

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO EM DIREITO

**A LEI 1.079/50 E O *IMPEACHMENT* NO DIREITO BRASILEIRO:  
ANÁLISE DA SUA (IN) COMPATIBILIDADE COM O  
PRESIDENCIALISMO**

HELDER FELIPE OLIVEIRA CORREIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Direito da Universidade Católica de Pernambuco  
como requisito parcial de obtenção do grau de mestre.  
Orientador: Dr. Glauco Salomão Leite. Co-orientador:  
Dr. Gustavo Ferreira Santos.

RECIFE

2018

HELDER FELIPE OLIVEIRA CORREIA

**A LEI 1.079/50 E O *IMPEACHMENT* NO DIREITO BRASILEIRO:  
ANÁLISE DA SUA (IN) COMPATIBILIDADE COM O  
PRESIDENCIALISMO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação  
em Direito da Universidade Católica de Pernambuco  
como requisito parcial de obtenção do grau de mestre.  
Orientador: Dr. Glauco Salomão Leite. Co-orientador:  
Dr. Gustavo Ferreira Santos.

RECIFE

2018

HELDER FELIPE OLIVEIRA CORREIA

**A LEI 1.079/50 E O *IMPEACHMENT* NO DIREITO BRASILEIRO:  
ANÁLISE DA SUA (IN) COMPATIBILIDADE COM O  
PRESIDENCIALISMO**

**DEFESA PÚBLICA** em

Recife, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ 2018

**BANCA EXAMINADORA**

**Presidente e orientador:** Dr. Glauco Salomão Leite

---

**Co-orientador:** Dr. Gustavo Ferreira Santos

---

**Examinador interno:** Dr. Marcelo Labanca Corrêa de Araújo

---

**Examinador externo:** Dr. Luiz Guilherme Arcaro Conci

---

**Examinador externo (suplente):** Dr. Luiz Henrique Diniz Araujo

---

RECIFE

2018

Aos familiares e amigos que  
tanto me motivam para  
seguir na jornada acadêmica.

## AGRADECIMENTOS

Início os agradecimentos dizendo que não conseguirei incluir todos aqueles que me ajudaram neste trajeto até a conclusão do mestrado. Por mais extensas que sejam as linhas a seguir, certamente cometerei falhas, mas encaro o desafio de tentar fazê-los.

Agradeço ao Deus Eterno que nunca falhou em sua providência na minha vida. Conduziu-me até aqui abrindo portas e renovando as forças diante das dificuldades. A fé no direcionamento do Senhor fez-me acalantar o coração nas horas de angústia.

Aos familiares, especialmente a minha mãe e a minha avó, obrigado pela dedicação de uma vida inteira, por serem exemplos de guerreiras, que lutaram sozinhas uma batalha descomunal para oferecerem uma vida digna aos filhos e netos.

Aos amigos que fiz na jornada da graduação, obrigado pela parceria e por estarem juntos no curso de uma fase de extremo crescimento. Na pessoa de Wellington Fonsêca, amigo e irmão, agradeço a todos vocês.

Aos mestrandos da melhor turma que já passou pelos bancos da Universidade Católica de Pernambuco, a famosa 12º turma, obrigado por tornarem essa jornada menos dolorosa, por mostrarem que é possível fazer uma academia sem vaidades. A caminhada com vocês tornou-se mais divertida e proveitosa.

Aos alunos das minhas monitorias e estágios de docência, sem vocês nada disso estaria acontecendo. Se as experiências não tivessem ultrapassado a mera dinâmica de sala de aula, não teria caminhado até aqui. À Tereza Calabria e Catarina Lemos, queridas amigas que representam muito bem a importância das minhas monitorias em direito constitucional. Muito obrigado por tudo.

Aos meus queridos amigos mais chegados que irmãos, Maurício, Danielle, Mazza e Natália, obrigado pelas orações, pelo exemplo de cristãos que são. Deus abençoe vocês cada vez mais.

À Faculdade Osman Lins e a Faculdade de Igarassu, através de Felipe Costa, Maria Paula Latache, Avner Pinheiro e Juliana Serretti, meu muito obrigado por terem aberto às portas para que pudesse, formalmente, iniciar a jornada na condição de

professor. No mesmo passo, aos queridos alunos que me motivam cada dia para ser um docente melhor, mais capacitado e com condições de ajudá-los dentro das minhas limitações.

À Universidade Católica de Pernambuco, amada casa, obrigado pelas oportunidades de monitoria, iniciação científica, estágio de docência, graduação e mestrado, por tornar-me um profissional herdeiro dos valores cultuados pela instituição. Tive a honra de ter sido formado por magistrais professores que tanto me influenciaram, como Marcos Netto, Alexandre Góis, Fernanda Moura, Mateus Costa, Roberto Campos, Rosa Maria, Vinicius Calado, Rafael Baltar, dentre outros.

Ao gigante e amigo José Guerra, que através do seu gesto de bondade, quando eu ainda era monitor de direito constitucional, deu-me de presente um apagador e pinceis dizendo que não poderia deixar de ter o meu, pois todo professor precisava daquele instrumento de trabalho. Fato marcado para sempre na minha história. Muito obrigado por tudo.

Ao meu mestre Felipe Sarinho, primeiro professor de constitucional, orientador de monitoria, monografia e estágio de docência. O senhor é gigante! Muito obrigado por todas as oportunidades. Sem o senhor nada disso seria possível.

Adriana Rocha Coutinho, minha amada professora, que me acolheu de forma tão adorável durante o período em que fui seu monitor. Muito obrigado pelas oportunidades e ensinamentos. A senhora faz parte deste sonho.

Flávia Santiago Lima, igualmente importante na minha formação. Obrigado pelas orientações, pelo exemplo de competência. Fui e sou privilegiado por ter sido seu orientando de iniciação científica e estágio de docência. Compartilho com a senhora também a realização deste sonho.

João Paulo Allain Teixeira, mestre desde os tempos da graduação. Obrigado pelas oportunidades e possibilidades de crescimento. Orgulha-me muito o fato de ter sido seu aluno também no mestrado.

Gustavo Ferreira Santos, co-orientador e responsável pela ideia de pesquisar o tema deste trabalho. Obrigado pelos diálogos, igualmente pelas oportunidades de crescimento. As sugestões na realização da banca prévia serviram para aperfeiçoar a pesquisa. Muito obrigado, mestre!

Marcelo Labanca, obrigado por ser o que é na minha vida. Considero-o um pai acadêmico. O senhor ajudou-me a decidir os rumos profissionais da minha carreira. Contribuiu decisivamente na minha formação. Estendeu às mãos para me ajudar quando precisei. Obrigado por me ajudar a realizar o sonho que foi construído a partir da sua decisiva contribuição.

Glauco Salomão Leite, meu eterno orientador, Deus foi bondoso comigo ao permitir que pudesse ter sido seu aluno na graduação e no mestrado (duas vezes), orientando de iniciações científicas na Universidade Católica de Pernambuco e na Facepe, orientando de estágio de docência e desta dissertação. Tenho o senhor como exemplo de profissional, competência e compromisso com a docência. Obrigado por ajudar a aperfeiçoar a minha vocação para a sala de aula, por permitir esse tempo todo que eu estivesse próximo aprendendo e crescendo. O que de bom puder ser encontrado ao longo deste trabalho, certamente é fruto das valiosas orientações que recebi do senhor.

Aos professores Rafael Mafei, Bruno Galindo e Marcelo Casseb, meu muito obrigado pelo auxílio no envio de materiais e pelo incentivo no desenvolvimento da pesquisa. A contribuição dos professores é para toda a comunidade jurídica, pois os seus escritos sobre o tema objeto deste trabalho são leituras obrigatórias. Justamente pela riqueza e profundidade dos trabalhos, foram amplamente citados por mim.

Às queridas Patrícia Alves, Elayne Costa, Mirella Coimbra, Luana Guarino e Mirelle Valentim, meu muito obrigado pelo carinho e zelo que vocês tiveram na revisão deste texto. Sem a contribuição de vocês, o trabalho não teria evoluído. Igualmente, agradeço o auxílio do amigo e irmão Fábio Jardelino que leu atentamente o texto e sugeriu alterações que foram prontamente atendidas.

Omar Santos, amigo de docência, agradeço a contribuição decisiva nas correções das normas da ABNT deste trabalho.

Por fim, o que de bom puder ser encontrado ao longo desta pesquisa, certamente é fruto dos auxílios de muita gente, sobretudo do meu orientador. No entanto, o que de inconsistência a pesquisa possuir, cuida-se de minha inteira responsabilidade.

1 Tessalonicenses 5:16-18:  
Regozijai-vos sempre. Orai  
sem cessar. Em tudo dai  
graças, porque esta é a  
vontade de Deus em Cristo  
Jesus para convosco.



## RESUMO

O presente trabalho analisa o *impeachment* no direito brasileiro e a Lei nº 1.079/50 (LCR) que especifica os crimes de responsabilidade. Se, por um lado, o presidencialismo pressupõe hipóteses restritas e graves para a deflagração do processo de inabilitação, por outro lado, há uma contradição, já que algumas previsões contidas na LCR são extremamente genéricas, como “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra, e o decoro do cargo” ou “atos que atentarem contra a Constituição Federal e a Probidade na administração”. Para melhor entender essa configuração, investigou-se o contexto histórico em que se deu a tramitação e aprovação da Lei, período no qual se fortaleceu o debate para a implantação do parlamentarismo no Brasil, buscando o Legislativo municiar-se de mecanismos políticos para que pudesse controlar o Executivo. Dessa maneira, a atual previsão dos crimes de responsabilidade destoa não só do presidencialismo, mas também da natureza jurídica do *impeachment* que prevalece no Brasil. Confrontando a relação dos sistemas de governo, natureza jurídica do *impeachment*, historicidade da LCR e aplicação do instituto no país, é que a pesquisa propõe a necessidade de aperfeiçoamento da legislação como forma de compatibilizá-la com a Constituição Federal e com o presidencialismo por ela adotado.

**Palavras-chave:** Sistemas de governo. *Impeachment*. Crime de responsabilidade.

## ABSTRACT

The present academic research analyses the *impeachment* in Brazilian jurisdiction and the Law No. 1.079 of 1950 (LRC) which specifies the responsibility crime. If on the one hand, the presidentialism presupposes restrictal and serious hypotheses for the disabling process, on the other hand, there is a contradiction, since some predictions contained in the LCR are extremely generic, such as “To proceed in a manner incompatible with the dignity, honor, and the decorum”, or “acting against the federal constitution and the administrative probity”. For a better comprehension, the research investigated the historical context of the law procedure and approval, whose period the debate for the implementation of parliamentarism in Brazil was strengthened and the Legislative was seeking ways to equip themselves with political mechanisms to control the Executive. Therefore, the actual prevision about the responsibility crime is not only antagonistic to the presidentialism, but also to the juridical nature of impeachment that prevails in Brazil. Confronting the relationship between the government system, juridical nature of the impeachment, the LCR’s historicity and the application of this institute in the country, the present research proposes the need to improve the legislation as a way of making it compatible with the Federal Constitution and the presidentialism system adopted in Brazil.

**Keywords:** Governement system. Impeachment. Responsibility crime.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1. OS SISTEMAS DE GOVERNO EM REGIMES DEMOCRÁTICOS: REFLEXÕES SOBRE CARACTERÍSTICAS, RELAÇÃO ENTRE OS PODERES E MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>15</b>
1.1. INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS DE GOVERNO ENQUANTO ESTRUTURA DE PODER.....	15
1.2. ENTENDENDO O PARLAMENTARISMO.....	16
1.3. DO PRESIDENCIALISMO .....	21
1.4. SISTEMAS DE GOVERNO MISTOS .....	26
1.5. DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO .....	31
1.6. NOVAS DINÂMICAS DO PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA .....	36
<b>CAPÍTULO 2. AS CARACTERÍSTICAS DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: HISTÓRIA, NATUREZA E PROCESSAMENTO À LUZ DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>40</b>
2.1. AS BASES HISTÓRICAS DO <i>IMPEACHMENT</i> .....	40
2.2. O INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i> EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA ....	43
2.3. O <i>IMPEACHMENT</i> NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS .....	45
2.4. O CRIME DE RESPONSABILIDADE COMO REQUISITO PARA O <i>IMPEACHMENT</i> .....	50
2.5. DA NATUREZA JURÍDICA DO <i>IMPEACHMENT</i> NA DOCTRINA BRASILEIRA	51
2.6. RESPONSABILIZAÇÃO DE GOVERNADORES E SECRETÁRIOS .....	58
<b>CAPÍTULO 3. ENFRENTANDO UMA QUESTÃO HISTÓRICA: SERIA A LEI 1.079/50 UM “CAVALO DE TRÓIA” PARLAMENTARISTA INSERIDO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO? .....</b>	<b>63</b>
3.1. FIM DA DITADURA DO ESTADO NOVO E A CONSTITUINTE DE 1946.....	63
3.2. OS PRINCIPAIS ARGUMENTOS EM PROL DO PARLAMENTARISMO APÓS O ESTADO NOVO .....	68
3.3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 4 DE 1949.....	72
3.4. O PENSAMENTO PARLAMENTAR E A LEI 1.079/50 .....	74
3.5. CONTROVÉRSIAS MATERIAIS E PROCESSUAIS DA LCR .....	76
<b>CAPÍTULO 4. ANÁLISE DAS DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA PRESIDENTES.....</b>	<b>83</b>

4.1. FERNANDO COLLOR DE MELO.....	83
4.2. ITAMAR FRANCO .....	84
4.3. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO .....	85
4.4. LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA.....	86
4.5. DILMA ROUSSEFF .....	86
4.6. MICHEL TEMER.....	88
<b>CAPÍTULO 5. NECESSÁRIO APRIMORAMENTO DA LEI 1.079/50: SUGESTÕES LEGISLATIVAS.....</b>	<b>89</b>
5.1. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	89
5.2. PLS Nº 325, DE 2014.....	89
5.3. PLS Nº 71, DE 2016.....	91
5.4. PLS Nº 210, DE 2016.....	92
5.5. PLS Nº 251, DE 2016.....	92
5.6. PLC 4.754, DE 2016 .....	93
5.7. PLC 4.234, DE 2015 .....	94
5.8. PLC 1.590, DE 2015 .....	95
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>97</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>101</b>

## INTRODUÇÃO

O *impeachment* retornou à agenda política do país mais de vinte anos após o caso Collor. Agora, com contornos diferentes ao que se sucedera no processo do atual Senador da República. A época, Fernando Collor se viu diante de graves denúncias, acusado de ser beneficiário de esquemas de corrupção e crime correlatos, cujo principal articulador havia sido o tesoureiro da campanha do primeiro Presidente eleito democraticamente após a ditadura militar.

Nesse contexto, Paulo César Cavalcante Farias, PC Farias como ficou conhecido, era braço direito de Collor e intermediava relações espúrias entre o empresariado e o governo. Em decorrência disso, houve forte mobilização popular com o objetivo de que Collor fosse destituído do cargo de Presidente, via processo de *impeachment*, conforme previsão constitucional para tanto. O protagonismo das massas se deu através dos famosos “caras pintadas”, jovens, adolescentes em sua maioria, que saíram as ruas com os rostos pintados em campanha a favor do *impeachment* de Collor.

Outras Entidades que dispunham de respeito no seio da sociedade, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa, somaram esforços no mesmo direcionamento contra o Presidente da República.

Não obstante, o receio que se tinha em razão do processo de tamanha magnitude para a República, especialmente porque o país havia passado pela redemocratização há pouco mais de quatro anos, Collor foi condenado ainda em 1992 e o julgamento ocorrera dentro dos ditames constitucionais, seguindo o rito estabelecido, inclusive, a partir de várias decisões do Supremo Tribunal Federal (STF).

Como dito, o retorno do *impeachment* à agenda política do país se deu em razão da abertura do processo contra a Presidente Dilma Rousseff. Já no fim da eleição de 2014 começou-se a falar em *impeachment* da Presidente reeleita por diversas razões. Setores descontentes alegaram estelionato eleitoral na campanha, a prática de “pedaladas fiscais”, casos de corrupção envolvendo o partido da Presidente, além da expedição de decretos abrindo créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional.

Sem embargo das especificidades que envolveram o caso, o fato é que a Câmara dos Deputados aceitou a denúncia e, na mesma toada, o Senado Federal realizou o juízo de admissibilidade, por conseguinte, havendo o afastamento da Presidente e posterior condenação pelo cometimento de crime de responsabilidade.

Diversos temas polêmicos foram debatidos no desenvolvimento do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. É de relevo citar a controvérsia sobre a responsabilidade por fato ocorrido em mandato anterior; variados pontos sobre o rito a ser seguido no curso do processo de inabilitação, tais como escolha dos componentes da comissão especial para análise da denúncia, possibilidade de candidaturas avulsas, modo pelo qual se daria a votação para a escolha de tais membros, se através de voto secreto ou aberto, a competência das duas casas do Congresso Nacional no curso do processo e julgamento. A maior parte dessas polêmicas restou resolvida na decisão que o STF proferiu no julgamento da ADPF 378 que foi proposta pelo PC do B.

Todavia, inobstante todas as soluções que foram dadas pelo STF, há um intrigante aspecto sobre o *impeachment* e a legislação que regulamenta o instituto, a saber: o sistema presidencialista, tradicionalmente, prevê a destituição do Presidente apenas em hipóteses excepcionais decorrentes de condutas graves que atentem diretamente contra a Constituição do país, o que não é o caso das mais de sessenta previsões de crimes de responsabilidade contidas na lei 1.079/50 (LCR), muitas delas extremamente genéricas como “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra, e o decoro do cargo” ou “atos que atentarem contra a Constituição Federal e a Proibidade na administração”.

Veja-se que se faz importante investigar quais foram as influências de pensamento que repercutiram na confecção e produção final da LCR no distante ano de 1950. O problema parece ser maior, sobretudo porque a Constituição Federal de 1988 (CF/88) aduz que uma Lei específica tratará sobre os crimes de responsabilidade, todavia esse mesmo diploma legal, pela sua configuração, pode ser incompatível com o sistema de governo que foi adotado pela Carta Magna de 1988.

Eis que a análise da origem e tramitação da LCR pode esclarecer vários pontos e contribuir para o debate.

Destaque-se o fato de que a CF/88 ao delegar para lei especial a competência para definir e minudenciar os crimes de responsabilidade, assim o fez, em tese, no intuito de garantir maior estabilidade quanto aos requisitos definidores das modalidades de ilícitos político-administrativos, notadamente em face da impossibilidade da Carta Magna estabelecer, com rigor, todas as hipóteses. Entretanto, parece que a própria legislação existente, ao contrário do objetivo inicial, tem sido a maior responsável pelas principais controvérsias que envolvem o tema.

Nesse contexto, as questões que discutidas no curso do *impeachment* de Dilma Rousseff, somadas com outros debates levantados pela comunidade jurídica, despertaram o desejo de empreender esforços para entender melhor o instituto e sua aplicação no Brasil, além de outros temas correlatos ao desenvolvimento do tema.

Para tanto, no capítulo 1 far-se-á uma dos sistemas de governo e as formas de responsabilização política de cada modelo, haja vista a especial necessidade de conhecer os requisitos deflagradores dos meios de responsabilidade política. Ainda no mesmo capítulo, apresentar-se-á, além das já tradicionais perspectivas do presidencialismo e parlamentarismo, formas contemporâneas das relações entre os poderes, especialmente na América latina e no Brasil, este último através do chamado presidencialismo de coalizão.

No curso do capítulo 2, será enfrentado o instituto do *impeachment*, tanto em relação às suas bases históricas, quanto as suas previsões na história constitucional brasileira. Serão feitas incursões no debate sobre a natureza do instituto, se político, jurídico, híbrido e a importância de tal conhecimento que repercute diretamente na atuação do Poder Judiciário e eventual controle do rito e requisitos deflagradores do processo de *impeachment*.

Já no capítulo 3, por sua vez, apresentar-se-á o contexto em que se deu a apresentação, tramitação e aprovação da LCR, tentando demonstrar qual o principal debate da época, argumentos levantados e fatos correlatos, como forma de tentar explicar a razão pela qual a LCR comina mais de sessenta hipóteses de crime de responsabilidade, muitas delas genéricas, a tal ponto de permitir ampla discricionariedade ao Parlamento para a aplicação da legislação. Se, por um lado, é importante conhecer as razões pelas quais se desenvolveu a LCR nos moldes em que conhecemos, por outro, é igualmente importante apresentar quais os principais debates em torno do conteúdo da legislação, diante de várias inquietações surgidas ao longo do julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff. Na oportunidade, será analisada a possibilidade (ou não) de crime de responsabilidade na forma tentada, por omissão, mediante culpa, além de outros aspectos que julgamos importantes sobre o tema.

No capítulo 4, após o enfrentamento do instituto do *impeachment* e a sua legislação de regência no direito brasileiro, considerando as inconsistências da LCR através das hipóteses de crimes de responsabilidade que consubstanciam, verdadeiramente, em possibilidade de controle de qualidade dos governos, nos moldes parlamentaristas, busca-se identificar nas denúncias oferecidas contra os Presidentes da República, após a promulgação da CF/88, a existência de uma praxe dos denunciantes no sentido de tentar deflagrar processos

de *impeachment* lastreados em um pensamento voltado ao controle de qualidade dos governos liderados pelos Presidentes denunciados.

Em relação ao capítulo 5, analisam-se alguns projetos que tramitam no Congresso Nacional tentando modificar a LCR. Busca-se, com isso, após apresentar a problemática em torno da legislação, confrontar as propostas e identificar se elas possuem a capacidade de promover o aperfeiçoamento necessário da legislação.

Por fim, naquilo que for possível concluir, serão apresentadas as considerações finais, desejando que a pesquisa verdadeiramente contribua para o debate em torno do tema.



## **CAPÍTULO 1. OS SISTEMAS DE GOVERNO EM REGIMES DEMOCRÁTICOS: REFLEXÕES SOBRE CARACTERÍSTICAS, RELAÇÃO ENTRE OS PODERES E MECANISMOS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA**

### **1.1. INTRODUÇÃO AOS SISTEMAS DE GOVERNO ENQUANTO ESTRUTURA DE PODER**

Quando se propõe o estudo de regimes políticos, tem-se que é importante conhecer a estrutura, limites, controles recíprocos e a relação entre os poderes como forma de expressão da vontade coletiva. Para o enfrentamento de tais questões, as respostas possibilitam-nos evidenciar qual o sistema de governo estaria sendo seguido em determinada democracia. Com isso, alguns componentes devem ser observados.

Em primeiro plano, o modelo paradigmático de governança do sistema político, acaba por agregar atributos comuns de diversas manifestações políticas. Em certa medida, a par de tais características, possibilita-se a inclusão em determinada categoria de sistema de governo.

Por exemplo, embora explorado ao longo deste trabalho, haja vista a abordagem de características principais dos sistemas de governo, é possível que um Presidente da República seja eleito diretamente pelo povo, sem qualquer interferência do Parlamento, permitindo-se o enquadramento de tal circunstância, como regra, no regime presidencialista.

Destaque para algumas tendências no parlamentarismo, a exemplo do praticado na França e em Portugal. Se for dado ao povo o direito de escolher um Presidente para ser Chefe de Estado, não significa dizer que tal circunstância transformaria em presidencialista aquele sistema. Por óbvio, há influências recíprocas entre tais sistemas, sem o condão de descaracterizá-lo completamente.

Em segundo lugar, é possível detectar no plano concreto a estrutura e relacionamento dos órgãos existentes em um sistema. A fim de melhor conhecer o plano estrutural, importante analisar a composição, competência, organização, funcionamento e processo de designação de titulares para ocupar cargos em tais órgãos.

Na mesma senda, o plano relacional diz respeito à interação entre os órgãos, visualizado a partir dos mecanismos de freios e contrapesos propostos por Montesquieu na sua teoria da separação de poderes.

No contexto das características básicas do presidencialismo, é o Presidente, então representante institucional do Executivo, que exerce função principal comparando-se aos

demais poderes. Em relação ao parlamentarismo, o Parlamento por excelência é protagonista, incluindo dentre as suas atividades oferecimento de sustentabilidade política e legitimidade para o Chefe de Governo.

O exercício da função política é importante para o desenvolvimento deste estudo. Entende-se como tal, a atividade desenvolvida pelo Parlamento, a Chefia de Governo e Chefia do Estado. A essa estruturação e desenvolvimento importa observar quem ocupa e como exerce a função, além do relacionamento entre os poderes. Assim, o próximo passo deste trabalho será investigar e desenvolver reflexões acerca dos sistemas de governo.

## 1.2. ENTENDENDO O PARLAMENTARISMO

O estudo do parlamentarismo apresenta algumas dificuldades, dentre elas, estabelecer qual teria sido o momento histórico de surgimento desse sistema de governo. Não por acaso, encontram-se destaques para dois momentos históricos.

O primeiro deles desenvolveu-se no contexto histórico e social que antecedeu a elaboração da Magna Carta inglesa de 1215. Naquele século XIII, em movimento de consolidação do povo frente ao Rei, representantes de condados britânicos, denominados de “cavaleiros discretos”, eram chamados para reuniões, quatro de cada condado, para deliberarem sobre assuntos de interesse do reino. As convocações eram feitas pelo próprio Rei João Sem Terra. No ano de 1295, já com uma espécie de tradição criada a partir da reunião dos cavaleiros que não eram pares do Rei, mediante ato do Rei Eduardo I, houve o reconhecimento oficial dessas reuniões, por conseguinte, a criação do Parlamento (KEINERT, 1983, p. 32).

O fato é que os avanços alcançados pelos ingleses sofreram alguns percalços no curso histórico em razão da instalação do absolutismo naquele contexto, perpassando alguns séculos para que tal regime fosse derrotado no século XVIII.

Em um segundo apontamento histórico, a Revolução Gloriosa ocorrida na Inglaterra no século XVII assentou as bases do princípio da supremacia política do Parlamento, culminando em um regime como ênfase nos direitos individuais. As tensões entre o Parlamento e a Coroa deram o fôlego necessário para que reviravoltas políticas ocorressem, desaguando na deposição da dinastia dos Stuarts. Durante o século XVII, no mesmo cenário, documentos constitucionais de destaque foram confeccionados e tomaram a dianteira como instrumentos limitativos do poder da Coroa, transferindo poderes ao Parlamento. Destaque

para a Petition of Rights, de 1689; Habeas Corpus Act, de 1679; Bill of Rights, em 1689. O Parlamento, portanto, consolidou-se como principal força política.

As liberdades alcançadas naquele contexto foram molas propulsoras para o fortalecimento do Parlamento:

A Declaração de Direitos (“Bill of Rights”) surge em 1689, consolidando a Revolução Inglesa. Pelo “Bill” foi reforçado o “Petition”, tornando livre a eleição do Parlamento, livres também os seus debates, freqüentes as suas convocações, estendidos os seus direitos até mesmo à exigência de permissão parlamentar para as defesas do Poder Executivo, até de organização e manutenção de Forças Armadas mesmo em tempo de paz, além da proibição de excessivas fianças e pesadas multas e castigos corporais desumanos, bem como a instituição do tribunal do júri e implícito o reconhecimento do direito de resistência, ao consentir o porte privado de armas defensivas (CHACON, 1978, p. 12).

Não obstante, os elementos históricos do sistema parlamentarista e a sua origem inglesa, coexistindo com a monarquia, de se notar que o parlamentarismo foi adotado em outros países com governo republicano e sistema pluripartidário, ocasionando, assim, adaptações ao modelo desenvolvido originariamente. Tais variações merecerão reflexões ao longo desta pesquisa.

As características doravante elencadas servirão para apresentar aspectos marcantes do sistema parlamentarista, ainda que outras diversificações existam do ponto de vista secundário, conforme alerta feito no início deste trabalho, nada que tenha o condão de descaracterizar o sistema parlamentarista.

Ao menos, inicialmente, deve-se ver a estrutura funcional do parlamentarismo a partir da obediência de algumas características, tais como alguns critérios institucionais e estruturais.

Sobre aspectos institucionais, deve-se observar a compatibilidade do cargo parlamentar com o de Ministro, como regra o Primeiro-Ministro é oriundo do Parlamento, o Legislativo dispõe de mecanismos para fiscalizar e, assim o querendo, interpelar o governo, a demissão do governo poderá decorrer da retirada de confiança do Parlamento que, por sua vez, poderá ser dissolvido pelo Chefe de Estado como forma de equilibrar a dependência do governo diante do Parlamento.

Em relação aos aspectos estruturais, destaque para a existência de partidos estruturados com certo grau de homogeneidade e ação solidária do Gabinete, o trabalho do Primeiro-Ministro determinante para a escolha das prioridades políticas, partidos de oposição

legalmente atuantes, além da existência de uma cultura política propensa ao parlamentarismo (PASOLD; CRUZ, 2016, p. 79).

Existe maior interdependência entre os poderes aqui destacados, Executivo e Legislativo. Quando se fala do parlamentarismo, o indivíduo que desejar ocupar o cargo de Chefe de Governo deve fazer parte da maioria política que compõe aquele Parlamento, porque é este Legislativo quem o indicará para o cargo e oferecerá sustentáculo político. O Chefe de Governo, assim, tem como principal função o desenvolvimento e implantação de políticas públicas, além de gerenciar a administração pública. Enquanto o Chefe de Governo estiver alinhado com os interesses do Parlamento, terá a sustentabilidade política necessária para se manter no cargo (SERRA; et al, 1993, p. 14).

Interessante destacar que o Chefe de Governo acaba por se diferenciar do Chefe de Estado. A esta última característica, destaca-se uma função representativa no plano internacional, função honorífica daquele Chefe de Estado. Por conseguinte, aqui reside uma diferença interessante da monarquia parlamentarista, já que a representação da condição de Chefe de Estado fica a cargo do Monarca/Rei, tal qual a Inglaterra; em relação à república parlamentarista, este Chefe de Estado será o Presidente da República que pode ser eleito pelo povo como corre na França:

O traço marcante do parlamentarismo é, por conseguinte, o fracionamento do Poder Executivo entre vários atores: o Chefe de Estado (um rei, nas monarquias, ou um presidente, nas repúblicas), o Chefe de Governo (comumente chamado de Primeiro-Ministro, Premier, Chanceler ou Presidente do Conselho de Ministros) e os Ministros de Estado. A depender da tradição de cada povo, o papel do Chefe de Estado é maior, como no caso do Presidente da França, ou menor, podendo, inclusive, exercer apenas funções honoríficas, a exemplo da Rainha da Inglaterra (MORAES; SOBRINHO, 2016, p. 61).

Neste sentido, uma das funções do Chefe de Estado seria de arbitragem ou conciliadora porque longe das desavenças políticas seria um fiador da estabilidade, podendo intervir e tentar compor eventuais problemas políticos. Assim, estando fora do ambiente político diário das coalizões, dos debates, das negociações, teria mais condições de alcançar equilíbrio dentro daquele sistema político.

Demais disso, o Chefe de Governo não tem mandato. Ao ser alçado à condição de Chefe de Governo, desenvolver-se-á o seu múnus público sem ter tempo determinado para o

fim daquela condição. O que se faz ou não a brevidade daquele indivíduo enquanto ocupante do cargo será, literalmente, o seu alinhamento para com o Parlamento.

Se não estiver cumprindo com o que previamente havia sido acordado, se eventualmente estiver sofrendo desaprovação da sociedade, não estiver conseguindo organizar e manter estável a economia, tais circunstâncias são motivos suficientes para que o Parlamento o destitua através da moção de censura ou voto de desconfiança que são formas de responsabilização existentes no sistema parlamentarista (MARTIS; BASTOS, 1993, p. 82).

Este é o modelo em que o Parlamento controla o Executivo do ponto de vista político. Há verdadeiro controle de qualidade da política que é praticada pelo Executivo. Se não há alinhamento entre o Parlamento e o Executivo, cuja materialização é da interdependência entre os poderes, poder-se-á aplicar uma moção de censura ou voto de desconfiança para fins de responsabilização política do Chefe de Governo.

Hodiernamente, a par de tradicionais lições, a moção de censura, sem embargo das variações que o instituto apresenta, é mecanismo de controle típico do sistema parlamentarista, cuja dinâmica permite ao Parlamento fiscalizar e aplicar sanções em face de eventuais ações realizadas pelo Executivo que o desagradem. Não se exige que a Constituição seja violada frontalmente para que ocasione a destituição do Chefe de Governo. Ao revés, o simples descumprimento de acordos políticos ou ato de cunho privado, mas entendido por violador de bons costumes ou até mesmo indiscreto, poderá tornar o Primeiro-Ministro sem a confiança do Parlamento, com posterior destituição (MORAES; SOBRINHO, 2016, p. 54).

Convém ressaltar, notadamente pela necessidade de deixar bem delineada as características essenciais dos mecanismos que se analisa no trabalho, que a moção de censura é aplicada por razões de conveniência e oportunidade, bastando que o Parlamento assim o faça levando em consideração, por exemplo, que determinadas políticas desenvolvidas pelo governo desagradam, além da própria sociedade, o Parlamento.

Nesse contexto, consagrado como mecanismo de destituição de governo em sistemas parlamentaristas, a moção de censura *strictu sensu* objetiva a dissolução do governo por razões políticas que não goza mais da confiança do Parlamento, respeitado o ideário de conveniência e oportunidade. A moção de censura construtiva, para além da simples finalidade de retirada do governo, o Parlamento se digna a também indicar o governo que fará a substituição dos governantes censurados (COUTINHO, 2013, p. 37).

Não se deve desprezar a eficácia da moção de censura construtiva ou voto parlamentar de não-confiança, visto que seria mais fácil encontrar maiorias que queiram derrubar determinado Primeiro-Ministro, sem ofertar solução para o problema institucional. Reunir as chamadas maiorias positivas em torno de um nome pode ser mais trabalhoso, motivo pelo qual sem um nome em torno de quem gravite certa maioria, não se sucederá a derrubada do Primeiro-Ministro (SARTORI, 1996, p. 122).

Ainda assim, a derrubada de uma coalizão ocasionará a substituição por outra do mesmo partido. Por isso, Giovanni Sartori (1996, p. 127) adverte que do ponto de vista de um futuro promissor para a carreira política, alguns políticos buscam a queda do Gabinete, ainda que composta de integrantes do seu partido, para que possam ter a oportunidade de comporem o governo.

Há, ainda, derivado do mesmo instituto, interligado as suas formas de aplicação, a denominada moção de confiança. Ao contrário da variação destacada anteriormente, neste caso, o Parlamento busca reafirmar a legitimidade e confiança no governo, afirmando as posições com relação às atividades desenvolvidas.

Com essas considerações sobre os meios pelos quais há o controle políticos no parlamentarismo, o que se destaca, portanto, é o fato de existir responsabilidade política do Executivo frente ao Parlamento quando adotado o sistema parlamentarista de governo, em razão da maior vinculação entre tais poderes, sobretudo quanto à necessidade de sustentação política dada pelo Parlamento ao gabinete.

Sobre as vantagens do sistema parlamentarista, ao menos três características podem ser levantadas como mecanismo de promoção de maior estabilidade política e meios mais céleres de resolução de crises internas: (I) Em casos mais agudos de crises, sem possibilidades de abrandamento apenas com a destituição do Chefe de Governo, é possível a dissolução do Parlamento; (II) a responsabilidade política do Chefe de Governo diante do Parlamento; (III) a necessidade de formação de maiorias parlamentares prévias, de modo que são estas maiorias que formarão o governo e garantirão a estabilidade do sistema (PASOLD; CRUZ, 2016, p. 85).

Há autores que defendem o sistema parlamentarista como mais adequado para o Brasil, na esteira de que haveria responsabilidade compartilhada entre o Executivo e o Legislativo diante de eventuais crises, diferentemente do que ocorre nos dias atuais,

considerando que o Parlamento escusa-se diante de crises, atribuindo ao Executivo toda a responsabilidade:

Em contraponto, há o Brasil, no qual vigora um Presidencialismo que não possui instrumentos de estabilização e racionalização, e por isto o País debate-se para encontrar saída para mais uma crise complexa do seu Período Republicano. No Brasil, o Congresso Nacional nunca é responsável politicamente por qualquer crise e invariavelmente “lava as mãos” diante da derrocada do Governo. Esta postura custa muito caro ao País, o qual necessita da imediata caracterização de um Sistema Federativo que seja efetivo. (...) Enfim, a Sociedade Brasileira precisa controlar seu Governo e seus Representantes. A irresponsabilidade política sempre foi, é e será sinônimo de atraso social e de Democracia efêmera. É o momento de admitir que o Presidencialismo não corresponde às necessidades contemporâneas do Brasil, e refletir sobre a possibilidade concreta de concepção, implantação e funcionamento de um Parlamentarismo Racionalizado. Ou seja, um Parlamentarismo dotado de consistência e de dinamicidade, respondendo às conjunturas e capaz de conduzir o País à superação de obstáculos políticos, sociais e econômicos e à plena realização dos legítimos Interesses da sociedade Brasileira. (PASOLD; CRUZ, 2016, p. 87)

Dessa forma, tendo por base a importância da análise das características essenciais dos sistemas de governo, buscou-se desbravar o parlamentarismo como sistema geneticamente ligado ao importante papel do Parlamento, mas que dará lugar no próximo tópico para o enfrentamento do presidencialismo.

### 1.3. DO PRESIDENCIALISMO

O presidencialismo tem como marco histórico a Constituição americana de 1787. Precisamente, a Convenção da Filadélfia visou criar um regime político diferente do que vigorava na Inglaterra. Havia, em verdade, uma grande resistência à Coroa britânica devido às diversas imposições, notadamente de cunho tributário, em face das colônias. O desenvolvimento teórico do presidencialismo nasceu, portanto, a partir da necessidade de estabelecer um regime diferente do que existia na Inglaterra.

Segundo Paulo Bonavides (2016, p. 318-319), há características principais que se destacam acerca da fisionomia do presidencialismo. O aspecto histórico deve ser citado, uma vez que a separação de poderes propugnada por Montesquieu no auge do Estado Liberal, concernente aos mecanismos de freios e contrapesos, restou incorporada ao sistema político daquele país, lastreando todo o aspecto relacional entre os Poderes.

Outro ponto é a forma de governo que se concentra ao redor de uma única pessoa, diferentemente do parlamentarismo, em que há a diferença de Chefe de Governo e Chefe de Estado, no presidencialismo um único indivíduo é Chefe de Estado e de Governo, o Presidente é eleito pelo povo diretamente, sem que haja intermediação do Parlamento. Por fim, uma diferença para o parlamentarismo consiste no fato de que os mandatos possuem tempo determinado. Aspecto de destaque é o poder de veto que o Presidente possui em relação a algumas decisões emanadas do Parlamento, o que confere certo grau de fiscalização ao Executivo.

Importante destacar que uma argumentação favorável ao presidencialismo diz respeito ao fato de que tanto o Executivo quanto o Legislativo, neste sistema, são escolhidos pelo povo diretamente, daí se falar em maior legitimidade democrática, na contramão do que ocorre no parlamentarismo visto que é o Legislativo quem escolhe, geralmente, o Chefe de Governo.

O Presidente tem ampla discricionariedade para formar o seu apoio através do gabinete, mediante livre nomeação e exoneração de Ministros de Estado. Como regra, o Presidente é chefe da administração, através de ministérios e serviços públicos, é o comandante supremo das Forças Armadas, além de exercer a direção e orientação política exterior para celebrar tratados e convenções (BONAVIDES, 2016, p. 324).

Note-se que, para Giovanni Sartori (1996, p. 98), eventual possibilidade de o Parlamento censurar Ministros, até mesmo causar a exoneração de tais integrantes do governo, não tem o poder de mudar a característica anteriormente apresentada, visto que o Presidente mantém a competência para unilateralmente nomear e preencher os cargos como melhor lhe convém.

O Presidente é eleito para cumprir um determinado tempo de mandato, garantindo-se certa estabilidade contra a discricionariedade de outros Poderes. Sabe-se que existem variações, determinados países admitem a reeleição, uma única reeleição, em outros países já não é possível, mas se evita a perpetuação no poder, garantindo a alternância democrática.

No Brasil, por exemplo, com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88) não havia possibilidade de reeleição, de modo tal que o mandato era de 5 (cinco) anos. Através da Emenda Constitucional 16/97 houve alteração no texto constitucional para permitir uma única reeleição presidencial.



Outro desdobramento devido ao Presidente da República ser eleito diretamente pelo povo é a sua responsabilidade política existir para com os seus eleitores, impossibilitando qualquer interpelação do Legislativo em relação ao Presidente nos moldes existentes no parlamentarismo, quando da aplicação do voto de desconfiança ou da moção de censura.

Com efeito, a forma de responsabilização do Chefe de Governo é uma grande diferença do presidencialismo para o parlamentarismo. O meio idôneo, como regra, é a deflagração do processo de *impeachment* diante da prática de crime de responsabilidade que será tratado em momento adequado. Todavia, cumpre destacar alguns aspectos diferenciadores:

De modo claro, vê-se que as motivações têm índole essencialmente política, sem que configurem atos contrários ao ordenamento jurídico. O voto de desconfiança julga equívocos políticos; o *impeachment* decide sobre ilícitos políticos, no Brasil chamados de crimes de responsabilidade, que, apesar da terminologia, não são figuras do Direito Penal, mas do Constitucional. Esta, sem dúvida, é a principal diferença entre o voto de desconfiança parlamentarista e o *impeachment* presidencialista; o primeiro assenta na conveniência e oportunidade; o segundo baliza-se pelas raias da legalidade, embora sem desprezo a elementos políticos (MORAES, SOBRINHO, 2016, p. 64).

Portanto, o que se estabelece, inclusive, em relação aos Ministros de Estado, é que não há responsabilidade do Executivo diante do Legislativo. O que há é responsabilidade direta perante o povo. No caso dos Ministros de Estado, essa responsabilidade fica ao alvitre do próprio Presidente que, na mesma proporção em que poderá nomear, exonerará livremente os seus auxiliares no desenvolvimento do governo, se assim entender conveniente.

Um dos objetos desta pesquisa é a discussão sobre as eventuais distorções do presidencialismo no Brasil, até tornando-se o que vem sendo chamado de presidencialismo “parlamentarizado”. Significa dizer que os meios tradicionais de destituições dos Presidentes em democracias presidencialistas vêm tomando novas formas a tal ponto de serem comparados aos votos de desconfiança do parlamentarismo. Portanto, em que pese o destaque de que, tradicionalmente o Parlamento não dispõe de mecanismos para controlar a qualidade do governo desenvolvido pelo Presidente, cabendo ao povo não reeleger o mandatário ineficiente, esta pesquisa trabalha com a hipótese de que vem se desenvolvendo um verdadeiro controle de qualidade que pode ser perpetrado a qualquer tempo, devido aos caracteres institucionais apresentados pelo país.

Notoriamente, o que vem se discutindo aqui são as principais características dos sistemas de governo. Não há como estabelecer critérios objetivos para apregoar que em determinada sociedade um ou outro sistema funcionaria de forma mais equilibrada apta a promover a tão sonhada estabilidade institucional. Assim, como se observou em relação ao parlamentarismo, o presidencialismo também sofre algumas críticas, a começar pelo fato da ilustrativa irresponsabilidade política. Nota-se que o Presidente não tem responsabilidade diante do Parlamento, este último, por sua vez, não possui, em tese, mecanismos políticos de destituição do Presidente da República.

Os sistemas presidenciais atribuem algumas prerrogativas funcionais ao Presidente. No Brasil, por exemplo, o Presidente dispõe de prerrogativa denominada de irresponsabilidade penal temporária (art. 86, § 4º, CF/88), que significa apregoar não ser possível a responsabilização do Presidente por fatos estranhos ao exercício da função, além da impossibilidade de prisão em flagrante, sendo possível apenas decorrente de sentença condenatória (art. 86, § 3º, CF/88).

Ademais, encontra-se na doutrina crítica relacionada à suposta deficiência ministerial, uma vez que nem sempre a administração será escolhida devido à qualidade técnica ostentada pelo postulante. Ao revés disso, muitos casos dizem respeito à acomodação política de partidos apoiadores do Presidente da República.

Com isso, ter-se-ia a formação de oligarquias partidárias, considerando que os ministros geralmente são mais próximos ao Presidente, inviabilizando a renovação das ideias e oportunidades para ocupação de cargos em Ministérios de quem realmente tenha preparação para tal função pública (ANDRADA, 1993, p. 27).

Bruce Ackerman (2007, p. 26), em análise comparativa do presidencialismo estadunidense e do sistema parlamentar inglês, apresenta reflexões sobre a separação de poderes nesses países, aduz que são muito óbvias as desvantagens do presidencialismo. Para ele, a democracia de Westminster possibilitaria que o movimento político vencedor conquistasse autoridade plena em uma única eleição. Explica Ackerman, assim, que no parlamentarismo não é possível a ocorrência de escolhas diferentes quanto ao Chefe de Governo e ao próprio Parlamento. De modo contrário, no presidencialismo não há garantias de que a eleição do Presidente incorrerá conjuntamente a escolha de maioria política que o oferecerá sustentáculo. Com isso, esse mesmo movimento político vencedor na democracia de

Westminster não precisaria de várias gerações para atingir uma eventual maioria e alinhamento entre o Parlamento e o Chefe de Governo, bastando apenas uma única eleição.

O impasse que ocorre quando o partido do Presidente é diferente do partido que ocupa a maioria nas cadeiras legislativas poderá desaguar em três cenários<sup>1</sup>. É possível que haja negociações entre os rivais políticos que tentarão de alguma forma alcançar um denominador comum e obter resultados razoáveis para atender aos interesses da sociedade. A essa dinâmica, Ackerman chama de "esperança madisoniana".

O segundo cenário apresentado é "pesadelo linziano", a ocorrer nos sistemas presidencialistas quando existentes governos divididos devido, sobretudo, à dualidade de legitimidade de ambos os poderes. A possibilidade de escolha de uma maioria diferente do viés político do Presidente eleito tornará difícil o convívio, fazendo com que haja paralisia legislativa, dificuldade de aplicar políticas públicas de interesse social. Poderá, ainda, ocorrer uma ruptura entre os rivais políticos, um esforço para a destruição do oponente ao arripio do sistema constitucional vigente. Este cenário apresentado guarda semelhança com ocorrências nas democracias da América Latina a ser trabalhado em tópico ainda neste capítulo. Para a consolidação deste cenário, duas formas são normalmente utilizadas, através da ajuda das forças militares e a utilização de plebiscitos sem previsão constitucional.

Um terceiro cenário é intermediário entre os dois últimos. Não necessariamente uma troca de negociações, nem muito menos uma ruptura institucional, todavia os poderes podem se valer de mecanismos institucionais para tornar difícil o desempenho da atividade política do outro Poder. O Executivo sendo acusado pelo Legislativo, o Presidente promovendo as suas escolhas de forma unilateral, retaliando o Parlamento, materializando a "crises de governabilidade". A relação entre os Poderes viraria jogo de posturas demagógicas (ACKERMAN, 2007, p. 28-30).

Quando o Presidente da República é eleito juntamente com um Parlamento que o oferece respaldo político, opera-se a chamada autoridade absoluta. Uma questão enfrentada pelo autor parece identificar problemática presente nos dois modelos aqui analisados, sejam parlamentares, sejam presidenciais, diz respeito à representação proporcional. Para ele, o

---

<sup>1</sup> A tradução em espanhol da obra de Bruce Ackerman adota os seguintes termos para destacar os cenários que ele apresenta: "la esperanza madisoniana", "la pesadilla linziana" e "crisis de governabilidade". Optou-se por apresentar no corpo do texto uma tradução para o português, mas destacando o contido na versão acessada.

grande número de partidos políticos ocasionaria a realização de negociações quase que intermináveis, dificultando sobremaneira a implantação do programa de governo.

A resolução para esse problema seria a criação de algo semelhante ao que conhecemos enquanto cláusula de barreira. Ao reduzir a instabilidade, notadamente em relação ao número de negociadores potenciais, o governo se fortaleceria para o desempenho das funções. O voto consultivo de confiança presente na democracia de Westminster contribuiria para alcançar estabilidade. Não seria apenas atribuída ao Parlamento a possibilidade de destituir o Chefe de Governo, mas a obrigatoriedade de nomear e organizar o próximo governo que assumirá (ACKERMAN, 2007, p. 38).

Os chamados períodos de impasse e de autoridade absoluta sempre irão ocorrer, na medida em que exista a possibilidade de eleições independentes para o Legislativo e eleição do Presidente. Combinação bastante tóxica é eleição de um Presidente extremamente popular a uma eleição parlamentar mediante sistema proporcional (ACKERMAN, 2007, p. 40).

Portanto, a divisão de poderes a partir dessa dinâmica, é muito mais instável no presidencialismo, entretanto menos no parlamentarismo. Para o sistema de gabinete, seria melhor substituir aquele governante que não cumpre a contento o seu trabalho público a ter que esperar nova eleição para escolher um candidato.

É mais simples e flexível, em tese, para o partido desfazer-se de um candidato manchado eventualmente por um escândalo e encontrar outro. Por isso há o destaque quanto à flexibilidade do sistema parlamentar, visto que diante de algum problema ou instabilidade, há como encontrar uma segunda via política, rumar para outra direção, caso seja a mais adequada para atender aos interesses públicos (ACKERMAN, 2007, p. 48).

As características dos sistemas de governo passam por mutações, na medida em que novas experiências democráticas se sucedem nas sociedades. Ao passo que estão bem delimitadas as bases elementares dos sistemas de governo, importante apresentar algumas dinâmicas contemporâneas que apresentam as adaptações pelas quais passaram o presidencialismo e o parlamentarismo.

#### 1.4. SISTEMAS DE GOVERNO MISTOS

É fato que, a partir do fim da 2ª guerra mundial, novos arranjos de sistemas de governos foram arquitetados. A doutrina clássica do parlamentarismo viu, dentre as principais modificações, a inserção de eleição presidencial direta em países com tradição lastreada no governo de gabinetes.

O maior exemplo dessa forma semipresidencialista ou sistema misto é a França, com a promulgação da Constituição daquele país em 1958, vigente ainda hoje. O modelo francês investiu o Presidente de poderes incomuns ao sistema parlamentarista. Entretanto, em análise retrospectiva, o sistema misto teria raízes na Constituição alemã de Weimar, de 1919, bem como na Constituição finlandesa, também de 1919, e Constituição austríaca, em 1929 (MORAIS, 2017, p. 419).

No contexto do surgimento de um modelo misto de sistema de governo, o Presidente é o responsável pela nomeação do Primeiro Ministro que será o Chefe de Governo, mas dependente de apoio político do Parlamento. Com mais destaque, o Presidente pode dissolver o Parlamento e convocar novas eleições, daí extrai-se que, para além de uma função meramente honorífica ou de representação, o Chefe de Estado passou a gozar de maiores competências, elevando a sua importância para a dinâmica política da França.

Em que pese falar-se em sistemas mistos, intermediários, semipresidencialista ou semiparlamentarista, Caetano Ernesto Pereira de Araújo observa (2016, p. 2) que o sistema na verdade é uma alternância entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Tal situação seria confirmada quando da constatação de que o Presidente ao ter liderança sobre o seu partido e nomear o Primeiro Ministro, agiria faticamente como Chefe de Governo. Não dispendo de maioria no Parlamento, teria que convocar a oposição para a formação do gabinete, restringindo aí a sua atuação apenas como Chefe de Estado. Por essa razão, o sistema penderia para o parlamentarismo.

Em contraposição a tese de que a França seria uma alternância entre os dois sistemas clássicos, Giovanni Sartori (1996, p. 138-139) apresenta duas objeções. A primeira delas, diz respeito ao fato do Presidente, em dado momento, não dispor de maioria parlamentar e figurar apenas em função honorífica, Chefe de Estado. Para ele, o Presidente nunca chega a ser uma figura decorativa. No entanto, é sempre um ator político com sua própria legitimidade, prerrogativas e competências estabelecidas pelo texto constitucional, fato que não ocorre nos sistemas parlamentaristas puros. Uma segunda objeção versa sobre a “alternância” acaso existente no modelo misto. Valendo-se da citada nomenclatura, estar-se-ia

a dizer que o sistema misto não seria propriamente um sistema, mais variante de outros dois. Para o autor, melhor seria valar-se do termo “oscilação”, dado que o movimento ocorre dentro do próprio sistema, sem mudar a natureza. Portanto, a França teria se desenvolvido em um autêntico sistema de governo com dupla autoridade flexível, que prevaleceria de acordo com o apoio das maiorias parlamentares. Com uma maioria unificada, o Presidente prevaleceria sobre o Primeiro-Ministro. Em sentido oposto, caso o Primeiro-Ministro dispusesse de apoio de uma maioria parlamentar, seria a autoridade que prevaleceria.

Diante de eventuais crises no sistema misto, Giovanni Sartori (1996, p. 140) sugere que a estrutura de dupla autoridade não aumentaria as ocorrências de impasses. Ao contrário, seria um elemento facilitador para a resolução de conflitos. O problema das maiorias divididas encontra uma solução, visto que haveria o reforço da autoridade, seja o Presidente ou Primeiro-Ministro, de quem detivesse a maioria.

É certo que o sistema dito misto incorporou elementos dos dois sistemas clássicos, mas dispõe de atributos próprios. Se, por um lado, adotando-se França e Portugal como exemplos desse sistema, o presidencialismo influenciou na medida em que se tornou possível a eleição de Presidentes para um mandato fixo, mediante voto; por outro lado, influenciou o parlamentarismo a partir da manutenção da ideia de representatividade exercida pelo Chefe de Estado, assim como a responsabilidade do governo perante Parlamento.

Não se deve perder de vista, todavia, que assumindo características próprias, o sistema misto permite a chamada dupla responsabilidade política do governo, seja diante do próprio Parlamento, seja diante do Presidente. Este último agrega, para além dos poderes presidenciais em um sistema parlamentarista, a competência para nomear o Primeiro-Ministro e dos demais ministros que auxiliarão no desenvolvimento do governo. Com isso, fala-se em dupla responsabilidade porque, além da tradicional responsabilidade diante do Parlamento, tais agentes políticos podem ser “demitidos” pelo Presidente, podendo este último, inclusive presidir o Conselho de Ministros (MORAIS, 2017, p. 421).

Observa-se, portanto o aumento dos poderes presidenciais, tais como o de vetar projetos de leis do Legislativo, nomeações para os mais importantes cargos públicos e, destacadamente, a possibilidade de dissolução do Parlamento.

Embora Portugal e França sejam apresentados como um modelo de semipresidencialismo, devido ao fato dos seus respectivos Presidentes serem eleitos mediante sufrágio universal para mandato eletivo, há diferenças importantes. Em Portugal, o Presidente

não compõe o governo, tampouco pode convocar o Conselho de Ministros, sendo possíveis atividades na França. No entanto, se houver solicitação do Primeiro-Ministro, em Portugal, o Presidente poderá presidir o gabinete (PASOLD; CRUZ, p. 81).

Some-se a isso o fato de que as tendências dos sistemas de governo envolvem, ainda, a racionalização e o fortalecimento democrático do governo. Para a racionalização do governo, invoca-se a ideia de transformar a atuação do Estado, desenvolvendo-se a partir de intensos auxílios técnicos. É dizer, a eficácia e a precisão no agir do Estado demandariam a incorporação de modernos recursos disponíveis, a exemplo o uso dos meios de comunicação que, se bem utilizados, podem aproximar o governo do cidadão. Por outro lado, o fortalecimento democrático do governo dá-se no sentido da atuação do Estado, especialmente no campo social, para satisfazer as necessidades básicas dos seus cidadãos (PASOLD; CRUZ, 2016, p.77).

Levando em conta o que se disse, embora reconheça a dificuldade de definição sobre um sistema misto, mais uma vez, Giovanni Sartori (1996, p. 147) contribui para o debate destacando quais são as características que devemos observar para afirmar que um sistema político é semipresidencialista: (a) Chefe de Estado eleito por votação popular, de forma direta ou indireta, no intuito de ocupar o cargo por um mandato determinado; (b) desenvolvendo-se em uma estrutura dupla de autoridade, o Presidente divide o poder com o Primeiro-Ministro; (c) mesmo diante da legitimidade popular, o Presidente não governa sozinho, devendo a sua vontade ser processada e canalizada pelo governo; (d) o Primeiro-Ministro e seu gabinete dependem de confiança do Parlamento, razão pela qual precisam do apoio da maioria; (e) oscilações de autoridade diante da dinâmica de apoio parlamentar, seja o Presidente ou o Primeiro-Ministro.

Giovanni Sartori (1996, p. 167) apresenta uma proposta engenhosa sobre sistemas de governo e a denomina de “presidencialismo alternado”. Ele cita três aspectos estruturais necessários para por em prática o modelo apresentado. Em primeiro lugar, ocorrendo às eleições para determinada legislatura, o Parlamento eleito nomearia o governo e faria com que o sistema, inicialmente funcionasse sob a ótica parlamentarista.

Em segundo lugar, se o governo nomeado pelo Parlamento falhasse em seus compromissos políticos, acionar-se-ia um mecanismo chamado pelo autor de “presidencialismo forte”. O Presidente assumiria o governo pelo tempo restante do mandato, nomearia e exoneraria discricionariamente os membros do gabinete, não estaria sujeito ao

voto de desconfiança do Parlamento, fazendo com que este último reduzisse o seu papel apenas ao controle e fiscalização.

Em terceiro lugar, o Presidente deveria ser eleito direta ou indiretamente por maioria absoluta, tendo o seu tempo de mandato igual ao do Parlamento. Nesses casos, durante a primeira parte do governo em que a ótica parlamentarista estaria em vigor, o Presidente teria legitimidade e funcionaria como um “reserva”, não sendo possível garantir que assim o seria acionado.

À luz de tal proposta, o governo inicial de base parlamentarista receberia um reforço significativo para o bom desempenho das suas funções, visto que eventual acionamento do mecanismo de “presidencialismo forte” diminuiria o poder do Parlamento.

No entanto, adverte Giovanni Sartori (1996, p. 169), que o Presidente Alternado poderá ter a tentação de acelerar sua subida ao poder, razão pela qual não se deve possibilitar às compensações através de cargos políticos para que o tenha auxiliado nessa empreitada. Por isso, deveria haver uma incompatibilidade estrita entre as funções legislativas e ministeriais, na medida em que não seria possível a nomeação de um membro do Parlamento para o gabinete presidencial.

A sugestão engenhosa de Giovanni Sartori pode trazer alguns benefícios. Ao passo que diante das crises não seria necessário convocar novas eleições, por outro lado premia o governo que funciona sobre a ótica parlamentarista com a sua continuidade, caso esteja operando a contento.

A forma de implantação da ideia seria simples. Diante de uma Constituição presidencialista, haveria a necessidade de realizar a adaptação, propondo o mecanismo parlamentarista. De modo inverso, perante uma Constituição parlamentarista, far-se-ia a introdução do mecanismo parlamentarista. Apesar da sugestão inicialmente parecer inviabilizar o sistema de governo de um determinado país, acaso ultrapassada a resistência, a mudança teria boas condições para operar efetivamente (SARTORI, 1996, p. 171).

Não é possível afirmar qual seria o melhor sistema a ser seguido em cada país, pois precisaríamos analisar o contexto cultural, social e econômico de cada um. Todavia, as novas dinâmicas dos sistemas de governo não estão apenas em ocorrência na Europa. Um olhar para o nosso continente, especialmente para o nosso país, permite identificar novas roupagens que merecerão reflexões nos próximos tópicos.



## 1.5. DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

É de fundamental importância compreender o fenômeno brasileiro do chamado presidencialismo de coalizão. Objetiva-se, aqui, analisar em que consiste tal derivação do presidencialismo clássico, qual o contexto histórico e os pressupostos em que se deu o seu desenvolvimento, além dos elementos institucionais que possibilitam o seu funcionamento.

A necessidade de reflexões a respeito do tema, devido à capacidade de que tal arranjo institucional tem de influenciar condutas de cidadãos e a relação dos governantes entre si, destaca-se, porque a análise do presidencialismo de coalizão implica saber que “não é apenas um modo de “fazer política” ou de “governar” [...] é um sistema que gera estímulos capazes de determinar ou influenciar de modo bastante significativo a conduta dos cidadãos e governantes” (SHCIER, 2016, p. 254).

Quem primeiro tratou sobre o tema foi o cientista político Sérgio Abranches (1988, p. 6) em texto publicado já na fase final dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte que deu origem à CF/88. Inicialmente, analisara a complexidade social existente no país, abordando que cada vez mais setores da sociedade organizavam-se com o fito de terem as suas demandas levadas aos Poderes da República. A defesa de interesses de determinadas classes se originaria de um modelo clientelista e patrimonialista. O autor desenvolveu raciocínio no sentido de apontar como pressuposto social para existência do presidencialismo de coalizão a complexidade da sociedade brasileira, à pluralidade, ao crescimento de tensões e à necessidade de tutela dessas mesmas relações sociais. Tais razões invocadas demandaram do estado o seu crescimento e burocratização, por conseguinte, a necessidade de dar respostas a essas novas dinâmicas sociais.

Nota-se que a adoção do presidencialismo é um fator institucional básico para existência do presidencialismo de coalizão no Brasil. Embora tenhamos adotado em duas oportunidades o parlamentarismo, a saber, no curso do segundo reinado e, de 1961 a 1963, no período que antecedeu a ditadura militar, a tradição presidencialista vem de longa data em nosso país.

Um ponto de aproximação entre o presidencialismo aqui tratado e o parlamentarismo pode ser notado quando, neste último, as crises são resolvidas de forma muito mais flexível e rápida, considerado o fato de que a estabilidade institucional depende de um alinhamento entre Legislativo e Executivo, que existe, como regra, afinal de contas o

Chefe de Governo sem a confiança do Parlamento certamente não terá vida longa em seu governo. Portanto, caso haja a retirada da confiança, o Chefe de Governo será destituído do cargo, alçando outro ao lugar do destituído.

O Presidente possui amplos poderes que vão desde a expedição de medidas provisórias, passando pela possibilidade de requerer urgência em relação à análise dos projetos por ele apresentados, além do tradicional veto, devendo, para afastamento deste último, o Parlamento deliberar e alcançar o quórum de maioria absoluta em sessão conjunta das duas casas do Congresso Nacional.

Há outras características que demonstram a potência de atuação do Presidente no Brasil, uma delas é o poder de agenda manifestado a partir da grande quantidade de matérias que podem ser propostas pelo Presidente ao debate, através de proposições legislativas, denominadas de competências reservadas descritas no art. 61 da CF/88.

Duas outras peculiaridades do sistema brasileiro colaboram para presidencialismo de coalizão. Temos um sistema multipartidário, isto é, são vários partidos políticos, dos mais variados espectros ideológicos, criando os mais diversos blocos parlamentares e coligações, sobretudo para fins de eleição. O que ocorre na prática é que há ampla diversidade de interesses e, muitas vezes, certa pulverização de debates sobre os mais variados temas.

Ilustrativamente, o sistema proporcional de lista aberta possibilita não só a eleição do Parlamentar que tenha o maior número de votos, entretanto, devido à coligação ou partido, outros candidatos podem ser eleitos a partir dos votos recebidos pela coligação ou partido. Muitos candidatos são eleitos com número mínimo de votos, em variados casos, número inferior ao de outros não eleitos.

Para Sérgio Abranches (1988, p. 8) as coalizões começam a se formar antes do pleito eleitoral. Sem um agrupamento de legendas, dificilmente determinados partidos poderiam alcançar cadeiras no Parlamento. Por essa razão, desde antes do pleito, há a necessidade dessas coligações serem formadas. Não sem outra razão é que se busca também o maior tempo de televisão, uma maior oportunidade de falar, de comunicação ao eleitorado. Demais disso, a adoção do sistema presidencialista com a representação proporcional, por ser esta combinação de difícil compatibilidade, uma vez que impossibilitaria a construção de maiorias estáveis no Parlamento, é outro fator propulsor dessa peculiaridade brasileira, especialmente no que diz respeito às barganhas entre membros do Legislativo e do Executivo.

Sobre a dificuldade de compatibilização entre o presidencialismo e a representação a partir do sistema proporcional na busca pela construção e manutenção de maiorias estáveis no Parlamento, Sérgio Antônio Ferreira Victor afirmou que:

As consequências que se podem esperar da combinação de sistema presidencialista com representação proporcional são a dificuldade de construção e manutenção de maiorias estáveis no parlamento, a ocorrência de barganhas sucessivas entre membros do Poder Legislativo e o Poder Executivo, o que gera a dificuldade sistêmica de o Estado responder aos anseios do eleitorado no que concerne a produção de políticas públicas, e, por fim, põe em risco o próprio democrático, ameaçado pela instabilidade, inoperância e patronagem [...] o certo é que o presidencialismo combinado com a representação majoritária tende a evitar a presença dos principais problemas relacionados ao sistema presidencialista com representação proporcional, especialmente os que concernem à construção de maiorias estáveis e aos mecanismos utilizados para tanto (2015, p. 90-91).

De fato, há uma combinação de fatores contributivos ao modelo. Tem-se um sistema multipartidário com eleições para o Parlamento, regra geral, através do sistema proporcional. Decorre daí, com isso, que as eleições acabam por permitir a representação de vários partidos durante aquela Legislatura. Portanto, em verdade, “tratar-se-ia de um presidencialismo compromissório com equilíbrios variáveis entre o Presidente e o Congresso e entre os parceiros da coligação que no congresso sustentam o executivo” (MORAIS, 2017, p. 407).

Sem maioria no Legislativo, necessitando de apoio para desenvolver políticas que dizem respeito ao seu plano de governo, o Presidente estaria diante de uma situação conflituosa que demandaria a necessidade de formar coalizões, caso contrário, enfrentaria sérios problemas de governabilidade. Essa dinâmica de arranjos institucionais poderá apresentar grande instabilidade devido à ausência de apoio do Parlamento.

Não há, por assim dizer, governos genuinamente de um único espectro político, porque a fragmentariedade partidária, conseqüentemente, de representação, atesta a existência dessa pulverização ideológica. Embora, diante das críticas apresentadas, o presidencialismo de coalizão pode ser visto com bons olhos levando em consideração tratar-se de dinâmica democrática apta a possibilitar soluções para crises, tomada de decisões que atendam aos interesses da coletividade. A afinidade nos planos de governo possibilitaria as coligações dos partidos, já que devem falar basicamente a mesma linguagem, não podendo haver maiores distâncias em relação a seus objetivos políticos.

Outra fase ocorreria após o pleito, dado que o Presidente necessitaria distribuir cargos em ministérios e secretarias para formar as coalizões. Os partidos com maior êxito nas eleições, obviamente serão contemplados com maior parcela. O critério federativo também é levado em consideração, dado que os cargos, normalmente, são distribuídos entre os Estados mais ricos economicamente falando.

A terceira fase (ABRANCHES, 1988, p. 27-28) é vista efetivamente com a prática das coalizões firmadas anteriormente, estabelecendo as votações na defesa de interesses do Presidente e dando maior função as políticas públicas defendidas pelo governo. Com tudo isso, a principal ferramenta de formação das coalizões diz respeito às liberações de emendas parlamentares ao orçamento. A parte financeira é a que mais repercute na dinâmica de formação e aperfeiçoamento das coalizões.

Essa formação faz-nos reportar à dinâmica parlamentarista, todavia há diferenças que são explicadas a seguir:

No parlamentarismo o interesse e controle da coalizão é do parlamento. No presidencialismo o interesse e controle da coalizão é do presidente [...] os presidentes são constitucionalmente responsáveis pela promoção de políticas públicas de alcance nacional, mas essas políticas só podem ser decretadas em um ambiente institucional minimamente estável. Além do mais, os chefes do Executivo são os únicos políticos eleitos por um eleitorado nacional e por isso têm incentivos eleitorais para levar a efeito políticas de impacto mais amplo (SHCIER, 2016, p. 290).

É preciso considerar que dentro de uma normalidade pressuposta o Executivo, pertencente ao sistema parlamentarista, desenvolve as suas funções governativas dentro de um quadro de estabilidade política.

Destacou-se anteriormente que a ausência de alinhamento entre Legislativo e Executivo torna curto o trabalho do Chefe de Governo. Lado outro, não necessariamente, haverá estabilidade no presidencialismo atrelado apenas ao apoio do Parlamento, conquanto este seja crucial dentro do presidencialismo de coalizão, alguns fatores devem ser levados em consideração: (I) o fato do partido político do Presidente da República possuir maioria no Parlamento, sozinho ou através de coalizões, (II) o desempenho político, social e econômico do governo ou (III) o prestígio pessoal do Presidente.

Por fim, Paulo Ricardo Schier (2016, p. 273) defende que não existe crise no sistema presidencial de coalizão, mas crises nas coalizões que são formadas. O sistema propõe de forma democrática e plural a solução de questões oriundas das sociedades complexas.

Portanto, não é um sistema que é infalível, mas seria o melhor sistema para solução dos principais problemas da sociedade brasileira.

Quando se escolhe juntamente o Parlamento e o Presidente, é dizer, em uma mesma eleição, o candidato eleito corre o risco de não formar as suas maiorias que ofereceriam sustentáculo para o mandato. Nesse sentido, para além das lições clássicas do parlamentarismo, a escolha do Chefe de Governo ocorre após a formação do Parlamento, hipótese na qual se espera maior estabilidade quanto ao cumprimento do plano de governo.

Diante dos debates envolvendo a crise pela qual o Brasil vem atravessando, há quem se arrisque alguma definição em relação ao sistema de governo hoje existente no país: “Sistema Misto indefinido, que se coloca em permanente relação teleológica com os fatos políticos e as crises sucessivas. E tal Sistema não é Parlamentarismo nem Presidencialismo” (PASOLD; CRUZ, 2016, p. 75).

É de fácil percepção que o Presidente possui do ponto de vista jurídico uma gama de mecanismos para formar as coalizões de apoio. A iniciativa legislativa, tanto de leis quanto de Emendas à Constituição, poder de veto, expedição de medidas provisórias, leis delegadas, nomeação de Ministros. O embaraço, portanto, não é de formar o apoio, mas mantê-lo.

Devido à fragmentariedade do sistema político, muitos membros do Legislativo são infiéis ao programa estabelecido pelo Presidente, quando não, em situações muito piores, são oportunistas mesmo. Estão em busca de defender interesses escusos em lado oposto às promessas constitucionais, de perspectivas de boa governança e valores reitores da Administração Pública. Em suma, o fisiologismo da política brasileira implode “todos os esforços para melhoria da gestão pública ficam comprometidos pela lógica política perversa que contamina o que devia constituir trabalho planejado, racional, impessoal, transparente, probo e eficiente” (CLÈVE, 2014, p. 494-495).

Definitivamente, as análises que vem sendo apresentadas demonstram as mutações que o presidencialismo sofreu no Brasil. Há quem veja no presidencialismo de coalizão, características que o aproximam de um sistema semiparlamentarista. De toda sorte, o sistema não é muito diferente do parlamentarismo. Para lembrar, basta resgatar que o Presidente “forma governo” como ocorre com os primeiros-ministros em sistemas multipartidários (MORAES, SOBRINHO, 2016, p. 49).

Em um contexto maior no qual o Brasil está inserido, observam-se mudanças paradigmáticas ocorridas no presidencialismo em nosso continente, cujas reflexões serão apresentadas no próximo tópico.

## 1.6. NOVAS DINÂMICAS DO PRESIDENCIALISMO NA AMÉRICA LATINA

Palco da primeira expansão do presidencialismo após os processos de colonização promovidos pela Espanha e Portugal, a América Latina recebeu grande influência do sistema de governo vigente nos EUA.

A declaração de independência dos Estados latino-americanos, ocorridas entre os anos de 1809 e 1830, despertou um sistema de forte carga personalista, possibilitando a existência de grandes líderes nacionais. A época, os Parlamentos eram tidos como representantes das oligarquias e fiadores de interesses individuais, razão pela qual os Presidentes da América Latina passaram a exercer papel fundamental nos rumos da política de seus respectivos países, utilizando-se dos instrumentos institucionais ou do próprio prestígio pessoal para controlar os demais poderes e executar a sua vontade. O desenvolvimento de uma cultura presidencial de matriz personalista, forte e centralizadora levou Símon Bolívar a sugerir a adoção de um presidente vitalício a ser inserido no texto constitucional da Bolívia em 1826 (PINTO, 2018, p. 50-51).

Todavia, com o fim da 2ª Guerra Mundial, os países latino-americanos mergulharam em ditaduras militares que governaram quase todos os países da região na segunda metade do século XX. Relembre-se que uma das críticas de parte da doutrina ao presidencialismo é a ausência de estabilidade, por isso tais regimes de exceção existentes em nossa região são usados como fundamento dos argumentos contrários.

Com o fim das ditaduras no final da década de 70 e início da década de 80, os países latinos passaram por um período de restabelecimento da democracia. Computando os Presidentes eleitos na América Latina com o fim dos regimes ditatoriais, 40% foram contestados por civis, que tentaram fazê-los deixar o cargo antes do tempo. Com a deflagração de *impeachments* e mediante renúncias, 23% caíram (HOCHSTETLER, 2007, p. 11).

Segundo Aníbal Pérez-Liñán, em estudo sobre as relações entre Legislativo e Executivo em nosso continente, o presidencialismo sofreu na América Latina algumas mutações. Viu-se que aquela perspectiva tradicional e histórica de responsabilidade presidencial foi deixada de lado, sobretudo de que os Presidentes só poderiam ser destituídos quando da prática de crime de responsabilidade. O que se buscou com a possibilidade de responsabilizar o Presidente seria resguardar a ordem constitucional, a moralidade pública e os interesses da coletividade, quando, eventualmente, existente a prática de alguma conduta

contrária à Constituição. Todavia, a forma de responsabilização na América Latina tomou novo corpo, ao invés de termos como postulado básico hipóteses restritas de destituição do Presidente da República, passou-se a estabelecer destituições nos moldes do sistema parlamentarista (PÉREZ-LIÑÁN, 2009, p. 21).

Giovanni Sartori (1996, p. 109) reconhece que os Presidentes na América Latina possuem poderes mais amplos do que o Presidente norte-americano. Algumas Constituições latino-americanas possibilitam aos seus Chefes a competência para vetar projetos de leis aprovados pelo Parlamento, como é o caso do Brasil, fato que vem sendo negado à Casa Branca. Para além, o uso de decretos, Medidas Provisórias e possibilidade de dissolução do Parlamento, este último previsto no art. 32.5 da Constituição chilena, são exemplos dos passos dados no sentido de ampliar os poderes presidenciais no continente. De forma acertada ou não, atribui-se ao próprio presidencialismo, notadamente diante dos amplos poderes presidenciais, a responsabilidade pela instabilidade política na América Latina, razão pela qual há tentativas de impor freios à atuação do Executivo. O maior exemplo vem sendo os julgamentos políticos realizados pelo Legislativo.

Se por um lado as crises em nosso continente desaguaram tempos atrás em golpes militares, por outro, de forma mais recente, o *juicio político* tornou-se o meio pelo qual Presidentes indesejados foram destituídos. Para tanto, desde 1978 os Parلامentos, aliados com movimentos sociais, ao menos, em dezesseis oportunidades, atuaram no sentido de pôr fim aos mandatos de determinados Presidentes.

Ao menos, três razões são levantadas para explicar os motivos das crises e posteriores destituições: (I) As diretrizes econômicas neoliberais do Presidente; (II) seu envolvimento pessoal ou indireto em escândalos; (III) e seu status minoritário no Poder Legislativo (HOCHSTETLER, 2007, p. 16).

É verdade que os movimentos sociais tornaram-se protagonistas em muitos desses casos. O papel é de destaque para a sociedade civil que muitas vezes é deixada de lado nos estudos sobre o presidencialismo, principalmente devido ao fato do mandato presidencial ser fixo, não havendo mecanismos diretos para que o povo destitua o Presidente, assim como o elegeu. Portanto, a sociedade também passou a ter papel importante nessa virada (HOCHSTETLER, 2007, p. 18).

Demais disso, a sociedade civil insurgiu-se, principalmente, levando em consideração a insatisfação com as diretrizes econômicas e seus resultados. Tal razão foi mais comum para as contestações. Some-se a isso, no mesmo contexto, as acusações de corrupção

implicando o próprio Presidente. Decorrência direta foi o fato de os legisladores agirem contra diante da ausência de maioria no Congresso em apoio aos Presidentes (HOCHSTETLER, 2007, p. 20).

As novas dinâmicas ilustram a ascensão da responsabilidade política de Presidente que dispunham de grande poder político em nosso continente. É de se observar, portanto, que o Legislativo tornou-se mais forte na prática do que seria, normalmente, em momentos de política diária dentro do presidencialismo (HOCHSTETLER, 2007, p. 39).

Com efeito, a América Latina tem criado a sua própria versão do presidencialismo, notadamente quanto aos meios de destituição presidencial, aproximando-se do parlamentarismo. A partir da flexível visão do sistema de governo existente, quer seja dos mecanismos de juízo políticos e declarações de incapacidade, quer seja das renúncias antecipadas, criou-se um ambiente em que os mandatos vivem sobre pressão, existindo riscos iminentes de queda ao perderem a maioria no Parlamento, além dos protestos de rua.

Nesse contexto, os abusos com o uso do *impeachment* ocorreram, em geral, através de: (I) Juízo de conveniência e oportunidade quanto à configuração de crime de responsabilidade; (II) violação sistemática das garantias inerentes ao devido processo legal (TAVARES; PRADO, 2015, p. 18).

Aníbal Pérez-Liñán (2007, p. 325) destaca que os *impeachments* ocorridos por aqui foram causados em razão de escândalos de corrupção nos governos, não necessariamente implicando diretamente o Presidente da república; em outros casos, baixa popularidade do Presidente motivado, especialmente, por não conseguir controlar a economia, ou ainda, o início de muitos protestos populares contra o governo. Embora presidencialista, levando em consideração tais razões, a prática de destituições tem sido nos moldes parlamentarista. Aproveitando a situação de fragilidade presidencial, os Parlamentos deflagraram processos de inabilitação com a consequente destituição de alguns Presidentes.

O Brasil ainda padece de alguns problemas institucionais que potencializam essa tendência na América Latina. Aqui, a primeira delas é o chamado presidencialismo de coalizão, forma pela qual o Presidente da República para governar precisaria de maiores interações com o Legislativo. Viu-se anteriormente o funcionamento de tal modelo.

Ainda no plano interno, a LCR, responsável pela tipificação de condutas por crime de responsabilidade, potencializa esse poder do Legislativo no qual possui em suas mãos uma legislação extremamente genérica que poderia permitir o controle político do Legislativo em relação ao Executivo nos moldes existentes no parlamentarismo.



Portanto, o Brasil está inserido em um contexto no qual há o agravamento no plano externo, devido essa nova dinâmica de responsabilidade do Presidente na América Latina que se consolidou após o fim das ditaduras militares; no plano interno, a dinâmica institucional a partir da legislação que regulamenta o *impeachment*, conjugado com o presidencialismo de coalizão, potencializa essa dinâmica externa existente em nosso continente.

Para além, a LCR aumenta os poderes do Legislativo em nosso país, na medida em que permite a punição por crime de responsabilidade, não só em relação ao principal agente político do Executivo quando personifica na pessoa do Presidente a possibilidade de punição, também em relação a Ministros de Estado, Governadores e Secretários, ainda há possibilidade de alcance em relação a Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e o Procurador-Geral da República.

Nesse sentido, o "canhão punitivo" do Legislativo, o controle exercido pelo Parlamento, estende-se ao Executivo, ao Judiciário e ao órgão, não menos importante, do Ministério Público.

Em atenção à discussão e ao movimento de julgamentos políticos e *impeachments* na América Latina, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), por intermédio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) solicitou opinião consultiva<sup>2</sup> à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) para fomentar o debate sobre a extensão e garantias procedimentais previstas na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) aplicadas aos processos de *impeachment*. O convite ao diálogo materializa a importante atuação de todo o SIDH na garantia do devido processo legal, preservação da democracia e direitos políticos. A solicitação de opinião consultiva estende para além de um caso concreto reflexões sobre o tema dos juízos políticos e *impeachment*.

Ora, se há o crescente aumento de poderes do Legislativo em um contexto presidencialista na América Latina, para além, o diploma normativo de regência do *impeachment* no Brasil, aparentemente, robustece os meios pelos quais o Legislativo exerceria controle e fiscalização em face do Executivo, releva analisar o *impeachment* com suas configurações essenciais, olhando para a sua relação com os sistemas de governo, além da sua previsão e regulamentação no Brasil. Será este, portanto, o objeto do nosso próximo capítulo.

---

<sup>2</sup> CIDH, **Democracia y Derechos Humanos en Contextos de Juicios Políticos**. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/2017/Solicitud-OpinionConsultiva-JuicioPolitico.pdf>>. Acesso em: 22 de mai. 2018.

## **CAPÍTULO 2. AS CARACTERÍSTICAS DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO: HISTÓRIA, NATUREZA E PROCESSAMENTO À LUZ DO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO**

### **2.1. AS BASES HISTÓRICAS DO *IMPEACHMENT***

Enquanto instrumento de responsabilização política, o *impeachment* “se desdobra do crepúsculo do século XIII ou XIV, à madrugada do século XIX” (BROSSARD, 1992, p. 25).

Para Pinto Ferreira (1993, p. 51) o primeiro *impeachment* teria ocorrido em 1326 contra Eduardo III. Em casos mais destacados, à época viram-se surgir os processos contra Latimer e Neville, na sequência o de Pole (1386), o do estadista Bacon, o de Mompsom em 1621, Duque de Buckingham em 1627, Conde de Starford em 1640, o de Warren Hastings em 1787 e o de Lorde Merville em 1804.

O *impeachment* não deve ser visto como sinônimo de impedimento, mas consequência advinda do processo de inabilitação. Em certa medida, a sua aplicação poderá variar no tempo e no espaço. Com isso, sobre as controvérsias que o termo *impeachment* suscita:

Por *impeachment* se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular, ou seja, a primeira fase do processo de apuração da responsabilidade, que, no sistema brasileiro, termina com o afastamento provisório da autoridade, o que não ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e na Argentina. (MORAES; SOBRINHO, 2016, p. 49)

Pinto Ferreira (1993, p. 22) destaca que o *impeachment* tem algumas finalidades, dentre as quais o de impedir que um indivíduo que praticou atos atentatórios à Constituição permaneça no exercício do cargo. Desta feita, uma vez destituído do cargo, não seria mais possível a repetição de atos prejudiciais ao país e a sociedade. Ademais, para ele, como a natureza da sanção seria política, haveria a desqualificação funcional acompanhada da inabilitação para o exercício de funções públicas em determinado lapso temporal. O instituto tem a sua gênese na Inglaterra, no final da Idade Média, permitindo à Câmara dos Comuns a acusação de ministros do rei, para que os Lordes os julgassem.

Nesse contexto, portanto, passou-se a instituir mecanismos de responsabilização do Monarca, sobretudo devido à evolução do constitucionalismo ancorado na ideia de controle e limitação do exercício do poder, podendo responsabilizar, não só o Chefe de Estado, mas também os que auxiliavam no exercício do poder político.

A noção de *impeachment* é forte no sistema britânico, que é parlamentarista, tornando-se o primeiro mecanismo para a responsabilização de ministros e secretários. Acabou preterido no sistema inglês, pois o controle por parte do Parlamento passou a suceder-se por outros modos, como o voto de desconfiança e moções. Sendo assim, em um contexto parlamentarista, o instituto acabou por torna-se sem aplicabilidade, sendo relegado ao “museu das antiguidades constitucionais” (FERREIRA, 1993, p. 51).

Apesar de nascer no sistema britânico, foi deixado de lado pelo aperfeiçoamento do sistema parlamentar. No referido sistema, seria possível inabilitar um indivíduo em virtude de ter cometido crime comum, homicídio, por exemplo. O leque de possibilidades era vastíssimo, se comparado com o sistema americano. Por óbvio, quando remetemos ao presidencialismo, as hipóteses tornam-se, consideravelmente, mais remotas, mais específicas, ganhando o *impeachment* uma natureza política.

No mesmo passo, em determinado ponto da história, conforme Paulo Brossard que destacou o fato de que, ainda na Inglaterra, o instituto ganhou formas políticas, quando o Chefe de Estado passou a sofrer o *impeachment*, não necessariamente, por atos criminosos, mas por faltas consideradas nocivas ao país (BROSSARD, 1992, p. 26-27).

Esta narrativa corrobora para o entendimento de que a importação para o direito americano ocorreu após o desuso do *impeachment* na sua origem (LAURENTTIS, 2016, p. 30).

O *impeachment* foi levado para o direito americano e, deste, ao brasileiro com a promulgação da Constituição Republicana de 1891, onde se revestiu de traços típicos. Embora possamos cair no imaginário de que durante o Império não havia nenhum tipo de responsabilização, na Constituição daquele período existiam mecanismos para a punição de Secretários. Entretanto, o Imperador era irresponsável, como é possível verificar no art. 99 da Carta Magna de 1824.

Ao analisar os aspectos históricos do *impeachment*, tratando sobre as correntes que apontam as origens do instituto, Lucas Catib de Laurentiis assinala que na origem britânica o processo tinha feição criminal, pois objetivava punir o homem em razão dos ilícitos cometidos a partir de sanções que poderiam, inclusive, gerar a prisão. Lado outro,

tratando sobre a gênese americana, o processo era dotado de caráter constitucional cujo objetivo primordial seria a proteção da ordem jurídica, ausente a finalidade de punir o indivíduo. O Brasil recebeu influências, segundo o autor, dessas duas tradições para desespero dos aplicadores e intérpretes que se veem diante de dificuldades quanto às configurações e objetivos do *impeachment*. Em relação a essas dificuldades, o autor assevera que o “hibridismo conceitual que é a fonte das maiores incertezas e problemas do processo de responsabilização operado no *impeachment*” (2016, p. 31-32).

O *Impeachment*, portanto, tem sua origem ligada ao constitucionalismo inglês e, mais adiante, em 1787, os pais fundadores incorporaram o instituto à Constituição dos Estados Unidos. Uma diferença que deve ser ressaltada diz respeito ao fato de que o *impeachment* nos EUA é utilizado para retirada do cargo daquela autoridade pública que tenha cometido ato grave, respondendo na seara criminal, caso a mesma conduta tenha previsão em algum tipo penal. Lado outro, a origem inglesa, como vimos, permitia o exercício da própria jurisdição criminal através da aplicação de penas privativas de liberdade, dentre outras de natureza eminentemente penal (RÉGIS; MAIA, 2004, p. 2-3).

Neste sentido, a superação operada na Inglaterra das feições criminais do instituto ocorreu em razão da evolução dos mecanismos de controle parlamentar tais como a moção de desconfiança do gabinete político.

De um modo geral, para Bruno Galindo (2016, p. 22), o *impeachment* nos EUA pode ser resumido a partir do seguinte roteiro:

- 1) O comitê Judiciário da Câmara examina previamente o pedido e, entendendo ser o caso, solicita à Câmara a autorização para as investigações, que pode aprová-la por maioria absoluta;
- 2) O referido comitê conduz as investigações, e concluídas estas, acaso os membros daquele entendam haver o cometimento de alguma das condutas passíveis de processo, elaboram o *impeachment articles* (espécies de quesitos de acusação), que precisam da aprovação da maioria absoluta dos membros do comitê;
- 3) A Câmara dos Representantes analisa o *impeachment articles* e para o seguimento do processo, precisa aprová-los também pelo quórum de maioria absoluta; em caso de aprovação de pelo menos um deles, o presidente será julgado pelo Senado em relação ao quesito aprovado por aquela Casa; contudo, ele não se afasta de suas funções até a deliberação final do Senado como instância julgadora;

- 4) O Senado julga o presidente de acordo com os *impeachment articles* aprovados pela Câmara dos representantes, podendo proferir a condenação somente pelo voto de 2/3 de seus membros; tal condenação pode ser somente à perda do cargo ou, ainda, pode vir a ser cumulada com a inabilitação perpétua para o exercício de função pública; são independentes entre si, e a aplicação de uma não necessariamente implica a aplicação da outra; também guardam independência em relação a eventuais condenações por crimes comuns perante o poder judiciário.

Em forte oposição ao modelo existente na Inglaterra, os americanos estabeleceram uma nova forma de arranjo institucional que passou a unir as funções de Chefe de Estado/Governo, reformulando, assim, o objetivo para o qual se estabelecia a utilização do instituto, razão pela qual remetemos o leitor ao capítulo antecedente desta pesquisa.

Em linhas gerais, portanto, o *impeachment* notabiliza-se pela necessidade de ocorrência de violação grave aos preceitos constitucionais, não sendo motivo apto para a sua deflagração, reside aqui diferença primordial para o parlamentarismo, razões políticas que envolvam desavenças entre o Executivo e o Legislativo. Inexistindo os denominados crimes de responsabilidade bem delineados pela Constituição e, nos ordenamentos jurídicos que contenham normas legais descrevendo tais hipóteses, não se poderá destituir o Presidente eleito.

O grau de importância do instituto resta caracterizado, porquanto sendo o *impeachment* o meio capaz e idôneo de reparar violação direta e relevante aos pilares constitucionais. A seguir, serão analisadas as feições do *impeachment* no direito brasileiro e as suas intersecções com os dois modelos aqui tratados.

## 2.2. O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT* EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA

Incorporamos dos EUA, sob forte influência de Rui Barbosa, importante figura na historiografia constitucional do Brasil e estudioso das teorias desenvolvidas pelos pais fundadores, o presidencialismo e o sistema de responsabilização presidencial através do *impeachment* com o advento da Constituição republicana de 1891, assim como se deu com o controle difuso de constitucionalidade e a forma federativa de Estado, o que significa dizer que o instituto possui previsão constitucional há mais de 100 (cem) anos.

Para Paulo Brossard (1992, p. 7) o *impeachment* nada mais é do que um “processo legal de apuração de responsabilidade política do Presidente da República”. Analisando o presidencialismo e o regime de responsabilizações, André Ramos Tavares (2011, p. 236)

destaca que o presidencialismo nasce, historicamente, com a atribuição de responsabilidades e deveres ao cidadão democraticamente eleito para personificar o interesse social e a liderança. Com isso, o regime de responsabilizações é muito próprio, porquanto o forte personalismo da figura presidencial exigiu tutela especial que eximisse os mandatários, durante a execução deste, do ônus de acusações penais temerosas ao mandato.

Neste sentido, é o que se percebe nos termos do que dispõe o art. 86, § 4º, da CF/88: “O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

Para parcela da doutrina, assim, importa que se acrescente que o *impeachment*, não deve ser tido como uma sanção propriamente dita ou um eventual castigo devido a ofensas a lei magna, mas um mecanismo providencial a fim de impedir “que alguém que esteja a ferir gravemente a constituição persista em condições de fazê-lo” (MELLO; COMPARATO, 2016, p. 4).

É de relevo observar que o *impeachment* é instituto dotado de forte carga política, todavia, não deve ser visto como mecanismo semelhante ao voto de desconfiança existente nos sistemas parlamentaristas que, mediante avaliação de oportunidade e conveniência inserto no eixo de liberdade do Parlamento destitui o Chefe de Governo por desaprovarem a política por ele executada.

Para além, o *impeachment* não deve ser comparado com o recall de cargos eletivos (revogação popular de mandato). Partindo-se do pressuposto de que não pode ser deflagrado apenas mediante puro juízo político do Parlamento, antes, porém, necessário o efetivo demonstrativo da ocorrência de crime de responsabilidade, no Brasil com previsão na Lei 1.079/50, é essencial que não se permita qualquer tipo de discricionariedade que torne em recall a destituição de um Presidente (ASSIS; HOLMES, 2015, p. 5). Ainda, a título exemplificativo, muito menos com o referendo revogatório de mandato previsto no artigo 72 da Constituição da Venezuela de 1999.

Artigo 72. Todos os cargos e magistrados da eleição popular são revogáveis. Depois de metade do período para o qual o funcionário foi eleito, um número não inferior a vinte por cento dos eleitores inscritos no distrito correspondente pode solicitar a convocação de um referendo para revogar o seu mandato.

Quando um número igual ou maior de eleitores que elegerem o oficial teria votado a favor da revogação, sempre que um número de eleitores ou eleitores igual ou superior a vinte e cinco por cento dos eleitores registrados comparecesse ao referendo, ele considerará seu mandato revogado e

procederá imediatamente para cobrir a falta absoluta de acordo com as provisões desta Constituição e da lei.

A revogação do mandato dos órgãos colegiados será realizada de acordo com o estabelecido em lei.

Durante o período para o qual o funcionário foi eleito, não poderá ser feito mais do que um pedido de revogação do seu mandato.

Se assim o fosse, tornaria impossível o controle de eventuais abusos. Portanto, o rigor deve ser seguido, considerando que movimentos que buscam interromper mandatos presidenciais, notadamente por setores descontentes com determinados governos, usam do juízo político no intuito de desfazer a vontade majoritária “funcionando como uma verdadeira ação rescisória da vontade popular manifestada nas urnas” (TAVARES; PRADO, 2015, p. 19-20).

Não sem outra razão é que para deflagrar o processo político de inabilitação existem as condições necessárias para tanto, seja em Constituições, seja em leis de regência. Ademais, o impeachment não deve ser visto a partir da noção de que há discricionariedade do Parlamento para a sua aplicação.

### 2.3. O *IMPEACHMENT* NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Com o advento da Constituição de 1824, isto é, a primeira Constituição do Brasil, foi possível identificar formas de responsabilização de agentes políticos. É bem verdade, conforme detectado por Bruno Galindo (2016, p. 45), nos termos do art. 133 da Constituição imperial, que o alcance dos Ministros de Estado, sem que houvesse, contudo, a possibilidade de punição do imperador, ressaltava uma dinâmica que se aproximava do sistema britânico, visto que o rei não estava sujeito à responsabilização. Em verdade, tratava-se de um Chefe de Estado vitalício, insubstituível e irresponsável do ponto de vista político. Apenas, nesse escopo, a responsabilidade política poderia recair sobre os Ministros.

Ainda nessa mesma senda, Sérgio Borja (1992, p. 23) assinala que os acusados receberiam sanções que poderiam variar desde a perda do cargo e inabilitação para exercer outra função pública, até, destaque-se, a aplicação de penas corporais, seja prisão ou condenação a pena de morte.

A primeira Constituição Republicana do Brasil promulgada em 1891 diferenciou as competências da Câmara e do Senado no art. 53, respectivamente, órgão responsável pela admissibilidade da denúncia e órgão responsável pelo julgamento. Há ainda o desdobramento sobre o cometimento de crime comum ou de crime de responsabilidade. Este último atraía a

competência do Senado para julgar, enquanto que em caso de crime comum, a competência ficaria a cargo do STF.

Alguns traços marcantes daquele texto de 1891 é o de que a própria Constituição já destacava quais eram as hipóteses de crime de responsabilidade, precisamente em seu art. 54, de sorte que eram considerados crimes de responsabilidade, dentre outros, os atos atentatórios à existência política da união, a forma do governo federal, o gozo e exercício legal dos direitos políticos ou individuais, a probidade na administração e a segurança interna do país. Por fim, a Constituição trouxe a previsão de que duas leis específicas iriam regulamentar o procedimento.

A Constituição de 1934 refletia o pensamento constitucional da época, sob forte influência daquilo que ficou conhecido enquanto constitucionalismo social, notadamente em razão da Constituição mexicana de 1917 e Constituição alemã de 1919. O Brasil incorporou em seu texto um olhar para os direitos denominados de segunda dimensão, direitos sociais, econômicos e culturais.

Contudo, em razão dessa carga constitucional e respeito ao constitucionalismo social, em 1934, o texto magno incluiu duas novas hipóteses de crimes de responsabilidade, a saber, atos atentatórios ao gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais, além do cumprimento das decisões judiciais.

A Câmara dos Deputados detinha a competência para realizar o juízo de admissibilidade das denúncias oferecidas em face do Presidente da República. Mas uma pequena diferença em relação ao texto anterior salta aos olhos: o Presidente denunciado não mais seria julgado pelo Senado da República, e sim por um tribunal especial composto por membros do Legislativo e do Judiciário.

Com a outorga da Constituição de 1937 que produziu efeitos durante a ditadura do Estado Novo, liderada por Getúlio Vargas, embora formalmente trouxesse previsão de responsabilização do Presidente da República, em verdade, foi um modelo inócuo, visto que o autoritarismo existente naquele período impedia qualquer tipo de punição para o ditador.

Inicialmente, o caráter autoritário pode ser visto a partir da supressão das hipóteses de crimes de responsabilidade diante de atos atentatórios ao gozo ou exercício legal dos direitos políticos, sociais ou individuais, a segurança interna e a lei orçamentária (art. 85). Getúlio Vargas promoveu algumas mudanças institucionais, dentre elas a extinção do Senado Federal e a criação do Conselho Federal em seu lugar (art. 86), recebendo, este último, a competência para julgamento do presidente.



Ademais, houve a criação da chamada “cláusula de irresponsabilidade temporária”, cujo conteúdo diz respeito à impossibilidade de responsabilização do presidente da república pelo cometimento eventual de atos estranhos ao exercício da sua função pública. Neste sentido, basicamente, o ditador tornou-se irresponsável tal qual ocorria com o Rei na gênese do instituto objeto deste trabalho.

A Constituição de 1946 promoveu a redemocratização do país diante do fim da ditadura do Estado Novo liderada por Getúlio Vargas. Dentro desse contexto, a nova Constituição acabou por resgatar a tradição contida no texto de 1891. Com o restabelecimento do Senado Federal, retornou-se à competência da Câmara dos Deputados o juízo de admissibilidade das denúncias apresentadas, e a cargo do Senado Federal o julgamento do presidente. Observa-se que a “cláusula de irresponsabilidade temporária” foi suprimida do texto constitucional de 1946.

Outro ponto de destaque, é que a Constituição previu ser de lei específica a competência para definir quais seriam os crimes de responsabilidade, abordando em seu texto apenas tipos em caráter meramente exemplificativo. A partir dessa previsão, os parlamentares atuaram para a aprovação de uma nova LCR que, além de estabelecer as hipóteses de crime de responsabilidade, aumentou o rol de agentes políticos que poderiam sofrer o *impeachment*. Além do Presidente da República e Ministros de Estado, foram contemplados também Ministros do STF, Procurador-Geral da República, Governadores de Estado e Secretários. Ainda em vigor, a LCR será objeto de reflexões no próximo capítulo deste trabalho.

A Constituição de 1967 não promoveu maiores alterações na sistemática de responsabilização presidencial. Embora estivéssemos em um período autoritário, ainda assim existia, do ponto de vista constitucional, regramento para abertura de processo de inabilitação. De se destacar que houve alteração quanto ao prazo de encerramento do processo. Isso porque, a Constituição estabeleceu que o período entre o recebimento da denúncia e o julgamento final deveria transcorrer no tempo máximo de sessenta dias, caso não houvesse conclusão, o processo deveria ser arquivado. Ademais, não houve maiores mudanças no sistema formal de responsabilização do Presidente com o advento da Emenda Constitucional 1/69.

A CF/88 mantivera praticamente a mesma estrutura de responsabilização que vinha sendo apresentada nas Constituições pretéritas, precisamente encontra-se nos artigos 51, 52, 85 e 86 o regramento constitucional sobre o *impeachment*.

Nos artigos 51 e 52 encontram-se as competências atribuídas à Câmara dos Deputados e ao Senado quanto ao processamento das denúncias por cometimento de crime de responsabilidade. Importa destacar que, nesse contexto, a Câmara dos Deputados é a casa responsável por realizar o juízo de admissibilidade, tanto em razão do cometimento de crime de responsabilidade, isto é, aqueles previstos na LCR, bem como é igualmente competente para realizar o juízo de admissibilidade quanto às denúncias/queixa-crime devido ao cometimento dos chamados crimes comuns previstos em lei penal extravagante ou no próprio Código Penal<sup>3</sup>.

Ao admitir a denúncia, seria o STF o órgão competente para julgar o Presidente que tenha perpetrado uma conduta tipificada como crime comum, devendo a Corte realizar nova análise quanto ao recebimento da denúncia/queixa-crime.

No que diz respeito à competência do Senado para realizar um novo juízo de admissibilidade quanto à denúncia recebida pela Câmara de Deputados, o STF decidiu, no julgamento da ADPF 378, que caberia ao Senado Federal realizar uma nova análise da denúncia quanto à viabilidade para instauração do processo. O que se extrai, portanto, desse julgamento é que o Senado não fica obrigado a iniciar o processo diante de um juízo positivo da denúncia operado pela Câmara de Deputados.

A casa representante dos Estados da Federação realizará novo juízo de admissibilidade, a partir daí iniciar-se-á o processo. Corolário prático desse entendimento e que, decorrente de mandamento constitucional, uma vez instaurado pelo Senado, o Presidente ficará afastado das suas atividades pelo prazo de 180 dias, de modo que a não conclusão do processo no curso desse prazo, ensejará o retorno do Presidente para o cargo. Para este momento do trabalho é importante destacar esse posicionamento firmado pelo STF.

---

<sup>3</sup> Tramitam no Congresso Nacional duas Propostas de Emenda à Constituição que, em sendo aprovadas, repercutirão diretamente nas competências das duas casas legislativas. A PEC 392/2017 objetiva excluir a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados para que o Presidente seja processado por crime comum. No texto de apresentação, consta que a prerrogativa presidencial de ser processado apenas mediante autorização da casa que representa o povo foi pensada em contexto que se queria garantir ao mandatário máximo da nação que não fosse processado judicialmente por retaliações políticas, perseguições e tudo mais advindos da sua atuação política. Para tanto, estabeleceu-se o filtro legislativo. No entanto, reconhece-se que não mais se compatibiliza com o objetivo inicial para o qual foi criado o presente filtro, diante do uso das variadas prerrogativas políticas para servirem de escudos às práticas delituosas. Nesse mesmo passo, no início do ano de 2017, o STF concluiu não caber às unidades da Federação instituir normas que condicionem a ação penal por crime comum em face do governador perante o Superior Tribunal de Justiça à prévia autorização da Assembleia Legislativa (ADIs 4798, 4764 e 4797). Por sua vez, a PEC 417/2018 busca unificar o procedimento para julgamento nos casos de crimes de responsabilidade, estabelecendo a competência exclusiva do Congresso Nacional para admitir e julgar o mérito da denúncia em sessões conjuntas. Seria estabelecido o quórum para admissibilidade e julgamento de três quintos dos votos dos membros das casas. No caso de denúncia por crime comum, seria necessário o mínimo de três quintos dos votos dos membros das casas para que o STF pudesse (ou não) receber a denúncia ou queixa.

Por fim, é possível estabelecer a seguinte estrutura quanto ao processamento por crime de responsabilidade, à luz da CF/88 e jurisprudência do STF: (I) A legitimidade para o oferecimento da denúncia é de qualquer cidadão, isto é, nacional que esteja em pleno gozo dos seus direitos políticos, conforme prevê o art. 14 da LCR.

O cidadão não dispõe de qualquer recurso hábil para recorrer de eventual decisão que rejeita a denúncia; o Presidente da Câmara dos Deputados possui competência para imediatamente rejeitar a denúncia, caso seja manifestamente inepta ou desprovida de justa causa; antes do recebimento da denúncia, segundo assentou o STF no julgamento da ADPF 378, o Presidente não dispõe de direito de defesa prévia, visto existirem inúmeras outras oportunidades de manifestação defensiva no desenrolar da instrução processual.

Em sendo positiva a decisão quanto ao juízo de admissibilidade, uma comissão especial será formada, mediante eleição, para avaliar a denúncia e ofertar parecer sobre a acusação. A sua composição será de 65 (sessenta e cinco) Deputados Federais (titulares) e 65 (sessenta e cinco) Deputados Federais (suplentes), da qual, observada a respectiva proporção, devem participar representantes de todos os partidos políticos com representação na Casa Legislativa. Vale frisar que os deputados que irão integrar a comissão devem ser indicados pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares, não sendo possível a chamada candidatura avulsa.

O parecer será elaborado e submetido à votação aberta na Câmara dos Deputados, devendo a Casa Legislativa emitir decisão no sentido de ser a denúncia recebida ou não. Exige-se, para o recebimento, maioria de 2/3. Se não alcançar o quórum mínimo, a denúncia será arquivada.

Se houve entendimento positivo por parte da Câmara dos Deputados quanto à adequação da denúncia por cometimento de crime de responsabilidade, não vinculará o Senado Federal. Esse fará novo juízo de admissibilidade, não estando obrigado a instaurar o processo contra o presidente. Na mesma senda, vale registrar, caso tenha sido decisão de admissibilidade devido ao cometimento de crime comum, isto é, denúncia ou queixa-crime, o STF não se vincula à decisão da Câmara, de modo que a Corte Suprema fará novo juízo de admissibilidade.

O juízo de admissibilidade realizado pela Câmara dos Deputados é eminentemente político, é dizer, ainda que haja provas robustas do cometimento de crimes de responsabilidade, a Casa Legislativa pode entender pela não autorização do processamento, por considerar que o mesmo geraria instabilidade institucional ou política.

Após o recebimento da denúncia por parte do Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente da República deverá ser notificado para manifestação no prazo de 10 (dez) sessões. Na oportunidade, poderá juntar documentos, requisitar perícias, convocar testemunhas. É o momento adequado para a produção de provas, garantindo-se a ampla defesa, contraditório e devido processo legal.

Cabe, por fim, destacar que Marcelo Neves (2015, p. 37) não se soma ao entendimento firmado pelo STF no julgamento da ADPF 378, segundo o qual não seria possível ao Presidente apresentar defesa prévia antes do recebimento da denúncia. Para ele, ao defender a natureza jurídico-penal, todas as garantias processuais penais deveriam ser atribuídas ao Presidente. É dizer, além do contraditório, ampla defesa, devido processo legal, a impossibilidade de obtenção de provas por meios ilícitos, impossibilidade de procedência da acusação baseada apenas em elementos informativos colhidos na fase investigatória, ou ainda, em meras informações apresentadas na denúncia.

No mesmo sentido de Marcelo Neves, Juarez Tavares e Geraldo Prado (2015, p. 31) afirmaram, em manifestação sobre a acusação em face de Dilma Rousseff, que faltou obediência às regras constitucionais e legais. Deveria o Presidente da Câmara dos Deputados, antes de receber a denúncia, ter promovido audiência prévia para ouvir a Presidente, nos termos do art. 4º da Lei 8.038/1990 e da LCR.

#### 2.4. O CRIME DE RESPONSABILIDADE COMO REQUISITO PARA O *IMPEACHMENT*

Os crimes de responsabilidade, assim denominados, em verdade, devem ser vistos a partir da ótica de impropriedade técnica reproduzida pelo texto constitucional e demais leis de regência. Há uma infração de natureza político-administrativa decorrente de violação a deveres funcionais por parte de agentes públicos investidos em função pública.

A origem da ambiguidade pode ser superada a partir do entendimento do contexto em que se deu a publicação do primeiro diploma normativo tratando sobre o assunto. Ainda sobre a égide da Constituição de 1824, a lei 15 de outubro de 1827 especificou quais seriam as condutas dos Ministros consideradas crimes de responsabilidade. Desde então, portanto, o termo não mais deixou de ser utilizado pela legislação brasileira. Naquele contexto, não era equivocado o uso de tal nomenclatura, haja vista que as condutas eram tipicamente penais, o julgamento era realizado pelo Senado, segundo o art. 20 da lei 15 de outubro de 1827, que se convertia em Tribunal de Justiça, inclusive as condenações, de um lado, respeitadas a culpabilidade do agente, em pena de prisão; doutra banda, a pena capital de morte. De se

levar em consideração que a origem criminal do impeachment na Inglaterra assemelha-se ao regime de responsabilização existente no Império, daí se extrair algum grau de influência na legislação da época, visto que não havia ainda consolidação do instituto no EUA, muito menos influências daquele país, apenas com todo ímpeto quando da proclamação da República (QUEIROZ, 2017, p. 227-229).

Por óbvio, essa responsabilidade é diferente de eventual responsabilidade de cunho civil ou criminal, não sendo excludentes entre si, visto que diante de uma mesma conduta o agente político poderá ser punido em mais de uma seara, sendo possível a responsabilização, por exemplo, na seara civil ou criminal. Além disso, sabe-se que não é crime propriamente dito em razão de não haver combinação de pena privativa de liberdade ou qualquer outra sanção de cunho penal.

Marcus Faver (2016, p. 335) esclarece que a impropriedade técnica reproduzida no texto constitucional e na lei de regência não se confunde com o chamado crime funcional, embora possa derivar do mesmo fato delituoso. É que, diante da necessidade de delimitação do conceito e natureza do instituto, os crimes funcionais denotam condutas lesivas à administração pública, quando praticados por ocupantes de cargo, emprego ou função pública, definidos em lei.

## 2.5. DA NATUREZA JURÍDICA DO *IMPEACHMENT* NA DOUTRINA BRASILEIRA

Analisar a natureza de um instituto é compreender as noções exatas em relação ao seu campo de aplicação, bem como o seu processamento e consequências no mundo jurídico. Nesse contexto, no caso do *impeachment*, destaca-se a importância da referida análise, notadamente por ser tratar de um aspecto debatido por alguns autores e jurisprudência do STF, mas ainda com pouca ou nenhuma clareza, apresentando-se uma gama de abordagens teóricas que vão desde a concepção de instituto de caráter penal, de cunho administrativo, meramente político, misto, ou, ainda, *sui generis*.

O debate é importante na medida em que, a depender de qual natureza faça prevalecer ao *impeachment*, seria possível falar (ou não) de controle realizado pelo Poder Judiciário em relação aos requisitos para a deflagração do procedimento<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> “Indispensável (...) avaliar qual é a natureza jurídica do processo de impedimento por crime de responsabilidade. Com efeito, caso se acolha a tese de que se trata de um processo exclusivamente político, resumido, portanto, necessariamente à avaliação de conveniência e oportunidade segundo o juízo subjetivo dos parlamentares, não haveria sequer sentido na discussão da legitimidade do procedimento sob o ponto de vista jurídico. Enfim, o juízo dos parlamentares, sob perspectiva jurídica, não seria censurável e a discussão

Portanto, a seguir, será feita uma incursão em posicionamentos atuais e relevantes que são importantes para os fins almejados por este trabalho. Antecipadamente, não é fácil encontrar posicionamentos que ofereçam respostas para todos os aspectos relacionados à natureza:

Diferente do que ocorre na matriz norte-americana, no direito brasileiro a Constituição exige que lei federal específica indique e defina os casos e hipóteses de responsabilização de autoridades sujeitas ao processo de *impeachment*. Não é justamente a natureza penal do processo a razão de tal exigência? Enfim, a concentração da competência legislativa para regular o processo só passa a ter sentido quando se admite que o processo é criminal. E a suspensão de direitos políticos não pode ser considerada uma espécie de pena? Com tantas e tão variadas opiniões, não admira que o *impeachment* tenha sido qualificado pelas mais diversas denominações: processo político, criminal, misto e, é claro, *sui generis*. o instituto tem muitas e variadas faces. Nenhuma delas parece conseguir captar todas as suas peculiaridades (LAURENTIIS, 2016, p. 31).

Para Pontes de Miranda (1971, p. 355) o *impeachment* tem na sua essência a natureza criminal, conquanto, para ele, a utilização do termo *impeachment* restaria inadequada no sistema brasileiro, os crimes de responsabilidade, previstos em lei necessariamente federal, são figuras penais.

Em primeiro lugar, precisa-se ressaltar em que pese chamarmos de crime de responsabilidade, não estamos falando do crime nos moldes em que se estuda no direito penal. Embora se utilize o argumento para afastar a natureza criminal do *impeachment*, aduzindo que, uma vez praticado crime de responsabilidade, eventual punição ensejaria a destituição do cargo e a suspensão dos direitos políticos, sem aplicação de pena privativa de liberdade. Por essa razão, alguns argumentam que o instituto não poderia ter essa feição jurídico-criminal, mas Galuppo (2016, p.40) afasta tal argumento, tratando que não necessariamente para considerarmos uma conduta como crime ela precisa ser punida com pena privativa de liberdade. Ele exemplifica, citando os artigos 22, 29, 30, 32, 37 e 38 da Lei de Contravenções Penais, que não estabelecem a pena privativa de liberdade como punição em razão da prática de tais condutas, não havendo quem desconsidere ser essa modalidade delituosa uma espécie penal.

Ademais, o art. 1º do Decreto-Lei 3.914/41 apenas distingue o crime das contravenções penais, não estabelecendo que o caráter penal estivesse apenas atrelado a

---

perderia sentido”. (ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de & ROMAN, Flavio José. *Impeachment é Golpe de Estado?* Disponível em: <http://jota.uol.com.br/impeachment-e-golpe-de-estado>. Acesso em: 11 Nov. 2017.)

condutas que cominassem a pena privativa de liberdade como sanção. Portanto, não seria obstáculo emprestar a natureza jurídico-penal ao *impeachment*, apenas em razão da ausência de aplicação de pena privativa de liberdade.

Em segundo lugar, os tipos previstos na LCR são porque possuem descrições genéricas, isto é, tipos muito abertos que permite ao aplicador da lei ampla margem de discricionariedade quanto enquadramento das condutas imputadas ao agente político denunciado. Brevemente, “atentar contra o decoro do cargo” ou “contra a probidade da administração” corroboram com esse argumento.

Todavia, em caminho inverso, Marcelo Galuppo (2016, p. 41) destaca que não seria por essa razão que se desconsideraria natureza criminal do *impeachment*, visto que o caráter genérico da LCR ficaria mais voltada a técnica utilizada pelo legislador que escolheu produzir tipos com aquela configuração citada anteriormente, do que propriamente considerar a essência e a natureza do instituto.

Com efeito, o próprio Código Penal, segundo ele, padece desse problema em alguns crimes, como o previsto no art. 288-A que estabelece o ilícito de “constituição de milícia” através da organização, constituição ou manutenção de “grupos” para a prática de crimes, sem especificar o que se entende por “grupos”.

Um terceiro argumento que ele enfrenta é sobre o monopólio da jurisdição exercido pelo Poder Judiciário. Nesse contexto, como é o Judiciário responsável por julgar os crimes e, nesse caso, o julgamento por crime de responsabilidade ocorre de forma extraordinária no Senado, não seria possível entender o *impeachment* como um instituto de natureza criminal.

Contudo, é possível visualizar uma função típica de um Poder sendo exercida por outro, não sendo argumento sólido apto a afastar a natureza criminal do *impeachment* o exercício do monopólio da jurisdição por parte do Judiciário. Some-se a isso o fato de já ter existido no Brasil, a título de exemplo, durante o Império, crimes relacionados ao tráfico de escravos cuja competência para julgamento era de auditores da Marinha. Logo, eram crimes julgados não pelo próprio Judiciário, entretanto por um órgão específico que detinha legitimidade para tanto. Por fim, arremata que o *impeachment* só é julgado no Senado porque a CF/88 atribuiu jurisdição extraordinária aquele órgão (GALUPPO, 2016, p. 41).

Um quarto argumento proposto por Marcelo Galuppo de bastante destaque é o de que o julgamento do *impeachment*, tanto a admissibilidade na Câmara dos Deputados, quanto no Senado, além da decisão de mérito também no Senado, dispensam a fundamentação dos

Parlamentares. Portanto, de acordo com a íntima convicção, o Parlamentar profere o seu voto no sentido de admitir ou não eventual denúncia ou, no âmbito do Senado, condenar ou absolver aquele agente político alvo do processo de inabilitação.

Marcelo Galuppo esclarece que esse tipo de votação é um sistema de fundamentação chamado de íntima convicção existente no julgamento do Tribunal do Júri. Nesse Tribunal Popular, onde cidadãos compõem o conselho de sentença, não há necessidade de fundamentar as decisões, apenas respondendo sim ou não aos quesitos apresentados.

Em verdade, é a ausência do dever de fundamentar que aproxima a decisão dos congressistas de um tipo de sentença que só existe no processo penal: a sentença do Tribunal do Júri, na qual, ainda que o Juiz tenha que justificar a dosimetria da pena, as decisões tomadas pelos jurados não são fundamentadas. Os jurados (assim como os Deputados e Senadores no processo de *impeachment*) não justificam, por exemplo, por que consideram um acusado inocente ou culpado, ou por que consideram que houve legítima defesa. Ademais, para ele, a própria decisão de admissibilidade da Câmara dos Deputados equipara-se a decisão de pronúncia também existente naquele Tribunal Popular. Isso porque, de igual modo existente no Júri, a decisão da casa que representa o povo apenas permite ao Senado dar continuidade ao processo, desde que assim consinta, sendo esta casa responsável pelo julgamento do mérito. Na mesma trilha, a pronúncia permite ao conselho de sentença o julgamento do mérito (GALUPPO, 2016, p. 42). Por tais razões, devido ao modo pelo qual ocorrem as votações no *impeachment*, há aproximações com o Tribunal do Júri, reforçando a tese da natureza criminal do julgamento por crime de responsabilidade.

Além disso, de acordo com a jurisprudência do STF é inconstitucional qualquer previsão em Constituições Estaduais sobre processo e procedimento de crime de responsabilidade, dado que essa competência é privativa da União (art. 22, I, CF/88), porque a matéria se aproxima de Direito Penal e Processual Penal, com destaque para a Súmula Vinculante 46: “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”.

Por isso, Marcelo Galuppo também enumera esse argumento para emprestar natureza criminal ao *impeachment*. Por conseguinte, os métodos de interpretação dos tipos



previstos na lei LCR aproximam-se daquelas interpretações dadas ao direito penal, isto é, de forma mais restritiva<sup>5</sup>.

No caso de Paulo Brossard, autor de uma das principais obras sobre o assunto, aqui já bastante citado, entende o instituto como mecanismo puro de controle político do Legislativo em face do poder Executivo, desdobrando tal entendimento na defesa de que, se quer, uma conduta não incluída na lei especial dita pela Constituição que regulamenta o *impeachment*, poderá servir de justa causa para o desencadeamento do processo de inabilitação: “Observa-se que a Constituição mesma prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade” (1992, p. 53). Considera, ainda, que o *impeachment* “tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos” (1992, p. 75).

Como consequência de tal entendimento, por exemplo, o STF deveria abster-se de realizar qualquer tipo de controle do referido processo de inabilitação, não havendo qualquer garantia de cunho jurídico-penal, tais como devido processo legal, ampla defesa e o contraditório. Coerente com o seu posicionamento acadêmico, Paulo Brossard, então ministro do STF, no julgamento de mandado de segurança impetrado pela defesa de Collor de Melo, votou no sentido de que não haveria possibilidade de controle judicial em relação ao processo de *impeachment*<sup>6</sup>.

Sem embargo dos posicionamentos aqui demonstrados, parcela considerável da doutrina considera o *impeachment* de natureza mista, isto é, tanto político como jurídico, destacando-se a prevalência do caráter político na fase de denunciar e no julgamento do mérito da denúncia; todavia, jurídico quanto ao rito a ser seguido, dado que previsto na CF/88 e na LCR.

Há de se destacar que não é possível transpor para o *impeachment* todos os aspectos jurídicos de um processo criminal, em que pese o rito jurídico pelo qual o instituto deve passar, devido à nítida feição política do julgamento, não seria possível, por exemplo, questionar os fundamentos pelos quais o parlamentar proferiu voto em algum sentido.

Não obstante tal debate, especificamente sobre a aplicação ou não de todas as garantias processuais penais aplicadas ao *impeachment*, Marcelo Casseb Continentino

---

<sup>5</sup> Nos mesmo sentido da natureza penal: STF, Pleno, ADIn 834-0/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 9-4-1999, p.1; STF, Pleno, ADIn 1.628/SC, Rel. Min. Nelson Jobim, RTJ, 166:147.

<sup>6</sup> Voto do Ministro Paulo Brossard no MS 21. 689/DF, rel. Min. Carlos Veloso, j. 16/12/1993.

enfrentou a questão do princípio do juiz natural no processamento do *impeachment*. Na ocasião, discutia-se a (im) parcialidade do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, para iniciar o processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff. Debateu-se, ainda, que o Presidente da Câmara deveria satisfatoriamente demonstrar a materialidade e indícios de autoria de crime de responsabilidade ao receber denúncia em face da Presidente da República.

Por oportuno, Marcelo Casseb Continentino (2016, p. 2) destacou que aspectos relacionados ao juízo político realizado pelos parlamentares, quando da votação pela (im) procedência da acusação, não deve ser confundido com o juiz natural. Tal princípio, por sua vez, decorrente do devido processo legal, garantiria ao denunciado o respeito às regras determinadas para o cumprimento de atos e procedimentos, por conseguinte, impossibilitando que o juiz Presidente da Câmara de forma discricionária criasse ritos a margem dos ditames legais. A aceitar-se tal postura, estar-se-ia declarando que o *impeachment* seria tão-somente político, razão pela qual não caberia qualquer controle a ser exercido pelo Judiciário.

Discorrendo, ainda, sobre a natureza do instituto, Lucas Catib de Laurentis (2016, p. 31-32) defende que o *impeachment* não tem caráter criminal no tocante ao mérito do julgamento e suas consequências, dado não ser possível a aplicação de sanções como a prisão, no máximo, aplicação da perda do cargo e inabilitação pelo prazo de 8 (oito) anos:

Decerto, para aqueles que levam em consideração a natureza híbrida do instituto, para além, do respeito que se deve ter em relação aos aspectos jurídicos que permeiam o *impeachment*, tem-se a necessidade de garantia do devido processo legal, contraditório e a ampla defesa como desdobramentos do respeito aos direitos fundamentais presentes no processo de inabilitação.

É na mesma trilha o posicionamento de Carlos Alberto Menezes Direito (2006, p. 5):

Não se pode esquecer que, embora predomine a natureza política. O instituto fica no resguardo das regras jurídicas constitucionais, o que quer dizer, concretamente, que sua aplicação depende do preenchimento dos pressupostos estabelecidos pela Constituição e pela legislação infraconstitucional especial. Invocar o remédio constitucional não é, apenas, uma questão política, antes de tudo o mais, uma questão jurídica de direito público, e, portanto, subordinada às regras científicas próprias, a começar pelo contraditório e ampla defesa, para não falar do sempre fundamental due process of Law.

Ademais, de há muito a jurisprudência do STF assentou a possibilidade de controle jurídico do processamento do *impeachment*. A tese foi confirmada em julgamento proferido em mandado de segurança do caso Collor de Melo, no qual o STF destacou a possibilidade de controle jurisdicional desde que ocorram violações aos direitos fundamentais no decorrer do julgamento<sup>7</sup>. Por último, reiterou o posicionamento quando julgou a ADPF 378:

Por todos, afirmando que a demanda é cabível, em virtude de potencial violação “ao sistema de governo, à separação de poderes, à soberania popular, ao direito ao devido processo legislativo e às garantias procedimentais no curso da apuração de crime de responsabilidade<sup>8</sup>.”

Como visto acima, autores importantes sustentam a tese da natureza criminal do instituto. Em um sistema cuja essência é o equilíbrio entre os poderes, faz-se procedente o entendimento dos autores lastreados em preocupações que envolvam a limitação do Poder Legislativo em enquadrar qualquer conduta como crime de responsabilidade. A levar em conta a preocupação, o caráter penal do instituto teria como consequência a interpretação restritiva do instituto, instaurando-se eventual processo de *impeachment* apenas diante de condutas graves do Presidente, limitando, portanto, o Parlamento (QUEIROZ, 2017, p. 227).

Todavia, Rafael Mafei Rabelo Queiroz (2017, p. 230) não se soma aos autores que entendem o *impeachment* como jurídico-criminal, nem entende que eventual tese a prevalecer teria força para garantir estabilidade institucional e limitar a atuação do Parlamento. Eventuais violações aos ditames constitucionais, importando em crime de responsabilidade, nada mais são do que crimes de natureza político-administrativa, apresentando qualquer aspecto penal de forma accidental.

Primeiro, porque a decisão de pronúncia do Júri não se restringe apenas aquele modelo de julgamento. Ao revés, pronunciar significa realizar um juízo preliminar da acusação, na medida em que se deve analisar a existência de indícios de autoria e materialidade delitiva de crimes dolosos contra a vida. Nesse sentido, a pronúncia representaria uma decisão em que, inicialmente, uma autoridade enfrentaria determinada questão cuja matéria, em definitivo, seria julgada por outra autoridade competente para tanto.

Ademais, embora o art. 28 da LCR autorize o uso do CPP de forma subsidiária, também permite a aplicação dos regimentos internos das casas do Congresso Nacional,

---

<sup>7</sup> MS 20941/DF, Rel. Min. Aldir Passarinho, j. 09.2.1990, DJ 31.8.1992.

<sup>8</sup> ADPF 378/DF, Rel. Min. Edson Fachin, rel. para o acórdão min. Luís Roberto Barroso, j. 17.12.2015, p. 142.

motivo pelo qual seria bastante frágil aduzir que a previsão legal autorizando o uso do CPP desaguaria na natureza criminal do *impeachment*, desconsiderando a autorização para uso de instrumentos que são manifestamente administrativos, a saber, os regimentos internos.

Segundo, o indicativo de que a competência exclusiva da União para legislar sobre crimes de responsabilidade faria concluir que o *impeachment* teria natureza jurídico-criminal não se sustenta. Para Rafael Mafei Rabelo Queiroz (2017, p. 233), mormente diante dos precedentes do STF, conquanto o art. 22, I, CF/88 preveja a competência da União para legislar sobre direito penal e processo penal, a lei especial (1.079/50) que regulamenta o *impeachment* tem sua previsão no parágrafo único do art. 85 da CF/88. Explica, com isso, que o fato da lei especial estar prevista em outro dispositivo constitucional afastaria sua natureza jurídico-penal.

Outro reforço argumentativo proposto de ordem prática é quanto à coisa julgada no processo penal. Valendo-nos do caso Collor, é de conhecimento que o Senador foi absolvido no STF alguns anos depois pelos mesmos fatos que motivaram a deflagração do seu *impeachment*. Ora, se o *impeachment* tivesse natureza criminal, estar-se-ia diante da possibilidade de decisões sobre os mesmos fatos, mas em sentidos diversos. Até mesmo poder-se-ia falar em bis in idem decorrente de duas condenações criminais pelo mesmo fato (QUEIROZ, 2017, p. 236).

Certamente, não foi essa a intenção de o constituinte oferecer qualquer margem de discricionariedade ao Legislativo quando da deflagração do processo de *impeachment*. Em sentido contrário, tal processo tem por essência a necessidade de existência de razões graves para a sua deflagração, não apresentando outra forma de solução. Por tal motivo, a natureza política do *impeachment* que demandaria um critério qualitativo, a saber, a gravidade da conduta imputada, traria maior estabilidade institucional. Arremata Rafael Mafei Rabelo Queiroz (2017, p. 233), uma vez que a medida drástica e traumática do *impeachment*, em sendo considerado de natureza jurídico-penal, poderia ser deflagrada por condutas menos expressivas, apenas em decorrência da sua previsão em lei penal, não seria, tal tese no campo prático, apta a promover maior estabilidade.

## 2.6. RESPONSABILIZAÇÃO DE GOVERNADORES E SECRETÁRIOS

Durante certo tempo, discutiu-se sobre a possibilidade de Constituições estaduais regulamentarem matérias sobre processo e procedimentos de crimes de responsabilidade. Embora o STF já tivesse expedido um enunciado de súmula de nº 722 tratando sobre a

impossibilidade dos Estados de tratarem sobre a matéria, ainda assim havia certa dúvida sobre em quais termos se daria tal proibição.

O principal fundamento da Corte dizia respeito ao fato de que as matérias sobre o crime de responsabilidade envolvem forte semelhança com o direito penal e processual penal, razão pela qual, diante do permissivo constitucional previsto no art. 22, I, CF/88 que atribui à União a competência para legislar sobre tais assuntos, apenas este último poderia regulamentar a matéria.

Não sem outra razão o STF foi chamado a se manifestar nos julgamentos proferidos nas ADIs 1.890 MC (Rel. Min. Celso de Mello, j. 10.12.1998) e 1.628 (Rel. Min. Eros Grau, j. 10.08.2006), e, mais recentemente, na ADI 4.791 (Rel. Min. Teori Zavascki, j. 12.02.2015) e nas ADIs 4.792 e 4.800 (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 12.02.2015) em que a Corte declarou inconstitucionais dispositivos semelhantes tratando sobre procedimentos e prazos sobre o impeachment no âmbito estadual, presentes nas Constituições Estaduais do Paraná, Espírito Santo e Rondônia.

No intuito de por termo ao debate, a Corte converteu a súmula 722 em enunciado de Súmula Vinculante de nº 46, nos seguintes termos: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

Questão debatida durante certo tempo envolve a omissão constitucional sobre a previsão de punição dos Governadores e Secretários. O Texto da CF/88 não faz referências aos agentes públicos estaduais. Como já destacamos, há referência à “lei especial” para minudenciar as hipóteses de crime de responsabilidade.

Quando a Constituição de 1946 também fez a mesma referência à “lei especial”, não tinha no seu texto qualquer remissão aos Governadores e Secretários, mesmo diante da omissão tais agentes políticos figuraram como sujeitos passivos no texto da LCR posteriormente produzida.

Aqui cumpre uma reflexão. Estar-se-á ao longo deste trabalho defendendo a hipótese da LCR ter sido gestada em um contexto de mudança do sistema de governo, tornando o Legislativo protagonista em nossa democracia, após o fim da ditadura do Estado Novo, objeto de análise no próximo capítulo. Para munir-se de instrumentos de controle político, o Parlamento confeccionou a LCR de forma ampla e genérica, possibilitando grande alcance, notadamente diante dos vários sujeitos passivos constantes na legislação.

Porém, voltemos ao debate sobre a possibilidade ou não de Governadores e Secretários tornarem-se réus com base na LCR. George Marmelstein Lima (2001, p. 15) assevera que é inerente ao princípio republicano à possibilidade de punição aos agentes públicos que contrariem princípios e regras que são aplicados a administração da coisa pública.

Ademais, a própria noção relacionada à forma federativa de Estado subsidia o debate. É que o princípio da simetria deve ser seguido, uma vez presente a hipótese de punição do Presidente. A respeito da aplicação do princípio da simetria no direito brasileiro, deve-se estabelecer como pressuposto o estudo conectado com a organização do Estado a partir da forma federativa. Isso porque, ao encontrarmos a distribuição de competências e estruturação básica dos poderes no texto constitucional, embora analítica e prolixa porque em seu bojo encontram-se os mais variados assuntos, não raro, tratados com riqueza de detalhes, a CF/88 não esgota o tema, deixando para a jurisprudência do STF o esclarecimento de quais normas aplicadas no âmbito da União devem, no mesmo talante, ser seguidas por Estados e Municípios.

O procedimento para o processo contra Governadores e Secretário<sup>9</sup> está previsto entre os artigos 74 a 79 da LCR. Linhas gerais, o cidadão é legitimado para apresentar a denúncia, não exigindo a Lei que o cidadão tenha o mesmo domicílio do denunciado. Deve conter na peça acusatória todos os meios probatórios que demonstrem a prática do crime de responsabilidade, inclusive, quando o crime tiver prova testemunhal, o nome das testemunhas, em número mínimo de 5 (cinco).

Quando não for possível instruir a inicial, em razão do denunciante não dispor dos documentos comprobatórios, deve o autor declarar a impossibilidade de apresentação e

---

<sup>9</sup> Está em curso no Estado de Minas Gerais o processo de *impeachment* contra o atual Governador Fernando Pimentel. O Advogado Mariel Márley Marra, em 9 (nove) de abril de 2018, ofereceu denúncia em razão de suposto crime de responsabilidade cometido pelo denunciado. Teria o governador infringido a CF/88, especialmente direitos individuais e sociais porque reteve e restringiu o repasse de duodécimos orçamentários pelo Poder Executivo para o pagamento do funcionalismo público daquele Estado. Além disso, a Secretaria da Fazenda do Estado vem repassando com atraso os valores orçamentários devido ao Legislativo. Notícia, ainda, a inicial de acusação que os Municípios não estão recebendo verbas devidas do ICMS e IPVA, incluindo verbas para a saúde e transporte escolar, que o Estado não vem pagando os empréstimos bancários, somados ainda ao fato do pagamento dos salários do funcionalismo público que vem sofrendo reiterados atrasos desde 2015. Destaca, ainda, que seria público e notório os atrasos no repasse dos duodécimos constitucionais pelo Governador de Minas Gerais ao Poder Legislativo e Judiciário estadual, violando assim CF/88, bem como os direitos individuais e sociais nela estabelecidos. Diante de tais imputações, o Governador teria incorrido nas condutas previstas no art. 4º, caput, inciso III, c/c o art. 7º, 9, da LCR. No dia 26 (vinte e seis) de abril de 2018 o Presidente da Assembleia Legislativa de Minas Gerais entendeu pela abertura do processo de *impeachment* do Governador. A fase do processo até este momento está na formação da Comissão Especial que analisará e oferecerá parecer sobre o objeto da denúncia.

indicar o local em que podem ser encontrados (art. 76 da LCR). No parágrafo único do mesmo artigo, há previsão de regra igualmente aplicada ao Presidente, ou seja, a denúncia só será processada, caso o agente político estadual ainda esteja no cargo.

No caso do Presidente, o recebimento da denúncia no Senado deságua em afastamento pelo prazo de 180 (cento e oitenta) dias, não se encerrando o processo no curso desse prazo, haverá o retorno daquele para o cargo. Por outro lado, em relação aos Governadores e Secretários, a Assembleia Legislativa só poderá receber a denúncia mediante quórum de maioria absoluta, ato que afastará imediatamente o Governador ou Secretário do cargo (art. 77 da LCR). Visto que não há previsão de prazo de suspensão, entende-se que no âmbito dos Estados o Agente Político ficará afastado até o encerramento do processo, com a condenação ou absolvição.

A LCR diz que as Constituições estaduais poderão regulamentar o julgamento. No entanto, conforme já vimos anteriormente, os Estados não possuem competência para legislar sobre o assunto. Desta feita, tem-se que a previsão contida no art. 78 da LCR não foi recepcionada pela CF/88. Para o julgamento, o órgão julgador terá composição mista, com integrantes do Judiciário e do Legislativo, 5 (cinco) de cada Poder. Para os integrantes do Judiciário, os integrantes serão escolhidos mediante sorteio, de acordo com o regimento interno do Tribunal, por outro lado, os integrantes do Legislativo serão escolhidos através de eleição. O Presidente do Tribunal julgador será o Presidente do respectivo Tribunal de Justiça que terá direito a voto em matéria procedimental, desde que haja empate (art. 78, § 3º, da LCR). Por fim, o quórum necessário para a condenação será de 2/3 (dois terços).

A condenação resultará em destituição do cargo, com a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) anos. O art. 78 da LCR não foi recepcionado pela CF/88. Referido dispositivo diz que a suspensão dos direitos políticos será de 5 (cinco) anos.

Vencida essa fase sobre aspectos teóricos do *impeachment*, especialmente sobre o desdobramento na seara jurídica, diga-se, quanto ao controle realizado pelo Poder Judiciário e a aplicação do instituto, é de bom tom engendrar por um caminho tortuoso quanto ao filtro constitucional a ser feito em relação à LCR, tema do próximo capítulo desta dissertação.

Antes disso, algumas perguntas devem ser propostas para que tomem a dianteira no desenvolvimento da pesquisa: (I) As condutas tipificadas na LCR são compatíveis com a CF/88?; (II) há explicação para as mais de 60 (sessenta) hipóteses passíveis de enquadramento em crime de responsabilidade, dentre elas, várias com uma abertura textual que possibilita maior discricionariedade por parte do Legislativo, órgão responsável por aplicar a lei?; (III)

seria possível a punição por crime de responsabilidade por omissão?; (IV) e na modalidade culposa?; (V) qual a relação da natureza jurídica do impeachment com os tipos previstos na LCR?; (VI) o quanto do contexto histórico em que se deu a tramitação e aprovação da LCR repercutiu na configuração desta lei?

O próximo passo deste trabalho será enfrentar esses problemas que lançarão luz sobre o debate em torno do impeachment no direito brasileiro.



### **CAPÍTULO 3. ENFRENTANDO UMA QUESTÃO HISTÓRICA: SERIA A LEI 1.079/50 UM “CAVALO DE TRÓIA” PARLAMENTARISTA INSERIDO NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO?**

#### **3.1. FIM DA DITADURA DO ESTADO NOVO E A CONSTITUINTE DE 1946**

O parlamentarismo sempre figurou no imaginário político do país. Para os seus defensores, o presidencialismo seria o grande responsável pelas várias crises enfrentadas pelo Brasil desde a declaração de sua independência.

Nesse contexto, o Brasil teve experiência parlamentarista no curso do Império, todavia, sem a utilização dos seus princípios básicos devido à grande quantidade de poderes nas mãos do imperador. Embora se diga da experiência parlamentarista no Império, o modelo dito clássico nunca foi adotado no Brasil. Falar em equilíbrio entre os poderes como essência básica do sistema não se coaduna com o modelo praticado, considerando que era o Imperador responsável pela escolha do Gabinete, inclusive realizando escolhas não necessariamente de acordo com a maioria parlamentar. Muitos Gabinetes foram alçados a esta condição sem apoio do Parlamento, bem como muitos que tinham competências para o cargo, mesmo diante de apoio parlamentar, não foram nomeados.

Demais disso, a adoção do parlamentarismo teve breve experiência na realidade brasileira quando da sua implantação em setembro de 1961 até janeiro de 1963, por ocasião da conseqüente crise após a renúncia de Jânio Quadros, impondo a junta militar, como forma de resistência à posse de João Goulart, então Vice-Presidente, a mudança para o parlamentarismo. Destaca-se inclusive que houve a rejeição do sistema parlamentar em plebiscito realizado em 1993.

O debate para a sua implantação sempre esteve em evidência, ora de forma mais aguda, ora de forma mais amena, no entanto sempre presente. Deve-se considerar que o parlamentarismo não é uma panacéia responsável por resolver todas as falhas políticas do nosso sistema. Não se pode olhar a mudança desejada com essa lente.

No entanto, parece-nos apropriado investigar um determinado período histórico em que se deu de forma mais representativa o debate. Para os fins almejados por este trabalho, iremos na medida do possível, reconstruir o debate para a implantação do parlamentarismo na década de 40 (quarenta), notadamente dos anos de 1946 a 1950, período que compreende não só a volta da democracia para o país através da promulgação da Constituição de 1946, mas também a aprovação da LCR.

Se a LCR foi aprovada em um momento de efervescência do debate para a implantação do sistema parlamentarista no Brasil, qual teria sido então a influência desse contexto na configuração final da legislação? Repercutiu nas modalidades de crimes de responsabilidade ou mera situação do acaso?

No ano de 1937, o Brasil viu ocorrer um golpe de Estado que desencadeou o início de um período histórico, denominado de Estado Novo. O mundo via, no contexto da política internacional, o crescimento de Estados totalitários, tais como o fascismo, nazismo e regimes comunistas. Com o fito de legalizar o governo, outorgou-se ao país uma nova Constituição, cujo caráter corporativo e nacionalista, findou por acrescentar ares de legitimidade para a ditadura varguista.

Nesse contexto, o Poder Legislativo e a Justiça Eleitoral foram extintos, o Presidente governou mediante a expedição de decretos-leis, além dos Estados membros terem perdido a autonomia administrativa que possuíam. Houve uma prodigalidade nunca vista em termos de textos legais, sobre todos os ramos do direito, contando-se o espaço de tempo da ditadura, 8.154 decretos-leis, 17.768 decretos e 10 (dez) leis constitucionais, além de numerosos despachos (VALLADÃO, 1977, p. 199).

Pouco tempo após o fim da segunda guerra mundial, a derrota dos regimes totalitários permitiu o florescimento de intensas contestações em relação ao regime ditatorial varguista. O Estado Novo chegou ao fim com a renúncia em 1945 do já politicamente desgastado Getúlio Vargas.

Ao findar a ditadura estabelecida pelo Estado Novo em 1945, o país retornou para a vida democrática. Em 1946, com a finalidade máxima de elaborar uma nova Constituição, inaugurou-se uma Constituinte composta por partidos recém-oficializados, com destaque para o Partido da Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e a União Democrática Nacional (UDN) (ARAÚJO, 2000, p. 55).

O Parlamento tinha como principal missão estabelecer naquele texto constitucional uma perspectiva predominantemente democrática, autonomia dos Estados, da Federação, bem como a garantia de todas as liberdades individuais.

Diferentemente do que ocorrera em 1891 e em 1934, os constituintes que trabalharam para a criação da Constituição de 1946 e viam no parlamentarismo o sistema de governo ideal para frear os avanços ditatoriais e totalitários até então experimentados, por ocasião da passagem de Getúlio Vargas pelo cargo mais alto do país, fizeram com que o debate para a mudança fosse consideravelmente ampliado.

Os traumas do Estado Novo eram muito recentes. A ditadura destruiu tudo o que tinha ligação com a democracia. É tão presente a convicção das mitigações em torno de liberdades individuais, que basta observar, para tanto, a criação e implantação do Departamento de Imprensa e Propaganda que culminou em grande opressão intelectual na medida em que o órgão representou a força coercitiva do Estado, controlando praticamente toda a produção intelectual do país. As diversas intervenções militares após a proclamação da República também corroboraram para o fortalecimento do debate. O parlamentarismo figuraria como um elemento limitativo desse problema (ESTEVEVES, 1984, p. 16).

Sendo um dos maiores defensores do parlamentarismo, Raul Pilla liderou o debate. Chamado de “o apóstolo da causa parlamentarista” surgiu como o grande e coerente precursor, ao longo de todo o período democrático compreendido entre os anos 1946 a 1964 (CHACON, 1982, p. 105).

O Partido Libertador, do qual Pilla liderou e foi Presidente, tinha a questão do regime político um dos pontos fundamentais do seu programa, razão pela qual fez defesas duras e empolgadas, além de várias viagens pelo país defendendo a causa parlamentarista (*O Estado de São Paulo*, p. 3, 17 abr. 1947).

Raul Pilla sempre considerou extremamente defeituoso o mecanismo de governo adotado com a República e atribuía ao presidencialismo à desordem característica da vida nacional ao longo do século (PILLA, 1992, p. 9). Dizia o deputado parlamentarista Álvaro Lins: “Revolução e supressão da liberdade, supressão da liberdade e revoluções: eis a crônica da República em meio século de presidencialismo” (CHACON, 1982, p. 106).

Raul Pilla não poderia ser visto apenas como um formalista que vivia de uma suposta utopia: O parlamentarismo pelo parlamentarismo, um idealista fora da realidade. Mais do que isso, para ele, o governo de gabinete seria capaz de promover as reformas econômicas e sociais necessárias ao desenvolvimento do país:

Em discurso na Assembleia Nacional Constituinte de 12 de março de 1946, ia a ponto de dizer: Socialismo com o regime presidencial é socialismo tolhido, parálítico, entevado; socialismo com o regime parlamentar é, pelo contrário, socialismo desimpedido e capaz de promover as reformas compatíveis com as soluções do país. Verdadeiro regime de opinião, onde servo, e não senhor, é o governo, oferece ele as mais favoráveis condições à consecução de reformas econômicas e sociais, desde que reclamadas pela consciência nacional. Não é a pessoa, nem um reduzido grupo de pessoas, mas a representação popular é quem vai traçar a orientação do Governo (CHACON, 1982, p. 107).

Dentre os seus discursos em defesa da causa, chegou a propor que o parlamentarismo fosse adotado por experiência durante 10 (dez) anos para, após isso, ser aprovado definitivamente. O contexto torna-se ainda mais interessante quando se percebe que o debate mudou da órbita acadêmica, antes restrita aos campos intelectuais, talvez por um saudosismo monárquico, e passou a permear com mais ênfase o debate político. Passou-se a compreender a possibilidade de mudança como uma questão viva e real, resultado de um período conturbado da história política contemporânea do Brasil (*O Estado de São Paulo*, p. 3, 13 mar. 1946).

O presidencialismo, para Pilla, era um sistema de irresponsabilidade. O Presidente eleito poderia no curso do mandato perpetrar os mais variados atos atentatórios, sem possibilidade de interrupção do mandato pelo povo direta ou indiretamente (*O Estado de São Paulo*, p. 4, 22 mai. 1946).

O modo pelo qual o Deputado líder do Partido Libertador tratava a responsabilidade política do Presidente era fruto da sua visão parlamentarista. O Legislativo deveria ser forte, ter instrumentos de controle, inclusive, quanto à qualidade da política praticada pelo Presidente. Na mesma senda, eventuais arbítrios oriundos do Legislativo poderiam ser “penalizados” com a dissolução do Parlamento por parte do Presidente, com posterior convocação de novas eleições. Portanto, naquela Constituinte, dizia Pilla, a materialização da democracia só iria ocorrer mediante a adoção do parlamentarismo (*O Estado de São Paulo*, p. 4, 22 mai. 1946).

Nada obstante o fortalecimento das discussões sobre a mudança do sistema de governo, a Constituição de 1946 adotou novamente o modelo presidencialista, todavia para o desgosto dos mais ortodoxos, conforme destaca Miguel Reale (1962, p. 95), alguns aspectos da órbita parlamentarista foram incorporados àquela Carta, haja vista o teor do art. 54 que trazia a obrigatoriedade de comparecimento dos Ministros de Estado perante a Câmara dos Deputados, Senado Federal ou qualquer das suas comissões, para prestar informações acerca de assunto previamente determinado.

Em abril de 1947, colocando em prática algumas inovações constitucionais, uma delas a convocação de Ministros para prestar esclarecimentos, a Câmara dos Deputados convocou Costa Neto, então Ministro da Justiça, para falar sobre alguns acontecimentos no curso das eleições de 19 (dezenove) de janeiro ocorridas naquele ano no Estado do Rio Grande Norte. Naquele contexto, atribuiu-se ao governo federal práticas violadoras de liberdades individuais durante o pleito, tais como censura aos meios de comunicação e a

liberdade de opositoristas. O fato é bastante significativo porque demonstra, a despeito da rejeição do parlamentarismo na Constituição de 1946, que o Parlamento valeu-se de alguns instrumentos de fiscalização inseridos naquela Carta e mostrou-se ativo no controle político em relação ao Executivo. Na oportunidade, o Ministro respondeu por 4 (quatro) horas os questionamentos da casa (*Folha de São Paulo*, p. 2, 21 abr. 1947).

Outro desdobramento do debate foi o fato de alguns Estados tentarem implantar o parlamentarismo. Raul Pilla, mais uma vez, buscou a adoção do regime no Rio Grande do Sul através da Constituição Estadual, além do Ceará, Bahia e Goiás que tinha projetos no mesmo sentido (*Folha de São Paulo*, p. 3, 10 jun. 1947).

A tentativa de implantação do parlamentarismo no Rio Grande do Sul foi bem sucedida por alguns dias. Indo na contramão do presidencialismo consagrado na Carta de 1946, a Constituição gaúcha promulgada em 8 (oito) de julho de 1947 previu que, dentre outros: (I) Apenas membros da Assembleia Legislativa poderiam chefiar o secretariado; (II) uma vez formado, o secretariado deveria comparecer diante da Assembleia e apresentar o seu programa de governo; (III) o secretariado dependeria de confiança do Parlamento, devendo demitir-se quando lhe fosse negada; (IV) possibilidade de aplicação de moção de desconfiança; (V) o Governador do Estado indicaria o chefe do secretariado; (VI) não havia a possibilidade de responsabilização política do Governador, apenas dos Secretários. Nada mais poderia ser acrescentado para qualificar o sistema como parlamentarista (*Folha de São Paulo*, p. 4, 20 jul. 1947).

Após a Representação de Inconstitucionalidade nº 94 proposta pelo Procurador Geral da República<sup>10</sup>, o STF entendeu pela inconstitucionalidade do Estatuto Fundamental do Rio Grande do Sul, asseverando que a adoção do parlamentarismo em nível estadual feriria as normas previstas na Constituição de 1946 que adotou o presidencialismo como sistema de governo. Assim, a Corte afastou a possibilidade de adoção em âmbito regional de um sistema de governo diferente do previsto na Carta de 1946 (DUARTE, 2003, p. 447).

Incansavelmente, Pilla em 1949 apresentou a Emenda Constitucional nº 4, com o objetivo da adoção do parlamentarismo, além de ter trabalhado ativamente na tramitação do projeto de lei (PLS 23) que deu origem ao diploma normativo que regulamenta o *impeachment* no Brasil, a saber, a lei 1.079/50.

Percebe-se, até aqui, a atuação organizada dos parlamentaristas que buscaram em três linhas de trabalho a adoção do parlamentarismo ou, ao menos, municiar o Legislativo de

---

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Representação n. 94. Autor: Procurador Geral da República. Relator: Ministro Castro Nunes. Brasília, 17 de julho de 1947. Arquivo do Supremo Tribunal Federal, Brasília.

mecanismos de controle em relação ao Executivo: (I) Na Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Carta de 1946; (II) na apresentação do PLS 23; (III) Por fim, na tentativa de aprovação da Emenda Constitucional nº 4.

Almejar-se-á compreender os detalhes da tramitação da Emenda Constitucional nº 4 e do projeto de lei do qual se originou a LCR. Antes disso, porém, a seguir, buscar-se-á demonstrar quais os argumentos mais utilizados em defesa do parlamentarismo naquele contexto.

### 3.2. OS PRINCIPAIS ARGUMENTOS EM PROL DO PARLAMENTARISMO APÓS O ESTADO NOVO

Visto como um sistema de governo mais estável do que o presidencialismo, o governo de gabinete, para os seus defensores, apresenta-se como concepção mais atualizada e democrática da organização do exercício governativo. Ao pôr fim ao governo de um homem só, a mudança impediria que se concretizasse a predisposição irresistível que o presidencialismo dispõe para o exercício arbitrário das capacidades institucionais à disposição, uma vez que o Presidente conjuga poderes e funções, tais como a de principal representante do Executivo, Legislador, Chefe de Estado, Chefe de Governo, líder de partido, acumulando três chefias, o exercício do poder na perspectiva presidencialista seria quase que uma preparação virtual para ditadura ou um convite ao desempenho absoluto do poder (BONAVIDES, 1983, p. 132).

Tanto em debates na constituinte de 1946, quanto na legislatura que se seguiu, após a redemocratização, variados argumentos eram utilizados na defesa do parlamentarismo. Um dos preferidos era o equilíbrio entre os poderes que o sistema apresentava. Nesse sentido, tinha-se um Legislativo atuante, o Executivo neutro, o exercício do governo acima de qualquer paixão partidária. Lado outro, o presidencialismo apresentava o contraponto materializado em um Executivo hipertrofiado, por conseguinte, um Legislativo enfraquecido:

O argumento parlamentarista, do perfeito equilíbrio existente nos governos de Gabinete – um dos mais utilizados durante toda a campanha em favor da adoção do parlamentarismo-, ocorre com mais intensidade na Assembleia Constituinte de 1946. A hipertrofia do Executivo, gerada pelo presidencialismo, era a principal alegação contra este sistema de governo, e compreende-se que, naquele período, fosse a que mais motivasse os parlamentares, recém-saídos da ditadura (ESTEVES, 1984, p. 31).

Para Raul Pilla, a hipertrofia governamental já era prevista desde o começo da República, com ênfase na ideia de que o Presidente quando eleito não se sentia responsável diante da opinião pública, destacando característica de verdadeiro “monarca eletivo”, de maneira tal que o este tipo de governo apenas se diferencia das Monarquias no que tange à duração previamente delimitada pelo mandato fixo. Além de Pilla, o Deputado Armando Fontes, integrante do PR, em 1946, proferiu discurso na Constituinte daquele ano, aduzindo que uma das maiores falhas do sistema presidencial seria a passividade do Legislativo diante do Executivo (ESTEVES, 1984, p.31).

Eunice Maria de Souza Esteves (1984, p. 33) destaca que na Assembleia Nacional Constituinte de 1946 vários parlamentares localizados no espectro político da esquerda defendiam o parlamentarismo. O maior exemplo é Luís Carlos Prestes que dizia combater o presidencialismo devido ao poder unipessoal atribuído ao Presidente, não raro, levando este a desconsiderar os demais poderes constituídos impondo a sua vontade. Havia, portanto, o sentimento comum de que o presidencialismo promovia rivalidade entre os poderes, não harmonia como se buscava a partir da adoção do sistema de Gabinetes. O “todo poderoso” ou “ditador legal” eram alguns dos adjetivos destinados ao Presidente.

Outro fundamento utilizado caminhava no sentido de que o governo de Gabinete possibilitaria a responsabilidade governamental, ao prestar contas diante do Parlamento, o Presidente estaria fazendo diante da opinião pública, uma vez que aqueles são legítimos representantes dos cidadãos. Segundo Olímpio Ferraz de Carvalho, a forma de responsabilização política no presidencialismo era vista como uma “velharia imprestável” que não funcionava mais (O Estado de São Paulo, p. 4, 02 abr. 1946).

Eunice Maria de Souza Esteves (1984, p. 35), citando Raul Pilla, destaca que o “apóstolo da causa parlamentarista” via no instituto da responsabilidade governamental a característica que demonstrava a superioridade do parlamentarismo, dado que haveria uma antítese nos dois sistemas, pois neste a responsabilidade seria plena, efetiva e integral; no presidencial, seria incompleta, rudimentar e ineficiente:

Num de seus pronunciamentos na Assembleia Constituinte de 1946, dizia o representante gaúcho que a responsabilidade governamental, no parlamentarismo não é apenas civil e criminal, mas também política, quando uma simples moção de desconfiança pode fazer com que o Gabinete seja substituído por outro. Esta responsabilidade também se estende ao Poder Legislativo, pois seu julgamento e condenação são expressos através da sua dissolução. Reforçando o seu argumento, Raul Pilla cita Rui Barbosa:” Não falo dos males do parlamentarismo. Também os têm a solução oposta. Um se recente da instabilidade na administração...o outro da ausência de

responsabilidade...Neste Confronto, as formas parlamentares levariam a melhor, porque mais vale no governo a instabilidade do que a irresponsabilidade”. No seu já celebre discurso de 12 de março de 1946, quando faz uma verdadeira profissão de fé parlamentarista, afirmava o representante do PL, afirmava que o parlamentarismo era um sistema lógico e simples: “lógico porque nele se realiza o princípio fundamental da soberania da nação, por se tornar o governo responsável perante a opinião pública, representada no Parlamento. E mais simples porque exclui a possibilidade de conflito entre o governo e a opinião pública, pelo processo compulsório do voto de desconfiança.

O fortalecimento dos partidos políticos era mais um fundamento em prol do parlamentarismo. É de se destacar que, efetivamente, a queda, no mundo, do regime nazi-fascista, no Brasil, da ditadura varguista, oferecia a oportunidade para a plena representatividade e maior destaque para a classe política, uma vez que, ao menos naquele período, chegava-se ao fim de regimes, cuja hipertrofia do executivo era latente (KEINERT, 1983, p. 97).

A defesa parlamentarista sustentava que os partidos políticos assumiriam um caráter pleno de participação, porquanto orientariam e fiscalizariam o governo. Some-se a isso o fato de, na oposição, criticar o desempenho governamental e, sendo o caso, destituir o Gabinete.

No presidencialismo, os partidos políticos e as suas respectivas ações se enfraquecem, em vários casos, porque o Presidente da República muitas vezes toma decisões sem consultar as agremiações que o apóiam, não dando explicações e governando acima delas.

De acordo com Raul Pilla, o parlamentarismo é o sistema onde a transação política é útil e normal para formar um Gabinete, todavia os partidos não se aliam para trocar cargos, posições, e sim para formar um programa de governo não um programa político, como as que se sucedem por ocasião de uma campanha eleitoral (ESTEVES, 1984, p. 40).

Outro ponto bastante enfatizado pelos defensores do parlamentarismo é a questão da estabilidade administrativa. Diz-se que não há instabilidade governamental, existe, em verdade, uma mutabilidade dos homens no governo, ou mudança de orientação política, sem, todavia, impedir a continuidade administrativa.

Bonifácio José Tamm de Andrada assevera que o parlamentarismo propicia um verdadeiro trabalho em equipe:



Enquanto o presidencialismo favorece o trabalho individualista e isolado, o parlamentarismo impõe o trabalho em equipe. A começar pelo conselho de Ministros. Praticamente a sorte de um está ligada à sorte dos demais. Os ministros não são aqui concorrentes na disputa do apreço presidencial, formam, isto sim, um grupo em que os destinos se juntam, onde do bom êxito de um dependem os demais, e vice-versa. Esta união em face do futuro, dos mesmos riscos, de um modo geral, só pode estimular a solidariedade de uns com os outros, propiciando a unidade governamental tão necessária à obra administrativa (1962, p. 63).

Raul Pilla, em fala proferida na Assembleia Nacional Constituinte de 1946, também destacou que no sistema parlamentarista as grandes questões nacionais são resolvidas sem grandes abalos para a sociedade. Isso decorre da estabilidade administrativa existente no tão defendido governo de Gabinete (ESTEVES, 1984, p. 43).

É nítido que as crises existentes no presidencialismo são mais agudas. Isto porque, acumulando as funções de Chefe Estado e Governo, não há como dissociar a origem de circunstância problemática, se de governo ou de Estado, por conseguinte, todo o sistema presidencial acaba por sofrer abalos.

No tocante ao aspecto sucessório, para os parlamentaristas que levantaram as suas vozes na década de 40 (quarenta), o Presidente só se preocuparia com o governo na primeira metade do seu mandato. Após esse período, todos os esforços estariam voltados para eleger um sucessor. Destaque-se que a época não havia reeleição presidencial.

Pilla lembra que foi durante uma campanha sucessória que ocorreu o golpe de Estado em 1937 (ESTEVES, 1984, p. 44). Ademais, o parlamentarismo seria dotado de um aspecto natural de adaptação, pois permitiria a sua adoção em sociedades com forma de governo monárquica ou republicana.

Como dito, o debate ganhou corpo a partir da Constituição de 1946. Todas as Legislaturas seguintes tiveram apresentações de Emendas à Constituição no sentido da adoção do parlamentarismo. Exceto o partido libertador, do qual Pilla era Presidente, unânime em favor da mudança do sistema de governo, os demais partidos não tinham a questão como definida.

O assunto dividia opiniões dentro das agremiações políticas. Todavia, no mesmo passo em que novos adeptos se somavam a causa parlamentarista, alguns partidos tomavam posições frente ao assunto. Em 1948, após reunião partidária, a UDN através da maioria dos membros da executiva nacional incorporou ao seu programa a causa parlamentarista, propondo que a mudança seria fundamental para promover a estabilidade política necessária.

Além da UDN, o PR e o PSP, ainda naquele ano, somaram-se aos Partidos adeptos da causa parlamentarista (Folha de São Paulo, p. 6, 28 mai. 1948).

### 3. 3. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 4 DE 1949

O texto constitucional de 1946, precisamente em seu art. 217, § 1º, permitia a apresentação de Emendas Constitucionais desde que signatários ao menos  $\frac{3}{4}$  dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o que ocorreu com a presente Emenda, dado que apoiada por 110 (cento e dez) Deputados Federais.

Preenchidos os requisitos constitucionais, a sua apresentação ocorreu em 29 de março de 1949 através de Raul Pilla, recebendo a proposta o nº 4, cuja relatoria ficou a cargo do Deputado Afonso Arinos, reconhecido parlamentar e grande defensor do presidencialismo, mais tarde “convertido” ao parlamentarismo. Figurou em muitas ocasiões como opositor nos debates propostos quanto à adoção do sistema parlamentarista em nosso país. A proposição deu novo impulso ao debate sobre a mudança do sistema de governo.

Tem se demonstrado ao longo deste capítulo que o parlamentarismo ganhou vários adeptos após o fim da ditadura do Estado Novo. Cada vez mais crescia a convicção de que o presidencialismo havia falhado na tentativa de promover estabilidade política. Ao revés, a cada nova eleição sucediam crises que colocavam em risco as próprias instituições democráticas.

Há quase 3 (três) anos de promulgação da Constituição de 1946 os parlamentaristas já viam a necessidade de, através do texto constitucional, promover a alteração necessária e demonstrar que era aquele o momento adequado para a mudança. Nas palavras de Raul Pilla encartadas em voto separado respondendo ao parecer do relator contra a Emenda parlamentarista:

E justamente porque nada se mudou substancialmente em nosso mecanismo político, é que aumentou posteriormente a já numerosa corrente parlamentarista manifestada na Assembleia Constituinte. Pediam muitos uma derradeira experiência como o regime, antes de abandoná-lo. Verificaram, porém, durante esta experiência de três anos, que nada mudara substancialmente e, por isto, vieram engrossar a corrente reformista (FRANCO; PILLA, 1958, p. 268)

Conquanto o forte crescimento dos defensores do parlamentarismo, ainda havia resistência à mudança, mas que não passava despercebido pelos adeptos do Governo de Gabinete. Para eles, os defensores do regime presidencial poderiam ser organizados em 3

(três) grupos: (I) Os que estavam no poder e tinham a convicção de que eventual mudança os impediria de chegar ao poder novamente; (II) aqueles que almejavam o cargo de Presidente e não queriam ver as suas prerrogativas futuras diminuídas; (III) os que historicamente, desde 1891, haviam-se aceitado com entusiasmo o regime presidencial, mas não tinham coragem de mudar de opinião, embora diante do fracasso político do sistema (FRANCO; PILLA, 1958, p. 269).

O dilema da multiplicidade partidária conjugados com o sistema proporcional e sistema presidencialista também foram objeto de reflexões. Para Raul Pilla, apenas o sistema parlamentarista poderia conviver com a forma proporcional de escolha dos mandatários políticos. Havia que se fazer uma escolha: manutenção do sistema proporcional e adoção do parlamentarismo; ou conjugação do sistema presidencialista com o sistema majoritário. Eis a mudança que deveria estar em vista do debate (FRANCO; PILLA, 1958, p. 274).

A Emenda Constitucional nº 4 fixava em 6 (seis) anos o tempo do mandato presidencial, além de proibir a reeleição para a legislatura imediatamente subsequente (art. 80, § único), permitia ao Presidente expedir decretos para a fiel execução de lei, bem como exercer o comando supremo das Forças Armadas (art. 87, VIII e X), havia previsão de “moção de desconfiança” mediante o requerimento de 20 (vinte) Deputados Federais, existindo a possibilidade de dissolução da Câmara dos Deputados a pedido do Conselho de Ministros, fatos este não podendo ocorrer duas vezes consecutivas pelos mesmos motivos, nem por solicitação em duas oportunidades pelo mesmo Conselho (arts. 88 e 89, § 2º e § 3º), o Conselho de Ministros deliberaria sempre por maioria absoluta dos seus membros, caso houvesse empate preponderaria o voto do seu Presidente (art. 102), os ministros deveriam submeter ao Conselho todos os projetos de leis e regulamentos, além daquelas questões que interessassem a vários Ministérios (art. 102), a função de Presidente do Conselho de Ministros só poderia ser exercida por membros do Congresso Nacional (art. 102), existia ainda previsão de que se formasse uma comissão mista, isto é, composta por Senadores e Deputados, para opinar sobre a conveniência de manter ou não o novo sistema (art. 5º das Disposições Transitórias).

O eixo central do debate marcou profundamente a história constitucional do Brasil, notadamente pelo trabalho árduo desenvolvido por Raul Pilla que continuou na década seguinte, tendo Afonso Arinos como opositor de destaque:

O debate entre Afonso Arinos e Raul Pilla foi um dos mais relevantes de nossa história constitucional sobre os sistemas de governo. Mesmo com a

derrota, em junho de 1953, da Emenda à Constituição n. 4, de 1949, então apelidada de “Emenda Pilla”, ele permaneceu como referência política e doutrinária por toda a década de 1950, durante a qual as investidas parlamentaristas, sempre lideradas pelo político gaúcho (com a posterior cooperação de Afonso Arinos, convertido ao governo de gabinete) estariam nas manchetes dos principais jornais do país, ao passo que a adoção do sistema parlamentar de governo surgiria de forma reiterada na agenda do Congresso Nacional (PAIXÃO; BARBOSA, 2013, p. 54).

Em sessão realizada no dia 15 (quinze) de junho de 1953, a Emenda foi colocada em votação, recebendo 116 (cento e dezesseis) votos favoráveis e 90 contrários, embora como número expressivo ao seu favor, acabou por ser rejeitada.

### 3.4. O PENSAMENTO PARLAMENTAR E A LEI 1.079/50

Apesar dos grandes esforços para a implantação do parlamentarismo, vimos que isso não ocorreu, pelo menos na legislatura de 1946 – 1950. No entanto, o PLS 23 que deu origem a LCR incorporou alguns aspectos de toda essa influência, especialmente no que diz respeito à responsabilização política do Presidente da República.

Rafael Mafei Rabelo Queiroz destaca que esse “contrabando parlamentarista” fica bem claro quando da leitura da exposição de motivos da lei de crimes de responsabilidade:

O julgamento político do presidente pelo parlamento entrou assim em nosso sistema, escondido e pela porta dos fundos. A exposição de motivos do projeto da LCR não deixa a menor dúvida desse propósito. Para os seus autores, os “crimes de responsabilidade” não eram “crimes” no sentido restrito da palavra: eram malfeitos em sentido muito amplo, abrangendo crimes, claro, mas também outras formas de “mau procedimento”. O *impeachment*, remédio contra esse mau proceder, não era, portanto, um processo para punição de um crime, mas sim um grande controle da qualidade e aptidão do governo pelo Congresso. Por isso, não carecia, como se fosse um processo penal, da imputação de um fato pessoal e delimitado e tipicamente definido, porque seu objetivo não era exercer “coação psicológica”, mas apenas o “o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões para a exercer”. Por isso, prosseguia a exposição de motivos, “o *impeachment* é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo” (QUEIROZ, 2015).

A grande questão reside no fato de a CF/88 ter feito opção por um modelo presidencialista de mandato fixo, com eleições periódicas para a chefia de Governo, todavia a

LCR incorporou em seu texto grande influência parlamentarista com o objetivo de impor freios políticos ao Executivo.

É evidente a natureza política das condutas descritas enquanto crime de responsabilidade diante do modo pelo qual a LCR apresenta as hipóteses. A amplitude da regra que segundo a qual todo ato do Presidente que atentar contra a Constituição é crime de responsabilidade, denota que não é necessário muito esforço para verificar que se encaixam nessa definição todas as faltas possíveis, inclusive eventual “má conduta”, permitindo que a insatisfação de grupos políticos deflagre processos de *impeachment*. Daí por que a necessidade de se fazer uma filtragem hermenêutica para compatibilizar a lei com a CF/88, não o inverso como tantas vezes ocorre (GALINDO, 2016, p. 56).

Outro ponto relevante que também é destacado por Rafael Mafei Rabelo Queiroz (2015) é que o pensamento parlamentar está amplamente presente na principal obra sobre o impeachment no Brasil, o livro do ex-ministro do STF, Paulo Brossard, parlamentarista convicto. Em determinado trecho de sua obra, escreveu que “para caracterizar a natureza substancialmente política que o *impeachment* apresenta também no direito brasileiro [...] bastaria verificar a lei aprovada pelo congresso” (BROSSARD, 1992, p. 54).

As fragilidades da lei vieram à tona durante o *impeachment* de Dilma Rousseff. Discutiu-se bastante sobre a existência de crime de responsabilidade para a deflagração do processo de inabilitação. Devido às controvérsias suscitadas, diferentemente do *impeachment* de Collor, necessitou-se de reflexões mais profundas sobre a inconstância da legislação, servindo de instrumento de controle político do Legislativo em relação ao Executivo de semelhante modo ao ocorrido no sistema parlamentarista.

Percebemos que a LCR sofreu algumas modificações devido à jurisprudência do STF. Em várias situações, a Corte decidiu que dispositivos da LCR não haviam sido recepcionados pela CF/88. Todavia, ao caminhar para aspectos formais da lei, o Tribunal decidiu que alguns procedimentos estabelecidos naquela legislação não mais se compatibilizariam com atual CF/88 e os regimentos internos das casas do Congresso Nacional. Tais decisões não se debruçaram sobre a questão que se entende neste trabalho ser a principal problemática constante na LCR, qual seja, a forma de previsão dos crimes de responsabilidade.

A seguir, discorreremos sobre os problemas apresentados pela LCR, diante da necessidade de um debate mais profundo sobre o tema.

### 3.5 CONTROVÉRSIAS MATERIAIS E PROCESSUAIS DA LCR

Veja-se a esse respeito o caso dos arts. 10 e 11 da LCR. Percebe-se que legislação prevê como crimes condutas que atentam contra a lei orçamentária, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, todavia tais previsões eram compatíveis com a Constituição de 1946 que tinha essas condutas em incisos distintos. Tal problema, inclusive, foi levantado no *impeachment* de Dilma Rousseff quando a sua defesa aduziu a não recepção dos crimes tipificados no art. 11. O ideal seria uma atualização legislativa para unir os dispositivos sobre um mesmo artigo com a rubrica de condutas atentatórias às finanças públicas.

Sobre a controvérsia, explica Luís Roberto Barroso:

A Lei 1.079/50 perde a sintonia com a Lei Maior: o art. 11, inserto no Capítulo VII, tipifica como crimes de responsabilidade condutas que não têm correspondência na matriz constitucional. Com efeito, tal preceptivo versa sobre "crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos", figura típica que não consta do elenco do art. 85 da Constituição

A existência do art. 11 da Lei nº 1.079/50, no entanto, é facilmente explicável. É que a Constituição de 1946, sob cuja égide a LCR foi editada, estabelecia, no inciso VII de seu art. 89, precisamente, a figura típica do crime de responsabilidade contra "a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos", como haviam feito todas as Constituições até então. 15 Desse modo, era natural que a lei infraconstitucional destinasse um de seus capítulos à definição de condutas que configurariam tal tipo penal. Todavia, esta figura típica foi suprimida dos textos da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional nº 1/69, não havendo sido reproduzida na Constituição de 1988 (BARROSO, 1998, p. 172).

Com isso, importante salientar, como já destacado neste trabalho, que as hipóteses de crime de responsabilidade devem respeitar os contornos constitucionais dados ao assunto. A legislação que especifica a diretriz constitucional não poderá ir além daquilo que está previsto. Por isso, caso um Constituição superveniente suprima hipóteses previstas em Constituições pretéritas, perde-se a vigência dos eventuais dispositivos da LCR versando sobre o objeto da supressão.

No mesmo sentido, houve alguns questionamentos quanto à possibilidade de punir a tentativa de crime de responsabilidade. Ora, se considerarmos o objetivo para o qual a lei foi criada, isto é, para que houvesse mecanismo político de controle do Executivo, deve-se entender, por conseguinte, que tanto a tentativa quanto a omissão são puníveis, aumentando o controle exercido pelo Legislativo. No entanto, enfrentando o mesmo problema, a lei deveria

apresentar as hipóteses bastante claras. É necessário que a legislação apresente a possibilidade ou não de punição mediante a tentativa, ao menos claramente que exista um dispositivo dizendo que “exceto destaque em sentido contrário” todas as hipóteses previstas serão punidas quando houver tentativa.

André Ramos Tavares (2015, p. 22) entende que a LCR permite a punição de condutas apenas a título doloso mediante atuação comissiva. Para ele, é imprescindível que o Presidente tenha atuado positivamente no intuito de subverter a ordem constitucional vigente.

João Trindade Cavalcante Filho e Juliana Magalhães Fernandes Oliveira (2016, p. 12) em estudo sobre a LCR apregoam que a novel legislação deveria estabelecer claramente a hipótese de punição de condutas dolosas ou culposas, omissivas ou comissivas. Com o posicionamento contrário ao de André Ramos Tavares, os autores citam art. 5º, item 9, da LCR que possibilita a punição quando Presidente “não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor”.

Claramente, tal conduta poderia ser vista como crime de responsabilidade decorrente de incompetência do próprio chefe do país em empregar os meios de combate necessários. Os autores ainda ressaltam que não concordam com investigação em todos os casos do elemento volitivo do autor na ação, porque a deflagração de um processo de impeachment não objetiva atacar diretamente o agente público, mas fazer cessar uma conduta claramente atentatória à Constituição.

Sobre as pedaladas fiscais, o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) proíbe que bancos realizem operações de crédito com os Entes que os controlam. Isso porque, após um contexto em que quase todos os bancos estaduais foram levados à liquidação devido às várias operações levadas a cabo pelos governos dos Estados, acima das capacidades bancárias, para evitar a destruição do patrimônio dos bancos estaduais, estabeleceu-se a vedação do art. 36.

(...) exclui das vedações do artigo 36 da LRF as situações que não decorram de um negócio jurídico bilateral celebrado com a finalidade de instituição financeira entregar, ou por à disposição da fazenda pública que a controla, recursos financeiros a serem restituídos mediante o pagamento de uma taxa de juros, mas de débitos originados da lei, como, no caso em questão, aqueles surgidos do inadimplemento contratual em uma relação de prestação de serviços (LODI, 2015, p. 6).

Para Ricardo Lodi, no entanto, a ausência de repasses para os bancos públicos de verbas para pagamento de benefícios sociais, ainda que fora do prazo hábil, não configura

operação de crédito, visto que ocorreria mero inadimplemento contratual, nascendo para os bancos um crédito a ser recebido. Assim, a União teria a obrigação de arcar com os custos do inadimplemento, mas a relação jurídica estaria fora da vedação contida no art. 36 da LRF.

Ricardo Lodi (2015, p. 7) vai além e destaca:

Se assim não fosse, não seria possível à União contratar qualquer serviço com os bancos públicos, diante do risco sempre existente de inadimplemento de qualquer das obrigações estatais, o que geraria um direito de crédito que não estaria submetido aos ditames normativos das operações de crédito. Estando correto esse raciocínio, a União só poderia contratar os seus serviços com bancos privados, o que, decerto, é absurdo que demonstra o equívoco do caminho hermenêutico que levou a tal conclusão, e que, portanto, não deve ser adotado.

Diante da incumbência do legislador ordinário de minudenciar as hipóteses de crime de responsabilidade, jamais podendo criar novos tipos para além dos previstos na CF/88, não seria possível inserir as “pedaladas fiscais” como conduta atentatória à lei orçamentária. No caso, eventual comprovação da existência de operações de crédito consubstanciaria conduta violadora da LRF, não da lei orçamentária, razão pela qual não seria possível atestar a existência de crime de responsabilidade.

Como a Lei Orçamentária Anual (LOA) diz respeito à previsão de receitas e despesas do Estado, por outro lado, a LRF trata de princípios, mecanismos de fiscalização e orientação para a elaboração da LOA, funcionando como regra geral de direito financeiro, restam claras as diferenças.

Por isso, as ditas pedaladas fiscais, consideradas como atrasos da União no repasse de verbas para que bancos públicos pagassem benefícios sociais, sendo mero “fluxo de caixa para o suprimento de fundos estabelecidos no âmbito a relação de prestação de serviços dessas instituições financeiras e a União, não se traduzem em operações financeiras” (RIBEIRO, 2015, p. 28).

Nesse sentido, é importante destacar que a violação da LRF não deve ser confundida com a violação da lei orçamentária, esta última hipótese para a deflagração de *impeachment*, não havendo na CF/88 e na LCR qualquer previsão de crime de responsabilidade mediante afronta à LRF.

Outro exemplo problemático da LCR é o art. 8º, item 7: “Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país: [...] 7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública”. Tecnicamente, qualquer ato praticado por subalternos no seio da



administração pública poderia permitira imputação de um crime de responsabilidade por parte do Presidente, sendo certo que tal dispositivo apenas corrobora com a hipótese central deste trabalho quando se afirmou a existência de grande margem de discricionariedade ofertada ao Parlamento no que toca às condutas previstas na LCR.

É preciso atualizar a legislação também quanto à inclusão de alguns sujeitos ativos de crimes de responsabilidade. Inicialmente, a inclusão de membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Tais órgãos de fiscalização, criados pela Emenda Constitucional nº 45/04, obviamente, não existiam quando da criação da LCR, devendo, portanto, diante da importância institucional que possuem figurarem como possíveis autores em crimes de responsabilidade (FILHO; OLIVEIRA, 2016, p. 12).

Questionou-se sobre a possibilidade de *impeachment* contra o Vice-Presidente da República por ocasião de denúncias apresentadas em face de Michel Temer por fatos ocorridos em período no qual estava substituindo a então Presidente Dilma Rousseff. Na ocasião, o Min. Marco Aurélio, relator do MS 34099, impetrado com vistas a obter do STF determinação para que a denúncia transitasse juntamente com outra de igual teor proposta contra a Presidente. A questão para o relator era clara: tratando-se de fatos iguais, praticados nos mesmos termos, não havia que se falar em pronunciamentos distintos. Portanto, a Câmara dos Deputados deveria formar comissão para que colocasse em tramitação a denúncia. A determinação decorreu de pronunciamento monocrático do Min. Marco Aurélio.

O fato ganhou destaque na medida em que se debateu a possibilidade de *impeachment* contra o Vice-Presidente. Conforme a CF/88, é possível. O art. 52 dispõe que é competência do Senado “processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade”. No mesmo caminho, o art. 51 determina ser competência da Câmara dos Deputados, “autorizar, por dois terços de seus membros, a autorização de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”. Embora, portanto, a LCR não trate expressamente do Vice-Presidente, por força dos dispositivos constitucionais anteriormente citados, aplica-se o *impeachment* a tal agente público.

Demais disso, criticou-se em certa medida eventual intromissão do STF em matéria de competência da Câmara dos Deputados, especificamente do seu Presidente, quanto ao recebimento ou não da denúncia, devido à determinação para que se formasse comissão especial e analisasse a denúncia.

Na visão de Thomas da Rosa de Bustamante (2016, p. 32) a Corte estaria autorizada a emitir pronunciamento determinando a reunião das denúncias, desde que configurado flagrante abuso de poder ou ilegalidade, devendo o Presidente da Câmara dos Deputados, fundamentadamente, justificar eventual tratamento diferenciado.

A deflagração de impeachment por fato ocorrido em mandato anterior também foi objeto de debate no processo de Dilma Rousseff, havendo argumentos defendendo a possibilidade (DALLARI, 2015, p 26), outros tantos, de forma contrária, posicionando-se (TAVARES, 2015, p. 25).

Esclarece-se, destarte, que a perspectiva é analisar os argumentos acerca da (im) possibilidade de iniciar um processo político-constitucional que pode levar ao *impeachment* do Presidente, desde que, na hipótese, esteja plenamente caracterizada a infração político-administrativa, entrementes ocorrida em mandato anterior.

Com efeito, argumenta-se que a CF/88 e a lei LCR não preveem tal possibilidade, contudo não trazem vedação explícita. O parágrafo 4º do art. 86 da CF/88 esclarece que “o presidente da república, na vigência do seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

Interpretando o trecho “na vigência do mandato” seria possível, se o Presidente reeleito, e que ainda não deixou o cargo no segundo mandato, sofrer processo de impedimento por ato praticado no exercício da função no primeiro mandato, considerando que não há interrupção nos mandatos, sendo a reeleição mera continuidade.

Lado outro, na guisa da vedação ao processo político de impedimento, tem-se a noção de que eventual responsabilização deve ocorrer no curso do mandato de 4 (quatro) anos, uma vez que ocorrendo reeleição o mandato termina, outro começa, há posse, autoridades presentes, mandatário eleito promete cumprir a Constituição diante de um Congresso em nova legislatura. Portanto, a melhor interpretação do “na vigência do mandato” seria a que afirma a distinção deles, por conseguinte, a inviabilidade de responsabilização em outro mandato.

Decerto, cuidou-se de debate relevante, ante a situação política do país, merecendo, portanto, atenção para que se chegue a uma lúcida e razoável regulamentação no sentido de fazer melhor cumprir o que diz a CF/88.

Tratou-se no capítulo 2 deste trabalho quais as competências das duas casas do Congresso Nacional no curso do processo de inabilitação decorrente do cometimento de crime de responsabilidade. Explicou-se que a CF/88 reservou à Câmara dos Deputados a missão de

realizar um primeiro juízo de admissibilidade da denúncia. Em primeiro plano o Presidente da casa recebe a ação, determina o seu processamento, a formação de comissão especial para avaliar e expedir parecer a respeito, desaguando em decisão final do plenário da casa. Com isso, fundamentado no julgamento proferido pelo STF na ADPF 378, o Senado dispõe de competência para realizar um novo juízo de admissibilidade da denúncia, não recaindo sobre si a obrigação de iniciar o processo.

Acerca das competências de cada casa, houve uma questão interessante, portanto, merecedora das nossas reflexões.

A ação original (DCR nº 1/2015) imputava à Dilma Rousseff a prática de 4 (quatro) crimes de responsabilidade, a saber: (I) Práticas ilegais na condução da administração da Petrobrás, referente ao ano de 2014; (II) ausência de contabilização pelo Banco Central de dívidas da União; (III) a edição de decreto de suplementação orçamentária sem autorização do Congresso Nacional; (IV) e a realização de operação de crédito com instituição financeira oficial diante de atrasos na liberação de pagamentos do Plano Safra ao Banco do Brasil.

Por sua vez, ao receber a denúncia, o Presidente da Câmara dos Deputados assim o fez parcialmente. Alegando a impossibilidade de *impeachment* por fato ocorrido em mandato anterior, tal qual se explicou em parágrafos anteriores, determinou a exclusão das narrativas referentes às supostas condutas ilegais na administração da Petrobrás ocorridas em 2014. Já na Comissão Especial de Impeachment (CEI), excluiu-se da apreciação da casa o item sobre ausência de contabilização pelo Banco Central de dívidas da União, levando a votação apenas a edição de decreto de suplementação orçamentária sem autorização do Congresso Nacional, bem como a realização de operação de crédito com instituição financeira oficial diante de atrasos na liberação de pagamentos do Plano Safra ao Banco do Brasil. Assim, foram essas as imputações que foram levadas ao Senado. O debate, portanto, girou em torno da possibilidade do Senado analisar toda a denúncia apresentada, desconsiderando eventuais decisões da Câmara dos Deputados excluindo fatos constantes na peça acusatória.

É certo que a possibilidade do Senado analisar todo o conteúdo da denúncia, em detrimento da limitação imposta pela Câmara dos Deputados, geraria uma série de situações que colocaria a segurança jurídica em risco. Ademais, conquanto tenha se firmado entendimento por parte do STF sobre a decisão da Câmara dos Deputados não vincular a instauração do processo no Senado, devendo esta última casa realizar nova admissibilidade, prejudicar-se-ia princípios basilares que são resguardados nesses processos, tais como ampla defesa, contraditório, devido processo legal.

Portanto, dentre as dificuldades impostas pela interpretação, seria importante que uma nova LCR deixasse claro que ao Senado compete analisar e dar continuidade ao processo de acordo com a denúncia recebida pela Câmara dos Deputados, não sendo possível a extensão do objeto.

Questão processual que poderia melhor ser tratada na LCR e que tem pertinência com a atividade probatória, seria estabelecer limitações quanto ao arrolamento de testemunhas. Importante seria a expressa previsão quanto à possibilidade do órgão julgador dispensar a oitiva de testemunhas, além de indeferir perguntas, podendo controlar a pertinência de eventuais quesitos formulados quando da realização e perícias. Demais disso, o tempo de uso da palavra seria importante a regulamentação na LCR, embora se diga que seria a matéria regimental, não se pode perder de vista que processo e procedimento de crimes de responsabilidade é de competência da União, razão pela qual em se tratando de matéria processual deveria ser regulamentada na lei.

A lei possui uma série de inconsistências que devem ser aperfeiçoadas quando não for possível a sua revogação total. Restou demonstrado que o chamado crime de responsabilidade, em tese, deveria ser descrito a partir de condutas literalmente gravosas com o poder de atentar frontalmente à ordem institucional, o que não é o caso da legislação de regência no direito brasileiro.

A seguir, de posse das informações acima delineadas, tentar-se-á extrair das denúncias oferecidas em face dos Presidentes da República se está presente o pensamento segundo o qual ao Legislativo é dado o poder através da LCR de exercer controle de qualidade em relação ao exercício do poder político.

## **CAPÍTULO 4. ANÁLISE DAS DENÚNCIAS POR CRIMES DE RESPONSABILIDADE APRESENTADAS CONTRA PRESIDENTES**

### **4. 1. FERNANDO COLLOR DE MELO**

Em contato com a Câmara dos Deputados através da sua coordenação de relacionamento, pesquisa e informação (CEDI) solicitou-se o acesso a todas as denúncias oferecidas contra os Presidentes da República desde a promulgação da CF/88.

Além disso, solicitou-se também a respectiva decisão da presidência da Câmara dos Deputados quanto à admissibilidade ou não da denúncia. Infelizmente, nem todos os arquivos disponibilizados pela Câmara possuem a decisão correlata da (in) admissibilidade, o que não inviabiliza, todavia, a pesquisa sobre o uso de determinados dispositivos da LCR como fundamento para abertura do *impeachment*.

Acredita-se, diante de tais informações, que será possível a comprovação do uso indiscriminado da LCR, mesmo diante de denúncias que não prosperaram. É de relevo observar que mera possibilidade de deflagração do instituto do *impeachment* a partir da vontade de uma maioria política desejosa pelo controle político em relação ao Executivo, por si só, já se reveste de uma natureza problemática dentro da dinâmica institucional, razão pela qual importa a busca pela compatibilização da LCR com a CF/88 e o sistema presidencialista por ela adotada.

A seguir, enfrentar-se-á, portanto, as denúncias oferecidas contra os Presidentes da República no período imediatamente após a promulgação da CF/88.

Fernando Collor de Melo foi, ao mesmo tempo, o primeiro Presidente eleito diretamente pelo povo após a redemocratização do país e também o primeiro a sofrer o *impeachment* no mesmo período. Ao todo, foram ofertadas 30 (trinta) denúncias contra ele.

As denúncias diziam que o Fernando Collor de Melo repetidamente havia procedido de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo de Presidente da República, faltando à lei, aos direitos e à confiança em si depositada pela nação. Após informações de que o irmão do Presidente mantinha uma sociedade informal com Paulo César Cavalcante Farias, mais conhecido como PC Farias, para a obtenção de vantagens indevidas, além de relações com o empresariado, o Congresso Nacional criou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para apurar os fatos.

A participação do Presidente da República seria recompensada com 70% (setenta) dos lucros hauridos destas relações. O relatório final da CPMI concluiu que Collor havia

obtido vantagens ilícitas por mais de dois anos no curso do seu mandato. Dessa maneira, não havia mais o que se discutir, o caminho estava aberto para a destituição do Presidente através do *impeachment*.

Ausência de regulamentação de lei, expedições de medidas provisórias aumentando tributos e bloqueando valores das poupanças dos brasileiros, decretos determinando o descumprimento de decisões judiciais, omissão quanto à necessidade de promover responsabilizações dos seus subordinados, foram outros assuntos que figuraram nas denúncias.

Das 30 (trinta) denúncias ofertadas, apenas duas não fizeram referências aos atos contra a probidade na administração e procedimento incompatível com o decoro do cargo.

#### 4. 2. ITAMAR FRANCO

Teve-se acesso às 4 (quatro) denúncias apresentadas contra o Presidente Itamar Franco.

Em 15 de abril de 1993 a primeira denúncia foi apresentada contra o Presidente Itamar Franco. A peça acusatória destaca que o processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional teria sido tendencioso, além de violar a soberania nacional e atentar contra os interesses da União, na medida em que teria a empresa sido vendida por uma quantia abaixo do seu real valor. Portanto, teria o Presidente atentado contra os interesses da União e procedido de modo incompatível com o cargo.

Em 26 de outubro de 1993 a denúncia apontou que Itamar Franco teria cometido crime de responsabilidade por ter procedido de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo (art. 9º, 7, da LCR) em razão de ter assumido o cargo após o impeachment de Collor. Na oportunidade do processo contra o Presidente anterior, Itamar Franco teria feito defesas efusivas, mesmo sabendo que o mandato havia sido obtido através de esquemas criminosos.

Em 21 de fevereiro de 1994, nova denúncia apresentada constando que o Presidente teria se comportado de modo incompatível com o decoro do cargo (art. 9º, 7, da LCR), em razão de ter recebido no carnaval daquele ano, no camarote da liga das escolas de samba do Rio de Janeiro, com a presença, segundo a denúncia, da nata dos banqueiros do jogo do bicho, Lilian Ramos, mulher que estaria sem roupas íntimas, “exibindo-se para a imprensa” e “causado vergonha a nação”. Com isso, teria o Presidente procedido de modo indecoroso e praticado crime de responsabilidade.

Em 24 de março de 1994, nova denúncia imputou ao Presidente o crime de responsabilidade previsto no art. 11, 5, da LCR:

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

(...)

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

Na peça acusatória, consta que o Presidente omitiu-se e não determinou a apuração de eventuais crimes praticados pelo então Deputado Sérgio Naya referente à compra de um jatinho, além de supostos envios de dólares para as Ilhas Virgens Britânicas. Com isso, teria incorrido o Presidente em crime de responsabilidade.

As quatro denúncias foram arquivadas em 31 de janeiro de 1995 por perda de objeto.

#### 4. 3. FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Observou-se 25 (vinte e cinco) denúncias contra Fernando Henrique Cardoso (FHC).

O governo de FHC foi alvo de muitas críticas devido à sua política neoliberal de privatizações, aumento de juros, abertura do mercado brasileiro para produtos estrangeiros. Dentre os assuntos constantes nas acusações estão o favorecimento a empresas no curso do processo de privatização da Telebrás, acusações de que Deputados haviam recebido propinas para votarem a favor da Emenda Constitucional que autorizou a reeleição presidencial, expedição de medidas provisórias para concessões de serviços públicos, não efetivação da devida responsabilidade de subordinadas que tenham cometido delitos funcionais, atos atentatórios à soberania nacional decorrente de autorização para instalação e funcionamento de escritório do serviço secreto dos EUA.

As denúncias pouco trataram diretamente dos dispositivos genéricos da LCR. No total, apenas 5 (cinco) fizeram referência a atos contra a probidade na administração ou incompatíveis com a dignidade e honra do cargo presidencial.

#### 4. 4. LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Constam dos arquivos da Câmara dos Deputados 37 (trinta e sete) denúncias contra o Presidente Lula durante os dois mandatos em que ocupou o cargo de Presidente. A maior parte delas no período posterior à divulgação do chamado escândalo do “mensalão”.

A primeira denúncia contra Lula foi apresentada em 03 de julho de 2003. A base da acusação foi a realização de uma audiência em que o Presidente recebeu dezenas de militantes do MST – Movimento dos Sem Terra, ocasião em que cobriu a sua cabeça com um boné daquela organização, fruto de um presente do movimento. Além disso, os militantes do MST entregaram ao Presidente uma cesta e uma bola de futebol de presente. Portanto, teria o Presidente incorrido em crime de responsabilidade por ter praticado atos atentatórios à segurança nacional.

Durante o período mais conturbado do seu mandato, após as denúncias do “mensalão”, as acusações imputavam ao Presidente crimes de responsabilidade contra a probidade da administração e de ter procedido de modo incompatível com o decoro do cargo.

19 (dezenove) acusações faziam referências às denúncias do então Deputado Roberto Jeferson. São esses os dispositivos mais utilizados nas denúncias contra Lula: “Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: (...) 7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”.

Destaque-se que nenhuma denúncia foi recebida. A maior parte delas restou indeferida por não ter individualizado as condutas do Presidente, reservando-se a descrições genéricas sobre eventuais crimes de responsabilidade. Algumas outras foram indeferidas por ausência de requisitos formais, tais como a não juntada de título de eleitor, assinatura autenticada em cartório, são alguns exemplos.

#### 4. 5. DILMA ROUSSEFF

Ao todo, no curso do 1º mandato, Dilma Rousseff sofreu 14 (quatorze) denúncias supostamente por ter cometido crimes de responsabilidade.

Dentre os fatos narrados, destacam-se relatos de crimes de responsabilidade em razão da não construção de presídios no país, solicitações não atendidas para fins de decretação de intervenção federal em alguns Estados do país, a suposta resistência da Presidente a concessões de reajustes salariais aos servidores do Judiciário e MPU, narrativas dando conta de que a Presidente estaria submetendo o Brasil ao julgo de governos estrangeiros, notadamente países comunistas de do “foro de São Paulo”, o uso dos Correios



como meio de divulgação de campanha eleitoral, através de entregas de panfletos em várias cidades do País.

Em 2014, já no final do 1º mandato, as denúncias da operação lava-jato começaram a reverberar nas apresentações de denúncias, tendo aquela operação policial sido o suporte fático das acusações. No mesmo caminho, a compra da refinaria de Pasadena, nos EUA, foi fundamento para acusações, sob o argumento de que teria causado prejuízos aos cofres públicos, bem como atentado aos interesses do país.

Nenhuma das denúncias apresentadas no curso do 1º mandato foi recebida. Embora lhes faltassem requisitos formais, tais como a ausência de individualização das condutas da Presidente, resumindo-se as denúncias, segundo decisões da presidência da Câmara dos Deputados, a narrar fatos genéricos, todas elas fizeram remissões aos dispositivos da LCR de que tratam sobre atos contra a probidade da administração e de ter procedido de modo incompatível com o decoro do cargo enquanto hipóteses de crime de responsabilidade.

Já no 2º mandato, foram ofertadas 39 denúncias, dentre elas, uma foi aceita pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal ofereceram denúncia contra Dilma Roussef imputando, conforme destacado no capítulo anterior deste trabalho, a prática de 4 (quatro) crimes de responsabilidade, a saber: (I) Práticas ilegais na condução da administração da Petrobrás, referente ao ano de 2014; (II) ausência de contabilização pelo Banco Central de dívidas da União; (III) a edição de decreto de suplementação orçamentária sem autorização do Congresso Nacional; (IV) e a realização de operação de crédito com instituição financeira oficial diante de atrasos na liberação de pagamentos do Plano Safra ao Banco do Brasil, sendo os dois últimos itens fundamento de decisão que recebeu a denúncia e desencadeou o *impeachment* da Presidente.

As demais alegações tratam sobre ausência de exoneração de Ministro tido por ímprobo, desvios de dinheiro no BNDES e concessões de empréstimos a países estrangeiros, não responsabilização de Ministros, rejeição de contas pelo TCU, problemas desencadeados na administração da Petrobrás, “participação” da Presidente no foro de São Paulo, nomeação de membro do Ministério Público para o cargo de Ministro da Justiça, mesmo diante de impedimento legal, abusos ocorridos na campanha presidencial, nomeação de Lula para a Casa Civil, desvios de dinheiro público, distribuição de cargos e emendas para parlamentares não votarem contra a sua condenação no processo de *impeachment*.

Foi possível identificar que, de todas as denúncias, em apenas duas delas não houve remissões aos dispositivos da LCR de que tratam sobre atos contra a probidade da

administração e de procedido incompatível com o decoro do cargo enquanto hipóteses de crime de responsabilidade.

Chama a atenção o fato do uso amplo dessas hipóteses de crime de responsabilidade nas denúncias contra Dilma Rousseff. A perspectiva de usar o *impeachment* como mecanismo de controle de qualidade dos governos consolidou-se na tentativa de destituição da Presidente Dilma Rousseff.

#### 4. 6. MICHEL TEMER

Até o fechamento deste trabalho para fins de defesa pública, após as solicitações à Câmara dos Deputados, não foi possível ter acesso por meios oficiais às denúncias ofertadas contra Michel Temer. Tentou-se pesquisar no sítio oficial da Casa Legislativa, mas diante do fato de que as denúncias ainda estão tramitando, não são disponibilizadas em seu inteiro teor até o deslinde do processo. Infelizmente, por enquanto, não será possível analisar tais peças acusatórias.

## **CAPÍTULO 5. NECESSÁRIO APRIMORAMENTO DA LEI 1.079/50: SUGESTÕES LEGISLATIVAS**

### **5. 1. PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Diante da demonstração de que a LCR padece de algumas inconsistências, notadamente em razão do objetivo para o qual foi criada, foram destacados anteriormente os problemas que demandam soluções mais efetivas. A forma mais correta seria a partir da revogação total da legislação e confecção de novo diploma normativo mais conectado com a ideia de que os crimes de responsabilidade devem ser definidos de forma clara e objetiva, não permitindo discricionariedade política quanto à definição de tais hipóteses.

Fez-se pesquisa pelo termo “crime de responsabilidade” na base de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e foram selecionados os projetos apresentados mais recentemente.

Busca-se analisar quais as propostas de mudanças legislativas apresentadas, identificando se algum projeto coaduna-se com o perfil necessário que precisa ter o novo diploma normativo sobre os crimes de responsabilidade no Brasil.

A seguir, serão expostos alguns projetos.

### **5. 2. PLS Nº 325, DE 2014**

Em 12 de novembro de 2014, o Senador Odacir Soares apresentou o PLS 325 com o objetivo de regulamentar os incisos I e II do art. 52 da CF/88, dispondo sobre o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles, do Procurador-Geral da República, do Advogado-Geral da União, dos membros do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e dos Ministros do STF.

No bojo da justificativa de apresentação, o Senador destacou três princípios norteadores da proposição legislativa:

- a) detalhamentos procedimentais como uso da palavra, composição de comissões, etc., devem ser tratados no Regimento Interno de cada Casa Legislativa (CF, arts. 51, III, e 52, XII), e não em lei;
- b) a definição de crimes de responsabilidade não deve repetir inteiramente a técnica de redação de crimes propriamente ditos – uma vez que, em se tratando de infrações político-administrativas (e não tipos penais), a

tipificação pode (e deve) ser mais genérica, permitindo a incorporação de elementos normativo-políticos no julgamento;

c) a Lei deve tratar apenas do processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade atribuídos às autoridades previstas no art. 52 da CF, deixando-se o regramento dos Governadores de Estado e do Distrito Federal e dos Prefeitos da forma como hoje se encontra regido.

De acordo com a proposta, a legislação não deveria preocupar-se com assuntos relacionados a tempo de uso da palavra, procedimentos específicos quanto à composição de comissões, por exemplo, uma vez que tais assuntos deveriam ser tratados pelos regimentos internos de cada casa legislativa.

Não se entende desta forma porque os assuntos pertinentes ao processo e procedimento do impeachment são assuntos reservados a lei cuja competência é afeta à União, não dispondo, a nosso ver, os regimentos internos de competência para tal finalidade. Portanto, em sendo possível a apresentação de nova LCR, prudente seria a inserção desses assuntos em seu conteúdo.

O maior problema da proposta reside no fato de que o Senador destaca não ser importante o uso de uma boa técnica legislativa aplicadas à tipificação de crimes de responsabilidade nos moldes do direito penal, dado que, para ele, não estaríamos diante de crimes propriamente, mas de ilícitos político-administrativos, motivo pelo qual seria possível confecção da lei contendo condutas mais genéricas, permitido certa margem de discricionariedade ao aplicador da legislação.

Certamente, a ausência de preocupação do Senador caminha em sentido contrário ao que foi proposto ao longo desse trabalho, sobretudo porque um tipo de crime de responsabilidade genérico potencializa a capacidade do Legislativo de realizar controle de qualidade do trabalho de certos agentes políticos.

Nesse aspecto, portanto, o projeto de lei não se enquadra naquilo que se considera melhor em termos de proposta para equilibrar os mecanismos de controle recíproco do ordenamento jurídico.

Por outro lado, o PLS corrige algumas distorções da atual LCR. Para ilustrar, a proposta destaca que os crimes de responsabilidade são puníveis na forma consumada ou tentada, e nas modalidades dolosa, salvo previsão expressa em contrário (art. 3º).

O projeto de lei destina um artigo inteiro para os crimes de responsabilidade do Presidente da República (art. 4º). De forma coerente com o nosso entendimento, permite punir o Vice-Presidente da República, caso tenha cometido as condutas descritas para o Presidente, ainda que não esteja no exercício da presidência da República (art. 5º).

Outrossim, a proposta corrige distorção existentes na atual LCR, porquanto há remissão a Lei de Improbidade Administrativa (art. 4º, VI), especificando qual conduta seria crime de responsabilidade, diferentemente da lei 1.079/50 que traz previsão de ato contra a probidade da administração, sem destacar as condutas que poderiam ser enquadrados nesse delito, permitindo margem interpretativa quanto ao atentado à probidade da administração

O art. 25 destaca que no julgamento pelo STF dos crimes de responsabilidade de Ministro de Estado, aplica-se o disposto nos arts. 1º a 12 da Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, que dispõe sobre os processos de competência originaria dos Tribunais.

Por fim, entre as principais inovações, a atualização da definição dos crimes de responsabilidade dos Ministros do STF à luz das vedações constitucionais aos magistrados (CF/88, art. 95, parágrafo único), o que foi feito também em relação aos atos do Procurador Geral da República (CF/88, art. 128, § 5º, II).

### 5. 3. PLS Nº 71, DE 2016

O PLS 71, apresentado em 2016, mais precisamente no dia 8 de março, pelo Senador Cássio Cunha Lima não traz maiores novidades. Não apresenta propostas significativas para solucionar o principal problema da LCR em relação à previsão dos crimes de responsabilidade. Em verdade, a proposição legislativa apenas atualiza a legislação com o julgamento proferido pelo STF na ADPF 378.

A proposta atualiza o art. 22 da LCR para prever que encerrada a discussão do parecer, e submetido à votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação; da nova redação ao art. 24, § 2º, para destacar que o plenário do Senado Federal deliberará, em votação nominal e por maioria simples, presente a maioria absoluta dos seus membros, sobre a instauração do processo; o art. 28, § 2º, sobre a defesa pronunciar-se após a acusação; por fim, o art. 29, parágrafo único, a instrução findará com o interrogatório do acusado.

Encerrando as atualizações, o art. 80 explica que nos crimes de responsabilidade dos Ministros do STF e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronuncia e julgamento.

#### 5. 4. PLS Nº 210, DE 2016

O PLS 210 proposto pelo Senador Ricardo Ferraço em 17 de maio de 2016 teve um cuidado um pouco maior sobre compatibilidade da LCR com a CF/88, notadamente porque a lei havia sido proposta e debatida em contexto completamente distinto do atual.

Atenção ao fato de o Senador buscar regulamentar os crimes de responsabilidade cometidos pelos membros do CNJ e do CNMP devido à ausência desses agentes políticos no rol de sujeitos ativos da LCR. Ainda na justificativa, a proposta é também uma espécie de atualização legislativa com vistas a incorporar as construções jurisprudenciais do STF nos casos Collor e Dilma.

#### 5. 5. PLS Nº 251, DE 2016

Proposto em 16 de junho de 2016 pelo Senador Álvaro Dias, o PLS objetiva regulamentar alguns dispositivos da CF/88 e revogar a lei 1.079/50. Este PLS parece ser o mais completo ou que teve as preocupações mais pertinentes.

Da mesma forma que os anteriormente tratados buscou-se incorporar vários elementos decididos pelo STF, dentre os quais a fusão de vários tipos penais que eram redundantes, além da exclusão de alguns que não tinham tamanha gravidade.

Para além, o Senador também destacou uma controvérsia existente no caso de Dilma Rousseff sobre a possibilidade de recurso ao plenário da Câmara dos Deputados quando de decisão do Presidente da Câmara inadmitindo uma denúncia. Sobre tal hipótese, o STF considerou inconstitucional no julgamento da ADPF 378 a previsão constante no regimento interno da Câmara dos Deputados. Todavia, o presente PLS tratou sobre o tema incluindo tal possibilidade.

Houve também a preocupação com o rito a ser seguido do Código de Processo Penal, reconhecimento de direito de defesa para o denunciado, não só na fase de admissibilidade da denúncia, mas do processamento por parte do plenário da Câmara de Deputados, além, obviamente, do direito de defesa garantido na parte do julgamento proferido pelo Senado Federal.

Ademais, a previsão de punibilidade quanto à tentativa e a também possibilidade de indeferimento de perguntas inúteis protelatórias ou que não guardam qualquer tipo de relação com o objeto da denúncia.

## 5.6. PLC 4.754, DE 2016

A proposta foi apresentada em 16 (dezesesseis) de março de 2016 pelo Deputado Sóstenes Cavalcante do PSD/RJ, objetivando incluir no art. 39 da LCR o crime de responsabilidade cometido por Ministros do STF “usurpar competência do Poder Legislativo ou do Poder Executivo”.

A justificativa apresentada foi a de que a LCR é pródiga ao estabelecer os crimes de responsabilidade cometidos pelos integrantes do Executivo, mas peca em falta quanto aos Ministros do STF. Ao tempo em que a legislação foi produzida, não havia, segundo o argumento presente no projeto, qualquer debate sobre ativismo judicial e usurpação de poderes pelo Judiciário. Desta forma, seria prudente a inclusão de uma nova modalidade de crime de responsabilidade que atestasse a atualidade e importância do debate.

O relator da proposta, Deputado Marcos Rogério, ofertou parecer em 20 (vinte) de setembro de 2016 pela constitucionalidade do projeto de lei. No texto, destacou que tem sido evidente o aumento dos poderes exercidos pelo STF, tornando crescente o interesse das mais variadas áreas do saber pelos estudos concernentes às instituições no Brasil. Para ele, o STF tem decidido casos de forma criativa, assumindo posição proeminente diante dos demais Poderes – Executivo e o Legislativo.

São exemplos das atuações do STF, decisões que envolvem a concretização de direitos através de determinações ao Executivo para a efetivação de políticas públicas, ordenando a realização de prestações positivas sem possibilitar aos Poderes competentes a decisão política sobre o modo de alocação de recursos públicos ou as categorias beneficiárias desses serviços.

Mesmo diante de um fenômeno global que a expansão do Poder Judiciário, o STF tem substituído as escolhas majoritárias, tornando o fenômeno de expansão no Brasil distinto devido à escala e natureza. Destaca o Deputado que a escala diz respeito aos diversos temas constitucionais, reconhecidamente passíveis de judicialização, além da natureza, considerando que não há qualquer obstáculo para a Corte analisar atos do poder constituinte reformador. Por fim, considera o projeto constitucional, na medida em que busca resguardar a Separação dos Poderes no Brasil, primando pela atuação dos demais Poderes que também são intérpretes da Constituição, não possuindo qualquer grau de inferioridade em relação ao Judiciário.

De acordo com o que defendemos ao longo deste trabalho, a presente proposta não se coaduna com entendimento segundo o qual a lei deve estabelecer hipóteses específicas, sem que oferte margem para discricionariedades na sua aplicação. O debate sobre ativismo

judicial e seus limites vem sendo empreendido no país, no entanto com tamanha complexidade que o assunto demanda, sem limites claros sobre a atuação do STF a tal ponto de usurpar competências de outros Poderes, entendemos que o PLC analisado não aperfeiçoa a LCR.

#### 5.7. PLC 4.234, DE 2015

O projeto de alteração da LCR apresentado em 22 (vinte e dois) de dezembro de 2015, pelo Deputado Marcelo Belinati do PP/PR, buscou incluir a seguinte hipótese de crime de responsabilidade:

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

11 – Divulgar ou fornecer para divulgação, índices de inflação oficial falsos ou manipulados, que não correspondam fielmente a variação dos preços no período considerado, e seu impacto no custo de vida da população.

Segundo a justificativa, a tentativa seria de coibir o mascaramento de índices de inflação muitas vezes provocado em razão do descontrole dos gastos públicos. Após a divulgação dos dados, realiza-se a correção dos índices monetários. Com isso, os eventuais dados falsos repercutiriam em correções monetárias também equivocadas, causando um círculo vicioso e diminuindo o poder de compra da população, aumentando o custo de vida. Em vistas da defesa da sociedade, o país não poderia admitir a publicação de informações públicas manipuladas.

O parecer do Deputado Ênio Verri, relator do projeto, foi pela rejeição da proposta. Destacou que por mais condenável que seja a manipulação de dados sobre aspectos econômicos, notadamente da inflação, não vê correlação com as hipóteses de crimes de responsabilidade que estão previstas no art. 4º da LCR. Destaca que se a suposição é a de que o Presidente possa coagir técnicos responsáveis pelas pesquisas e divulgações dos dados, já há previsão na própria LCR para enquadrar tal conduta a exemplo do que diz o seguinte trecho: “Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim”.

Observa-se que a tendência das proposições legislativas aponta para o aumento das condutas que podem ser tipificadas como crimes de responsabilidade, mas sem a clareza e



objetividade requerida para o necessário aperfeiçoamento da legislação. Visualiza-se o aumento da discricionariedade do Legislativo, caso tal proposta, por exemplo, for aprovada.

#### 5.8. PLC 1.590, DE 2015

Em 19 (dezenove) de maio de 2016, o Deputado Ezequiel Fonseca do PP/MT, apresentou a proposta legislativa de alteração da LCR no intuito de incluir nova hipótese de crime de responsabilidade que atenta contra o Livre Exercício dos Poderes Constitucionais praticado, conforme o caso, pelo Presidente da República e/ou por seus Ministros de Estado.

A alteração seria nos seguintes termos: “Art. 6º (...) 9. Deixar de expedir em sessenta dias; caso a Lei não especifique prazo diverso, contados de sua publicação; decreto ou regulamento do qual dependa a Lei para a sua fiel execução, aplicabilidade e eficácia”.

Como é possível observar, a proposta objetiva possibilitar a punição do Presidente e/ou de Ministro que não exerçam a contento os poderes regulamentares previstos no art. 84 da CF/88. Para o autor da proposta, há muitas leis que não podem ser fielmente executadas devido à ausência de decretos regulamentares que deveriam ser expedidos pelo Presidente ou Ministro.

Para ilustrar a tese defendida, a justificativa apresenta o caso da Lei nº 12.855/13 que instituiu a chamada indenização de fronteira, a ser pago aos ocupantes de cargos nas carreiras policiais, Federal e Rodoviária Federal, Auditores da Receita Federal do Brasil, os Planos Especiais de cargos da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e do Ministério da Fazenda, que se encontrar em efetivo exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas, vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos fronteiriços.

A verba foi instituída para evitar a evasão de profissionais nas faixas de fronteira, na medida em que oferece compensação pecuniária de caráter indenizatório para os servidores que lá atuam. Ao passo que o número de servidores é baixo, bem como os pedidos de movimentação dos que lá estão são intensos, seja administrativamente ou judicial, a legislação teria a finalidade de obstar todas essas consequências.

Ao tempo de oferecimento da proposta legislativa, já havia passado cerca de 2 (dois) anos sem que o Presidente tivesse expedido o decreto regulamentar especificando quais seriam as localidades alcançadas pelo benefício, tornando inócua a atuação do Legislativo em produzir a Lei, motivo pelo qual o Deputado apresentou a proposta de alteração da LCR.

O parecer do Deputado Augusto Coutinho do SD/PE caminhou no sentido da adequação do projeto para que fosse inserida a hipótese de crime de responsabilidade enquanto conduta que atenta contra o “o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais”. Para o relator, é relevante a preocupação com a demora na expedição de decretos regulamentares, mas deve-se levar em consideração que há complexidade em muitos casos, demandando amadurecimento e reflexões. Por essa razão, o mero decurso do tempo não seria o suficiente para configurar a conduta como crime de responsabilidade. Por isso, além da capitulação de qual violação seria causada pela demora na expedição de decretos, haveria a necessidade de excluir o mero decurso do tempo como caracterizador do crime de responsabilidade.

Percebe-se que é mais um projeto de alteração da LCR sem enfrentar a questão central apresentada neste trabalho. Em verdade, é mais um projeto de lei que, eventualmente aprovado, potencializaria os poderes do Legislativo em termos políticos para realizar verdadeiro controle de qualidade do Executivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, no decorrer deste trabalho, conjugar a teoria já consolidada sobre sistemas de governo e *impeachment* com a análise das questões pouco ou nunca debatidas sobre a legislação sobre crimes de responsabilidade no Brasil.

Ao longo do primeiro capítulo, foram apresentados os sistemas de governo baseados em aspectos tradicionalmente descritos pela doutrina. Sobre o presidencialismo, a noção de que há uma separação de funções, de modo a existir maior independência entre o Legislativo e o Executivo. Viu-se que o Presidente e o Parlamento são eleitos diretamente pelo povo, o que para alguns seria argumento sólido para atribuir maior legitimidade democrática ao presidencialismo. Dentro do mesmo contexto, destacou-se que o instrumento capaz de destituir o Presidente eleito é o *impeachment*, que deve ser deflagrado mediante o cometimento de condutas graves e que afrontam diretamente a Constituição.

Ainda no mesmo capítulo, sobre o parlamentarismo, viu-se que se trata de sistema de governo com raiz histórica fincada na Inglaterra, cuja característica essencial é o protagonismo do Legislativo, não só em termo de produção legislativa e fiscalização, mas também no que diz respeito ao desenvolvimento do governo e administração pública. Isso porque, diante da interdependência entre o Legislativo e Executivo, com proeminência daquele, o Parlamento indica o Chefe de Governo, podendo valer-se dos votos de desconfiança e controlar a qualidade dos governos indicados. Não havendo bom desempenho na administração pública, o Parlamento destitui o 1º Primeiro-Ministro e alça outro líder oriundo do próprio Legislativo.

Não obstante a divisão entre sistemas de governo presidencialista e parlamentaristas destacou-se o que vem sendo chamado de sistemas mistos. Na oportunidade, exemplificou-se com a França e Portugal o fato desses países adotarem um modelo de parlamentarismo quanto à divisão entre Chefe de Governo e Chefe de Estado, mas possibilitar que o Presidente (Chefe de Estado) seja eleito democraticamente. Para além, não somente circunscrever as competências presidenciais em mera figura honorífica, de representação, nota-se a participação ativa dos Presidentes em questões tradicionalmente afetas ao trabalho dos Chefes de Governo.

Tratou-se do presidencialismo de coalizão brasileiro explicado a partir da premissa de o Presidente em nosso país precisa formar coalizões junto ao Parlamento para que possa alcançar concretizar os planos políticos traçados. Sem o apoio parlamentar, será difícil o

desenvolvimento do governo. O que se percebe do modelo é a forma distorcida com quem vem sendo aplicado no Brasil. Sem fazer uso dos princípios republicanos, tem-se observado Presidentes formando as suas coalizões a partir de negociações que envolvem concessões de emendas, nomeações em cargos públicos e todo o tipo relações espúrias.

No contexto da América Latina, destacou-se que o presidencialismo vem assumindo feições parlamentaristas, notadamente quanto aos instrumentos de destituições presidenciais. Explicou-se que os *impeachments* sucedidos em nosso continente decorreram de atuações dos Paramentos em típico controle de qualidade dos governos que foram destituídos ou que se tentou destituir.

No segundo capítulo, enfrentou o *impeachment* e as suas bases históricas na Inglaterra e nos EUA, além de explorar o instituto nas Constituições brasileiras. Percebeu-se a influência do modelo americano com a introdução do *impeachment* no Brasil através da Constituição de 1891. Explicou-se o conceito de crime de responsabilidade e o processamento do instituto no âmbito dos Estados, conforme previsão da LCR.

Além disso, buscou-se debater a natureza do *impeachment* para melhor compreender o que cabe ao Judiciário quando provocado para atuar. Na ocasião, percebeu que prevalece no Brasil que o *impeachment* tem natureza híbrida, isto é, político quanto aos critérios para a votação dos parlamentares em termos de receber a denúncia e condenar o denunciado, e jurídico porque demanda o respeito aos requisitos previstos na LCR para o oferecimento da denúncia, procedimento para o desenvolvimento do processo e conseqüências da condenação.

Notou-se que o debate da natureza do *impeachment* apresentou a ideia de que ao considerar o instituto também jurídico, as hipóteses para enquadramento da conduta tida como crime de responsabilidade, devem ser objetivas e claras sem que ofereça discricionariedade para o Parlamento julgar algum agente político considerado como sujeito passivo na LCR.

A partir daí, porém, levantou-se o real problema do *impeachment* no Brasil, a saber: A legislação que minudencia as hipóteses de crimes de responsabilidade previstas no art. 85 da CF/88. As mais de 60 (sessenta) condutas, dentre elas “proceder de modo incompatível com o decoro do cargo”, “contra a probidade da administração” e “contra a Constituição” servem de instrumento para que o Parlamento brasileiro use a legislação a fim de realizar controle de qualidade de governos presidenciais nos moldes que se realiza no parlamentarismo, conforme se abordou.

Buscar uma explicação de o porquê da LCR ter essa feição genérica em alguns dos seus tipos demandou o resgate do contexto histórico em que se deu a apresentação, tramitação e aprovação da LCR na década de 40 (quarenta).

No terceiro capítulo, percebeu-se que houve após o fim do Estado Novo um exponencial aumento do debate para a mudança do sistema de governo no Brasil. Após alguns anos de ditadura, o Legislativo buscou resgatar a sua liderança democrática, outrora perdida decorrente do regime ditatorial. Liderados por Raul Pilla, os parlamentaristas atuaram em três frentes: (I) Nos trabalhos da Constituinte que criou a Constituição de 1946. Embora não tenha sido alterado o sistema no texto da nova Carta Magna, alguns elementos de essência parlamentarista foram previstos, como, por exemplo, a possibilidade do Congresso Nacional convocar Ministros para prestar esclarecimentos sobre assuntos da sua pasta; (II) a apresentação da Emenda Constitucional nº 45 de 1949 tratou de mostrar que os parlamentaristas estavam decididos a promover o debate, ocupar espaço e alterar via texto constitucional o sistema de governo; (III) a LCR aprovada em 1950 incorporou essa influência, como se percebe da exposição de motivos da legislação. O objetivo para o qual estava sendo criada era munir o Legislativo de mecanismos políticos para que pudesse controlar, sobretudo, o Executivo.

Passados quase 70 (setenta) anos da sua criação, a LCR foi objeto de discussões durante os *impeachments* de Collor e Dilma, mas com esta última aspectos mais importantes vieram à tona. Discutiu-se a possibilidade de punição por tentativa, omissão, culpa, além de provocações sobre a compatibilidade com a CF/88 de vários crimes descritos na LCR. Por isso, ainda no terceiro capítulo, abordou-se variadas inconstâncias da legislação em confronto com questionamentos surgidos com os *impeachments* no Brasil.

Se, por um lado, para o *impeachment* no presidencialismo pressupõem-se hipóteses restritas e bem definidas em termos de conduta grave capaz de afrontar diretamente a Constituição, por outro lado, no entanto, não é o que se vê no Brasil. Aqui, potencializamos a tendência que vem ocorrendo na América Latina e descrita no primeiro capítulo sobre o presidencialismo estar incorporando feições parlamentaristas nos *impeachments* ocorridos. São duas as razões: (I) O próprio presidencialismo de coalizão por aqui praticado, na medida em que o Parlamento poderá não mais apoiar o Presidente caso não alcance os seus objetivos; (II) e, principalmente, a LCR que foi gestada em um contexto de ebulição do debate parlamentarista, repercutindo no seu conteúdo final.

Cumprido destacar que o STF em variadas oportunidades pronunciou-se sobre a compatibilidade da LCR com a CF/88, enfrentou apenas aspectos formais da legislação. Aquilo que este trabalho considera o principal ponto de discussão, isto é, os crimes de responsabilidade, não foram temas de maiores debates na Corte.

No intuito de apresentar uma espécie de linha de pensamento constante nas denúncias contra Presidentes, o quarto capítulo buscou identificar quais os principais dispositivos da LCR utilizados para fundamentar as acusações. O resultado foi de um número significativo de denúncias fazendo uso dos dispositivos “proceder de modo incompatível com o decoro do cargo”, “contra a probidade da administração” e “contra a Constituição”, principalmente contra a Presidente Dilma Rousseff. Com isso, chegou-se a conclusão de que a perspectiva de controle de qualidade dos governos também está presente nas peças acusatórias.

No quinto capítulo deste trabalho, por fim, pesquisaram-se proposições legislativas que foram apresentadas com o objetivo de modificação da LCR, porém nenhuma delas alcançaria o necessário aperfeiçoamento que a legislação precisa ter, quando não revogada totalmente.

Desta maneira, devido ao alcance da LCR, enquanto não forem promovidas as alterações necessárias, estar-se-á sempre na iminência de *impeachments* serem deflagrados não por condutas graves e atentatórias à CF/88, mas fruto de perda de apoio parlamentar, por baixa popularidade do governo, crise econômica ou algum tipo de escândalo que não implique diretamente o mandatário máximo da nação, configurando um controle típico dos sistemas parlamentaristas.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 31, n. 1, p. 5 a 34, 1988.

ACKERMAN, Bruce. **La nuevadivisión de poderes**. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

ANDRADA, Bonifácio. **Parlamentarismo e realidade nacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1993.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira de. **Revisitando o debate entre os sistemas de governo**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/ 2016 (Texto para Discussão nº 210). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 14 set. 2016.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; ROMAN, Flavio José. **Impeachment é Golpe de Estado?** Disponível em: <<http://jota.uol.com.br/impeachment-e-golpe-de-estado>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O Estado Novo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

ASSIS, Mariana Prandini; HOLMES, Pablo. **Impeachment não é recall! Para além da lógica “amigo/inimigo” na história constitucional brasileira**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/16364564/Impeachment\\_n%C3%A3o\\_%C3%A9\\_recall\\_Para\\_al%C3%A9m\\_da\\_l%C3%B3gica\\_amigo\\_inimigo\\_na\\_hist%C3%B3ria\\_constitucional\\_brasileira](http://www.academia.edu/16364564/Impeachment_n%C3%A3o_%C3%A9_recall_Para_al%C3%A9m_da_l%C3%B3gica_amigo_inimigo_na_hist%C3%B3ria_constitucional_brasileira)>. Acesso em: 02 dez. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Parlamentarismo ou Presidencialismo?**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BARROS, Edgar de; BUENO, Vladimir Palmeira Cunha; SERRA, José. **Parlamentarismo ou Presidencialismo? República ou Monarquia?**. São Paulo: Contexto, 1993.

BARROSO, Luís Roberto. Impeachment-Crime de responsabilidade-Exoneração do cargo. **Revista de Direito Administrativo**, v. 212, p. 161-174, 1998.

BERCOVICI, Gilberto. **Parecer**. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/conversaafiada/parecer-impeachment-bercovici>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941. Relator: Ministro Aldir Passarinho. **Diário de Justiça**. Brasília, 31 ago. 1992.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564. Relator: Ministro Octávio Gallotti. **Diário de Justiça**. Brasília, 27 ago. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.941. Relator: Ministro Aldir Passarinho. **Diário de Justiça**. Brasília, 31 ago. 1992.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.623. Relator: Ministro Carlos Velloso. **Diário de Justiça**. Brasília, 28 maio. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.689. Relator: Ministro Carlos Velloso. **Diário de Justiça**. Brasília, 16 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 8.340. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. **Diário de Justiça**. Brasília, 09 abril. 1999.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.628. Relator: Ministro Nelson Jobim. RTJ, 166:147.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Relator: Ministro Edson Fachin. **Diário de Justiça**. Brasília, 07 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 25 mar. 1824.

\_\_\_\_\_. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891.

\_\_\_\_\_. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934.



\_\_\_\_\_. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário oficial da União**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946.

\_\_\_\_\_. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil. Redação dada pela Ementa Constitucional nº 1. **Diário oficial da União**. Brasília, 17 out. 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário oficial da União**. Brasília, 05 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei de 15 de outubro de 1827. Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. **Coleção de Leis do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, v. 1, p. 54.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 12 abr. 1950.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 30**. Rio de Janeiro. 08 jan. 1892.

BONAVIDES, Paulo. **Constituinte e Constituição. A democracia, o federalismo, a crise contemporânea**. São Paulo: Malheiros, 1983.

\_\_\_\_\_. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2016.

BORJA, Sérgio. **Impeachment**. Porto Alegre: Ortiz, 1992.

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

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Parecer Jurídico**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/leitura/parecer-complementar-sobre-possibilidade-de-apensamento-dos-processos-entre-diferentes-pedidos-de-impeachment-com-a-mesma-acusacao>>. Acesso em: 04 out. 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade**. Brasília:

Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/ 2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 12 de set. 2016.

CASSEB, Marcelo Continentino. **Juiz natural, devido processo legal e *impeachment***. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2016-abr-09/observatorio-constitucional-juiz-natural-devido-processo-legal-processo-impeachment>>. Acesso em: 11 out. 2017.

CHACON, Vamireh. **O novo parlamentarismo**. Brasília: Fundação Milton Campos, 1978.

\_\_\_\_\_. **Parlamento e Parlamentarismo: O Congresso Nacional na História do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

CIDH, **Democracia y Derechos Humanos en Contextos de Juicios Políticos**. Disponível em:<<https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/2017/Solicitud-OpinionConsultiva-JuicioPolitico.pdf>>. Acesso em: 22 de mai. 2018.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Presidencialismo de coalização e Administração Pública**. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin (org). **Direito Constitucional Brasileiro: Organização do Estado e dos Poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

COUTINHO, Elvis Gibson Leite. Princípio da responsabilidade política. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**, Lisboa, n. 8, p. 8075-8117, 2013. Disponível em: <[http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/08/2013\\_08\\_08075\\_08117.pdf](http://www.cidp.pt/publicacoes/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08075_08117.pdf)>. Acesso em: 10 mai. 2017.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. **A disciplina jurídica do *Impeachment***. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br//dspace/handle/2011/9109>>. Acesso em: 13 out. 2017.

DUARTE, José Bacchieri. **Os 10 dias em que o Rio Grande do Sul foi parlamentarista**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do RS, 2003.

ESTEVES, Eunice Maria de Souza. Brasília. **O pensamento parlamentar e o parlamentarismo no Brasil (1946-1961)**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1984.

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

FERREIRA, Pinto. **O Impeachment**. Recife: Faculdade de Ciência Humanas, 1993.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 11 abr. 1947.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 10 jun. 1947.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 20 jul. 1947.

FOLHA DE SÃO PAULO. São Paulo, 28 mai. 1948.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.

GALINDO, Bruno. **Impeachment à Luz do constitucionalismo contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2016.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, nº. 72, 2007, pp. 09-46.

JACQUES, Paulino. **O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

KEINERT, Ruben Cesar. **O que é parlamentarismo**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. Nos labirintos de uma arqueologia: análise crítica da configuração brasileira do processo de *impeachment*. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 21, p. 28-44, dez. 2016. Edição temática sobre o *impeachment*.

LIMA, George Marmelstein. **Impeachment de Governador e Secretários de Estado**. Disponível em: <<http://www.georgelimaxpg.com.br/impeachment2.pdf>>. Acesso em: 10 mai. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. COMPARATTO, Fábio Konder. **Parecer**. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-bandeira-comparato.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

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

MORAES, Filomeno; SOBRINHO, Luiz Lima Verde. Quedas democráticas de governo: O *impeachment* no presidencialismo brasileiro comparado ao voto de desconfiança nos sistemas parlamentaristas. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 21, p. 45-71, dez. 2016. Edição temática sobre o *impeachment*.

MORAIS, Carlos Blanco de. **O Sistema Política no contexto da erosão da democracia representativa**. Coimbra: Almedina, 2017.

NEVES, Marcelo da Costa Pinto. **Parecer**. Brasília, 2015. Disponível em:<<https://cloudup.com/ig-cUkufb7N>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 13 mar. 1946.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 02 abr. 1946.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 22 mai. 1946.

O ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, 17 abr. 1947.

PAIXÃO, Cristiano; BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. Crises Políticas e Sistemas de Governo: origens da “Solução Parlamentarista” para a Crise Político-Constitucional de 1961. **Universitas JUS**, v. 24, n. 3, p. 47-61, 2013.

PASOLD, Cesar Luis; CRUZ, Paulo Márcio. Presidencialismo ineficiente ou parlamentarismo de ocasião? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 21, n. 21, p. 72-90, dez. 2016. Edição temática sobre o *impeachment*.

PILLA, Raul. **Catecismo parlamentarista**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1992.

PINTO, Pedro Duarte. **Presidencialismo à Brasileira: Poder Executivo, modelos comparados e perspectivas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade presidencial no direito brasileiro: lições a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff. **e-pública - Revista Eletrônica de Direito Público**, v. 4, p. 221-245, 2017.

\_\_\_\_\_. ***Impeachment* e Lei de Crimes de Responsabilidade: O cavalo de Troia parlamentarista**, 2015. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e>

sociedade/*impeachment*-e-lei-decrimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista>. Acesso em: 28dez. 2015.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política em América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

REALE, Miguel. **Parlamentarismo Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1962.

REGIS, André, MAIA, Luciano Mariz. **Direitos Humanos, *impeachment* e outras questões constitucionais: uma coletânea de artigos**. João Pessoa: Editora Base Universitária, 2004.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Parecer**. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-ricardo-lodi-impeachment-dilma.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

SARTORI, Giovanni. **Engenharia Constitucional: como mudam as constituições**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1996.

SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 20, n. 20, p. 253-299, jul./dez. 2016.

TAVARES, André Ramos. **Parecer**. São Paulo, 2015. Disponível em:<<http://www.migalhas.com.br/arquivos/2015/10/art20151021-01.pdf>> Acesso em: 11 dez. 2015.

TAVARES, Juarez. PRADO, Geraldo. **Parecer**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wpcontent/uploads/sites/41/2015/12/Juarez.pdf>: Acesso em: 11 dez. 2015.

VALLADÃO, Haroldo. **História do direito especialmente do direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1977.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Presidencialismo de Coalizão. Exame do atual sistema de governo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.