Anuais de 2014 e 2015), porque já sabia da inexecutabilidade das metas de superávit estabelecidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2014 e 2015, a Denunciada teria violado:

- **CONSTITUIÇÃO FEDERAL:** art. 85, VI, e art. 167, V;

- **LEI Nº 1.079, DE 1950:** art. 10, itens 4 e 6 e art. 11, item 2;

- **LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 2000:** art. 8º, parágrafo único, e art. 9º.

EM RELAÇÃO AO ANO DE 2014

Houve a abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos não numerados (códigos 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063), incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário na

LDO então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei nº 12.952, de 2014 (Lei Orçamentária Anual para o ano de 2014).

Na época da edição desses Decretos não numerados (entre 5/11 e 14/12, de 2014), a meta fiscal aparentemente estava comprometida, o que poderia ser comprovado:

a) nos Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, os quais reconheceram a gravidade das finanças públicas da União e expuseram a tendência de maior frustração de receitas e de considerável aumento das despesas obrigatórias, com o conseqüente reconhecimento da necessidade de redução do superávit primário;

b) pelo envio de Projeto de Lei (PLN nº 36/2014) ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, em 11/11/2014, que pretendia a alteração da LDO-2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013) e que posteriormente foi convertido em lei (Lei nº 13.053, de 15 de dezembro de 2014). Segundo os Denunciantes, a propositura do PLN nº 36/2014 seria uma confissão de que a meta não estava e não seria cumprida.

A partir da aprovação da Lei nº 13.053, de 2014, a meta fiscal foi reduzida em até R\$ 67 bilhões, como se pode verificar da mensagem ao PLN nº 36/2014, que diz:

(...) 3. Neste sentido, a proposta encaminhada consiste em ampliar a possibilidade de redução do resultado primário no montante dos gastos relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Para isto propõe-se a alteração da Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências”, que estabelece no caput do art. 3º que a meta de superávit primário poderá ser reduzida em até R\$ 67.000.000.000,00 (sessenta e sete bilhões de reais), valores esses relativos às desonerações de tributos e ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, cujas programações serão identificadas no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 com identificador de Resultado Primário previsto na alínea “c” do inciso II do § 4º do art. 7º desta Lei. (Destacamos)

Para além da edição de Decretos não numerados, os Denunciantes alegam ainda as omissões da Denunciada na edição de decretos de contingenciamento ao longo do ano de 2014, notadamente após a edição dos supracitados Relatórios de Avaliação do 5º Bimestre e do 2º Quadrimestre de 2014, a fim de respeitar o art. 9º da LRF, anteriormente transcrito.

Diante do quadro financeiro apresentado ao longo do ano de 2014 em relação ao iminente descumprimento das metas de resultado primário, inclusive por arrecadação a menor em relação às receitas estimadas (como supostamente admitido no encaminhamento do PLN nº 36/2014), a Denunciada teria a obrigação legal de limitar os empenhos e a movimentação financeira.

EM RELAÇÃO AO ANO DE 2015

No ano de 2015, a Denunciada assinou quatro Decretos sem número em 27/07/2015, assim como dois Decretos sem número em 20/08/2015, todos eles indicando fontes de financiamento incompatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, em descumprimento ao caput do art. 4º da LOA, uma vez que a meta fiscal estaria comprometida no momento de sua edição. Os seis Decretos somados montam aproximadamente R\$ 95,9 bilhões, sendo R\$ 93,4 bilhões de anulação de dotações orçamentárias, R\$ 1,6 bilhão de superávit financeiro e R\$ 863,6 milhões de excesso de arrecadação.

Os exames do Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2015 e do PLN nº 5/2015 e respectiva Mensagem (encaminhados ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015) revelariam o reconhecimento por parte do Poder Executivo de que as metas estabelecidas na LDO-2015 (Lei nº 13.080/2015) não estavam sendo nem seriam cumpridas.

Ainda, o art. 4º da Lei nº 13.115/2015 (Lei Orçamentária Anual de 2015) é expresso em exigir que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário, tal como previsto no art. 4o da LOA/2014.

Segundo os Denunciantes, a apresentação do PLN nº 5/2015 significaria que a meta fiscal prevista para o ano de 2015 não seria atendida, tendo em vista que o seu objeto é, exatamente, reduzir as metas estabelecidas na LDO. A confissão se encontraria na Mensagem ao Congresso deste PLN nº 05/2015, que diz:

(...) 5. Nesse sentido, **propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida**, associada à adoção de medidas de natureza tributária e de novo contingenciamento de despesas que, uma vez implementadas, propiciarão os meios necessários à continuidade do ajuste fiscal em curso. [...] *(Destacamos)*

À semelhança de 2014, no ano de 2015, os Decretos não numerados acima referidos foram editados e publicados em um momento (entre 27/07/2015 e 20/08/2015) em que a meta não estava, nem seria cumprida, como se depreende do referido PLN. **Ocorre que, segundo os Denunciantes, enquanto pendente a aprovação do PLN nº 05/2015 pelo Legislativo (protocolado no Congresso Nacional em 22/07/2015, e aprovado somente em 02/12/2015), estando os limites de programação da despesa comprometidos, não poderiam os créditos ter sido abertos por decreto.**

No dia 2 de dezembro de 2015, a denúncia foi recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, exclusivamente quanto aos seguintes pontos:

Como anteriormente consignado, além dos requisitos formais estabelecidos na legislação, devidamente preenchidos na espécie, cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados, nessa fase de admissibilidade ou deliberação da denúncia, verificar a presença dos requisitos materiais para o seu recebimento.

Dentre esses requisitos materiais, estão o apontamento de uma ou mais condutas da DENUNCIADA tipificada(s) como crime de responsabilidade e a indicação da participação direta dela no(s) ato(s), em tese, praticado em desconformidade com as normas previstas na lei específica.

Nesse particular, entendo que a denúncia oferecida atende aos requisitos mínimos necessários, eis que indicou ao menos seis Decretos assinados pela DENUNCIADA no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a LDO e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional.

A edição desses Decretos não numerados, os quais supostamente abriram créditos suplementares em desacordo com a lei orçamentária, configura, em abstrato, os tipos penais previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079/50, cujas redações são as seguintes:

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

(...)

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

(...)

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 2000) (...)".

Importante destacar que os seis decretos apontados no quadro apostado na página 18 da denúncia foram assinados pela DENUNCIADA, o que significa dizer que há

indícios suficientes da sua **participação direta** nessa conduta que, em tese, importa em crime de responsabilidade.

O eventual crime de responsabilidade, como sustentam os DENUNCIANTES, pode ser configurado também pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952 de 2014 (Lei Orçamentária Anual LOA), que determinou que a abertura de créditos suplementares (ou adicionais) estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário (poupança) estabelecida.

Segundo esse dispositivo legal, "*fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2014*".

Também não ignoro ter o Poder Executivo enviado ao Congresso Nacional projeto de lei alterando a meta fiscal de 2015 (PLN nº 5/2015), porém, além de pendente de apreciação, mesmo se for aprovado, **não altera a realidade dos fatos**: até o presente momento, o Poder Executivo, comandado pela DENUNCIADA, administrou o orçamento de 2015 como se a situação fosse superavitária, quando o déficit estimado pode chegar a R\$ 100.000.000.000,00 (cem bilhões de reais).

Em outras palavras, o PLN nº 5/2015, ainda que aprovado, não retira a tipicidade hipotética da conduta da DENUNCIADA nesse particular, já que os créditos orçamentários eram irregulares à época em que os seis Decretos não numerados apontados pelos DENUNCIANTES foram por ela assinados.

São igualmente relevantes as demais questões que dizem respeito à lei orçamentária deste ano, especialmente a alegação da reiteração da prática das chamadas *pedaladas fiscais*, o que, também em tese, podem configurar crime de responsabilidade contra a lei orçamentária (art. 85, VI, CF).

Por tudo isso, **ciente da relevância de que esse ato significa**, considero que a denúncia preenche os requisitos mínimos para seu recebimento.

De fato, merece análise exauriente as alegações dos DENUNCIANTES quanto à abertura de crédito suplementar mesmo diante do cenário econômico daquele momento, quando já era sabido que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n. 13.080/2015, não seriam cumpridas, o que pode ensejar o cometimento de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária.

E também merece melhor aprofundamento as razões que levaram ao Governo a adotar essa prática das chamadas *pedaladas fiscais* também neste ano de 2015.

Há, portanto, **justa causa** a justificar o recebimento desta denúncia. E também **há indícios de autoria**, considerando a responsabilidade da Presidente da República pela lei orçamentária.

A DENUNCIADA terá oportunidade de se manifestar expressamente sobre todas as acusações, exercendo o direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório.

Não há dúvida de que o recebimento da denúncia pode acarretar graves danos institucionais. Mas, é igualmente certo também que as instituições brasileiras são sólidas e estão preparadas para esse julgamento.

É importante registrar que, neste juízo prévio de admissibilidade, não se examina a procedência ou não da denúncia, mas sim a existência de requisitos mínimos, formais e materiais e indícios de materialidade e autoria. Não há qualquer condenação prévia.

Como dito, a DENUNCIADA, em observância aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, terá oportunidade para esclarecer e afastar as questões postas pelos DENUNCIANTES.

Assim, **recebo a denúncia** e determino sua leitura no expediente da sessão seguinte à publicação desta decisão com consequente remessa à Comissão

Especial a que aludem os artigos 19 da Lei nº 1.079/50 e 218, § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Da decisão cabia recurso ao plenário da Câmara dos Deputados. Não havendo insurgência, ou não atingido o quórum de maioria simples necessário ao provimento do apelo no plenário, a denúncia teve seguimento exclusivamente naquela parcela recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, excluindo-se atos praticados no mandato anterior da Presidente da República¹¹⁹.

Diante desse cenário, delimitada a parcela da denúncia efetivamente recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, a ser apreciada pela Câmara Baixa e, eventualmente, pela Câmara Alta, cumpre buscar subsídios no precedente Collor e na legislação regente para indicação dos requisitos necessários à instauração do processo de *impeachment* da Presidente Dilma Vana Rousseff, e para verificação de seu atendimento, ou não, no caso em análise.

De fato, o precedente do caso Collor é um importante paradigma.

Compulsemos, portanto, o conteúdo do parecer aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados por 32 votos a favor, 1 contra e 15 ausências, no dia 24 de setembro de 1992¹²⁰, e em plenário por 441 votos a favor, 38 contra, 1 abstenção, e 23 ausências, no dia 29 de setembro de 1992¹²¹, de autoria do então Deputado Federal Nelson Jobim¹²². Com a aprovação do parecer, que acolhia a denúncia e admitia a processabilidade da acusação, a Câmara dos Deputados autorizou o Senado Federal a instaurar processo de *impeachment* em face de Fernando Collor.

¹¹⁹ Sabe-se que posteriormente à decisão da Presidência da Câmara novos fatos vieram à tona, com suposto envolvimento do ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva nos ilícitos apurados pela "Operação Lava-Jato". Caso os denunciante encontrem elementos, daí decorrentes, aptos a indicar a participação da Presidente Dilma nesses ilícitos, poderão apresentar aditamento à denúncia, procedimento cabível em processos de *impeachment*, pois, como já vimos, aplicam-se a ele, subsidiariamente, as regras do Código de Processo Penal. Ressalte-se que tal como ocorre no âmbito penal, a denúncia só é recebida com a instauração do processo. Em casos de *impeachment* da Presidente de República, essa instauração ocorre após decisão tomada pelo plenário da Câmara dos Deputados, autorizando o Senado Federal a inaugurar o processo, e posteriormente a decisão do plenário da Câmara Alta, com a citação da denunciada. No âmbito penal, no qual as garantias de defesa são ainda mais robustas, permite-se o aditamento à denúncia em qualquer momento anterior à sentença, desde que se assegure a ampla defesa e o contraditório ao denunciado. Ora, se assim o é no processo penal, não se pode alegar a impossibilidade de aditamento à denúncia no procedimento de *impeachment*, tanto mais se realizado anteriormente à instauração do processo no Senado Federal, caso no qual seriam resguardados todos os direitos de defesa.

¹²⁰ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção II. Suplemento ao Diário do Senado Federal n. 163. 19 out. 1992. Sessão de 18 out. 1992, p. virtual 692.

¹²¹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 161. 30 set. 1992. Sessão de 29 set. 1992, p. 22120-22121.

¹²² A íntegra do parecer pode ser encontrada em BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21943-21954.

No parecer do relator da Comissão Especial, circunscreveu-se primeiramente o âmbito de competência da Câmara Baixa sob a Constituição de 1988, qual seja, proferir decisão para "*admitir, ou não, a acusação para o efeito de autorizar, ou não, a instauração do processo e do julgamento no Senado Federal*"¹²³. Delimitou-se, igualmente, que essa competência "*constitui-se na emissão de um juízo de admissibilidade, que se decompõe em dois subjuízos relativamente autônomos, mas com forte relação de subordinação*"¹²⁴:

[...] o primeiro, de natureza jurídica, diz com as condições para o recebimento da denúncia;

o segundo, de natureza política, diz com conveniência e a oportunidade da instauração do processo de impedimento.¹²⁵

Relativamente às condições jurídicas para o recebimento da denúncia, julgou-se necessário "*buscar seus delineamentos no sistema processual-penal*"¹²⁶, considerando que a Lei nº 1.079/50 erigiu o "*Código de Processo Penal, juntamente com os Regimentos Internos de ambas as Casas do Congresso, como subsidiários para a aplicação da Lei*"¹²⁷. Nesse sentido, de acordo com o art. 41 do Código de Processo Penal¹²⁸, apontaram-se como requisitos da peça:

- a) a exposição do fato criminoso com todas as suas circunstâncias;
- b) a classificação do crime;
- c) a qualificação do acusado ou esclarecimentos para a sua perfeita identificação; e
- d) o rol de testemunhas, se indispensável.¹²⁹

Discriminadas as condições jurídicas indispensáveis ao seguimento da denúncia, passou-se no parecer à análise da peça, para fins de verificação do preenchimento, ou não, dos quatro requisitos elencados.

Quanto à exposição do fato criminoso - item "a" -, entendeu-se, com base em doutrina e jurisprudência, que não há necessidade de minúcias, devendo a exposição se

¹²³ *Ibid.*, p. 21948.

¹²⁴ *Ibid.*, loc. cit.

¹²⁵ *Ibid.*, loc. cit.

¹²⁶ *Ibid.*, loc. cit.

¹²⁷ *Ibid.*, loc. cit.

¹²⁸ "Art. 41. A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas". BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

¹²⁹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21948.

limitar "ao necessário à configuração do crime e às demais circunstâncias que cicunvolveram o fato e que possam influir na sua caracterização"¹³⁰. Consignou-se ainda que "não é na denúncia, nem na queixa, que se devem fazer as demonstrações da responsabilidade do réu; deve reservar-se isso para a apreciação final da prova, quando se concretiza (ou não) o pedido de condenação"¹³¹.

Interessante, pois, observar, desde o paradigma Collor de Mello, como se mesclou direito penal e direito administrativo sancionador, e seus respectivos institutos, para compreensão da matéria. De um lado, aplicou-se por analogia um conjunto de institutos de direito processual penal. De outro, admitiu-se a funcionalidade e abertura de institutos próprios ao direito administrativo sancionador.

No tocante à classificação dos crimes - item "b" -, apontou-se que os artigos da Lei nº 1.079/50 continuam em vigor sob a Constituição de 1988, de modo que não se poderia falar em inexistência de previsão legal dos tipos. Em analogia com a classificação dos crimes exigida pelo art. 41 do Código de Processo Penal, registrou-se que "*nada mais é senão a indicação do dispositivo legal que descreve o fato criminoso*"¹³², devendo os fatos serem "*devidamente descritos e classificados, com a indicação das normas legais pertinentes*"¹³³.

Ainda a esse respeito, ressaltou-se ser "*irrelevante [...] que a classificação do crime esteja exata e certa. O perfeito enquadramento da espécie nas normas legais que sobre ela incidem é tarefa do magistrado: narra mihi factum, dabo tibi jus*"¹³⁴; que "*não impede o recebimento da denúncia ou queixa o não ajustamento do fato imputado [...] ao artigo da lei penal, em que se classifica o crime*"¹³⁵; e que "*o réu se defende da imputação de crime contida na denúncia, não do artigo de lei referido pela acusação*"¹³⁶.

Por sua vez, relativamente ao requisito jurídico de qualificação do acusado - item "c" -, considerou-se suficiente que a denúncia individualize o denunciado "*como sendo o Senhor Presidente da República*"¹³⁷.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 21949

¹³¹ *Ibid.*, loc. cit.

¹³² *Ibid.*, p. 21950.

¹³³ *Ibid.*, p. 21951.

¹³⁴ *Ibid.*, loc. cit.

¹³⁵ *Ibid.*, loc. cit.

¹³⁶ *Ibid.*, loc. cit.

¹³⁷ *Ibid.*, loc. cit.

Por fim, quanto ao rol de testemunhas - item "d" -, último dentre os quatro requisitos da denúncia elencados pelo art. 41 do Código de Processo Penal, entendeu-se que basta à peça trazê-lo, em conjunto com as demais provas que a acusação entenda pertinentes.

Em acréscimo, assentou-se no parecer que a denúncia não pode incidir nos vícios elencados à época no art. 43 do Código de Processo Penal, hoje art. 395 do mesmo diploma, *in verbis*:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I - for manifestamente inepta;

II - faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou

III - faltar justa causa para o exercício da ação penal.

Não sendo a denúncia em análise instrumento de ação penal, mas, sim, de processo de *impeachment*, apontou-se que os denunciantes devem ser cidadãos brasileiros, acostando "*à inicial documentos comprobatórios desta condição, pelo que são legitimados ativos para o oferecimento da peça, a teor do art. 14 da Lei nº 1.079/50, que permite 'a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República...'*"¹³⁸.

Ainda, entendeu-se que a denúncia deve ser ofertada à Câmara dos Deputados, órgão que autoriza, ou não, o Senado Federal a instaurar o processo, de acordo com o art. 86, § 1º, II, da Constituição da República.

No parecer, lembrou-se que a essas condições se soma a necessidade de que a peça observe os requisitos específicos do art. 16 da Lei nº 1.079/50, isto é, que venha com firma reconhecida dos denunciantes, acompanhada de documentos que a comprovem e com o rol de testemunhas.

Após se assentar o entendimento de que todas essas condições jurídicas estariam satisfeitas pela peça apreciada, passou-se à análise da conveniência e oportunidade políticas da instauração do processo de *impeachment*, dedicando-se um tópico inteiro à matéria¹³⁹.

¹³⁸ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹³⁹ Não nos cabe avaliar tais critérios, de alçada tão somente dos parlamentares e de viés exclusivamente político, porém, cumpre transcrever o teor do referido excerto para conhecimento dos parlamentares federais, que em breve apreciarão o pedido de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff: "**5.2.2 Da Conveniência e da Oportunidade da Instauração do Processo de Impedimento.** *Transpostas as questões jurídicas relativas a admissibilidade da denúncia, necessário o enfrentamento das questões políticas envolvidas no presente procedimento. O Prof. Sampaio Dória, discorrendo sobre o impeachment na vigência da Constituição de 1946,*

Sobre o tema, vale destacar que a conveniência e a oportunidade políticas da

afirmava, em relação ao então juízo de procedência da acusação; '... a declaração de procedência ou improcedência da acusação é discricionário. Não é o imperativo da lei o que decide. Mas a conveniência aos interesses da Nação, a oportunidade da deposição, ainda que merecida. Entre o mal da permanência no cargo de quem tanto mal causou e poderá repeti-lo, além do exemplo da impunidade, e o mal da deposição, numa atmosfera social e política carregada de ódios, ainda que culpado o Presidente, poderá a Câmara dos Deputados isentá-lo do julgamento, dando por improcedente a acusação. ... Nisto consiste o elemento essencialmente político do processo de impedimento.' (in Dir. Const. vol. 3, págs. 388/389, 1960) No caso em tela, a negativa da Câmara dos Deputados não contribuirá para a superação da crise política. Abstraídos os rasgos emocionais e o destempero das paixões, posto constituírem-se em componentes inadequados à singularidade do momento, impõe-se uma profunda e serena reflexão a respeito das conseqüências dos votos que a seguir serão emitidos. Aliás, é difícil identificar ao longo da história do Parlamento brasileiro algum momento em que repousasse sobre a Câmara dos Deputados tamanha carga de responsabilidade. Note-se que a matéria posta em apreciação em muito extrapola os limites da simples qualificação jurídica desta ou daquela conduta, deste ou daquele personagem. O tema diz respeito também a uma crise política de sérios contornos, e que tem conduzido o País a uma paralisia asfixiante. Acima dos partidos políticos, acima das facções, acima dos segmentos, e muito acima de interesses individuais ou mesmo corporativos, posta-se a questão atinente à capacidade do Parlamento para a satisfatória superação das crises políticas. Mesmo que se conceba a afirmação como um dogma ou um mito dos regimes democráticos, é inquestionável que a Câmara dos Deputados desempenha - ou deve desempenhar - o delicado papel de repositório das grandes expectativas e das grandes aspirações de toda a Nação. Talvez, por isso mesmo, a sintetize tão fielmente, com toda sua grandeza, com todas as suas contradições. com todos os seus contrastes e, por que não, com todas as suas vicissitudes. Aqui está, bem ou mal, a síntese da Nação. E, sendo síntese, tem de refletir a vontade do todo. Sob pena de não ser síntese. E de, em não sendo síntese, ser absolutamente nada. Até mesmo a mais insuspeita isenção de um magistrado - não exigível do Relator de uma Comissão Parlamentar - não poderia torná-lo alheio à realidade [sic] que se espraia pelo País. No início, com as revelações feitas por um familiar do Senhor Presidente da República, foi a perplexidade. A partir daí, num séquito espantoso de denúncias, desmentidos e comprovações, a Nação passou a experimentar um novo sentimento: o que era perplexidade transformou-se em indignação. Indignação que vem assumindo feições de revolta. A indignação é com os fatos. A revolta é com a truculência utilizada para ocultá-los. Ou, quem sabe, com os expedientes empregados para a consagração da impunidade. Define-se como 'manobra política' a especificação das responsabilidades. Como se artífices desta manobra fosse a Polícia Federal, o MM. Juiz titular da 9ª Vara Federal e até mesmo S. Exª o Procurador-Geral da República, posto que todos, na esfera de suas atribuições ou competências, ao examinarem provas e peças informativas, concluíram existirem indícios do envolvimento do Senhor Presidente da República nos fatos noticiados. Rotula-se o presente procedimento de 'golpe'. Invocam-se os 35 milhões de votos. Bendito o golpe em que seu espectro se exaure na fiel observância de comandos constitucionais! Maldita a democracia em que o voto popular possa constituir-se em cidadela da impunidade! A Nação mais do que reclama, exige uma resposta, mesmo que lhe esteja a assolar um indistigável sentimento de ceticismo e de incredulidade. Resposta para as suspeitas fundadas de desmandos, de desatinos, de deslizos éticos sem precedentes na história republicana. Resposta para a falta de postura, para o descontrole emocional que se revela no triste cenário em que o principal personagem vitupera a honorabilidade, insulta a imprensa e menospreza a inteligência nacional. Resposta para a mentira, que faz lembrar a fatalidade da máxima de Silvio Pellico: 'Quem mente, mesmo que não seja descoberto, tem o castigo em si mesmo; ele sente que está faltando a um dever e se degrada' (Chi mente, se anche non viene scorporato, ha la punizione in si medesimo; egli sente che tradisce un dovere e si degrada). Ademais, a autorização por parte da Câmara dos Deputados para a instauração de processo contra o Senhor Presidente da República, pela prática de crime de responsabilidade, viabilizará a Sua Excelência o enfrentamento do mérito da acusação que se lhe imputa. Somente com o processo instaurado, com a conseqüente configuração do contraditório, ver-se-á o Senhor Presidente da República em condições adequadas e no foro constitucionalmente apropriado - o Senado Federal - para o exercício do direito de defesa. E, oxalá, ali consiga responder satisfatoriamente ao Senado e à Nação, já que até agora, em vez de fazê-lo (embora dispondo de poderosos instrumentos para tanto), preferiu enveredar por caminhos incompatíveis com a respeitabilidade do cargo que ocupa. Portanto, a autorização para a instauração de processo contra o Senhor Presidente da República pela prática de crime de responsabilidade, mais do que uma conveniência política, constitui-se num imperativo ético. Para que se resgate a credibilidade nas instituições. Para que se extirpe do seio da sociedade a impunidade. Para que cesse a ameaça de ingovernabilidade. Para sermos respeitados no concerto geral das nações. Não é de nenhum opositor a lúcida advertência: 'O problema é que o País não suportará, em hipótese alguma, a idéia de que a vida pública continue a ser vítima dos males que estamos agora começando a descobrir. Não é possível que, postas as coisas à luz do sol, não se tomem providências quanto a essas coisas. Esse é o problema sério que o País tem de enfrentar'. São palavras de detentor de cargo de confiança do Senhor Presidente da República; são palavras do Sr. Ministro da Justiça Célio Borja, de extraordinários serviços prestados ao País no âmbito dos Três Poderes da República (entrevista ao Correio Braziliense, edição [sic] de 20 de setembro de 1992, pág. 4). Assim, também sob foros de conveniência e oportunidade, impõe-se a autorização para a instauração do processo de impedimento." BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21952-21953.

instauração do processo de *impeachment* são fatores essenciais para a decisão da Câmara dos Deputados, de modo que, se existentes as condições jurídicas, mas inexistentes as políticas, o processo não deverá ser instaurado. O mesmo entendimento se aplica para a instauração do processo, pronúncia e condenação pelo Senado Federal. Nessa direção, Michel Temer já teve a oportunidade de asseverar que:

Neste tema, convém anotar que o julgamento do Senado Federal é de natureza política. É juízo de conveniência e oportunidade. Não nos parece que, tipificada a hipótese de responsabilização, o Senado haja de, necessariamente, impor penas. Pode ocorrer que o Senado Federal considere mais conveniente a manutenção do Presidente no seu cargo. Para evitar, por exemplo, a deflagração de um conflito civil; para impedir agitação interna. Para impedir desentendimentos internos, o Senado, diante da circunstância, por exemplo, de o Presidente achar-se em final de mandato, pode entender que não deva responsabilizá-lo.

Foi para permitir esse juízo de valor que o constituinte conferiu essa missão à Câmara dos Deputados (que autoriza o processo) e ao Senado Federal. Não ao Judiciário, que aplica a norma ao caso concreto, segundo a tipificação legal¹⁴⁰

Veja-se: ambos os juízos, jurídico e político, devem se somar para a autorização da Câmara dos Deputados, bem como para a instauração e condenação pelo Senado Federal. Não basta um, ou outro, mas, sim, o somatório. É com essa perspectiva que conclui o parecer do então Deputado Nelson Jobim:

6. Conclusão e voto

Porque a Denúncia preenche as condições jurídicas e políticas relativas à sua admissibilidade.

Porque as diligências e a oitiva das testemunhas arroladas na Defesa dizem com o juízo de mérito da acusação - de absolvição ou de condenação - e não são pertinentes ao juízo prefacial de admissibilidade e autorização.

Conclui o Relator:

a) pela não apreciação do requerimento de diligências e de produção de provas, para que o mesmo seja apreciado no Senado Federal, forma pela qual a Câmara dos Deputados não invade área de competência privativa daquela Casa do Congresso Nacional;

b) pela admissibilidade jurídica e política da acusação e pela conseqüente autorização para a instauração. pelo Senado Federal, do processo por crime de responsabilidade promovido pelo Senhores Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère Machado contra o Senhor Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello.

Sala de reuniões, 23 de setembro de 1992. - Dep. Nelson Jobim, Relator.¹⁴¹

É de se esperar, porém, que o preenchimento das condições jurídicas reforce as razões de ordem política, pois a mera suspeita de cometimento de crimes de

¹⁴⁰ TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 165-166.

¹⁴¹ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21953.

responsabilidade sem a correspondente apuração acarretaria evidente e grave perda de legitimidade do Presidente da República. Isso explica a afirmação contida no parecer do Deputado Nelson Jobim, referendado pela Comissão Especial e pelo plenário da Câmara dos Deputados, de que são os "*dois subjúzos relativamente autônomos, mas com forte relação de subordinação*"¹⁴².

Analisando-se a denúncia apresentada no dia 21 de outubro de 2015 pelos juristas Miguel Reale Junior e Hélio Pereira Bicudo, e pela advogada Janaína Conceição Paschoal, constata-se que foram atendidos todos os requisitos jurídicos elencados pelo parecer do Deputado Nelson Jobim, fundamento para a decisão proferida pela Câmara dos Deputados em 29 de setembro de 1992, que autorizou ao Senado Federal à instauração do processo de *impeachment* do Presidente Collor.

Na parcela recebida da denúncia, consoante fundamentos externados, há (i) a exposição do fato criminoso com as suas circunstâncias; (ii) a classificação do crime; (iii) a qualificação do acusado; e (iv) rol de testemunhas, com pedido de provas complementares. A denúncia não é manifestamente inepta, não falta pressuposto processual ou condição para o seu oferecimento, e há justa causa para o seu recebimento.

É o que o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, reconheceu em decisão de 2 de dezembro de 2015, por meio da qual emitiu juízo de parcial recebimento da denúncia, oportunidade na qual considerou todos esses requisitos, dividindo-os em "formais" e "materiais".

Quanto àqueles que chama de "formais", isto é, a qualificação do acusado e a apresentação de rol de testemunhas, bem como a assinatura dos denunciantes e sua condição de cidadãos brasileiros, vêm descritos no relatório da decisão. Por sua vez, aqueles que chama de "materiais", isto é, a exposição do fato criminoso com as suas circunstâncias, e a classificação do crime de responsabilidade cometido, vêm descritos no excerto transcrito da denúncia neste trabalho.

É o que apontou, também, o Deputado Jovair Arantes em páginas 45 a 47 de seu parecer, dando conta do atendimento dos requisitos formais, e em páginas 63 a 103 do mesmo trabalho, ao apontar a existência de justa causa para o recebimento da denúncia - em razão dos seis decretos sem número editados e assinados no ano de 2015 pela

¹⁴² *Ibid.*, p. 21948.

Presidente da República, bem como das "pedaladas fiscais" relativas ao atual mandato, praticadas também no ano de 2015.

A suspeita sobre o cometimento de crimes de responsabilidade pela Presidente da República não pode ser considerada fruto de mera desavença ou quizília política, pois lastreada em farta documentação e no entendimento de órgãos técnicos da União. Confira-se, por exemplo, excerto de parecer do Ministério Público de Contas, relatando a continuidade delitiva em 2015 de práticas consideradas ilegais pelo Tribunal de Contas de União no ano de 2014, isto é, das chamadas "pedaladas fiscais":

Ainda no bojo do TC-021.643/2014-8, foi verificado se os pagamentos referentes às equalizações de taxas de juros a que se refere a Lei 8.427/1992 - a qual autoriza a concessão de subvenções a produtores rurais - estariam sendo efetuados tempestivamente.

Verificou-se naquela auditoria a ocorrência de atrasos sistemáticos no pagamento dos valores devidos pela União ao Banco do Brasil, e que tal proceder **também configura operação de crédito descrita no art. 29, III, da LRF, e vedada pelo art. 36 de referido diploma legal.**

As demonstrações contábeis do Banco do Brasil mostram que, em junho de 2015, o montante a receber da União em referida operação de equalização de taxa de juros era de R\$ 13,5 bilhões, valor muito superior àquele registrado em 31 de dezembro de 2014, que era de 10,9 bilhões, que por sua vez superava substancialmente o valor de 30 de junho de 2014, que era de R\$ 7,9 bilhões de reais, a demonstrar um quadro de agravamento na situação de endividamento ilegal da União perante o Banco do Brasil.

Tais montantes continuam não sendo registrados pelas estatísticas fiscais publicadas pelo Banco Central do Brasil. Em razão do não registro de referido estoque de endividamento nas estatísticas fiscais citadas, aproximadamente **R\$ 3,6 bilhões de despesas primárias deixaram de ser apuradas pela autoridade monetária no âmbito do Programa de Equalização de Taxas - Safra Agrícola - Lei 8.427/1992 no primeiro semestre de 2015.**

Verifica-se, portanto, que **continuam a ser praticados pela União no presente exercício financeiro de 2015**, atos de mesma natureza daqueles já examinados no TC-021.643/2014-8 e reprovados pelo Acórdão 825/2015-TCU-Plenário, ou seja, operações de crédito vedadas pelo art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Anteriormente, quanto aos fatos de 2014 objeto da denúncia, e que se repetiram em 2015, assim havia se manifestado o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 825/2015-TCU-Plenário:

31. Todas essas movimentações financeiras e orçamentárias acarretaram, evidentemente, o surgimento de passivos do Governo Federal junto à Caixa, ao FGTS e ao BNDES, em cujos balanços constam devidamente registrados tais haveres, a débito do Tesouro Nacional. Ou seja, no bojo dessas operações, créditos foram efetivamente auferidos pela União, à margem da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

32. Uma vez caracterizados como operações de crédito, tais procedimentos violam restrições e limitações impostas pela LRF.

33. Primeiro, porque, no que se refere aos recursos disponibilizados pela Caixa e

pelo BNDES, envolvem instituições financeiras públicas controladas pelo ente beneficiário dos valores, contrariando o art. 36 da LRF, segundo o qual é “*proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo*”. Depois, porque não atendem às formalidades requeridas no art. 32 da referida lei, em especial a necessidade de prévia e expressa autorização no texto da lei orçamentária para sua contratação, estabelecida no inciso I do § 1º do referido artigo. E, ainda, porque, circunstancialmente, infringem a vedação do art. 38, inciso IV, alínea “b”, da Lei, que proíbe a contratação de crédito por antecipação de receita no último mandato do Presidente da República. [...]

56. De fato, ainda não compreendo como é que dezenas de bilhões de reais em passivos da União tornaram-se imperceptíveis ou indiferentes aos olhos do Banco Central, não obstante constarem devidamente registrados nos ativos das instituições credoras e terem sido rapidamente flagrados pelos auditores do TCU.

57. Afinal, se as dívidas que escaparam ao controle do Banco Central tivessem sido detectadas desde o seu surgimento, as irregularidades apontadas neste processo provavelmente não ganhariam grandes proporções nem se estenderiam por tanto tempo.

58. Observo que a responsabilidade da Autoridade Monetária de apurar os resultados fiscais da União é derivada das leis de diretrizes orçamentárias e fixada pelo próprio Governo Federal, mediante indicação do Presidente da República, que detém o poder hierárquico.

Assim, segundo órgãos técnicos de assessoramento do Poder Legislativo, houve prática reiterada de ilegalidades no ano de 2015 no que se refere às irregularidades relacionadas aos repasses não realizados ou realizados com atrasos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, relativos a equalização de taxas de juros vinculados ao Plano Safra, em continuidade a prática delitiva identificada no ano de 2014. Há, portanto, fortes indícios de que “pedaladas fiscais” do atual mandato constituíram financiamento afrontoso aos arts. 29, III, 32, §1º, I, e 36, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴³.

Nesse contexto, não há como descartar a possibilidade de atuação da Presidente da República de modo comissivo - dadas as suas reuniões com o Secretário do Tesouro Nacional - ou omissivo - por descumprimento do dever de gestão da administração pública federal - na ilegalidade e inconstitucionalidade detectadas, com malferimento aos arts. 10, números 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50¹⁴⁴, e aos arts. 84, II, e 85, VI e

¹⁴³ “Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros; [...] Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica; [...] Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.” BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

¹⁴⁴ “Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; 7) deixar de promover ou de ordenar na forma

VII, da Constituição da República¹⁴⁵, conforme imputação constante na denúncia.

Cabe, por essa razão, como bem apontou o Deputado Jovair Arantes em página 102 de seu parecer, "*o aprofundamento da análise dos fatos narrados na exordial, inclusive mediante a realização de diligências, com vistas a melhor compreender as transações financeiras relatadas com o objetivo de enquadrá-las, ou não, no conceito jurídico (e não apenas econômico) de operação de crédito, dado pela LRF*".

Em acréscimo, há também fortes indícios de que a denunciada já sabia da inexequibilidade das metas de superávit estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 quando editou, e assinou, quatro decretos sem número datados de 27 de julho de 2015 e dois decretos sem número de 20 de agosto de 2015, que resultaram na abertura de créditos suplementares em montante aproximado de R\$ 95,9 bilhões, sendo R\$ 93,4 bilhões de anulação de dotações orçamentárias, R\$ 1,6 bilhão de superávit financeiro e R\$ 863,6 milhões de excesso de arrecadação. Essas práticas ocorreram sem a autorização do Congresso Nacional.

O art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2015, afrontado, exige que a abertura de créditos suplementares seja compatível com a obtenção da meta de resultado primário. Contudo, ainda que a Presidente da República soubesse que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 - Lei nº 13.080/2015 não estavam e nem seriam cumpridas - o que se pode depreender do Relatório de Avaliação do 3º bimestre de 2015 e do PLN nº 5/2015 e respectiva Mensagem, encaminhados ao Congresso Nacional em 22 de julho de 2015 -, expediu os decretos em debate mesmo assim. Cabe avaliar melhor em que circunstâncias isso ocorreu.

Considerando, conforme alegam os denunciantes, que a apresentação do PLN nº 5/2015 significaria que a meta fiscal prevista para o ano de 2015 não seria atendida, pois

da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; 8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; 9) ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; [...] Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...] 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;" BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

¹⁴⁵ "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; [...] Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais". BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**

teve como objetivo reduzir as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a confissão realizada na Mensagem ao Congresso que o acompanhou, na qual consta que *"nesse sentido, propomos a revisão da meta fiscal originalmente definida"*, não poderia a Presidente da República, enquanto pendente a aprovação do PLN nº 05/2015, protocolado em 22/07/2015 abrir créditos suplementares por decreto antes de sua aprovação, ocorrida em 02/12/2015. Ora, os decretos são datados de 27/07/2015 e 20/08/2015.

Eventuais objeções de fundo deveriam ser tratadas no julgamento do mérito, perante o Senado.

Há, portanto, sérios indícios de conduta dolosa da Presidente da República, em violação ao arts. 10, números 4 e 6, e 11, número 2, da Lei nº 1.079/50¹⁴⁶, art. 4º da LOA/2015¹⁴⁷, arts. 8º, parágrafo único, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁴⁸, e arts. 85, VI, e 167, V, da Constituição da República¹⁴⁹.

O dolo deve ser considerado como vontade, livre e consciente, de realização dos elementos da figura típica constante da Lei 1079/50, que absorve, por seu turno, conceitos e elementos de outras legislações.

O dolo não significa necessariamente que a Presidente tenha pretendido enriquecimento ilícito, ou lesão ao erário, ou mesmo tenha se corrompido neste processo. Não é disso que trata o presente caso, e quando se fala que o crime de responsabilidade deveria implicar alguma espécie de corrupção, o que se tem é uma tentativa de induzir a

¹⁴⁶ "Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 4) *Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.* [...] 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;* [...] Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...] 2 - *Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;*" BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.**

¹⁴⁷ "Art. 4º *Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:* [...]" BRASIL. **Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.**

¹⁴⁸ "Art. 8º [...] *Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.*" BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.**

¹⁴⁹ "Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] VI - *a lei orçamentária;* [...] Art. 167. São vedados: [...] V - *a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*" BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.**

uma confusão na opinião pública.

É verdade que manobras espúrias podem ter favorecido campanha eleitoral, na maquiagem de contas públicas, mas esse é um dado secundário neste debate.

O dolo pode caracterizar-se como uma peculiar forma de administrar o país através de estilo autoritário de governo, atropelando fórmulas legais e o próprio Parlamento. “Não se pode olvidar que as noções de dolo ou culpa surgem, fundamentalmente, no Direito Romano, não sendo categorias específicas ou privativas do Direito penal (...). Até mesmo no Direito Penal se rejeita, hoje, como regra geral, o dolo específico (...). O dolo merece uma ampla conexão com os tipos sancionadores, que, por seu turno, são compostos por conceitos jurídicos indeterminados, cláusulas gerais, fatores que resultam incompatíveis com a tese do dolo específico. De outra banda, cabe dizer que ausência de dolo não se confunde com indesculpável ignorância legis, motivo pelo qual necessário analisar, invariavelmente, a razoabilidade do erro alegado pelo agente”¹⁵⁰.

Como já referimos, em lição também aplicável a ilícitos de responsabilidade, “o dolo não é necessariamente a má fé, porque há ilícitos graves que resultam de desvios comportamentais em face de exigências legais específicas. O desvio de finalidade, em que o agente busca interesse público completamente distinto daquele definido na regra de competência, talvez não se ajuste a uma ideia comum de má fé ou dolo. Porém, inegável que tal administrador ou agente público pode ser sancionado por seu comportamento ilegal, e essa ilegalidade pode ser compreendida como um limite ao estilo patrimonialista ou personalista de governar, administrar ou simplesmente atuar”¹⁵¹.

Assim, reiteramos que “o dolo, no âmbito de relações em que se faz presente um agente público ou alguém exercente de funções públicas, pessoas submetidas à legalidade administrativa, é de ser analisado em conjugação com o tipo proibitivo, havendo, todavia, a diferenciada análise do tipo permissivo violado, que integra a estrutura da proibição”¹⁵².

Dessa forma, “o ato penalmente típico tem seu núcleo na violação de uma proibição ou no ajuste da conduta do agente a uma norma penal implicitamente proibitiva e explicitamente descritiva de um comportamento”¹⁵³.

¹⁵⁰ Medina Osório. Fábio. **Direito Administrativo Sancionador**. 5a edição. São Paulo. 2015. 380/382.

¹⁵¹ Idem, 384 e ss.

¹⁵² Ibidem. 389.

¹⁵³ Idem, ibidem.

Diante do cenário que se apresenta, cabe à Câmara dos Deputados, sob o critério político, avaliar a autorização para instauração do processo, à luz de juízo discricionário, para que o Senado Federal instaure o processo, proceda às apurações e julgue a Presidente da República, absolvendo-a ou condenando-a pela prática dos crimes de responsabilidade dos quais acusada. Tudo ocorrerá, vale lembrar, sob a condução do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal e sob o olhar atento da Corte Suprema e da sociedade brasileira, a fim de que garantias procedimentais como a ampla defesa e o contraditório sejam respeitadas.

Relembre-se que, de acordo com o precedente Collor, "*não é na denúncia, nem na queixa, que se devem fazer as demonstrações da responsabilidade do réu; deve reservar-se isso para a apreciação final da prova [pelo Senado Federal], quando se concretiza (ou não) o pedido de condenação*"¹⁵⁴.

O mesmo entendimento foi esposado pelo Deputado Jovair Arantes, ao asseverar que "*o enfrentamento do mérito dar-se-á no Senado Federal, que é o foro constitucionalmente apropriado para que o Chefe do Poder Executivo se defenda, valendo-se, evidentemente, de todas as garantias que a Carta da República lhe assegura*" - conforme se constata em página 44 de seu parecer. É que "*na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas*"¹⁵⁵.

As bases do Direito Administrativo Sancionador são úteis para o Direito Penal Político, eis que ambos se sustentam em alicerces dúcteis no plano do direito material, embora este último em caráter ainda mais flexível¹⁵⁶. Consoante já referimos alhures, "a acusação deve comprovar que o agente poderia, com um mínimo de diligência, conhecer a figura típica, além de comprovar os fatos. Eis o ônus probatório do acusador. Não necessita provar que o agente efetivamente conhecia a ilegalidade de sua conduta. Basta o potencial conhecimento. Aqui, os princípios da razoabilidade, e moralidade administrativas

¹⁵⁴ BRASIL. **Diário do Congresso Nacional**. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21949.

¹⁵⁵ STF, MS 21564, Rel. Min. Octavio Gallotti, Rel. p/ Acórdão Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, j. 23/09/1992, DJ 27-08-1993 PP-17019 EMENT VOL-01714-02 PP-00164 RTJ VOL-00169-01 PP-00080.

¹⁵⁶ Isso, porque, como sabemos, o juízo de valoração remete a pautas abertas e despidas de necessidade de fundamentação ostensiva, ainda que por votos nominais e transparentes (sim ou não, resumem julgamentos sumários e destituídos de fundamentação).

funcionarão com especial intensidade. A conduta do agente, seus sinais, seu proceder revelam, de regra, suas intenções. Além disso, seu cargo, sua condição física, cultural, econômica, sua posição social, seu assessoramento, são fatores que contribuem para a análise do elemento subjetivo de sua conduta"¹⁵⁷.

Para o processamento da denúncia, basta a justa causa, ou seja, a existência de elementos que "*permitem a constatação da tipicidade da conduta e a viabilidade da acusação*"¹⁵⁸, isto é, de indícios do cometimento de crimes de responsabilidade, a serem apurados devidamente no desenrolar do processo de *impeachment* a ser instaurado no Senado Federal. Traduz-se a justa causa na demonstração de lastro probatório mínimo dos fatos alegados na inicial, isto é, de indícios suficientes que tornem a denúncia plausível. Estes indícios dependem de valoração política e discricionária privativa dos juizes naturais, no caso, os Deputados.

A exigência de demonstração da justa causa tem em vista sustar ações temerárias, desarrazoadas ou infundadas¹⁵⁹, o que não pode ser atribuído em absoluto à parcela da denúncia recebida pela Presidência da Câmara dos Deputados, como já vimos, na medida em que o fez por decisão amplamente fundamentada.

A acusação deve ser portadora de elementos probatórios mínimos - geralmente extraídos da investigação preliminar - que justifiquem a tramitação de um processo, com todos os seus desdobramentos estigmatizantes. A legislação alude à exigência de lastro probatório mínimo para a pronúncia do acusado, mais em específico nos arts. 239, 413, §1º, e 414¹⁶⁰ do Código de Processo Penal, etapa a ser vencida pelo Senado Federal somente

¹⁵⁷ Idem. 392.

¹⁵⁸ STJ, REsp 952351/RJ, Primeira Turma, Rel. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 04/10/2012, DJe 22/10/2012.

¹⁵⁹ "*Não há justa causa para a instauração de persecução penal, se a acusação não tiver, por suporte legitimador, elementos probatórios mínimos, que possam revelar, de modo satisfatório e consistente, a materialidade do fato delituoso e a existência de indícios suficientes de autoria do crime. Não se revela admissível, em juízo, imputação penal destituída de base empírica idônea, ainda que a conduta descrita na peça acusatória possa ajustar-se, em tese, ao preceito primário de incriminação. [...] Impõe-se, por isso mesmo, ao Poder Judiciário, rígido controle sobre a atividade persecutória do Estado, notadamente sobre a admissibilidade da acusação penal, em ordem a impedir que se instaure, contra qualquer acusado, injusta situação de coação processual*". STF, Inq 1.978 / PR, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13/09/2006, DJe 17/08/2007. No mesmo sentido, está: STF, HC 73271/SP, Rel. Min. Celso de Mello, Primeira Turma, DJU 04-10-1996, p. 37100.

¹⁶⁰ "Art. 239. Considera-se **indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias.** [...] Art. 413. O juiz, fundamentadamente, pronunciará o acusado, se convencido da materialidade do fato e da existência de **indícios suficientes de autoria ou de participação.** § 1º A fundamentação da pronúncia limitar-se-á à **indicação da materialidade do fato e da existência de indícios suficientes de autoria ou de participação,** devendo o juiz declarar o dispositivo legal em que julgar incurso o acusado e especificar as circunstâncias qualificadoras e as causas de aumento de pena. [...] Art. 414. **Não se convencendo da materialidade do fato ou da existência**

após a instauração do processo.

O juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados é precário, razão pela qual o plenário da Câmara Baixa, no precedente Collor, entendeu que, atendidos os requisitos formais, e diante de dúvida acerca da prática de crimes de responsabilidade, deveria ser concedida autorização para instauração do processo de *impeachment*, afinal: "*não é evidente que os fatos e as circunstâncias trazidas pela Denúncia não sejam crimes. Pelo contrário, em tese, configuram-se e adentram-se nas hipóteses legais elencadas pela Denúncia*"¹⁶¹.

De maneira semelhante à que ocorre na fase prévia de admissibilidade das ações de improbidade administrativa e das ações penais, nesta fase impera não o princípio do *in dubio pro reo*, mas, sim, do *in dubio pro societate*. Pode-se até especular que seria eventualmente desastrosa para o país eventual votação da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal negando apuração aos alegados ilícitos da Presidente da República, em contexto no mínimo duvidoso sobre a sua efetiva prática, diante da pressão da opinião pública por investigações e mais transparência. Pode-se questionar, até mesmo, se não seria abusiva a negativa de apuração, cujo custo político haveria de ser cobrado pela sociedade, ainda que houvesse legitimidade ao Congresso para tomada de qualquer decisão.

Parece-nos que conduta impeditiva da apuração minaria a autoridade do Congresso Nacional perante a sociedade brasileira e mesmo do Poder Executivo, atentando contra o princípio do *in dubio pro societate*, sobretudo ante as notícias de barganhas espúrias para esse fim, capitaneadas por dirigentes políticos com assento no Governo. Ora, a sociedade civil exige que se instaure o processo e se estabeleça o contraditório e a ampla defesa, de modo que os fatos possam ser esclarecidos e o país tome o seu curso natural, superada a crise política instaurada. Há legitimidade ativa dos denunciantes, permanência do denunciado no mandato presidencial, correção formal da denúncia, e justa causa - lastro probatório mínimo - para a instauração do processo e a apuração quanto à prática, ou não, dos crimes de responsabilidade alegados.

De qualquer modo, cabe exclusivamente aos parlamentares avaliar a conveniência e oportunidade políticas da autorização e instauração do processo. Limitamo-nos, aqui, a

de indícios suficientes de autoria ou de participação, o juiz, fundamentadamente, impronunciará o acusado." BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941.

¹⁶¹ BRASIL. Diário do Congresso Nacional. Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992, p. 21951.

apontar o atendimento de todos os requisitos formais e materiais para tanto, com destaque para a existência de justa causa, matéria insindicável pelo Supremo Tribunal Federal.

CONCLUSÃO

No início destas reflexões, propôs-se o exame: (i) da natureza dos crimes de responsabilidade e do procedimento de *impeachment* do Presidente da República, sob a Constituição de 1988; (ii) do alcance do controle do referido procedimento de responsabilização pelo Poder Judiciário; e (iii) da existência ou não de indícios de prática de crimes de responsabilidade pela Presidente Dilma Vana Rousseff, considerando o teor da denúncia apresentada pelos juristas Hélio Pereira Bicudo e Miguel Reale Júnior e pela advogada Janaína Conceição Paschoal.

Desenvolvidos os estudos, pudemos concluir que:

- (i) os crimes de responsabilidade possuem natureza político-constitucional, enquanto o procedimento de *impeachment* pode ser classificado como político-jurídico;
- (ii) os atos praticados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal no âmbito de procedimento de *impeachment* do Presidente da República são sindicáveis pelo Poder Judiciário, desde que:
 - (ii.i) se alegue violação a direitos e garantias procedimentais e formais assegurados pela Constituição da República e Lei nº 1.079/50;
 - (ii.ii) se objetive a observância do devido processo legal e das regras de competência que o consubstanciam no caso;
 - (ii.iii) não se intente a revisão no mérito de deliberação parlamentar, competindo às Casas do Congresso Nacional, soberanamente, a valoração de fatos e provas em matéria de *impeachment*, na concretização dos conceitos indeterminados da definição legal típica dos crimes de responsabilidade, seja:

(ii.iii.i) no juízo de recebimento ou não da denúncia pelo Presidente, Comissão Especial ou Plenário da Câmara dos Deputados, quanto à existência ou não de justa causa;

(ii.iii.ii) no juízo de instauração ou não do processo pela Comissão Especial do Senado Federal, quanto à existência ou não de justa causa;

(ii.iii.iii) no juízo de pronúncia ou impronúncia pela Câmara Alta; ou

(ii.iii.iv) no juízo de condenação ou absolvição pelo Senado Federal.

(iii) além do atendimento dos requisitos formais pela denúncia, há fortes indícios de cometimento de crimes de responsabilidade pela Presidente Dilma Vana Rousseff em seu atual mandato, tudo no ano de 2015, configurando-se justa causa para a instauração do processo no Senado Federal e para a apuração dos fatos na Câmara Alta, em razão:

(iii.i) da prática de "pedaladas fiscais", comissiva ou omissivamente, com dolo ou culpa grave, em afronta aos arts. 10, números 6, 7, 8 e 9, e 11, números 2 e 3, da Lei nº 1.079/50, e aos arts. 84, II, e 85, VI e VII, da Constituição da República; e

(iii.ii) da edição dos chamados "decretos sem número", comissivamente, com dolo na conduta, em violação ao arts. 10, números 4 e 6, e 11, número 2, da Lei nº 1.079/50, art. 4º da LOA/2015, arts. 8º, parágrafo único, e 9º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e arts. 85, VI, e 167, V, da Constituição da República.

BIBLIOGRAFIA

BARBALHO, João. **Constituição Federal Brasileira (1891):** comentada. Brasília: Senado Federal, 2002.

BARBOSA, Ruy. **A Constituição e os actos inconstitucionaes do Congresso e do Executivo ante a Justiça Federal.** 2. ed. Rio de Janeiro: Atlantida, s.d. [1893].

BARROSO, Luís Roberto. *Impeachment* - Crime de responsabilidade - Exoneração do cargo. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, abr./jun. 1998.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 159. 26 set. 1992. Sessão de 25 set. 1992.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Seção I. Diário da Câmara dos Deputados n. 161. 30 set. 1992. Sessão de 29 set. 1992.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Seção II. Suplemento ao Diário do Senado Federal n. 163. 19 out. 1992. Sessão de 18 out. 1992.

BRASIL. **Diário do Congresso Nacional.** Seção II. Diário do Senado Federal n. 223. 30 dez. 1992. Sessão de 29 dez. 1992.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment:** aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. Porto Alegre: Globo, 1964.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **A Constituição Federal comentada.** V. II. 3. ed. Rio de Janeiro: José Konfino, 1956.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza jurídica do *impeachment* no Brasil. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional:** organização dos poderes da República. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional.** 40. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FLORES LENZ, Carlos Eduardo Thompson. A intervenção do Judiciário no processo de *impeachment*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional:** organização dos poderes da República. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. V. III. 3. atual. Campinas: Millennium, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição Brasileira de 1891**. Brasília: Senado Federal, 2005.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946**. T. III. 3. ed, rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública - corrupção - ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

----- **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 5ª edição. 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. 4. ed. melhor. São Paulo: Saraiva, 1996.

NUNES, Castro. **Do mandado de segurança e de outros meios de defesa contra atos do poder público**. 8. ed. atual. por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

_____. **Teoria e prática do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1943.

REALE, Miguel. *Impeachment*. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; BARROSO, Luís Roberto (orgs.). **Direito Constitucional: organização dos poderes da República**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ROCHA, Cármem Lúcia Antunes. Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. Eficácia da decisão condenatória do Presidente renunciante. In: OAB. **A OAB e o Impeachment**. Brasília: Tipogresso, 1993.

SIEYÈS, Abade. **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Trad. Emerson Garcia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 71, de 29.11.2012. São Paulo: Malheiros, 2013.

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

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

VIEIRA, Antônio Cláudio de Lima. Sobre o "impeachment" na Câmara dos Deputados. In: **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 685, ano 81, p. 403-407, nov. 1992.