



PEDRO HENRIQUE CAVALCANTI DA SILVA

IMPEACHMENT E RESPONSABILIDADE: UMA ANÁLISE BRASILEIRA À LUZ DO DIREITO COMPARADO

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre),
na área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas, Menção em Direito Constitucional.

Junho/2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PEDRO HENRIQUE CAVALCANTI DA SILVA

**IMPEACHMENT E RESPONSABILIDADE: UMA ANÁLISE BRASILEIRA À LUZ
DO DIREITO COMPARADO**

Impeachment and Responsibility: A Brazilian Analysis based on Comparative Law

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na área de especialização em Ciências Jurídico-Políticas (Menção em Direito Constitucional).

Orientadora: Dra. Paula Veiga

Coimbra, 2018

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação, assim como tudo na vida do ser humano, é resultado de um processo. Não seria possível elaborar a presente obra sem o apoio familiar, a motivação dos amigos e a presença dos Doutores que brilhantemente guiaram o curso ministrado, tanto em sua fase curricular quanto na parte de orientação acadêmica. Eis a razão pela qual a seguir da família, que está sempre em primeiro lugar, passo a agradecer à minha orientadora Dra. Paula Veiga e ao final agradecer aos amigos que tanto deram suporte ao desconhecido, já que viver fora do país pela primeira vez foi uma viagem ao desconhecido.

Não há, desde logo, espaço que seja suficiente para traduzir em palavras a gratidão eterna pelas pessoas que perpassaram esta trajetória como um todo.

Aos meus pais que, nos momentos mais difíceis da longa duração destes anos, sempre estiveram como a base da estrutura que se manteve estável e hoje tem a sua realização.

Aos Doutores de Coimbra que abrilhantaram o curso na fase curricular, e especialmente ao Doutor António Alberto Vieira Cura, cujos ensinamentos transbordaram o Direito Romano para toda a vida acadêmica. À minha orientadora Dra. Paula Veiga, que por inúmeras vezes sempre me socorreu quando de e-mails com dúvidas e ansiedades sobre os aspectos desta Dissertação, assim como os conselhos doutrinários e o norte instrumental do Direito Comparado a ser abordado, muitos frutos colhi.

Aos amigos, e aqui faço um aparte especial a meu querido Bruno Fernandes Carvalho que dividiu comigo muito mais do que a experiência do Mestrado, mas uma experiência de viver em outro país e, principalmente, um apartamento. Aos colegas que integraram as turmas de estudo, desde as matérias obrigatórias às eletivas, e todos de modo geral que fizeram de Coimbra essa manifestação maravilhosa que hoje se traduz numa Dissertação de Mestrado. Não há como mencionar todos, razão pela qual elejo uma pessoa em especial e a partir dela que todos os amigos se sintam agradecidos.

RESUMO

Há séculos, o “impeachment” é um instrumento previsto em diversos ordenamentos jurídicos. Sua importância no contexto brasileiro se afirma por ter uma média elevada de tentativas de destituição do Presidente da República, fundadas em denúncias, e por se tratar de um instrumento cuja previsão é para a excepcionalidade, se deve atentar para o perigo de se tornar uma regra. Do Direito Comparado, em países de família romano-germânica, ou de *common law*, podemos perceber caracteres fundamentais deste instituto, assim como sua utilização ou não em cada ordenamento jurídico. Analisando ordenamentos paradigmáticos do cenário europeu e os Estados Unidos da América passamos a ter uma base para estudar o caso brasileiro com as suas especificidades. Tratar dos crimes de responsabilidade no Brasil difere de quase todo o globo, uma vez que a classificação adotada para este importa na discussão sobre a própria natureza do crime de responsabilidade. O julgamento e o Tribunal competente para analisar a matéria é outro ponto cirúrgico do tratamento institucional. Em virtude destes pontos e da conotação política, que está sempre presente, se faz necessária a compreensão do que seja a responsabilidade política e de como esta se insere no contexto brasileiro.

Palavras-chave: Impeachment. Responsabilidade Política. Crimes de Responsabilidade. Representação Política. Natureza do Julgamento.

ABSTRACT

For centuries, "impeachment" has been envisaged in various legal systems. Its importance in the brazilian context is affirmed by having a high average number of attempts to dismiss the President of the Republic, based on denunciations, and because it is an instrument whose prediction is for exceptionality, so we must pay attention to the danger of becoming a standard procedure. From Comparative Law, in countries of roman-germanic family, or common law, we can perceive fundamental characteristics of this institute, as well as its use or not in each legal order. Analyzing paradigmatic orders of the european scenario and the United States of America we have a basis to study the brazilian case with its specificities. Treating "responsibility crimes" in Brazil differs from almost the entire globe, since the classification adopted for this matters in the discussion about the very nature of the responsibility crime. The trial and the competent court to analyze the matter is another surgical point of institutional treatment. Because of these points and the political connotation that is always present, it is necessary to understand what political responsibility is and how it is inserted in the brazilian context.

Keywords: *Impeachment. Political Responsibility. Responsibility Crimes. Political Representation. Trial's Nature.*

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADPF- Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ÍNDICE

Introdução.....	9
1. Conceito e Evolução Histórica.....	12
1.1 Origem Inglesa e Inserção no Modelo Estadunidense.....	14
2. Democracia e Representatividade.....	17
3. Do Impedimento Constitucional.....	22
3.1 Da Responsabilidade Constitucional.....	23
3.1.1 Da Responsabilidade Política e Responsabilidade Penal.....	25
3.1.1.1 Das Cosm visões sobre a Responsabilidade Política.....	26
3.1.1.2 Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica.....	29
3.1.1.3 Da Relação de Responsabilidade Política com Sanção.....	31
3.1.1.4 Da Responsabilização Penal.....	33
3.1.2 Dos Critérios de Definição da Responsabilidade Política.....	35
3.1.2.1 Da Especificidade da Responsabilidade Política.....	38
3.1.3 Na Forma Unitária de Estado.....	39
3.1.3.1 Caso Francês.....	42
3.1.3.1.1 Responsabilidades do Presidente da República.....	44
3.1.3.1.2 Momento Anterior à Lei Constitucional 2007.....	46
3.1.3.1.3 A Reforma de 2007.....	48
3.1.3.2 Caso Italiano.....	51
3.1.3.3 Caso Português.....	56
3.1.3.3.1 Aspecto Procedimental.....	58
3.1.4 Na Forma Federalista de Estado.....	59
3.1.4.1 Caso Estadunidense.....	60
3.1.4.1.1 O Papel Constitucional do <i>Impeachment</i>	61
3.1.4.1.1.2 As Bases do Pedido e as Autoridades Sujeitas.....	63
3.1.4.1.1.3 O Aspecto Procedimental.....	68
3.1.4.1.2 Caso Brasileiro.....	69
3.1.4.1.2.1 Dos Crimes de Responsabilidade no Brasil.....	72
3.1.4.1.2.2 Crimes de Responsabilidade e Crimes Funcionais.....	74

3.1.4.1.2.3	Crimes de Responsabilidade e Crimes Comuns	77
3.1.4.1.2.4	Breve Análise da Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950.....	80
3.1.4.1.2.5	Fidelidade Partidária e Processo de Impedimento	82
3.1.4.1.2.6	Face à Presidência da República	85
3.1.4.1.2.7	Face aos Ministros de Estado, do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador Geral da República e ao AGU.	87
3.1.4.1.2.8	Face aos Governadores de Estados-Membros da Federação	88
3.1.4.1.2.9	Face aos Prefeitos Municipais	89
4.	Do “Recall” como Alternativa	93
4.1	Proposta de Inserção no Brasil.....	96
	Conclusão.....	99
	Bibliografia	102
	Jurisprudência.....	109
	Referências Legislativas	110

Introdução

O constitucionalismo moderno configura uma ruptura histórica, um marco fundamental, um paradigma evolutivo, na medida em que representa vitória de ideais e valores, tanto na garantia de direitos fundamentais, quanto na limitação do poder político. É sabido que nem sempre os povos se depararam com regimes democráticos, razão pela qual o soberano era absoluto em si.

O advento da limitação do poder político facilitou a instituição de regimes democráticos, pelo menos em tese, por todo o globo terrestre. Temos, então, que a democracia é elemento central e fundamento de um Estado que não pretende ter um poder ilimitado.

É neste contexto que se insere o instituto do *impeachment*, que por muitos é denominado por impedimento constitucional. Pelo rigor da melhor técnica se tem na expressão “impedimento constitucional” um instituto mais abrangente, uma vez que não só o “*impeachment*” nela se insere. É dizer que a figura do ato de acusar a autoridade é uma espécie dentro de um gênero maior. Entretanto, apesar desta explicação nos recorreremos da expressão ao longo deste trabalho, assim como a doutrina também o faz, para nos referirmos ao “*impeachment*”.

Esta figura é recente na história da humanidade, se pensarmos no decorrer dos séculos, uma vez que o primeiro data do século XIV. O surgimento se deu na Inglaterra que, sabemos hoje, sempre foi uma sociedade que se rebelou contra a monarquia absoluta, e para isto consideremos a revolução burguesa, que antecedeu em um século as demais.

Da origem inglesa passaremos a nos deter sobre a terminologia do termo e o significado deste, tanto na acepção originária quanto na atual. Portanto, se faz fundamental analisar a origem histórica do instituto em seus caracteres elementares, ainda mais se considerarmos que sua difusão no mundo se dá a partir de outro país, qual seja os Estados Unidos da América, que tendo o modelo inglês por base, fez suas devidas alterações.

Nossa pretensão, por conseguinte, é analisar o instituto e sua aplicação, em especial no Brasil, em uma perspectiva comparada. Eis a razão de adotarmos como parâmetros os seguintes países: França, Itália, Portugal, Estados Unidos da América e Brasil. A escolha destes se fez à luz de modelos paradigmáticos de responsabilização do Presidente da República, considerando para tanto Estados Unitários e Federais. Dos

modelos analisados podemos perceber caracteres semelhantes e diferenças substanciais, assim como tendências atuais e pró-futuro.

Estabelecida a breve análise do surgimento do instituto e de seu maior avanço no regime estadunidense, é mister refletir sobre os fundamentos mais basilares do Estado Constitucional, os princípios do republicanismo da democracia e da igualdade. Isto porque a República ganhou um patamar elevadíssimo, tanto que, pelo menos no mundo ocidental, é a forma adotada na maioria absoluta dos países. E do princípio republicano decorre a necessária assertiva da “coisa pública”. E do tratamento da coisa pública conjugada com o princípio democrático e ainda a igualdade, em sua acepção formal e/ ou material, se tem uma clara demonstração de que não há espaço para um agir de forma absoluta por parte de uma autoridade estatal, seja ela o prefeito de um município ou o Presidente da República.

Sendo assim, é imperativo uma condução do cargo público que cumpra os mandamentos constitucionais e legais, com respeito aos princípios e ao ordenamento jurídico. O *impeachment* é o instrumento pelo qual se responsabiliza um governante, em especial, o Presidente da República¹.

Considerando o instituto como uma acusação que visa responsabilizar o Presidente da República, temos de analisar, nesta oportunidade, qual a natureza desta acusação. Momento que se faz oportuno para debater sobre o âmbito político e penal, assim como a divergência doutrinária que o circunda. Eis o porquê de trilharmos um exame profundo das responsabilidades, compreendidas a política e a penal, sem nos olvidarmos da jurisprudência consolidada.

No direito comparado essa problemática quanto à natureza também está presente, e procuraremos detalhar o procedimento na França, Estado paradigmático, que sofreu uma recente alteração constitucional neste ponto. Abordaremos, neste aspecto, o momento anterior à reforma e o momento atual, posterior à reforma.

Outro caso paradigmático encontramos na Itália, Estado com uma das principais características no tema com relação à escolha constituinte do órgão incumbido de jurisdição neste tema, assim como sua composição. Escolhemos Portugal, por representar uma nomenclatura similar à brasileira, divergindo, no entanto, quanto à sua significação dentro do ordenamento jurídico, além de podermos estabelecer um comparativo do órgão competente para julgamento e sua composição.

¹ Anote-se que a figura do Rei, em uma monarquia, não está sujeita ao procedimento.

Após reflexão quanto aos Estados Unitários, importa verificar o tratamento em Estados que adotam o federalismo como forma de Estado. Nesta oportunidade temos, por obrigação fática e intelectual, de destacar os Estados Unidos da América, país no qual o instrumento foi incorporado e desenvolvido, assim como no Brasil, Estado no qual o *impeachment* está sob maior análise.

Há de se destacar que não iremos nos deter sobre casos concretos, e sim tratar da matéria de forma jurídica, sem manifestação política. Em que pese fazermos uma análise jurisprudencial, que se faz a partir de casos concretos, nossa abordagem se limitará ao plano jurídico.

Desta forma, cumpre dizer que com relação ao regime estadunidense devemos fazer uma análise da convenção constitucional² para entendermos o papel do instituto naquele Estado. Até mesmo porque, a Constituição neste ponto não sofreu qualquer alteração, desde aquele momento de discussão. Temos de saber, como em todos os Estados que analisamos o que fundamenta a acusação contra o Presidente da República, assim como cada procedimento especificamente detalhado.

Com relação ao modelo brasileiro, nossa análise merecerá algumas subdivisões, uma vez que para um enfoque mais didático são diversas as questões que influenciam no entendimento da responsabilidade e, conseqüentemente, do procedimento e da decisão final. Desse modo, devemos iniciar pelo conceito de crime de responsabilidade, que permeia o ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição de 1891. E devemos diferenciá-los das demais tipologias criminais que se estabelecem na doutrina pátria, tais como “crimes funcionais” e “crimes comuns”.

Ressalte-se que se faz necessária uma discussão sobre a lei que regulamenta o *impeachment*, pois esta é anterior à Constituição vigente e, portanto, estamos no âmbito do direito intertemporal.

Desde logo, cumpre dizer que a corte competente para julgar o Presidente da República é o Congresso Nacional, sendo a Câmara dos Deputados a Casa que autoriza ou não o prosseguimento do feito e o Senado Federal a Casa que julgará efetivamente a autoridade máxima do Poder Executivo federal. Neste quesito importa a discussão dos votos dos parlamentares, ou em outras palavras, pode um partido político exigir que um

² Quando nos referirmos à Convenção Constitucional dos Estados Unidos da América, há de se ter em mente que a intenção é dizer da Convenção da Filadélfia de 1787.

parlamentar vote num determinado sentido sob pena de sanção posterior em caso de descumprimento?

Por se tratar de um Estado Federal, cuja descentralização administrativa estabelece como entes federados a União, os Estados-Membros, os Municípios e o Distrito Federal, o instrumento acusatório foi pensado para refletir nas mais diversas autoridades e não só no Presidente da República. Eis o porquê de estabelecermos breves comentários acerca de cada qual.

Em última análise iremos examinar um instituto afim, nomeadamente o *recall*, de origem estadunidense, uma vez que há Propostas de Emenda à Constituição brasileira para inserir este instituto, de forma a ser mais uma modalidade de responsabilização do Presidente da República.

1. Conceito e Evolução Histórica

Em qualquer pesquisa científica é elementar definirmos o objeto de estudo. Nessa perspectiva, é que no caso em tela discorreremos sobre o instituto do *impeachment*. Contudo, sem percebermos a definição jurídica desse instrumento não nos será possível avançar. Portanto, *ab initio*, é como irá se trilhar.

Já nos ensina Paulo Brossard que “a rigor, porém, por *impeachment* se entende, apenas, a acusação formulada pela representação popular”³ de forma a distinguir do caráter consequencialista do afastamento provisório do Presidente da República no modelo brasileiro, o que não corresponde necessariamente ao de outros sistemas. Ainda neste sentido, vale destacar que o *impeachment* é dividido em duas fases, a acusação e o posterior julgamento, pelo que o instituto ora em análise versa apenas sobre a primeira⁴.

Pode-se pensar esse instituto como um procedimento de direito público, que congloba um caráter misto, comumente denominado “jurídico-político” pela doutrina, e que tem por finalidade afastar de um cargo público de governo o representante que comete

³ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República*. 2ª Edição, ampliada e revista. São Paulo: Editora Saraiva. 1992. p. 5.

⁴ Cfr. CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. *A Responsabilidade Política*. Lisboa: Coleção Ensaio Universidade Lusíada Editora. 2010. p. 19.

infrações constitucionalmente e/ou legalmente previstas⁵. Sobre o instituto secular pode ser entendido ainda como um método pelo qual se estabelecem limites para o Poder Executivo e Judiciário⁶ e responsabiliza o agente, de modo a cumprir o preceito fundamental de um regime democrático de que ninguém está acima da lei⁷.

Estamos diante de um instituto que corresponde a um instrumento pelo qual se realiza a responsabilização política do governante. Nesse sentido vale destacar a mutação que o conceito sofreu ao longo dos anos, sendo certo que nos primórdios originais a preocupação se dava na esfera da responsabilização penal ao passo que hoje se fundamenta na responsabilização política do agente.

Cumprir dizer quanto ao caráter desse instrumento que, apesar de ser diversas vezes interpretado como uma remoção de um governante do seu cargo não é, à rigor, essa a denotação adequada. É que como já mencionado o *impeachment* é a acusação. A título de ilustração, comparemos com a acusação do processo penal e não necessariamente ao resultado eventual que possa vir a ser concretizado⁸.

Reitere-se que por governante se adota a concepção dos titulares de cargos políticos de natureza executiva⁹. Ocorre que devemos anotar este ponto preliminarmente, uma vez que o nosso centro de estudo se foca no *impeachment* e na responsabilização política que o fundamenta. Além do que, os membros do poder legislativo têm uma missão para além de governar em conjunto, correspondendo a controlar os governantes¹⁰. Soma-se a isso o fato dos integrantes do poder legiferante encontrarem-se sob o mantra de um estatuto próprio de imunidades, cuja finalidade primordial é proteger de ameaça do poder executivo¹¹.

⁵ Cfr. JÚNIOR, José Cretella. *Do Impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1992. p. 10.

⁶ Com relação ao Poder Judiciário esclareça-se que se trata apenas do modelo estadunidense. E pela nomenclatura Poder Executivo nos referimos ao chefe de Estado, que no caso de regimes presidencialistas centra-se na mesma figura. Quando se pensar em um regime parlamentarista a referência será o chefe de Estado, uma vez que há a moção de desconfiança para o governo. Esclareça-se, no entanto, que Reis não estão sujeitos a esse procedimento.

⁷ Cfr. JONES, Charles O. *The American Presidency: A Very Short Introduction*. Second Edition. New York: Oxford University Press. 2010. p. 12.

⁸ Cfr. CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. Op. Cit. p.19.

⁹ Cfr. DÍEZ-PICASSO, Luis Maria. *La Criminalidad de los Gobernantes*. Barcelona: Crítica. 1996. p. 11.

¹⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 12.

¹¹ Cfr. *Ibidem*. p. 12.

1.1 Origem Inglesa e Inserção no Modelo Estadunidense

O instituto do *impeachment* é denominado por diversas vezes na língua portuguesa, inclusive no jargão jurídico, por impedimento constitucional. Mas há de se anotar que essa é uma denominação atual, uma vez que estamos diante de um Estado Constitucional. Todavia, nem sempre foi assim. E mesmo nesse cenário há autores que criticam essa nomenclatura¹².

O conceito de *impeachment* em sua acepção originária nos traduz a ideia de acusar uma determinada pessoa investida de uma função pública¹³, nomeadamente os ministros do Rei, eis que surge na monarquia absolutista inglesa, datando-se do século XIV¹⁴ especificamente com o caso contra o barão de Latimer e Neville, em 1376.

Entretanto, é possível perceber de estudiosos da temática divergência quanto ao primeiro caso registrado na Inglaterra, uma vez que há quem defenda ser em 1283 contra David¹⁵.

Ocorre que o Rei nesse período da história não estava sujeito ao procedimento, uma vez que predominava a concepção da figura real como infalível e insubstituível¹⁶. E daí decorre que o parlamento fiscalizava e responsabilizava a prestação de contas dos ministros do monarca¹⁷.

Diante da concepção da teoria do direito divino, podemos verificar que a acusação tendia ao monarca, no entanto, este tinha uma posição superior a todos os demais, pela teoria supramencionada, de forma que não poderia ser atingido pelo instituto. Portanto, por ato consequencial a acusação se destinava aos ministros¹⁸.

Ou podemos afirmar ainda que o instrumento em análise é, na verdade, o “expediente jurídico-constitucional”¹⁹ por meio do qual o Parlamento se vale para

¹² Cfr. JÚNIOR, José Cretella. Op. Cit., p. 12.

¹³ Cfr. JÚNIOR, José Cretella. Op. Cit.. p.11.

¹⁴ Cfr. BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Ed. Ortiz. 1992. p. 11.

¹⁵ Neste sentido anota SIMPSON, Alex. *A Treatise on Federal Impeachments*. Philadelphia: Law Association of Philadelphia. 1916. p. 91 e 92.

¹⁶ Cfr. *Ibidem*. Predominava o entendimento “*The king can do no wrong*”, ou seja, o Rei não comete erros, logo não estaria sujeito ao *impeachment*.

¹⁷ Cfr. CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. Op. Cit.. p. 18.

¹⁸ Cfr. RICCITELLI, Antônio. *Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar*. Barueri: Minha editora. 2006. p.5.

¹⁹ Cfr. PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora. 1989. p. 82.

controlar os atos dos ministros do Rei. Nesse sentido, “o Parlamento não executa mas controla o exercício da função executiva”²⁰.

A nomenclatura pressupõe desde o princípio um ato, qual seja o de acusar. É que na etimologia, “*to impeach*” tem tal significado²¹. Com relação aos atos que embasariam tal procedimento podemos verificar seu viés tipicamente penal com fundamento nas condutas de aceitar suborno, por exemplo, exigindo para tanto a acusação de um delito²².

Quanto ao procedimento é fundamental anotar que consistia na faculdade da Câmara dos Comuns promover a ação penal em face dos ministros do Rei ou de um funcionário de alto escalão, à medida que competia à Câmara dos Lordes atuar como o Tribunal, sendo, inclusive, a última instância²³. Todos estão sujeitos ao *impeachment*, os súditos da realeza e os membros do parlamento²⁴.

Apesar de denotar uma concepção originária puramente penalista, com o desenvolvimento do instituto, a acepção política ganhou força no modelo inglês na medida em que o perdão do Rei não tinha o condão de afetar o julgamento nem cabiam alegações da ordem de que os imputados estavam a exercer tais atos em nome do monarca²⁵. Ainda neste diapasão, em 1700, cumpre-nos destacar o “*act of settlement*” que versou especialmente sobre a temática²⁶.

Com relação à temática penal, vale ressaltar que neste momento da história as sanções eram penas, culminando inclusive com penas corporais e, inclusive, decapitações²⁷. Todavia, nas últimas aplicações pode-se verificar que há presença de caráter político-criminal na medida em que vários autores anotam que houve o processo sem base em infração penal, tão-somente quanto a atos que prejudicassem a Inglaterra²⁸. Nesta linha depreende-se, então, que “sem deixar de ser criminal a jurisdição, o processo

²⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 82.

²¹ MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Third Edition. New York: Oxford University Press. 2009. p. 258.

²² Cfr. CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. Op. Cit. p. 18.

²³ Cfr. *Ibidem*. p.18.

²⁴ Cfr. LAWRENCE, William. “The Law of Impeachment”, in *The American Law Register*. 1867. p. 641.

²⁵ Cfr. CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. Op. cit. p. 18.

²⁶ “*That no Pardon under the Great Seal of England be pleadable to an Impeachment by the Commons in Parliament*”. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Will3/12-13/2/section/III>. Acesso em 29 de maio de 2017.

²⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva. 1993. p. 4.

²⁸ Neste Sentido, ver BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 27; DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*, Vol. IV. Paris: E. de Boccard. 1924. p. 473.

ganhou vastas dimensões políticas”²⁹. É que a ampliação para a aceitação fundada em “*high crimes and misdemeanors*” era demasiadamente abrangente, razão pela qual caiu em desuso³⁰.

Destaque-se, ainda, por fins cronológicos e exemplificativos, a ocorrência de pelo menos treze casos marcantes no modelo inglês³¹. Importa dizer que, apesar de sua origem monárquica, foi na república que melhor se desenvolveu, nomeadamente no direito estadunidense. Contudo, antes de se fazer análise deste, vale anotar desde já sua primordial diferença para o modelo inglês, sendo que nos Estados Unidos o instituto vigorará de modo a atingir tão somente o cargo de modo que o homem envolvido restará imune, estando submetido como os demais aos efeitos da lei *a posteriori*³².

Apesar de a origem do instrumento se encontrar na Inglaterra, e, portanto, num modelo monárquico- parlamentar, o maior destaque é para a importação deste modelo para formas de Estado federal e, em especial, formas de governo presidencialistas. É o que ocorre quando da importação deste modelo para os Estados Unidos da América, território no qual o instituto florescerá.

Ainda que a origem do instituto ora em análise seja inglesa e, por conseguinte, a relação de colônia existisse em relação aos Estados Unidos, à época, cumpre destacar que a adoção deste no país norte-americano se dá primordialmente das Constituições Estaduais, de forma que apenas mediatamente se origina do direito inglês³³.

O intuito de se discutir a incorporação do procedimento já na convenção constitucional americana era essencialmente estabelecer um mecanismo de controle contra o eventual abuso de poder do governo federal³⁴. No entanto, o questionamento da

²⁹ BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 27.

³⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 27.

³¹ O primeiro ainda em 1376, já exemplificado, teve no centro a figura do Barão de Latimer. Anote-se ainda que uma década depois outro *impeachment* teve seu registro para a história, nesta oportunidade contra Sir Pole. Em 1450, fora alvo do procedimento William de la Pole, duque de Suffolk. Em 1494, Sir William Stanley fora o acusado. Em 1529, o famoso caso do Cardeal Wolsey. Em 1549, Sir Thomas Seymour também fora alvo do procedimento. Já em 1621 o alvo foi George Williers, I Duque de Buckingham. Em 1642 o arcebispo William Laud. Em 1742, o caso foi contra Walpole. Interessante anotar que este se retirou de forma a evitar a mera ameaça de *impeachment*. Lorde North foi alvo e se retirou da Câmara dos Comuns em 1782. Um dos últimos casos registrados nesse período inicial inglês foi contra o lorde Melville, já em 1805. Cfr. Borja, Sérgio. Op. Cit. p. 14.

³² Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p.21.

³³ Cfr. *Ibidem*. p. 24; HAMILTON, Alexander. *The Federalist Papers*, n° 65. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed65.asp. Acesso em 25 de março de 2018.

³⁴ Cfr. BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press. 1974. p. 5.

independência do poder executivo foi ponto central³⁵, e ainda o é, pelo fato de o procedimento ser atribuído a um órgão político. Nesse último aspecto, da doutrina se percebe autores que sustentam os casos mais emblemáticos terem sido de uso político, como veremos mais adiante. Por esta razão, a preocupação centenária deve ser ao menos ponderada perante a não responsabilização do chefe de Estado.

2. Democracia e Representatividade

Muito se destaca o princípio democrático para avaliar a responsabilidade do chefe de Estado, mas para não ser algo genérico e sem fundamentação passamos a analisar este aspecto, que é tão relevante para o tema. O que é a democracia? Questão filosófica, que desde a Antiguidade se perfaz. Não são poucos autores que insistem em referendar a velha máxima de que democracia é a vontade da maioria³⁶. Não obstante ser um ditame para alguns juristas, há uma certa resistência³⁷ e não é para menos, uma vez que podemos verificar mais de uma fórmula para representar um regime democrático.

Apesar de “democracia” e “maioria” serem conceitos quase sempre associados, até porque “a regra da maioria nos regimes democráticos é indiscutível”³⁸, podemos identificar casos em que nem sempre a aplicação destes conceitos culminará no mesmo sentido. Adotando a concepção e os exemplos doutrinários, temos hipótese na qual se utiliza a regra da maioria a fim de tencionar o fim dos direitos das minorias³⁹, o que demonstra a não correlação necessária. Afirma Jorge Miranda que democracia e Estado de Direito não são conceitos que se confundam entre si, considerando que pode existir um sem o outro⁴⁰, apesar de que inequivocamente a democracia, em seu aspecto representativo, “postula o Estado de Direito”⁴¹, na medida em que estabelece o aparato orgânico e procedimental⁴².

³⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 5.

³⁶ Cfr. ZARKA, Jean-Claude. *Les Systèmes Électoraux*. Paris: Ellipses. 1996. p.37.

³⁷ A esse respeito ver SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros Editores. 1999. p.126 e 127.

³⁸ SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros Editores. 1999. p. 127.

³⁹ Ver BERG, Elias. *Democracy and the Majority Principle: A Study in Twelve Contemporary Political Theories*. Göteborg: Akademiförlaget. 1965. p. 159.

⁴⁰ Cfr. MIRANDA, Jorge. “Os Princípios da Democracia”, in *Constituição, Política e Cidadania*. Porto Alegre: GIW Editora. 2013. p. 259.

⁴¹ *Ibidem*. p. 259.

⁴² *Ibidem*. p. 259.

A inserção da democracia na discussão do *impeachment* é automática e inevitável, uma vez que a noção de responsabilidade está diretamente atrelada ao regime democrático⁴³ e um procedimento que visa apuração de responsabilidade política só materializa essa perspectiva teórica.

Numa tentativa de definir o conceito para o mundo do direito, Alarcón afirma que a democracia é o “regime político caracterizado pelo exercício do poder sobre a base da efetiva participação do povo soberano nas decisões do Estado, sempre à procura da realização de valores de convivência humana como a igualdade, a liberdade, a justiça e a dignidade das pessoas”⁴⁴. Outro esclarecimento teórico pode ser identificado pela historicidade do conceito, que não constitui por si só um valor-fim, de modo que se faz um instrumento para a realização de outros valores essenciais⁴⁵. Neste sentido, cabe dizer que a democracia compreende três pilares fundamentais: o princípio da maioria, o princípio da igualdade e o princípio da liberdade⁴⁶. Eis o porquê de ninguém estar acima da lei, muito menos daquele do qual mais se espera, que foi eleito para conduzir a representação política popular. A democracia, portanto, pode ser vista como uma forma política que representa a identidade do povo, entendido este como unidade política⁴⁷.

Podemos destacar três concepções que abordam o conceito de modo diverso, mas com núcleo elementar similar. Primeiramente identificamos a concepção clássica, que traduz a ideia de governo do povo⁴⁸. Ainda há quem defenda a denominada concepção liberal que traduz a realização de uma técnica de liberdade por meio de uma expressão pluripartidária⁴⁹. E ainda existe que sustente a concepção de democracia econômica, que visa qualificar o conceito como uma técnica de igualdade⁵⁰.

Com efeito é um tema que, por natureza, transcende o Direito, muitas vezes se recorrendo à ciência política para complementar o estudo sobre. O importante para efeitos do processo de responsabilização dos governantes, centrado no impedimento, é a

⁴³ Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 7.

⁴⁴ Definição de Pietro de Jesús Lora Alarcón inserida na obra coordenada por DIMOULIS, Dmitri. *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 125.

⁴⁵ Cfr. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012. p. 125.

⁴⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 129.

⁴⁷ Cfr. SCHIMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Versión española de Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial. 2015. p. 291.

⁴⁸ FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva. 1999. p. 79.

⁴⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 79.

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 79.

vinculação do princípio democrático na condução política dos governantes ou, em outras palavras, é dizer que ninguém age de forma a não ser responsabilizado, principalmente no que tange ao chefe de Estado. Em que pese a existência do princípio da irresponsabilidade política, este não tem o condão de tornar impune o agente, mas tão somente preservar a instituição, o cargo.

A democracia, a nível doutrinário, pode ser qualificada como direta, semidireta e representativa. Devido à evolução cada vez maior da complexidade do mundo globalizado, historicamente a democracia direta perdeu força, pelo que hoje depreendemos alguns de seus mecanismos, embora alguns autores prefiram qualificá-los na democracia semidireta. Entende-se por democracia direta a acepção original que remonta à Grécia Antiga, sendo a manifestação de todos os cidadãos com direitos políticos mediante deliberação dessa totalidade, consistindo num “pronunciamento direto do povo”⁵¹. Afirma Loewenstein, em sentido análogo, que a democracia direta é o tipo de governo manifestado quando o preponderante é o povo que detém o poder, ao passo em que um governo assemblear, ou democracia representativa, é aquele no qual o parlamento, na qualidade de representante do povo é o superior detentor do poder⁵². Atualmente predomina de forma global a democracia representativa, consistente na eleição de determinados membros, de acordo com os sistemas de cada Estado, para que estes cidadãos representem a sociedade nas deliberações e votações, assim como na execução dos atos necessários. Como refere Dallari, “na democracia representativa o povo confere um mandato a alguns cidadãos para, na condição de representantes, externarem a vontade popular”⁵³. Contudo, não estamos diante de algo sólido, mas fluido, pelo que os sistemas podem se intercambiar e, de fato, existem instrumentos que convocam o povo a decidir diretamente, mas não numa deliberação ampla, eis a razão dos autores classificarem como semidireta. Neste sentido, podemos anotar o *referendum*, o plebiscito e o *recall*.

Os três instrumentos acima traduzem a manifestação do povo diretamente através de uma resposta. É com isto dizer que o *referendum* se presta a consultar a opinião pública após a tomada de uma decisão sobre tema de relevante interesse, para que se confirme ou

⁵¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 26ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 152.

⁵² Cfr. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel. 1976. p. 91.

⁵³ *Ibidem*. p. 156.

não a decisão dos representantes do povo⁵⁴. O plebiscito também versa sobre uma consulta à opinião pública, entretanto nesta modalidade não há uma decisão já tomada pelos representantes. Já o *recall* é um instrumento presente no direito estadunidense e diferente dos demais no que concerne à aplicabilidade. É que este se presta a duas situações distintas de forma a depender do objeto: a primeira é decidir sobre a revogação de uma eleição de um funcionário eletivo, ou, em outras palavras, consiste num instrumento democrático que pretende remover um funcionário eleito⁵⁵ e ainda há uma segunda possibilidade, qual seja, para reformar uma decisão judicial ou a constitucionalidade de uma lei⁵⁶.

Por mais que se possa destacar alguns elementos de democracia direta ou semidireta, o grande modelo institucionalizado globalmente é o da democracia representativa. Esta é a razão pela qual se faz necessária a alusão à representação política e ao analisar esta, de forma correlata, devemos compreender os sistemas que as materializam, seja o majoritário, o proporcional, o distrital ou o misto. Antes de mais, devemos anotar segmento doutrinário, basilar nesta área, segundo o qual a representação democrática tem uma vertente institucional. Isto porque a “representação democrática exprime-se através de formas institucionais”⁵⁷. É este caráter institucional que permite a longevidade e a não aleatoriedade dos sistemas políticos⁵⁸. Em concepção correlata, se tem a representação como uma forma de exercer o poder político, configurando, desta forma, o aspecto formal da legitimidade⁵⁹.

Numa análise mais ampla tem-se a linha de Ferdinand Hermens, segundo a qual o conceito de representação abarca três fatores: o representado, o representante e aquele perante o qual há representação⁶⁰, e que apenas nos primórdios iniciais todos esses fatores se reuniam por inteiro, uma vez que o Parlamento passou a tomar medidas próprias, consoantes ou não com a vontade do soberano, de modo que o terceiro fator deixaria de

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 153.

⁵⁵ Cfr. CRONIN, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press. 1999. p. 125.

⁵⁶ Cfr. DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. Cit. p. 155.

⁵⁷ Cfr. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento: Um Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Almedina. 2009. p. 38.

⁵⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 38.

⁵⁹ Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El Mandato Parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso del Diputados. 1991. p. 29.

⁶⁰ Cfr. HERMENS, Ferdinand. “Representation and Proportional Representation”, in *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Editado por LIJPHART, Arend; GROFMAN, Bernard. Westport: Praeger Publishers. 1984. p. 15.

existir. Outra concepção teórica versa sobre o mandato, com origem no Direito Romano, cuja acepção originária consistia no contrato pelo qual alguém designava, mandante, outra pessoa, mandatário, com a aceitação desta, para a realização de atividade em favor daquele, ou seja, do mandante⁶¹. Era um instituto, assim como hoje, constituído pelo consenso, ou seja, a aceitação de ambas as partes, com um objeto fundado na atividade a qual o mandatário se obrigava a realizar e com uma finalidade definida: atender aos interesses do mandante⁶². Atualmente podemos afirmar que o mandato parlamentar traduz o caráter funcional da representação política⁶³. Aduzimos a este instrumento, já que não se encontra presente o terceiro elemento da teoria de Hermens. Concepção teórica análoga pode-se perceber perante a definição de uma “relação”, apesar de haver corrente doutrinária em sentido diverso, de modo que adote uma dicotomia, materializada nos termos de “situação”, contrapondo-se a relação⁶⁴.

O princípio da representação é entendido como “componente do princípio democrático”⁶⁵. São conceitos correlatos, uma vez que se tenha a democracia representativa e aquele possui a soberania popular como base, já que prevalece a máxima “todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido”. Portanto, a representação democrática consiste na autorização do povo concedida a um órgão para agir em nome e no interesse da coletividade⁶⁶. O aspecto jurídico, formalizado na Constituição, ressalta e fortalece a teoria da representação, e a essa se designa representação formal⁶⁷. Apesar da previsão formal, não necessariamente se efetivará a previsão, dado que os representantes podem não agir em prol de atos da coletividade e sim dos próprios. E aí reside uma hipótese em que não se consagraria uma representação material, pois apenas quando o

⁶¹ Cfr. ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Forense. 2016. p. 527.

⁶² Cfr. JUSTO, A. Santos. *Direito Privado Romano - II*. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora. 2014. p.80 e 81.

⁶³ Cfr. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento....* Op. Cit. p. 951.

⁶⁴ Cfr. PAPA, Anna. *La Rappresentanza Politica*. Napoli: Editoriale Scientifica. 1998. p. 10.

⁶⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Almedina. 2003. p. 293. Anote-se, no entanto, que nem sempre ao longo da história foi assim. É que tem-se por certo que no período medieval, por exemplo, podemos identificar a representação política, de forma que não coincide com o princípio democrático, considerando que a representação medieval não se relaciona com a representação política que tem-se atualmente. Neste sentido, ver URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento...* Op. Cit. p. 91.

⁶⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 293.

⁶⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 293.

povo estiver em consonância com o conteúdo justo destes atos é que se pode falar em representação material⁶⁸.

Outro ponto de elevada importância é ressaltar que a representação política se dá num prisma de escolha de representantes e o controle do povo sobre estes representantes. Isto não quer dizer que haja necessária representatividade, uma vez que esta se traduz na “correspondência efetiva entre a composição de um colégio (órgão) representativo e os indivíduos os grupos dos quais ele é expressão”⁶⁹. Isso é fundamental porque um órgão de representação poderá não ser um órgão com representatividade.

Quando se insere o âmbito político numa decisão de julgamento para conseqüente remoção do cargo, como ocorre no *impeachment*, há necessariamente uma manifestação popular de vontade, seja ela pró ou contra o processo. Isto importa dizer que pode ser que haja, e a nosso sentir há de fato, certa pressão popular nos representantes. Este fato, contudo, não é ilegal, muito menos errado, e se trata de uma escolha na hora de atribuir a uma camada de representantes do povo tal decisão.

Não podemos nos olvidar por menos do princípio da igualdade, o qual corresponde juridicamente à “igualdade na aplicação do Direito”⁷⁰.

3. Do Impedimento Constitucional

Nesta oportunidade se examinará com maior rigor e detalhe o aspecto central e fulcral inerente ao *impeachment*, qual seja, o tema da responsabilidade política. É que se opera em decorrência desta o processo de responsabilização política do Presidente da República no Brasil, assim como de seus ministros e outras autoridades elencadas na lei especial, também sujeitos a este processo.

Como sumariamente abordado no conceito e na evolução histórica do instrumento analisado, consiste de um processo instaurado em face de um ocupante de cargo político específico do governo e tem por fundamento não necessariamente uma violação de alguma

⁶⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 294.

⁶⁹ *Ibidem*. p. 546.

⁷⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina. 2007. p. 426.

norma por lei ou constitucionalmente estabelecida, mas uma conduta questionável consoante se espera do agente político⁷¹.

O processo, portanto, tem o condão de afastar este representante⁷² de forma a sancioná-lo sob a alegação e análise de uma transgressão do ordenamento jurídico. Importa dizer, no entanto, que estamos distantes de uma sanção penal, pois a conotação política surgiu com enorme força e se faz presente até hoje.

Insta salientar, desde esta oportunidade, para além de mais adiante, que a concepção da responsabilidade política varia no direito comparado, razão pela qual se fará uma análise ampla, sempre se considerando a vertente do modelo brasileiro e estadunidense, nos quais se opera o processo em análise. Ao processo de *impeachment* cabe a responsabilidade política, apesar de sua natureza se assemelhar com caracteres penais.

Denominaremos “impedimento constitucional”, como é reconhecido no direito brasileiro, para referir ao processo de *impeachment*. Contudo, a rigor, impedimento se refere a qualquer situação que impeça o agente político de exercer suas funções. Portanto, é fundamental que saibamos esta distinção para evitar qualquer equívoco doutrinário. Uma viagem ao exterior ou se encontrar enfermo por uma doença, por exemplo, são causas passíveis de impedimento. Entretanto, utilizaremos a nomenclatura “impedimento constitucional” para nos referirmos ao *impeachment*, uma vez que equivale ao procedimento que se dá a remoção do chefe de Estado, de modo que se pretende um impedimento definitivo⁷³ através da responsabilização do agente político.

3.1 Da Responsabilidade Constitucional

Inserido no contexto de limitação do poder político se instaura a responsabilidade constitucional⁷⁴, que congloba a responsabilidade penal dos titulares ocupantes de cargos políticos e também a denominada responsabilidade política.

⁷¹ Afirma-se neste sentido considerando a faceta da responsabilidade política como autônoma. Essa modalidade será especificamente detalhada no seguir deste trabalho.

⁷² Nomeadamente o Presidente da República.

⁷³ Esta distinção de impedimento definitivo e temporário é muito bem elaborada no direito italiano, tal como será abordado no momento específico.

⁷⁴ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª edição. Coimbra: Almedina. 2003. p.544.

Em termos de definição do que seja cargo político devemos necessariamente recorrer a uma conceituação de que são “todos aqueles aos quais estão constitucionalmente confiadas funções políticas (sobretudo as de direcções políticas)”⁷⁵. Neste seguimento é de se observar que se engloba o Presidente da República, seus ministros e membros do governo, por exemplo⁷⁶.

Em verdade, a noção de responsabilização dos governantes comporta várias vertentes⁷⁷ e é a partir delas que começaremos a avaliar e distingui-las para ter a exata concepção que fundamentará a instauração do processo de *impeachment* bem como o seu julgamento.

Eis que da doutrina, principalmente estrangeira e de países que adotam o parlamentarismo ou semi-presidencialismo, nos deparamos com a responsabilidade jurídica, podendo estar ser caracterizada ainda como responsabilidade penal e civil⁷⁸, mas além desta vertente encontramos a responsabilidade política, que nos deteremos com maior profundidade, e ainda a responsabilidade financeira ou orçamental⁷⁹. Insta dizer que esta última se destina exclusivamente aos ocupantes de cargos do Poder Executivo⁸⁰.

Não obstante podermos identificar várias modalidades de responsabilidade para os governantes, a conceituação e a delimitação delas não é tarefa fácil, pelo que muitas das vezes há confusão entre as mesmas⁸¹. Deve-se frisar que todas são autônomas entre si⁸², sendo possível o mesmo fato ensejar mais de uma responsabilização.

É neste contexto que nos cabe distinguir a responsabilidade política da responsabilidade penal, além da financeira e orçamental. Ocorre que estas noções não são tão transparentes, ao ponto de quem na doutrina entenda por haver uma indiferenciação destas concepções de responsabilidade⁸³.

⁷⁵ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª edição revista e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora. 2014. p. 118.

⁷⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 118.

⁷⁷ Cfr. URBANO, Maria Benedita. Apontamentos Esparsos sobre a Responsabilidade dos Governantes, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, volume 2, Coimbra: Coimbra Editora. 2012. p. 598.

⁷⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 598.

⁷⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 598.

⁸⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 598.

⁸¹ Cfr. *Ibidem*. p. 599.

⁸² Cfr. GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Responsabilidad Política y Responsabilidad Penal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº52, año18, 1998. p. 98.

⁸³ Cfr. LAVAUX, Phillipe. “Aspects Historiques de la Responsabilité Politique”, in *La Responsabilité des Gouvernants*. Paris: PUF. 1999. p. 19. E ainda, ver BLANQUER, Jean-Michel. “Un Enjeu Central: La Responsabilité des Ministres. Ou “Comment Éviter les Pièges de L’illusoire VI République”, in *Revue du Droit Public*, nº1-2. 2002. p. 265.

3.1.1 Da Responsabilidade Política e Responsabilidade Penal

Nosso intuito é diferenciar a responsabilidade política da responsabilização penal, ainda que a primeira assuma concepções diferentes a depender de cada ordenamento jurídico. É que à luz do direito comparado, nos regimes parlamentaristas o Presidente da República, em si, é politicamente irresponsável, uma vez que não é este quem governa⁸⁴.

Esta divergência é fundamental destacar *a priori*, porque aqui se buscará fazer uma análise ampla, conglobando, portanto, tanto a responsabilidade política ministerial, de gabinete ou conselho de ministros, quanto a do Presidente da República. Destaque-se, contudo, que nosso foco se deterá posteriormente na responsabilização política “à brasileira”⁸⁵.

Reitere-se, por conseguinte, que politicamente responsável é aquele quem governa⁸⁶ e mesmo que o Presidente da República não governe e, portanto, não seria politicamente responsável, ele o será em casos de Alta Traição⁸⁷. São casos excepcionais, assim como o próprio instituto do impedimento constitucional, cuja previsão não é para ser a regra.

Ainda no que tange ao direito comparado, merece destaque os casos de Grécia e França, cuja previsão tradicionalmente era para “*Haute trahison*”, sendo reformada em 2007, e ainda “*l’attentat à la Constitution*”⁸⁸ no caso de Itália.

Por fim, neste aspecto introdutório de diferenciação através da análise do direito comparado, se fará a abordagem ampla para posteriormente avaliar, em especial no Brasil e Estados Unidos, como essa responsabilização política presidencial se opera. Contudo, é de justiça e honestidade intelectual anotar essa divergência conceitual para os ordenamentos jurídicos, assim como abordar brevemente suas características.

⁸⁴ Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 35.

⁸⁵ Queremos com esse termo destacar a diferença da responsabilidade política disciplinada no modelo brasileiro, uma vez que poucas características guarda com relação ao regime amplamente consagrado na Europa e de viés parlamentarista. Ocorre que houve uma importação de um instituto do Parlamentarismo para o regime Presidencialista e com algumas sofisticções tais que alguns podem pensar que este se desfigurou. Examinaremos o artigo 85 e 86 da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, com maiores detalhes e rigor a seguir.

⁸⁶ Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 36.

⁸⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 36. Veja-se a título de exemplo o artigo 90 da Constituição Italiana.

⁸⁸ Cfr. DELPÉRIÉ, Francis. “La Responsabilité du Chef de L’État”, in *Revue Française du Droit Constitutionnel*, n° 49, 2002. p.38.

3.1.1.1 Das Cosmvisões sobre a Responsabilidade Política

A ideia de responsabilidade política, portanto, está diretamente ligada à ideia central do constitucionalismo, qual seja, a limitação do poder político⁸⁹. É desta linha de pensamento que nascem o que no Brasil se denominam “crimes de responsabilidade”, que correspondem a infrações administrativas cuja própria Constituição Federal e a Lei especial⁹⁰ preveem os tipos legais para culminar na sanção da perda do cargo através do processo de *impeachment*.

A responsabilização política está intrinsecamente vinculada a ocupantes de cargos políticos e o próprio fundamento desta se firma na execução de uma conduta enquanto agente político.

Ocorre que em termos de responsabilidade política o mais comum é se fazer a correlação direta com a responsabilidade ministerial⁹¹ e do Presidente da República, uma vez que está diretamente conexas à margem de liberdade de decisão, que em outras palavras é o âmbito da discricionariedade administrativa ou ainda a liberdade de conformação⁹².

Devemos anotar alguns aspectos elementares ao discorrer sobre o tema, tais como perceber uma figura central que envolve qualquer relação em termos de responsabilidade política, qual seja o princípio da separação de poderes, que deve ser estritamente observado para se respeitar a escolha constitucional do Estado.

Além deste, é de se destacar a nomenclatura utilizada, uma vez que a responsabilidade política não se confunde com o governo coincidente com a maioria, a que se tem a moção de desconfiança ou mesmo a moção de confiança⁹³. E neste sentido, comporta uma diferenciação para a responsabilidade jurídica.

Outro ponto importante nesta seara é anotar que só há de se falar em responsabilidade quando da existência de um dever de agir⁹⁴. Importa para o *impeachment* a violação de uma conduta preexistente. E frise-se neste ponto que se está a tratar da

⁸⁹ Cfr. LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora. 2008. p. 24.

⁹⁰ Nomeadamente a Lei ° 1.079, de 10 de abril de 1950.

⁹¹ Cfr. LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 118.

⁹² Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II. Coimbra: Coimbra Editora. 2014. p. 118.

⁹³ Cfr. MIRANDA, Pontes de. *Questões Forenses*, Tomo 1, Rio de Janeiro: Editor Borsoi, 1957. p. 80.

⁹⁴ Cfr. CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. Op. Cit. p 26.

responsabilização política em regime presidencialista e que adota a responsabilidade política sancionatória.

Mas não se encerra somente na existência desse dever de agir, a saber, em especial conceitos como o dever, propriamente dito, o de competência, o de imputação e o de liberdade⁹⁵. É que há de se saber se um determinado cargo político deveria seguir ou adotar determinada conduta, se era exigível deste.

Encontramos na doutrina alienígena uma classificação da responsabilidade política, qualificando-a como difusa e institucional⁹⁶. A primeira corresponde às consequências políticas eleitorais, no juízo negativo que a população realiza e no resultado eleitoral que este comporta. Nesta modalidade não há nenhuma sanção imposta por alguém, mas sim uma generalidade⁹⁷.

É digno de nota que já há décadas esta qualificação foi feita na doutrina italiana⁹⁸, embora esta mesma concepção faça uma avaliação de que não se enquadra na responsabilidade política o conceito de sanção.

Já a responsabilidade política institucional se aproxima do objeto de estudo do presente escrito, correspondendo, pois, a um juízo de reprovação por parte de um órgão do Estado perante uma atuação de outro órgão no que tange ao exercício de suas funções⁹⁹. Ocorre que para este autor, em regimes presidencialistas como tanto o legislativo como o executivo emanam do eleitorado, só haveria a responsabilidade política difusa¹⁰⁰. Todavia, mesmo que se pense em moção de desconfiança nos regimes parlamentaristas para aplicabilidade da responsabilização política institucional, entendemos a mesma se aplicar ao regime presidencialista, pois, como se verá, por mais que possa haver um entendimento diferenciado acerca do instituto entre ordenamentos, a sua adequação se demonstra cristalina quando da formalidade acusatória e condenação aberta aplicável ao *impeachment*.

⁹⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 26

⁹⁶ Cfr. DÍEZ-PICASO, Luís María. Op. Cit. p. 70-71.

⁹⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 70.

⁹⁸ A esse respeito ver RESCIGNO, Giuseppe Ugo. Op. Cit. p. 65 e ss.

⁹⁹ Cfr. DÍEZ-PICASO, Luís María. Op. Cit. p. 71.

¹⁰⁰ Cfr. DÍEZ-PICASO, Luís María. Op. Cit. p. 72.

Ademais, colhemos dos ensinamentos de Rescigno que a responsabilidade política institucional é exclusivamente dependente de uma vida pública, mas que o inverso não necessariamente se traduz¹⁰¹.

Assumindo esta concepção de várias formas de responsabilidade política, já há mais de duas décadas foi disciplinado na Itália que essas várias formas não são geralmente regidas por normas legais e sim derivam do contrato ou convenção constitucional¹⁰².

Há quem fundamente a responsabilidade política na divisão entre representação e fiscalização, como espécies de um gênero. Neste sentido anota Jorge Miranda, no que diz ser a primeira vinculada a democracia representativa e fundada no âmbito eleitoral, em mandatos a titulares eleitos¹⁰³ e a segunda estaria correlacionada aos mecanismos governamentais pelos quais o governo está sujeito ao Parlamento¹⁰⁴. Ora, daí denotamos uma variação de nomenclatura para o mesmo fenômeno já há muito proposto por Rescigno.

Com efeito, encontramos diversas concepções sobre o que seja a responsabilidade política, mas de fator comum podemos identificar a visão de que é baseada numa relação de responsabilidade e poder¹⁰⁵.

É pacífico que o conceito não adota uma única definição, pelo que tenhamos em consideração tão somente algumas características fundamentais da responsabilidade política para podermos avaliar o instituto do *impeachment* como seu limite no contexto brasileiro.

Coadunamos, neste sentido, com a monografia de Lomba, tendo na responsabilidade política diversos mecanismos que podem se operar. É que tanto pode haver o caráter sancionador, como também a mesma pode servir para valorar atuações políticas em decisões ou ações que o governante adote¹⁰⁶. Do mesmo modo, pode vir a assumir dimensões positiva e negativa, através de mecanismos que atuam *a priori* ou *a posteriori*¹⁰⁷.

¹⁰¹ Cfr. RESCIGNO, Ugo Giuseppe. *La Responsabilità Política*. Milão: A. Giuffrè Editore. 1967. p. 66-67.

¹⁰² Cfr. MODONA, Guido Neppi. Il Difficile Confine Tra Responsabilità Politica Individuale e Responsabilità Penale, in *Questione Giustizia*, nº 1, 1994, p. 6.

¹⁰³ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. III, Tomo VI. 4ª Edição Revista e Atualizada. Coimbra: Coimbra Editora. 2013. p.118.

¹⁰⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 118.

¹⁰⁵ Cfr. TROPER, Michel. “Responsabilité Politique et fonction gouvernementale”, in *La Responsabilité des Gouvernants*, Descartes & Cie. 1999. p. 35.

¹⁰⁶ Cfr. LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 106.

¹⁰⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 106.

De fato, a visão de que a responsabilidade deve ser estudada como um processo¹⁰⁸ nos parece ser a mais acertada. É que desta forma nos é permitida uma análise mais profunda toda a rede de relações e obrigações que os sujeitos políticos se inserem¹⁰⁹.

De toda sorte, apesar de não termos um conceito único da responsabilidade política, e desta variar de ordenamento para ordenamento, cumpre mencionar a não tipicidade¹¹⁰ desta para a doutrina europeia, especialmente na França, na Itália e em Portugal.

3.1.1.2 Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica

Um dos pontos mais fundamentais de toda análise do *impeachment* e da responsabilidade política dos governantes é a análise da natureza da responsabilidade política. Com isso pretendemos dizer que a responsabilidade política difere das demais modalidades de responsabilização constitucional.

É que se tem na responsabilidade civil um dogma do ato ilícito, do dano e do nexo de causalidade. É uma responsabilidade estritamente jurídica na medida em que todos esses requisitos jurídicos devem necessariamente estar demonstrados.

É mister qualificar a responsabilidade civil de modo que tenhamos a noção exata de que esta corresponde à uma violação de uma obrigação, configurando, portanto, um dever jurídico sucessivo de reparação¹¹¹.

E ainda, se distancia do direito privado na medida em que emana do Parlamento e dispensa reparação pecuniária, de modo que se desprende da relação de um fato gerador e uma sanção automática que rege o direito privado¹¹².

Da mesma sorte se opera na responsabilização penal, uma vez que devem ser atendidos os requisitos de um fato antijurídico, cometido por um agente culpável¹¹³. Eis

¹⁰⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 106.

¹⁰⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 106.

¹¹⁰ Cfr. Díez-PICAZO, Luís María. Op. Cit. p. 79.

¹¹¹ Cfr. FILHO, Sérgio Cavalieri. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10ª Edição. São Paulo: Atlas. 2012. p. 2.

¹¹² Cfr. BEAUD, Olivier. “La Responsabilité Politique Face à la Concurrence D’Autres Formes de Responsabilité des Gouvernants”, in *Pouvoirs – La Responsabilité des Gouvernants*, nº 92. 2000. p. 21.

¹¹³ Cfr. DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal – Parte Geral*. Tomo I. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora. 2012. p. 237; Ver ainda BELEZA, Teresa Pizarro. *Direito Penal*. 2º volume. Reimpressão de 2010. Lisboa: AAFDL. 1984. p. 15.

aqui a acepção da teoria do crime, visando uma definição jurídica para “crime”. E desta, facilmente denota-se as divergências para demais espécies de responsabilidade.

Já no que tange à responsabilização política, a doutrina europeia¹¹⁴ é uníssona ao dizer que “a estrutura conceptual da responsabilidade política é mais aberta e indefinida do que os outros esquemas de responsabilidade”¹¹⁵. Ou então, que apenas os procedimentos para regulamentá-la são típicos enquanto sua valoração não o é¹¹⁶.

Verifica-se que esta mesma percepção adota uma distinção clara e cristalina quanto à diferenciação de responsabilidade jurídica e responsabilidade política. É que numa visão europeísta, e aqui chamamos a atenção para a análise francesa, italiana e portuguesa do tema, majoritariamente parlamentarista, regime, por sinal, que nasceu a responsabilização política, para responsabilizar o governante politicamente basta simplesmente uma vontade coletiva, de forma a serem suficientes meras intenções ou fatos alheios¹¹⁷, sendo marcada pela falta parcial ou total de elementos jurídicos que a disciplinem¹¹⁸.

Contudo, há de se dizer que, para efeitos da concepção brasileira, a responsabilidade política do Presidente da República, assim como seus ministros e os juízes do Supremo Tribunal Federal, é entendida como uma responsabilidade jurídico-política, uma vez que as condutas motivadoras do processo de *impeachment* estão tipificadas, sendo o juízo de carga política.

Desta forma, se buscará demonstrar que o nosso entendimento tende a divergir dessa concepção clássica, na medida em que tão formalmente deve ser estabelecido o critério processual, e nos termos das cosmovisões já explicitadas além da estadunidense, deixar de forma mais ampla a valoração das condutas a um juízo exclusivamente político.

É que o juízo brasileiro, em sede de responsabilidade política, é político, o que por si só já acarreta uma análise material distante da exigência do julgamento estritamente jurídico, pelo que a valoração política é a principal motivadora, senão a única, do voto dos parlamentares. Este tópico será mais detalhado adiante, em momento específico.

¹¹⁴ Aqui entendida sob análise da Francesa, Italiana e Portuguesa.

¹¹⁵ LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 107.

¹¹⁶ Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luís María. Op. Cit. p. 79.

¹¹⁷ Cfr. URBANO, Maria Benedita. “Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica: Baralhar para Governar”, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa, n° 27, 2003. p. 40.

¹¹⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 42.

Podemos afirmar, no entanto, que a responsabilidade política no Brasil não é jurídica *stricto sensu*, e com isso dizer que há uma mera formalidade jurídica, que, contudo, não é suficiente para caracterizá-la como tal, a nosso sentir.

Ocorre então que a melhor concepção do tema seria afirmar que a responsabilidade política é jurídica *latu sensu*. E desta forma, tende a se aproximar da conotação originária e presente em alguns países da Europa, como demonstrado.

3.1.1.3 Da Relação de Responsabilidade Política com Sanção

Em outras palavras, a responsabilidade política se encarrega de sancionar os governantes que governem mal¹¹⁹, ou ainda, “é uma responsabilidade geral pela função de governo e uma responsabilidade dos governantes”¹²⁰. Essa é, em resumo, a concepção que se tem em alguns ordenamentos de países europeus.

Note-se também que o modelo sancionatório de responsabilização política é diametralmente antagônico ao modelo de responsabilização jurídica, em termos jurídico-penais, especialmente, com centro na culpa do agente e com rigor procedimental¹²¹.

É de suma importância perceber que a ideia de sanção está enraizada, ou seja, de forma indissociada do poder político quando se está a tratar de responsabilidade neste âmbito¹²². Afirmamos isto, pois o foco se faz na responsabilização política brasileira que decorre diretamente da Constituição, além de lei especial, e estabelece as respectivas sanções para tanto.

Todavia, em torno do conceito de responsabilidade política e o respectivo vínculo com a ideia de sanção encontramos diversas interpretações e correntes, de modo que este tema está longe de ser pacífico. A título de ilustração temos que Olivier Beaud dispensa o conceito de sanção¹²³ ao tratar do assunto, enquanto Philippe Ségur reconhece a necessidade elementar da sanção¹²⁴. Já autores que se perfilam ao pensamento de Rescigno

¹¹⁹ CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. Op cit. p. 25.

¹²⁰ LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 25.

¹²¹ Cfr. NERI, Christiane Soares Carneiro. *Ensaio sobre Responsabilidade Jurídico-Política*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2013. p. 35-36.

¹²² Cfr. COICAUD, Jean-Marc. *Legitimacy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002. p. 35

¹²³ Cfr. BEAUD, Olivier. *Le Sang Contaminé*. Paris: Presses Universitaires de France. 1999. p.5 e ss.

¹²⁴ Cfr. SÉGUR, Philippe. “Qu’es-ce Que La Responsabilité Politique?”, in *Revue Du Droit Public et la Science Politique en France et a l’Étranger*, número 6, 1999. p. 1617 e ss.

jamais conceberiam qualquer sanção, pois nesta linha ideológica há um manifesto afastamento da sanção jurídica, uma vez que a sanção importa uma consequência jurídica desfavorável imposta pelo Direito a um sujeito por um fato a ele imputável¹²⁵.

O conceito de sanção ganha destaque neste momento de análise, pois podemos pensar em sanções positivas e negativas¹²⁶, ou ainda encontrar corrente doutrinária que o alargue de tal sorte que a sanção política estaria no mesmo nível das obrigações do sujeito responsável¹²⁷.

Das lições de Ségur, temos que a concepção de responsabilidade acarreta sanção e esta pode se traduzir de três formas distintas: reparação, de pena ou de revogação¹²⁸. A reparação está no âmbito administrativo ou civil, já que consiste em uma determinada pessoa reparar outrem por danos que cometeu¹²⁹. A pena se aplica na esfera penal por alguém que praticou uma infração contrária à ordem pública¹³⁰. Já a revogação é aplicada no âmbito da responsabilidade política, uma vez que este termo não se relaciona com um caráter punitivo nem a uma medida disciplinar, traduz, portanto, a perda de poder¹³¹.

Esta responsabilidade sancionatória é o modelo adotado pela República Federativa do Brasil, com previsão constitucional nos artigos 85 e 86 da Constituição desse País. A consequência é a perda do cargo. Por isso dizer-se que a responsabilidade política sancionatória é “uma das modalidades de responsabilidade política, aquela que reveste de maior dramatismo e consequências”¹³².

Esclareça-se, desde logo, o entendimento que há décadas, e ainda vigente, é no sentido de o processo de *impeachment* ser de natureza predominantemente política e ter como objetivo “não a aplicação de uma pena criminal, mas a perda do mandato”¹³³.

¹²⁵ Cfr. RESCIGNO, Giuseppe Ugo. *La Responsabilità Politica*. Milano: A. Giuffrè Editore. 1967. p. 36.

¹²⁶ Cfr. SÉGUR, Philippe. Op. Cit. “Qu’es-ce...”. Op. Cit. p. 1616 e ss.

¹²⁷ Cfr. LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 130. Ver também GISBERT, Rafael. “*La Responsabilidad Política del Gobierno*”. Madri: Editorial Colex. 2001. p. 62.

¹²⁸ Cfr. SÉGUR, Philippe. *La Responsabilité Politique*. Paris: Presser Universitaires de France. 1998. p. 11.

¹²⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 11.

¹³⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 11.

¹³¹ Cfr. *Ibidem*. p. 12.

¹³² LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 130.

¹³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Impeachment: Jurisprudência*. Brasília: STF. 1996. p. 131.

3.1.1.4 Da Responsabilização Penal

Quando estamos a estudar a distinção entre responsabilidade política, mesmo que seja no regime presidencialista ou num regime parlamentar, o fundamento da responsabilidade política em ambos diverge do fundamento da responsabilidade penal, pois enquanto este versa sobre os valores essenciais da liberdade e pela organização da sociedade de forma democrática, aquele se realiza pela vontade dos representados e na “vinculação institucional dos titulares de órgãos políticos perante os órgãos de poder, podendo-se falar de uma natureza relacional”¹³⁴.

Em sua gênese, ambas as responsabilidades ora em análise estiveram correlatas no caso inglês e, em especial, no *impeachment*. É que em decorrência de um processo criminal que passou a se admitir a responsabilização política, como oportunamente já tratado. Ainda hoje, há doutrina que busca um “tipo unificador”¹³⁵ de responsabilidade, que vá além dessa dicotomia. É o caso da corrente de Maurice Hariou e Benjamin Constant¹³⁶. Por outro lado, na posição de assumir uma separação é a corrente de Olivier Beaud, a qual esta obra ilustra¹³⁷. Essas posições se destacam, especialmente, por uma base comum, mesmo que a conclusões diversas, já que se fundamentam na natureza do instituto, no procedimento de aplicação e no tipo de sanção¹³⁸.

Além da distinção quanto ao fundamento, correspondendo a violação de bens jurídicos ao âmbito criminal e de *ultima ratio*, a responsabilidade política se volta para uma repreensão pública quanto a condutas de agentes políticos¹³⁹. Soma-se a isto, que a responsabilização penal se opera necessariamente perante a um tribunal judicial, ao passo que a responsabilização política se centra exclusivamente no âmbito político¹⁴⁰.

Outro fator central é quanto à sanção, já que na responsabilização penal a liberdade está envolvida podendo ocorrer a perda do cargo, mas sendo esta um mero efeito da condenação¹⁴¹, enquanto a perda do cargo político é a sanção política.

¹³⁴ PALMA, Maria Fernanda. “Responsabilidade Penal e Responsabilidade Política”, in *Revista de Anatomia do Crime*, nº1, 2015. p. 11.

¹³⁵ LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 54.

¹³⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 54.

¹³⁷ Cfr. BEAUD, Olivier. *Le Sang Contaminé*. Op. cit. p. 105 e ss.

¹³⁸ Cfr. LOMBA, Pedro. Op. Cit. p. 55.

¹³⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 56.

¹⁴⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 56.

¹⁴¹ Cfr. MIRANDA, Jorge. “Imunidades Constitucionais e Crimes de Responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, Vol. XV. Tomo 2. 2001. p. 30 e ss.

Pode-se afirmar, portanto, que a responsabilidade penal tem por pressuposto elementar o comportamento criminoso dos governantes¹⁴², ao passo que a responsabilidade política “incide sobre o desvalor jurídico e político-constitucional dos actos dos titulares do poder político”¹⁴³.

Ainda quanto à diferenciação das responsabilidades a nível penal e político, do direito comparado, surgem alguns modos de analisar com maior rigor as sanções derivadas das violações cometidas pelos titulares dos cargos políticos¹⁴⁴. É nesta linha que destacaremos, especialmente, os três modelos que se seguem. A Constituição do Estado pode prever de maneira direta tanto as infrações suscetíveis de responsabilização política quanto as de responsabilidade penal¹⁴⁵. De outro lado, é possível perceber da mesma doutrina casos em que a Constituição fará uma remissão à lei especial¹⁴⁶, podendo prever os crimes de responsabilidade política. Destaque-se nesta oportunidade que é esta a previsão e o modo de tratamento da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. É possível ainda fazer análise de crime de responsabilidade próprios ou impróprios¹⁴⁷. Evidencia-se outra classificação análoga no sentido de conferir diferenciação aos crimes de responsabilidade, qualificando-os como “crime de responsabilidade *stricto sensu*” e “crime de responsabilidade *lato sensu*”¹⁴⁸.

Entretanto, ainda pode haver uma terceira e última modalidade de previsão no ordenamento jurídico, qual seja a previsão constitucional que não estipula especificamente infrações e sanções, restando tão somente a aplicação comum do Direito Penal¹⁴⁹.

Ademais, no que tange à separação das responsabilidades política e penal afirmamos que é possível distingui-las e que são independentes entre si, pelo menos no plano teórico, uma vez que na prática é irreal¹⁵⁰.

¹⁴² Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. Cit. p.544.

¹⁴³ *Ibidem*. p. 544.

¹⁴⁴ Cfr. PALMA, Maria Fernanda. Op. Cit. p. 10.

¹⁴⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 10. A autora destaca nesta hipótese os casos da Constituição Francesa, nomeadamente no artigo 68, da Constituição Italiana, em especial no artigo 90 e da Constituição Portuguesa no artigo 130.

¹⁴⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 10. Nesta hipótese o destaque é para a Constituição Portuguesa, nomeadamente no artigo 117 da mesma.

¹⁴⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 10. Ver ainda FILHO, Fernando da Costa Tourinho. *Código de Processo Penal Comentado*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva. 1997. p.152-153.

¹⁴⁸ Cfr. BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 1244. Este autor considera crimes de responsabilidade *stricto sensu* os emanados diretamente da Constituição com a destinação para a responsabilidade do Presidente da República, assim como os decorrentes da lei federal especial e que somente acarretam a perda da função pública. Correspondem aos crimes de responsabilidade *lato sensu* delitos que ensejam penas privativas de liberdade, tipificados no Código Penal.

¹⁴⁹ Cfr. PALMA, Maria Fernanda. Op. Cit. p. 10.

Em resumo, e sem a pretensão de esgotar o tema relativo ao conceito, a responsabilidade é política, portanto, porque o objeto da mesma está no plano político, suas sanções são determinadas considerando a valoração política, porque implica necessariamente em perda ou abalo na relação de confiança entre o titular do controle do poder político e os submetidos a este¹⁵¹.

É certo que há algumas variações entre os ordenamentos jurídicos, pelo que há autores que sustentam um intercâmbio entre essas responsabilidades, de modo que a responsabilização penal seria uma alternativa ao mecanismo da responsabilidade política¹⁵².

A responsabilidade penal é mais geral e se aplica aos crimes, ou melhor, fatos típicos, antijurídicos e cometidas por um agente culpável¹⁵³ e que possam ser cometidas por qualquer pessoa, independentemente de sua função ou cargo político.

A estrita legalidade, a competência exclusiva da jurisdição ordinária são outros elementos que nos ajudam a diferenciar ambos os âmbitos de responsabilização, uma vez que em geral as formas de responsabilidade política são genéricas e não disciplinadas em lei ordinária, além do fato de nem todos os esquemas de responsabilidade política envolverem sanção¹⁵⁴.

Considerando os fatores analisados, nesta matéria se tem a afirmativa de que as responsabilidades penal e política não se confundem nem se excluem¹⁵⁵, e daí se ter maior clareza de que estamos a tratar de âmbitos diferentes de aplicação de responsabilidade.

3.1.2 Dos Critérios de Definição da Responsabilidade Política

Ab initio, cumpre dizer que há certa divergência doutrinária quanto ao escopo da responsabilidade política. Dito de outra forma, percebemos na doutrina italiana uma certa diferença no tratamento em relação ao tratamento francês, por exemplo. Ocorre que a

¹⁵⁰ Cfr. GARCÍA MORILLO, Joaquín. Op. Cit. p. 99.

¹⁵¹ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. “*Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II. Op. Cit. p. 119.

¹⁵² Ver VEDEL, Georges; DUHAMEL, Olivier. *Le monde*. 25 de novembro de 1992.

¹⁵³ Adota-se para tanto “a teoria do crime” consagrada entre os autores de Direito Penal. Cfr. DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal – Parte Geral*. Tomo I. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora. 2012. p. 237; Ver ainda BELEZA, Teresa Pizarro. *Direito Penal*. 2º volume. Reimpressão de 2010. Lisboa: AAFDL. 1984. p. 15.

¹⁵⁴ Cfr. MODONA, Guido Neppi. Op. Cit. p 5-6.

¹⁵⁵ Cfr. DÍEZ-PICAZO, Luís María. op. Cit. p. 80.

doutrina francesa, conduzida por Philippe Segur, a reduz a uma responsabilidade governamental, por onde essa responsabilização teve seu início e ainda persiste¹⁵⁶, enquanto em Itália há uma promoção da responsabilização política individual¹⁵⁷.

Nesta oportunidade se está a tratar de uma responsabilidade política, de uma tradição francesa, diferente da que examinaremos para o *impeachment*, mas com elementos tão interessantes que poderemos avaliar no momento de análise do tratamento brasileiro.

Apesar de toda a densificação doutrinária feita pela doutrina europeia, estadunidense e brasileira, pode-se identificar um certo alargamento na extensão dessa concepção de responsabilidade, principalmente no que toca os sujeitos ativos e passivos da relação¹⁵⁸.

Doutrinariamente encontramos posicionamento para o delineamento do fenômeno desta modalidade de responsabilidade e adotaremos para tanto os ensinamentos de Philippe Ségur, segundo o qual estabelece como critério elemento de natureza formal, orgânico e material¹⁵⁹. O critério orgânico versa sobre o sentido estrito da responsabilidade, de modo que a atribuição é de quem exerce atividade de governo, logo os parlamentares se encontram excluídos desta categoria. Com relação à natureza material entende o autor ser uma responsabilidade de assento constitucional e que complementa a natureza orgânica, na medida em que é a responsabilidade dos atores constitucionais. Por fim, o critério formal veicula o procedimento a ser seguido.

Além disso, é elementar que se frise as consequências desse imperativo para um regime representativo, correspondendo especialmente a prescindibilidade de culpa política, a necessidade de ser uma responsabilidade direta e a impossibilidade de ser averiguado após o término da função¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Cfr. URBANO, Maria Benedita. *Representação Política e Parlamento: Um Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Almedina. 2009. p. 181. Ver também SÉGUR, Philippe. “*Qu’este-ce*”, op. Cit. p. 1016.

¹⁵⁷ Cfr. MODONA, Guido Neppi. “Il difficile confine tra responsabilità politica individuale e responsabilità penale”, in *Questione Giustizia*, nº 1, 1994, p. 12. Também este fenômeno ocorre de forma similar no Brasil, o que não significa dizer que se está diante de uma responsabilidade penal, apesar de uma semelhança.

¹⁵⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 182.

¹⁵⁹ Cfr. SÉGUR, Philippe. *La Responsabilité Politique*. Presses Universitaires de France – Paris: PUF. 1998. p.4-12.

¹⁶⁰ Cfr. SEGUR, Philippe. “*Qu’es-ce Que La Responsabilité Politique?*”, in *Revue Du Droit Public et la Science Politique en France e A L’ÉTranger*, número 6, 1999. p. 1610-1611.

Ocorre que a inabilidade política, culpa ou falta são prescindíveis na medida em que a responsabilidade política pode ser motivada como se não fosse¹⁶¹. Em outras palavras, a motivação é supérflua e seu conteúdo indiferente¹⁶². A aceitação é de domínio político, seja da responsabilidade ou da culpabilidade do representante¹⁶³.

A responsabilidade não pode ser indireta, pois não se está a tratar de uma responsabilidade pessoal, pelo princípio da solidariedade, razão pela qual engloba todo o governo. Por isto, o governo na sua totalidade pode ser responsabilizado pela escolha de cada um dos seus membros¹⁶⁴. Esta visão do conceito se aplica apenas a regimes parlamentaristas, recaindo de maneira individual em regimes presidencialistas.

Quanto à possibilidade de se promover este processo após o exercício das funções encontra-se divergência doutrinária, havendo quem entenda possível e quem repudie esta hipótese. Os defensores da possibilidade admitem como ação paliativa¹⁶⁵, enquanto há quem a conteste para apenas aplicar em tempo real, pelo que a fundamentam na própria definição e nos efeitos que se almeja, o que conduziria a um abuso dos fundamentos teóricos, uma vez que esta responsabilidade recai sobre a relação do governante com os governados¹⁶⁶.

Observadas as características centrais do direito francês, italiano e português, passemos a analisar os critérios para a responsabilização política no Brasil. De modo antagônico ao tão simples fato de uma discordância política, no regime constitucional brasileiro o Presidente da República é responsável politicamente nos termos do artigo 85 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, de modo que o vincula juridicamente. Este é o artigo que prevê as condutas passíveis de responsabilização e, desde logo, já percebemos uma aparente diferença para a responsabilidade política na Europa: a necessidade de violação de uma conduta legalmente prevista.

¹⁶¹ Cfr. *Ibidem*. p. 1608.

¹⁶² Cfr. *Ibidem*. p. 1608.

¹⁶³ Cfr. *Ibidem*. p. 1608.

¹⁶⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 1609.

¹⁶⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 1610.

¹⁶⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 1610; Cfr. BEAUD, Olivier. *Le sang contaminé*. Paris: PUF. 1999. p. 160 e ss.

3.1.2.1 Da Especificidade da Responsabilidade Política

Como já se buscou demonstrar, a responsabilidade política não é idêntica às outras modalidades de responsabilidade, seja civil ou penal. Por este ângulo, podemos afirmar que ela possui uma finalidade particular¹⁶⁷.

Atende a uma finalidade particular porque o regime constitucional concebe um duplo mandamento¹⁶⁸, consistindo na garantia e manutenção do princípio fundamental da separação de poderes, além de conjugar com a preservação do governo constituído¹⁶⁹. Não obstante o pensamento do autor ser aplicável ao modelo francês, se aplica ao Brasil, já que a principiolgia que a norteia é da mesma concepção.

O privilégio ao princípio da separação de poderes, como abordado sumariamente, tem de ser sempre a base fundante dos mecanismos constitucionais, dado que um governante, mesmo que eleito, não pode atuar de forma completamente arbitrária, sem qualquer prestação de deveres à sociedade que o elegeu. E nesta perspectiva, podemos apontar também o princípio democrático. Ademais, outra perspectiva dessa finalidade compreende a preservação do governo constituído com o fito de preservar o interesse superior da nação, o funcionamento dos órgãos de Poder¹⁷⁰. Ainda nesta corrente doutrinária, cabe dizer que a responsabilidade política possui uma natureza ambígua¹⁷¹. É que o regime constitucional aplica este conceito no âmbito da política com considerações tangíveis ao direito penal¹⁷².

Com efeito, a separação destes níveis de responsabilidade não é tarefa simples e fácil, pelo que às vezes pode acarretar certa confusão. A ideia neste quesito retoma o que pretendemos ilustrar quando da diferenciação da responsabilidade política e responsabilidade penal, uma vez que há distinção quanto ao procedimento e o tipo de sanção aplicável¹⁷³.

¹⁶⁷ Cfr. SÉGUR, Philippe. *La Responsabilité Politique*. Paris: Presses Universitaires de France. 1998. p. 14.

¹⁶⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 14.

¹⁶⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 14.

¹⁷⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 15.

¹⁷¹ Cfr. *Ibidem*. p. 15.

¹⁷² Cfr. *Ibidem*. p. 15.

¹⁷³ Cfr. *Ibidem*. p. 15.

3.1.3 Na Forma Unitária de Estado

Ao contrário do que se sucede com os Estados fundados no federalismo, outra forma de Estado é fundamentada na indivisibilidade, característica central do que no direito comparado se denomina Estado Unitário. Em outras palavras, e recorrendo à Teoria do Estado, temos como categorias o território, soberania, finalidade e povo¹⁷⁴. É bem verdade que há críticas quanto à categoria “povo”, uma vez que carece de definição jurídica além de poder ser relacionado à nação, que por sua vez, pode se originar de uma via democrática ou cultural¹⁷⁵. Todavia, não é esse nosso propósito neste momento.

Temos, portanto, dos elementos supracitados que integram o Estado um território soberano e, no caso do Unitário, a indivisibilidade deste. Além disso, Gomes Canotilho sustenta que o Estado Unitário “tem um suporte único para a estatalidade (ou estadualidade)”¹⁷⁶. E com isso pretende dizer que a unidade do Estado compreende órgãos de soberania únicos para a totalidade do território, assim como uma única Constituição¹⁷⁷. Ou numa explicação mais simplista, quando houver unidade de Poder sobre pessoas e bens num determinado território estar-se-á perante um Estado Unitário¹⁷⁸. Estamos diante, portanto, de um Estado centralizado, de modo que as regiões não possuem espaço político no que concerne à autonomia regional¹⁷⁹.

Tem-se por fundamento de um Estado unitário, então, um centro de decisão política com um complexo único de instituições de governo¹⁸⁰. E podemos acrescentar ainda o caráter uno quanto ao Poder, com limites territoriais definidos¹⁸¹. Isso importa dizer que as entidades políticas não adotam diferenças entre si, em virtude da centralização política e de Poder. Ocorre, em verdade, um fenômeno de autonomia de autarquias. Isso, contudo, não descaracteriza a unicidade do Estado. Pelo contrário, o Estado unitário é

¹⁷⁴ Cfr. DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria do Estado*. 26ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2007. p. 74 e ss.

¹⁷⁵ VIEIRA, José Ribas. *Refundar o Estado: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. Disponível em: <http://www.direito.ufg.br/up/12/o/24243799-UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano.pdf?1352146239>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

¹⁷⁶ CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. Cit. p. 359.

¹⁷⁷ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora. 1991.p.90.

¹⁷⁸ Cfr. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. Op. Cit. p. 98.

¹⁷⁹ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. Op. Cit. p. 359-360.

¹⁸⁰ Cfr. FERRANDO BADÍA, Juan. *El Estado Unitario, El Federal y el Estado Autonomico*. Madri: Editorial Tecnos. 1986. p. 47.

¹⁸¹ Cfr. PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Dixième édition Paris: Précis Dalloz. 1987.p. 255 e 256.

plenamente compatível com a descentralização na medida em confere certa independência às localidades, sem, todavia, conferir autonomia integral¹⁸².

É importante destacarmos essa distinção para o Estado Federal, uma vez que suas implicações práticas, no que tangem ao *impeachment* e aos mecanismos semelhantes, se denotam de modo mais evidente.

Ocorre que, como já delineado, na forma federal de Estado cabe o processo aqui estudado nos mais diversos entes da federação, o que não ocorrerá de modo similar na prática de Estado Unitário, pela própria essência da Constituição deste.

Alguns conceitos para análise das formas de Estado são fundamentais, entre eles estão os de autonomia, autarquia e estado-membro. Ora, faremos uma breve conceituação com o fito de deixar a diferenciação de um Estado unitário para um Estado federal cristalina.

Ocorre que um Estado unitário pode ainda ser caracterizado por simples ou complexo, sendo o primeiro tipo concernente à forma centralizada, no que tange à esfera administrativa, enquanto o segundo tipo corresponde ao Estado descentralizado de mesmo viés¹⁸³.

É nesse contexto que delinear o conceito de autarquia se torna fundamental. Senão vejamos, esta ideia comporta várias acepções, dentre elas política e econômica, o que não é o objeto desta análise¹⁸⁴.

Em verdade, o caráter jurídico desta noção se vincula diretamente à descentralização administrativa, e neste ponto vale aduzir à diferença conceitual entre descentralização e desconcentração administrativa. A primeira concebe a existência de duas pessoas de direito, enquanto a segunda só há a existência de uma¹⁸⁵.

A característica central no que concerne à autarquia, expõem os estudiosos da matéria, consiste na natureza dos poderes exercidos por elas¹⁸⁶. Em outra análise, verificamos que a autarquia pode ser definida como a capacidade de um ente se autoadministrar por si mesmo, atendendo para a execução de suas finalidades atividade

¹⁸² Cfr. *Ibidem*. p. 261.

¹⁸³ Cfr. FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. p. 51 e ss.

¹⁸⁴ À esse respeito, ver VIRGA, Pietro. *La Regione*. Milano: A. Giuffrè. 1949. p. 6 e ss.

¹⁸⁵ Cfr. GARRIDO FALLA, Fernando. *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional*. Madrid: C. Bermejo. 1950. p. 13 e ss.

¹⁸⁶ Cfr. FERRANDO BADÍA, Juan. Op. Cit. p. 58; VIRGA, Pietro. *La Regione*. Milano: A. Giuffrè. 1949. p. 9-10.

administrativa de mesma natureza e objetivos que os exercidos pela Administração Pública do Estado¹⁸⁷.

Em resumo, temos no conceito de autarquia uma categoria cuja natureza jurídica se fundamenta em pessoa coletiva de direito público, com uma determinada base territorial, a fim de garantir e implementar os interesses dos cidadãos locais¹⁸⁸, mediante atuação indireta da Administração Pública no que concerne à descentralização administrativa.

Para além, devemos pensar na variável “autonomia”, eis que esta noção está intrinsecamente conexas com outra concepção, qual seja a de soberania. É que a primeira se derivou do conceito da segunda no decorrer dos tempos. Temos, portanto, no direito internacional que a soberania está para a esfera do Estado no seu plano exterior, no plano internacional, enquanto autonomia é referida no plano interno do Estado. Todavia, nem sempre foi assim.

Soberania é uma terminologia que variou seu conteúdo de acordo com tempo e espaço. Neste sentido, cumpre-nos dizer que a referência acima é a consagrada no direito internacional público atualmente, portanto devemos ter sempre em pensamento que este conceito é “eminente histórico”¹⁸⁹. Portanto, por soberania podemos entender o elemento constitutivo do Estado para que este se insira subordinado à ordem jurídica internacional sem que, entre o próprio e o Direito Internacional, exista qualquer outra entidade ou coletividade¹⁹⁰. Esta noção representa o que se denomina conceito relativo de soberania, atualmente, e é o difundido na prática e doutrina internacionais. De certo que a terminologia é intencional de modo a se contrapor ao sentido absoluto, que corresponde à uma “ordem jurídica estatal suprema”¹⁹¹ que não se submete a nenhum outro Estado ou pessoa de direito internacional.

Autonomia, por sua vez, é o termo utilizado para tratar do direito interno. No federalismo ganha maior importância graças a evolução da teoria e dessa prática. Contudo, no Estado Unitário também possui relevância e, por isso, analisamo-la neste momento.

¹⁸⁷ Cfr. ZANOBINI, Guido. *La Amministrazione Locale*. Pádua: CEDAM. 1936. p. 131.

¹⁸⁸ Cfr. OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5ª Edição. Coimbra: Almedina. 2016. p. 82.

¹⁸⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público – Volume 1*. 13ª edição. Rio de Janeiro: Renovar. 2001. p. 349.

¹⁹⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 349.

¹⁹¹ HALAJCZUK, Bohdan T.; MOYA DOMINGUEZ, Maria Teresa del R. *Derecho Internacional Público*. Tercera Edición atualizada. Buenos Aires: Ediar. 1999. p. 142.

É que a autonomia do Estado é o que lhe compete exercer as funções necessárias para atingir a sua finalidade dentro do território. Essa afirmação contempla os elementos da teoria geral do Estado e representa os poderes da Administração Pública, seja direta ou indiretamente.

3.1.3.1 Caso Francês

Examinaremos nesta oportunidade como ocorre de modo similar o procedimento de afastamento do Presidente da República, considerando as especificidades deste Estado. Antes de qualquer análise mais procedimental se faz necessária a contextualização formal da França, consoante sua forma de Estado e regime governamental.

Temos um procedimento de responsabilização do Presidente da República inserido num Estado Unitário, como abordado de forma teórica anteriormente, e especialmente num sistema semi-presidencial.

Além dessas características é fundamental destacar a mudança na regulamentação do processo promovida pela Revisão Constitucional de 2007. É que neste momento histórico o Parlamento francês procedeu à alterações em relação ao regime que prevalecia desde a promulgação da Constituição em 1958. Portanto, faz-se mister analisar como era o procedimento anteriormente à reforma e o atual.

Outro fator de grande destaque é observarmos que na França assim como na Itália, e de forma semelhante no Brasil, vige o princípio da irresponsabilidade presidencial. Ora, isso quer dizer que o Presidente da República não pode ser responsabilizado por atos estranhos à sua função¹⁹². No caso da Itália esse princípio ganha uma conotação ainda mais evidente, como observaremos no momento oportuno.

Contudo, é fundamental se destacar, desde já, que por mais que se preveja o princípio da irresponsabilidade para manutenção da estabilidade governamental, em nenhuma hipótese este preceito se manifesta de forma absoluta. É que se assim fosse, não estaríamos num regime democrático. A irresponsabilidade absoluta é incompatível com os princípios democrático e republicano.

¹⁹² Artigos 67 e 68 da Constituição Francesa. Artigo 89 da Constituição Italiana. Artigo 85, parágrafo 4º da Constituição do Brasil.

Outra concepção importante de ser referida no que tange à proteção do mandato presidencial é de entender a destituição do Presidente como uma forma de término antecipado do mandato¹⁹³, tendo como marco legal a decisão positiva proferida pela “Haute Cour”.

Ainda norteados por essa visão, destaque-se que tratamos fundamentalmente da destituição, uma vez que esta se aproxima do procedimento entendido na concepção brasileira. Todavia, a própria constituição francesa remete expressamente ao impedimento, o que o faz no artigo 7º, podendo ser provisório ou definitivo, cabendo esta decisão ao *Conseil Constitutionnel*¹⁹⁴ (pelo que denominaremos Conselho Constitucional). Não podemos confundir, entretanto, as denominações.

É que a terminologia de “empêchement” tem uma disciplina própria, não configurando o que pretendemos demonstrar, qual seja a responsabilização presidencial e a consequente remoção do cargo. Eis a razão pela qual teceremos breves comentários.

O impedimento disciplinado no artigo 7º, portanto, tem a conotação de ser genérico e motivado pela incapacidade mental ou psíquica¹⁹⁵ de exercer as funções. A constituição francesa, no entanto, buscou uma distinção procedimental, razão pela qual o “empêchement” é constatado pelo Conselho Constitucional, através da maioria absoluta de seus membros, e requerido pelo Governo. Já a destituição será analisada pelo Parlamento. De plano, tratamos de instrumentos diferentes. Ainda considere-se que o artigo 7º possui aplicação eleitoral, e com isso pretendemos dizer que se aplica a pré-candidatos ou candidatos à Presidência da República e diretamente ao mandatário chefe de Estado, quando o Governo assim o requerer pelos motivos supracitados. Por fim, diga-se que há certa indeterminação dada a abertura da regulamentação do impedimento presidencial, tocante ao artigo 7º, mas que já fora passível de aplicação¹⁹⁶.

¹⁹³ Cfr. VERPEAUX, Michel. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France. 2010. p. 161.

¹⁹⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 161.

¹⁹⁵ Cfr. GHEVONTIAN, Richard; BENESSIANO, Wiliam; *Droit Constitutionnel: Cours, Exercices Corrigés*. Paris: Armand Colin. 2010. p. 33.

¹⁹⁶ Veja-se os casos dos Presidentes François Mitterrand e Georges Pompidou.

3.1.3.1.1 Responsabilidades do Presidente da República

A premissa fundamental nesta matéria é a manutenção histórica do princípio da irresponsabilidade do chefe de Estado desde a época monárquica¹⁹⁷. Entretanto, não se pode pensar um regime democrático no qual o representante do povo esteja isento de qualquer responsabilidade. Isto porque é incompatível com o princípio democrático e o princípio republicano. Esta premissa é válida para qualquer Estado pretensamente democrático.

Eis a razão pela qual o regime jurídico francês, apesar de a Constituição desse país versar sobre a irresponsabilidade do Presidente da República no artigo 67¹⁹⁸ na imediata sequência limita esta condição. Tem-se, portanto, no artigo 68¹⁹⁹ da Constituição da V República Francesa, a única hipótese de remoção do Presidente desse país.

Enquanto estiver presente no exercício de suas funções, não pode o chefe de Estado ser responsabilizado civil nem penalmente²⁰⁰. O que ocorre, na verdade, é que o Presidente da República não se verá responsável, apesar de a doutrina explicitar que não obstante haja esta disposição expressa, o indivíduo é responsabilizado²⁰¹. Ora, essa é uma concepção extremamente razoável na medida em que não se tutela a impunidade. Olivier

¹⁹⁷ Cfr. DUHAMEL, Olivier; TUSSEAU, Guillaume. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 4^e Edition. Paris: Seuil. 2016. p. 671.

¹⁹⁸ “Article 67. *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.*”. Disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf.

Acesso em 25 de outubro de 2017.

¹⁹⁹ “Article 68. *Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours. La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution. Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article*”. Disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution.pdf.

Acesso em 25 de outubro de 2017.

²⁰⁰ Cfr. Cfr. DUHAMEL, Olivier; TUSSEAU, Guillaume. Op. Cit. p. 672.

²⁰¹ Cfr. *Ibidem*. p. 672.

Duhamel ainda nos exemplifica, o que só corrobora nosso entendimento, através de um assassinato cometido pelo Presidente enquanto tal²⁰².

Em verdade, a responsabilização presidencial na França data exatamente do momento em que se instituíram os poderes desse órgão da República, em 1848, sendo reproduzida nas demais Constituições do país, nomeadamente em 1875, 1946 e 1958²⁰³.

A “alta traição”, pelo que denominaremos por meio de tradução literal do conceito, correspondia a uma infração grave dos deveres presidenciais²⁰⁴. Podemos observar algumas condutas passíveis de violação especialmente no artigo 5º da constituição francesa. Portanto, como afirma a doutrina nacional, estávamos diante de uma responsabilidade, com efeito, penal²⁰⁵.

No entanto, a própria doutrina francesa se questionava e questiona sobre essa exceção constitucional ao princípio da irresponsabilidade, prevista no artigo 68, a fim de saber se configura uma responsabilidade penal ou política²⁰⁶.

É bem verdade que esta discussão há muito já floresce, mas um fato central alterou de forma significativa tanto o direito quanto os rumos do debate acerca do tema. Estamos falando da reforma constitucional de 23 de fevereiro de 2007.

É que antes dessa revisão constitucional, o tratamento era mais indeterminado e fundamentado no conceito de “*haute trahison*”, constituindo assim a única hipótese pela qual o Presidente da República poderia ser responsabilizado. Em termos literais era o que constava da versão anterior do artigo 68²⁰⁷.

²⁰² Cfr. *Ibidem*. p. 672.

²⁰³ Cfr. VILLIERS, Michel de; DIVELLE, Armel le. *Dictionnaire du Droit Constitutionnel*. 10e édition. Paris: Sirey. 2015. p. 184.

²⁰⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 184.

²⁰⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 185.

²⁰⁶ Cfr. BEAUD, Olivier. “La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République”, in *Revue Française du Droit Administratif*, Paris: Dalloz, n° 6, 2001. p. 1194.

²⁰⁷ Artigo 68 da Constituição Francesa antes da reforma constitucional: “*Le Président de la République n’est responsable des actes accomplis dans l’exercice de ses fonctions qu’en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant; il est jugé par la Haute Cour de Justice*”.

3.1.3.1.2 Momento Anterior à Lei Constitucional 2007

Anteriormente à revisão constitucional de 2007, era consagrado tradicionalmente na França um conceito indeterminado, o de “*haute trahison*”, desde a constituição de 1875, razão pela qual entendia-se como qualquer ato imputado que a “Haute Cour de Justice” considere como tal²⁰⁸.

Ainda neste diapasão, o artigo constitucional que regulava essa responsabilização era enfático ao se restringir apenas e tão-somente à atos de “*haute trahison*”. Contudo, a resposta não se tornava mais nítida, uma vez que um conceito tão indeterminado quanto este só encontrava abrigo na qualificação dos próprios parlamentares²⁰⁹.

Ora, tendo esta concepção em análise, se o regime democrático do país não for sério o suficiente ou até mesmo responsável para com o povo, essa conotação ensejaria qualquer fato ser considerado como tal e daí partir-se a julgamento e conseqüente remoção do Presidente da República.

Nesta área de discussão jurídica cabe referir então algumas notas importantes ao procedimento anterior para podermos identificar e entendermos melhor o atual. Ocorre que antes da recente lei constitucional em 2007, desde a promulgação da constituição francesa em 1958 vigia no ordenamento jurídico desse país um princípio *mater*, como já abordado, o da irresponsabilidade do chefe de Estado. Tal previsão era taxativa consoante o artigo 67 preconizava.

A exceção, no entanto, era direcionada à análise de “*haute trahison*”, o que no modelo atual não nos preocupa tanto mais. E hoje podemos afirmar, com bastante clareza, que a revisão da Lei Maior francesa transformou um regime baseado na responsabilidade penal das autoridades políticas para um modelo regimental fundado na responsabilização política destas²¹⁰.

Todavia, isto não exclui o merecimento da análise do modelo anterior. Por esta razão teceremos breves comentários doutrinários sobre o conceito indeterminado. Desde

²⁰⁸ Cfr. CARCASSONE, Guy. *La Constitution*. sixième édition. Paris: Seuil. 2004. p. 310.

²⁰⁹ Cfr. ARDANT, Philippe. “La Responsabilité Pénale du Président Français”, in *Pouvoirs*, Seuil, n° 92, 2000. p. 61.

²¹⁰ Cfr. VERPEAUX, Michel. Op. Cit. p. 161.

logo, “*haute trahison*” traduz a noção de um fenômeno jurídico-político²¹¹, o que não afasta, no entanto, da razão político-penal²¹².

Temos, por conseguinte, que um Presidente da República poderia responder tão somente numa jurisdição política²¹³ perante ao Poder Legislativo, especialmente no Senado, convertido em “*Haute Cour de Justice*” (Alta Corte de Justiça, em tradução literal).

Fato interessante de notar, portanto, é que o regime francês adotava uma peculiaridade similar à brasileira, na medida em que por “*haute trahison*” entendia-se um conceito indeterminado, uma vez que nenhum texto jurídico ou até mesmo a constituição consignava uma definição do que fosse²¹⁴, mas que remetia à uma confusão entre as modalidades de responsabilidade jurídica e política²¹⁵.

Ora, isto remete a pensarmos que por mais que no Brasil haja previsões expressas na legislação do que se entende por crimes de responsabilidade, qualquer ato pode ser enquadrado pelo legislativo, tribunal competente, uma vez que os conceitos são indeterminados, em sua maioria, e o julgamento é político.

A propósito de mudanças no sistema francês, a própria doutrina já debatia essa questão antes mesmo da lei constitucional de 23 de fevereiro de 2007. Isto porque, retornamos à questão central: a limitação do poder político. Esta é uma função elementar de um Estado Constitucional, daí a razão de se questionar o princípio da irresponsabilidade²¹⁶. Mas não só isso. O anseio por uma responsabilidade política institucional já florescia, de modo que já se propunha uma “*destitution du président*”²¹⁷, na medida em que se concebe a ideia de sanção para o direito. Não sendo suficiente a sanção eleitoral, se pensava em destituição do Presidente da República de modo institucional.

Em verdade, o que se fez na revisão constitucional foi materializar essa ideia, pela qual examinaremos a seguir.

²¹¹ Cfr. BEAUD, Olivier. “La Controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République”, in *Pouvoirs*, nº 92. 2001. p.1197.

²¹² Cfr. *Ibidem*. p.1195.

²¹³ Cfr. MOREAU, Antide. “La Haute Trahison du Président de la République sous la V^e République”, in *Revue du Droit Public et la Science Politique*, nº 103. 1987. p. 1559.

²¹⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 1567. Ainda ver PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. Op. Cit. p. 736; CARCASSONE, Guy. Op. Cit. p. 310.

²¹⁵ Cfr. PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean. Op. Cit. p. 737.

²¹⁶ Cfr. PONTTHOREAU, Marie-Claire. “Pour une Réforme de la Responsabilité Politique du Président de la République Française”, in *La Responsabilité des Gouvernantes*. Paris: Descartes e cia. 2004. p. 302.

²¹⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 317

3.1.3.1.3 A Reforma de 2007

A reforma constitucional de 2007 alterou significativamente os artigos 67 e 68, de modo que alterou a qualificação do procedimento, agora denominado por “destituição” ao mesmo tempo que retirou do enquadramento constitucional o conceito de “*haute trahison*”.

Muito se discutia se no momento anterior a fevereiro de 2007 a responsabilidade prevista na constituição era de caráter político ou penal, e nessa última, uma via jurídica.

E nessa concepção ideológica de divergência doutrinária identificamos uma corrente penalista e outra de justiça política. Na primeira linha de pensamento analisada veremos posições clássicas e de autoridade como León Duguit²¹⁸, uma vez que esse regime se originou em 1875. Nesta visão a responsabilidade penal se enquadra como alternativa à responsabilização política, na medida em que para este autor é inadequado devido às vedações de atuação política como forma de responsabilidade.

Essa interpretação do Direito é considerada por outros autores como “legalista”²¹⁹, para que se contraponha à corrente denominada “constitucionalista”. Já para os adeptos desta tese a responsabilização do Presidente da República face à Alta Corte de Justiça é excepcional e de natureza eminentemente política²²⁰. Ainda nesta corrente destaca-se que se trata de uma “instituição típica da justiça política”²²¹.

Superada essas questões doutrinárias acerca do tipo de responsabilidade pela qual responde o chefe de Estado francês, vejamos o novo procedimento instaurado pela lei constitucional de 23 de fevereiro de 2007.

A diferença fundamental é a revisão da hipótese taxativa expressamente designada na constituição, uma vez que se retira o conceito indeterminado de “*haute trahison*”, além de passar a denominar por destituição. Como leciona Jean Gicquel, tem-se uma rejeição

²¹⁸ Cfr. DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*. Tomo IV. Deuxième édition. Paris: E. de Boccard. 1924. p. 483.

²¹⁹ Cfr. BEAUD, Olivier. “La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République”, in *Revue Française du Droit Administratif*, Paris: Dalloz, n° 6, 2001. p. 1194.

²²⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 1194. Ver ainda HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel. 2e édition*. Paris: Sirey. 1924. p. 415. Este autor, no entanto, abrange uma classificação doutrinária concebendo a responsabilidade política como criminal ou parlamentar. Ocorre, então, o que alguns críticos podem sustentar numa confusão entre responsabilidades.

²²¹ Cfr. VEDEL, Georges. “La Responsabilité du Président Français”, in *Pouvoirs*, n° 92. 2000. p. 73.

pela noção obsoleta de “*haute trahison*” como motivador para instaurar um novo procedimento que se distingue do *impeachment* estadunidense²²².

Tem-se em vigor um procedimento no qual a exigência para a proposição e a consequente remoção do Presidente da República consiste no “não cumprimento de seus deveres, o que é manifestamente incompatível com o exercício do seu mandato”²²³.

Ora, ainda temos uma motivação aberta, razão pela qual ainda se insere no âmbito da responsabilidade política e não criminal, necessariamente, apesar de divergências doutrinárias.

No que tange ao procedimento, anteriormente era concebida a Alta Corte, ou Suprema Corte, com a eleição de 24 membros, designados pela metade de cada uma das Casas (entenda-se a Assembleia Nacional e o Senado) para o pronunciamento final.

Atualmente, temos pensado um regime procedimental centrado na reunião das duas Casas componentes do Parlamento, tal como previsto no artigo 89 da constituição francesa. Mas para chegar à fase final supramencionada, cumpre dizer que deve ser proposta por uma das Casas legislativas e comunicada à outra num prazo de 15 dias a fim de cumprir o mandamento constitucional e reunir o Parlamento para constitui-lo em Suprema Corte.

Notemos no aspecto material e teórico que não obstante ter se alterado e desvinculado do conceito de “*haute trahison*”, a incerteza ainda paira pela prática constitucional²²⁴. Afirmamos isto, uma vez que ainda há uma certa vagueza e amplitude, de modo que não há taxatividade de condutas.

Em razão disso, encontramos alguns comentários que permeiam a discussão, contudo longe de serem taxativos. É o caso de nos valermos de algumas hipóteses constitucionais como, por exemplo, as previsões do artigo 16, assim como o confisco²²⁵, já que podem configurar o que o imperativo do artigo 68 tem como teleologia.

Observamos, portanto, que essa reforma constitucional adota em si algumas contradições, uma vez que reitera o princípio consagrado no direito francês de irresponsabilidade política do chefe de Estado presente ainda no artigo 67, que excetua os

²²² Cfr. GICQUEL, Jean; GICQUEL, Jean-Éric. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 29e édition. Paris: Lextenso éditions. 2015. p. 596.

²²³ Artigo 68, versão em português. Disponível em: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. P. 25. Acesso em 06 de novembro de 2011.

²²⁴ Cfr. FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution Commentée*. 20e Édition. Paris: Hachette. 2017. p. 138.

²²⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 139.

casos do artigo 68 e 53-2 expressamente, embora no artigo seguinte se trate manifestamente de uma responsabilização política, à nosso sentir, dado o fato da abertura constitucional. Daí alguma parcela da doutrina, divergindo de nosso pensamento, qualificar como responsabilidade penal²²⁶.

De toda sorte, o aspecto procedimental tem caracteres fundamentais a serem destacados, principalmente quando analisarmos de modo comparado ao modelo brasileiro. Temos no modelo francês o estopim do processo a partir de uma proposição de um décimo dos parlamentares de uma das assembleias do Parlamento. Frontalmente se difere da previsão brasileira, uma vez que nesta é um poder discricionário do Presidente da Câmara dos Deputados aceitar a deliberação da instauração processual.

Quando da proposição a notificação ao Presidente deve ser imediatamente enviada, assim como ao Primeiro-Ministro. Outro ponto que merece análise é o encaminhamento a uma comissão parlamentar, nomeadamente o comitê permanente que analisa matérias constitucionais, o que se assemelharia à Comissão de Constituição e Justiça no Brasil. Interessante notar, que a comissão que fará a análise da denúncia no procedimento brasileiro é uma comissão especial, ou seja, não é permanente e é criada para essa finalidade específica.

O quórum estipulado pela constituição francesa no artigo 68 é de dois terços dos membros da “Haute Cour”, todo o Parlamento, já que ambas as casas são unidas e convertidas nesta Suprema Corte. E de modo semelhante é feito no Brasil, havendo uma distinção central para as decisões, uma vez que o mandamento constitucional direciona tal quórum para a aceitação da denúncia (que no modelo francês é representada através da resolução proposta) pela Câmara dos Deputados, sendo silente de quórum qualificado para a decisão final a ser tomada pelo Senado Federal.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, de maneira ativista em nosso entendimento, aplicou de forma análoga ao Senado Federal, criando inclusive uma etapa não prevista na Lei Maior nem na legislação, qual seja a aceitação do próprio Senado para além da decisão final.

A decisão de convocar a Suprema Corte não impede, preliminarmente, o exercício do mandato do Presidente da República, pelo que conserva seus poderes até o final do

²²⁶ Ver FAVOREU, Louis. *Droit Constitutionnel*. 15e édition. Paris: Dalloz. 2013. p. 671.

juízo²²⁷. Isso nos parece ocorrer pela própria lógica do sistema de governo francês, que difere do brasileiro, inclusive neste quesito. É que no Brasil o afastamento provisório para o processo de impedimento se dá a partir da aceitação pelo Senado Federal, outra decisão questionável do Supremo Tribunal Federal na mesma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378, uma vez que, pela leitura simples da Constituição, em não havendo esta etapa criada o afastamento dever-se-ia operar no momento da autorização pela Câmara dos Deputados.

Encontramos posicionamentos doutrinários no sentido de que o procedimento como tal vigente é mais difícil de se implementar do que no modelo anterior, uma vez que há exigência de maioria qualificada²²⁸.

3.1.3.2 Caso Italiano

Na mesma ótica do Estado Unitário, é o momento de analisarmos outro caso paradigmático no contexto europeu, o que se sucede na Itália.

É fundamental, desde já, anotar que vige o princípio da irresponsabilidade do chefe de Estado, assim como nos demais países. Todavia, neste Estado se materializará com uma exacerbação ainda maior.

É que a doutrina da responsabilização política italiana ainda é muito influenciada pelo pensamento de Rescigno, como já tivemos a oportunidade de elucidar. Então, a partir dessa cosmovisão, se terá na responsabilização política uma via “difusa” e uma “institucional”. E o mais importante é que não se confunde com espécie de responsabilidade jurídica. Nessa linha de pensamento temos a previsão constitucional do artigo 90 da Constituição Italiana²²⁹.

Para traçarmos uma análise estritamente jurídica e fiel do instituto italiano, *ab initio* devemos referir o tratamento constitucional da previsão, conforme o artigo supracitado, além de observar um cuidado ainda maior com a hipótese de suplência,

²²⁷ Cfr. HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 36e édition. Paris: Lextenso éditions. 2015. p. 550.

²²⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 550.

²²⁹ “Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione. In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune [552], a maggioranza assoluta dei suoi membri [134, 1357](1).” Disponível em: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>. Acesso em 27 de novembro de 2017.

fundada no artigo 86²³⁰, e o caráter peculiar deste regime nos ditames do mandamento imperativo do artigo 134²³¹.

Ocorre que nesta percepção do instituto a consequência imediata do artigo 90 resulta na suplência, podendo esta ser definitiva ou temporária, enquanto o foro competente escolhido pela constituição italiana para tratar de tal julgamento é a *Corte Costituzionale*, a qual denominaremos Corte Constitucional.

Com relação ao estudo da matéria na perspectiva italiana o problema terminológico também nos assombrará, sem, contudo, recairmos em erros conceituais. Ocorre que o próprio artigo 86 ao disciplinar da suplência prevê no mesmo âmbito a ausência e o impedimento²³².

Todavia, nos cabe fazer uma distinção teórica pelo que podemos ter o impedimento temporário ou definitivo. É caso de impedimento temporário uma viagem ao exterior enquanto chefe de Estado no exercício de suas funções, ou até mesmo casos de doenças não curáveis num curto prazo de tempo²³³. O que nos interessa, com efeito, é a hipótese de impedimento definitivo, que é caracterizado especialmente na declaração do gabinete após condenação por alta traição ou atentado à constituição.

Também pode ser impedido em definitivo quando o Presidente da República for acometido por uma doença irreversível²³⁴. No mesmo sentido, toda a doutrina italiana faz referência às hipóteses temporárias ou definitivas do afastamento por impedimento do Presidente da República, distinguindo, pela própria literalidade do texto constitucional, a demissão e a morte, cuja consequência jurídica é a mesma da condenação pela Corte

²³⁰ “Articolo 86: *Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato. In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati [cfr. art. 63 c.2] indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione*”. Disponível em: https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo_numero_articolo=86. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

²³¹ “Articolo 134: *La Corte costituzionale giudica [cfr. VII c.2]: sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge [cfr. artt. 76, 77], dello Stato e delle Regioni [cfr. art. 127]; sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni; sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione [cfr. art. 90]*”. Disponível em: https://www.senato.it/1025?articolo_numero_articolo=134&sezione=138. Acesso em 07 de dezembro de 2017.

²³² Cfr. GIUDICE, Federico del. *La Costituzione Esplicata Minor*. VII Edizione. Napoli: Gruppo Editoriale Simone. 2017. p. 171.

²³³ Cfr. *Ibidem*. p. 171.

²³⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 171.

Constitucional²³⁵. Entretanto, nosso foco se prende à primeira hipótese do impedimento definitivo, eis que é a proximidade do *impeachment*, centrada na responsabilização do chefe de Estado.

Destaque-se que toda a preocupação com a suplência e o imperativo constitucional prevendo hipóteses de impedimento do Presidente da República tem como base teórica a teleologia de continuidade, de forma a prorrogar e perpetuar o chefe de Estado e representante da identidade nacional²³⁶.

No entanto, como o regime democrático é incompatível com a impunidade e o abuso de poder, até mesmo o representante da identidade nacional encontra limites para suas imunidades. Vigora o princípio da irresponsabilidade, assim como no Brasil e na França, da mesma forma que observa limitações.

É o caso do artigo 90 da Constituição italiana, já referido, que demonstra as hipóteses nas quais o chefe de Estado está sujeito a responder perante a Suprema Corte daquele País, nomeadamente a *Corte Costituzionale*, sendo, portanto, a exceção prevista considerando o princípio da irresponsabilidade.

Apesar da leitura do supracitado artigo, duas visões se confrontam no momento de análise como refere Carlassare²³⁷. É o caso dos posicionamentos dos renomados juristas Vezio Crisafulli e Giuseppe Guarino, que possuem visões antagônicas acerca dos pressupostos básicos para se entender esta norma constitucional. O primeiro entende que a irresponsabilidade do Presidente da República por atos cometidos no exercício de suas funções configura exceção ao princípio geral da responsabilidade, sendo ratificado tão somente nas hipóteses de alta traição ou atentado à constituição. Isso representaria, na visão deste autor, uma “derrogação da derrogação” da regra comum²³⁸.

Uma segunda concepção é analisar a exceção sendo a responsabilidade presidencial por alta traição ou atentado à constituição, que, em outras palavras, é dizer da irresponsabilidade como a regra²³⁹. E a depender da interpretação adotada as

²³⁵ Cfr. GIOFFREDA, Tommaso. *Il Presidente della Repubblica: Ipotesi di Impedimento Temporaneo e Permanente all'esercizio delle Funzioni*. Reggio Calabria: Città del Sole Edizioni. 2012. p. 20.

²³⁶ Cfr. CUOMO, Giuseppe. *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*. Napoli: Giannini Editore. 1982. p. 5.

²³⁷ Cfr. CARLASSARE, Lorenza; CHELI, Enzo. *Commentario della Costituzione: A cura di Giuseppe Branca*. Tomo II. Bolonha: Zanichelli Editore. 1983. p. 149.

²³⁸ Cfr. CRISAFULLI, Vezio. “Aspetti Problematici del Sistema Parlamentare Vigente in Italia”, in *Studi in Onore di Emilio Crosa*, Vol. 1, Milano: Giuffrè. 1960. p. 616 e 617.

²³⁹ Cfr. GUARINO, Giuseppe. “Il Presidente della Repubblica Italiana”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, ano I, 1951. p. 917 e 918.

consequências práticas tendem a ser diversas, uma vez que no entendimento da irresponsabilidade como regra, a responsabilização será observada de modo mais rigoroso e estrito²⁴⁰. Já para a concepção da responsabilidade como regra, as imunidades é que serão vistas de modo taxativo e de forma mais rigorosa²⁴¹.

Uma questão importante de se ressaltar, apesar de não ser o nosso objeto central de estudo, é o fato dos atos cometidos fora do exercício das funções, pelo que a doutrina tende a ser majoritária a considerar o Presidente, nesta qualidade, igual a um cidadão comum, de forma a ser responsabilizado²⁴² ordinariamente.

Apesar dessas observações doutrinárias, a nosso juízo fundamentais, para se obter um conhecimento do procedimento que pretendemos analisar, nos cabe nesta oportunidade iniciar as considerações relativamente às condutas passíveis de impedir o Presidente da República. Fundamentadas na Alta traição (“*alto tradimento*”) e no atentado à constituição (“*attentato alla costituzione*”), a conduta do chefe de Estado ou não corresponde a uma figura tipificada no código penal ou pode dar lugar a um conflito de competência²⁴³.

A hipótese de alta traição é entendida por uma conduta dolosa, voluntária e intencional de violar um dever, ou melhor, o juramento de fidelidade aos princípios da República²⁴⁴. Sob outra perspectiva, o atentado à constituição é uma categoria genérica, indeterminada, que se dirige a qualquer atividade dolosa praticada de forma a subverter às instituições ou a violar a constituição²⁴⁵.

Exemplificações não faltam da doutrina e temos na falta de convocação de eleições um atentado à constituição, passível de procedimento de impedimento contra o Presidente da República. De outro lado, podemos estar diante de um ato omissivo quando devesse praticar de ofício²⁴⁶, nesta hipótese, mediante aplicação do artigo 328 do código penal italiano, também será passível de promover a acusação contra o chefe de Estado. Como ato comissivo, verificamos ainda a declaração de guerra sem prévia deliberação parlamentar como ensejador do mesmo procedimento²⁴⁷.

²⁴⁰ Cfr. CARLASSARE, Lorenza; CHELI, Enzo. Op. Cit. p. 150.

²⁴¹ Cfr. *Ibidem*. p. 150.

²⁴² Cfr. *Ibidem*. p. 150.

²⁴³ CARLASSARE, Lorenza; CHELI, Enzo. Op. Cit. p. 160.

²⁴⁴ Cfr. GIUDICE, Federico del. Op. Cit. p. 176.

²⁴⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 176.

²⁴⁶ Cfr. CARLASSARE, Lorenza; CHELI, Enzo. Op. Cit. p. 160.

²⁴⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 160.

Portanto, a responsabilidade jurídica do Presidente da República é limitada aos atos que pratica no exercício das suas funções, ressalvadas as hipóteses de alta traição ou atentado à constituição²⁴⁸. Por essa concepção ideológica pensada na constituinte, e trabalhada pela doutrina, a vertente que se funda traduz um afastamento da responsabilização política.

No entanto, na oportunidade de julgamento a composição da Corte Constitucional é prevista de modo diferenciado nos termos da parte final do artigo 135²⁴⁹ da Lei Maior deste país. Temos, então, uma intervenção de pelo menos 21 membros²⁵⁰, considerando os 15 membros da própria Corte e 16 membros eleitos de forma extraordinária por sorteio perante o Parlamento, denominados “agregados”, obedecidos os requisitos constitucionais. Essa composição na doutrina se denomina “composição alargada”²⁵¹ e tem por finalidade a participação do povo na administração da justiça. A título de quórum, em resumo, a corte será composta por trinta e um juízes, dos quais é necessária a maioria absoluta para condenação ou absolvição, o que se designa por “quórum funcional”²⁵². Há ainda o quórum estrutural, que implica na necessidade de 21 juízes intervirem²⁵³, dentre os quais deve-se obter a maioria perante os juízes agregados²⁵⁴.

É importante referir neste sentido quanto à temática do “estado de acusação” (*stato d'accusa*) que fundamenta todo o procedimento. É que se tem a abertura do processo perante e pelo próprio Parlamento, reunido em sessão comum, com a aprovação pela maioria absoluta dos seus membros, pelo que se traduz da leitura do preceito constitucional inserido na parte final do artigo 90.

Por todo o exposto, há de se concluir alguns pontos elementares, tais como a opção por conceber a “*giustizia politica*” a um órgão não político, centrado na Corte Constitucional, ao invés de uma opção política por excelência como seria o Senado da República. Nesta escolha constitucional reside uma característica central da temática, uma

²⁴⁸ Cfr. GIOFFREDA, Tommaso. Op. Cit. p. 33.

²⁴⁹ “Articolo 135: Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica [cfr. art. 90] intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore [cfr. art. 58 c.2], che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.”

²⁵⁰ Cfr. GIUDICE, Federico del. Op. Cit. p. 247

²⁵¹ Cfr. *Ibidem*. p. 247. No mesmo sentido IARICCI, Gian Piero. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Maggioli Editore. 2014. p. 372.

²⁵² Conforme Lei Constitucional 20 de 25 de janeiro de 1962, artigo 26.

²⁵³ Conforme Lei Constitucional 20 de 25 de janeiro de 1962, artigo 26.

²⁵⁴ Cfr. RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto Costituzionale*. Napoli: Jovene Editore. 1986. p. 663.

vez que o procedimento se distingue do modelo estadunidense e, principalmente, do brasileiro, bem como do francês. Afirmar Pergolesi que essa alternativa adotada no paradigma italiano pretende atribuir tal poder a um órgão jurisdicional, independente, permanente e imbuído de um juízo não político²⁵⁵.

3.1.3.3 Caso Português

Interessante analisar ainda no modelo de Estado Unitário o caso de Portugal, uma vez que guarda uma semelhança para o modelo italiano e alguns conceitos que tangem o direito brasileiro. Nesta perspectiva cabe examinar a hipótese constitucionalmente prevista de responsabilização do Presidente da República, considerando que este é o chefe de Estado e não de governo.

O modelo português não refere ao *Impeachment* propriamente dito, mas uma responsabilização do chefe de Estado, além do fato do próprio “*nomen iuris*” do artigo constitucional que a prevê referir expressamente responsabilidade criminal²⁵⁶. No mesmo sentido Jorge Miranda assume como correlata às previsões no direito comparado²⁵⁷.

No modelo italiano a previsão se fundamenta no impedimento do Presidente da República, de maneira taxativa no artigo 90, e se depreende do impedimento definitivo, com o início do procedimento se dando no Parlamento no denominado estado de acusação.

Já o modelo adotado pela Constituição Portuguesa pretende uma análise da responsabilização jurídica, de viés penal, sendo o procedimento iniciado também no Parlamento, mas o julgamento é de competência do Supremo Tribunal de Justiça. Aqui reside uma característica comum entre os modelos, ambos conferindo a um órgão jurisdicional a decisão final.

Quanto à responsabilidade na Itália se viu o caráter abrangente da terminologia constitucional, ao remeter à alta traição e ao atentado à constituição. Não há lei que regulamente tais previsões. Em Portugal, a Carta da República direcionou aos crimes

²⁵⁵ Cfr. PERGOLESI, Ferruccio. *Diritto Costituzionale* 2º Volume. 16ª edição. Padova: Cedam. 1972. p. 233.

²⁵⁶ A esse respeito, artigo 130 da Constituição da República Portuguesa.

²⁵⁷ Tanto o artigo 68 da constituição francesa, como o artigo 90 da constituição italiana, além do artigo 86 da constituição brasileira. Cfr. MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora. 2006. p. 365.

cometidos no exercício do mandato, que guardem relação com a função exercida. Nessa perspectiva, se incluem os crimes de responsabilidade²⁵⁸, mas não só estes.

Os crimes de responsabilidade também possuem previsão constitucional acerca de sua existência como “categoria específica de responsabilidade criminal”²⁵⁹ dos agentes políticos. Ressalte-se por oportuno que no Brasil também se adota esta nomenclatura, entretanto os significados e consequências são diversos. Não há uma definição do que sejam os crimes de responsabilidade na constituição da república portuguesa, assim como na constituição brasileira, eis a razão do balizamento doutrinário e jurisprudencial. No direito português afirma Canotilho que se busca dar interpretação a esta categoria em função do sentido histórico, de acordo com a tradição que assume no direito português²⁶⁰. E deste aspecto historicista do conceito no direito português temos da doutrina que são crimes cometidos por agentes políticos, no exercício de suas funções, representando uma violação de bens e /ou valores da ordem constitucional que deveriam ser protegidos e promovidos²⁶¹.

Não há como dissociar a censura penal da censura política nestes casos, uma vez que há uma coligação necessária entre ambas as responsabilidades quando da acusação do Presidente da República nestas hipóteses²⁶².

Há de se referir ainda o aspecto da não taxatividade constitucional das condutas tidas como crimes de responsabilidade. É que o constituinte preferiu que o legislador ordinário assim deliberasse, de modo que a previsão constitucional impõe uma obrigação positiva ao legislador²⁶³. Nesta oportunidade cabe uma breve comparação com o modelo brasileiro, uma vez que apesar de se qualificar no artigo 86 da Carta Magna brasileira algumas condutas nos incisos desta disposição constitucional, cabe também à lei definir e ser taxativa quanto aos crimes de responsabilidade.

²⁵⁸ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. 2. Op. Cit. p. 170.

²⁵⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 120.

²⁶⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 120.

²⁶¹ Cfr. *Ibidem*. p. 121. Para maior detalhe, ver lei nº 34 de 16 de julho de 1987 e lei nº 41 de 03 de setembro de 2010.

²⁶² Cfr. *Ibidem*. p. 121.

²⁶³ Ver artigo 117, número 3, da constituição portuguesa.

3.1.3.3.1 Aspecto Procedimental

A constituição determina o julgamento perante o Supremo Tribunal de Justiça. Contudo, para o processo ter início é elementar a proposição de um quinto dos membros do legislativo nacional, sem o qual não se pode dar início ao procedimento. Após a proposição por este quórum será necessária uma prévia deliberação da Assembleia da República para a acusação poder avançar. É uma condição de procedibilidade²⁶⁴. Anote-se ainda que há uma imposição de quórum qualificado para tal votação, pelo que são exigidos dois terços favoráveis.

Tem-se aqui uma iniciativa mais restrita do que em outros países, como analisado, sendo exclusiva da Assembleia da República. A justificativa teórica que fundamenta essa opção do constituinte se funda na preocupação com a banalização do instituto²⁶⁵ e a consequente preservação da instituição Presidência da República. Essa mesma argumentação teórica também fundamenta os quóruns de iniciativa e de votação²⁶⁶.

O modelo é peculiar, pois congrega a iniciativa a um órgão político e, assim como o paradigma italiano, atribui a um órgão jurisdicional o julgamento. Note-se, todavia, que a composição da “*corte costituzionale*” para estes fins é alargada, havendo, portanto, membros eleitos pelo Poder Legislativo. Diferente o é em Portugal, cujo julgamento se dará no Supremo Tribunal de Justiça tal qual a composição dos magistrados que o compõem ordinariamente.

Aspecto de suma importância se centra na escolha do Supremo Tribunal de Justiça, dado o advento da Constituição de 1976, e a consequente criação de um Tribunal Constitucional, por que não atribuir a este tal função? Neste quesito afirmam Canotilho e Vital Moreira que a ideia é de apontar uma responsabilização criminal tão somente, não configurando, então, uma responsabilidade constitucional²⁶⁷.

Outro ponto marcante do tema que diz respeito ao processo é o não afastamento do Presidente da República de suas funções enquanto responde a acusação, o que não

²⁶⁴ Cfr. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui. Op. Cit. p. 365.

²⁶⁵ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. ²⁶⁵ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada* – Vol. 2. Op. Cit. p. 171.

²⁶⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 171.

²⁶⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 171.

ocorre com os deputados e os demais membros do governo²⁶⁸. A esse respeito, diverge frontalmente do paradigma brasileiro.

Por fim, é interessante observar a sistemática dos tribunais que envolvem tanto Itália quanto Portugal. É com isso dizer, fazer um exame da lógica de composição de ambos, uma vez que apesar de serem tribunais superiores, em ambos os casos há uma percepção peculiar para cada modelo. Ocorre que o Supremo Tribunal de Justiça de Portugal é composto por sessenta juízes, acrescidos de 4 integrantes de juízes militares²⁶⁹. Os membros que compõem este Tribunal são advindos todos da própria magistratura ou juristas, selecionados por meio de concurso público²⁷⁰. Já na “*Corte Costituzionale*” são nomeados na composição de um terço pelo Presidente da República, um terço pelo Parlamento em sessão comum e o outro terço pela magistratura ordinária e administrativa²⁷¹. Ora, a metodologia é bem diversa, assim como o julgamento do Presidente da República, uma vez que há um alargamento na composição italiana para acrescentar membros eleitos pelo Parlamento, o que favorece um juízo político mais forte.

3.1.4 Na Forma Federalista de Estado

Considerando outra forma de Estado, a análise se dará na perspectiva de Estados federais, o que pela própria essência tende a ser mais suscetível e expandir o conceito do instituto ora em discussão.

É que no federalismo, a estrutura do Estado se funda na soberania do território, mas na organização interna este se divide em entes federados autônomos entre si. Numa federação clássica, cujo modelo é o estadunidense, chega-se ao ponto de se falar em soberania mesmo para os estados²⁷². O modelo estadunidense é estritamente peculiar e a emanção máxima do que seja o princípio do federalismo.

Ocorre que, já em outros países que adotam essa forma federal, como no caso do Brasil, há uma certa limitação dos entes federados, razão pela qual tecemos críticas a este modelo. Além disso, a doutrina prefere adotar a terminologia “autonomia” para o plano

²⁶⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 171.

²⁶⁹ Conforme artigo 5º do DL 49 de 27 de março de 2014 e artigo 50 da lei nº 62 de 26 de agosto de 2013.

²⁷⁰ Ver artigo 7º da lei nº 62 de 26 de agosto de 2013.

²⁷¹ Ver artigo 135 da constituição italiana.

²⁷² Nesse sentido MAY, Christopher N.; IDES, Alan. *Constitutional Law – National Power and Federalism*. Third Edition. New York: Aspen Publishers. 2004. p. 237.

interno, já que a “soberania” corresponde ao Estado²⁷³. Tem-se, portanto, da melhor doutrina que soberania é “entendida como poder de autodeterminação plena, não condicionado a nenhum outro poder, externo ou interno”²⁷⁴, ao passo em que autonomia tende a ser a “capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo Estado”²⁷⁵.

No entanto, a problemática brasileira sofre de uma limitação excessiva da autonomia dos entes federativos, concentrando de forma abusiva, a nosso sentir, competências na figura da União²⁷⁶.

O fundamental a destacar nesta oportunidade é que por se tratar de uma descentralização, e, portanto, um ente federal, estados-membros e municípios, em regra, há um catálogo maior de autoridades passíveis de serem alvo do processo de *impeachment*. Quanto à natureza, apesar de adotarem a forma federal, perceberemos que Estados Unidos e Brasil adotam uma percepção diferenciada acerca do instituto.

3.1.4.1.1 Caso Estadunidense

A origem inglesa do *impeachment*, com certeza, influenciou diretamente na importação desse instituto, mesmo que tenha caído em desuso em seu país originário, principalmente pela colonização e a aproximação com o procedimento. Anote-se que pelo dado histórico, já analisado, o *impeachment* está atrelado a evolução do regime parlamentarista, na Inglaterra, mas no modelo estadunidense foi a ideia de independência do Poder Executivo que influenciou este instituto²⁷⁷.

Ora, o federalismo americano foi pensado desde os primórdios para ser um meio de prevenção contra a tirania governamental²⁷⁸, da mesma sorte que o *impeachment*²⁷⁹.

²⁷³ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva. 2011. p. 827 e 828.

²⁷⁴ *Ibidem*. p. 828.

²⁷⁵ *Ibidem*. p. 828.

²⁷⁶ Perceba-se dos artigos 21, 22, 23 e 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988, que na prática, quase não resta poderes de legislação aos estados-membros e aos municípios. A concentração se dá, principalmente por fator histórico, pois à medida que os Estados Unidos da América se formaram a partir de um processo de concentração de estados já existentes, o Brasil sempre foi centralizado e procedeu a uma descentralização.

²⁷⁷ Cfr. CARLASSARE, Lorenza. “Responsabilità Penale Dell’Esecutivo e Forma di Governo L’*Impeachment Negli Stati Uniti*”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n° 20, 1970. p. 442.

²⁷⁸ Cfr. GENOVESE, Michael A.; HAN, Lori Cox. *Encyclopedia of American Government and Civics*. Volume I. New York: Facts on File. 2009. p. 53.

Ocorre que, além da previsão do Presidente da República, no modelo estadunidense, o escopo é por demasiado aberto, de modo que prevê como autoridades o chefe de Estado, o vice-presidente da República e todas e quaisquer “autoridades civis” dos Estados Unidos, pelo que se compreende da terminologia empregada pela Constituição em “*Civil Officers*”²⁸⁰. Entretanto, quais as autoridades compreendidas nessa expressão é que teremos que analisar com cuidado.

Some-se a isso o exame procedimental do tema, assim como sua natureza, uma vez que sem essa percepção estaríamos fadados a uma análise superficial que não abrangeria a proposta.

3.1.4.1.1.1 O Papel Constitucional do *Impeachment*

O tratamento do tema na convenção constitucional americana tem relação íntima com o estabelecimento de um governo federal presidencial. É que se previa, mesmo com a aceitação desta forma de governo, um eventual abuso de poder por parte do executivo federal²⁸¹. A ideia, portanto, era criar um governo independente e acima de tudo, responsável²⁸². A preocupação central neste momento se deu na figura da separação de poderes, que marca até hoje o instituto do *impeachment* quando do julgamento pelo legislativo.

Historicamente, a questão mais polêmica sobre o impedimento presidencial e sua remoção do cargo envolve o fundamento que a sustentará. Foi assim na convenção constitucional, e ainda hoje tal discussão permanece viva a respeito de um juízo condenatório por ato ilícito, impróprio ou negligente²⁸³. Entendeu-se, por fim, em acarretar a sanção de remoção do cargo para os casos de condenação no procedimento de impedimento²⁸⁴.

A responsabilização do Presidente da República, desde o início, fora pensada tendo em vista a insuficiência dos conceitos de “certeza moral” e “probabilidade constante”, que foram levantados para defender o método de eleição o cargo que afastaria

²⁷⁹ Fora pensado para evitar usurpação de poder pelo executivo, de forma a abusar do poder. Cfr. LABOVITZ, John. R. *Presidential Impeachment*. New Haven: Yale University Press. 1978. p. 2.

²⁸⁰ Artigo II, seção 4 da Constituição Americana.

²⁸¹ Cfr. LABOVITZ, John. R. *Presidential Impeachment*. New Haven: Yale University Press. 1978. p. 2.

²⁸² Cfr. *Ibidem*. p. 2.

²⁸³ Cfr. *Ibidem*. p. 6.

²⁸⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 10.

qualquer cidadão inadequado. Eis o porquê Hamilton sustenta que as duas grandes garantias que o povo possui são a restrição da opinião pública e a oportunidade de descobrir de modo fácil e transparente as condutas dos homens que o representa²⁸⁵. Daí, inclusive, concluir esse autor pela censura ao invés da punição, defendendo a inelegibilidade.

Portanto, percebemos que na concepção americana o instituto foi importado do modelo inglês, por afinidade, numa intenção de responsabilizar o poder executivo, que era temido no início do governo federal. O grande questionamento à época, e que perdura até os dias atuais, é a vagueza do que pode motivar o *impeachment* presidencial, que originariamente era tido por “maladministration”²⁸⁶. Esse termo fora utilizado, uma vez que já era tido assim no modelo inglês, de modo que responsabiliza algumas transgressões ao sistema de governo, que não necessariamente deveriam ser de natureza penal²⁸⁷. Ocorre que, como já tivemos oportunidade de referir, a acusação na Inglaterra era um procedimento penal, em regra, já que a condenação acarretaria penas²⁸⁸ em sentido estrito. A questão, portanto, se centra no fato de os autores terem uma visão diferenciada para o modelo estadunidense. E, com efeito, o termo foi substituído pelo que temos hoje em “*high crimes and misdemeanors*”.

Sucedo que, após esta concepção do procedimento, nos casos emblemáticos que ocorreram nos Estados Unidos contra o “*chief*” Samuel Justice e o presidente Andrew Johnson, as alegações de defesa foram no sentido de se atribuir uma conotação penal. É dizer que as alegações se fundamentavam no argumento de que para haver condenação no procedimento de impedimento era necessária uma violação penal, e que a expressão configuradora do *impeachment*, acima citada, tinha um viés muito restrito²⁸⁹.

A partir dessas premissas, o fundamento e as autoridades sujeitas ao procedimento marcam o centro da discussão, uma vez que autores consagrados como Labovitz sustentam que, mesmo em território americano, o *impeachment* é utilizado como instrumento político-partidário²⁹⁰. Eis o perigo que há muito já era motivo de inquietação dos pensadores dessa temática. Contudo, há que pesar que é um modelo pensado para se evitar

²⁸⁵ Cfr. HAMILTON, Alexander. The Federalist Papers, n° 70. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed70.asp. Acesso em 06 de fevereiro de 2018.

²⁸⁶ Cfr. LABOVITZ, John. Op. Cit. p. 26.

²⁸⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 26.

²⁸⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 26.

²⁸⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 28.

²⁹⁰ Cfr. *Ibidem*. p.29-31.

um mal maior, configurando, neste sentido, uma previsão constitucional preestabelecida, de modo que quem se sujeita a ela tem pleno conhecimento dos motivos pelos quais pode se encontrar sujeito ao procedimento de impedimento.

3.1.4.1.1.2 As Bases do Pedido e as Autoridades Sujeitas

O ponto mais elementar quando se analisa um procedimento desta natureza, em âmbito jurídico, é pensar quem responde e pelo que responde. Isso porque, apesar de não vigorar no modelo estadunidense expressamente a irresponsabilidade do Presidente da República, como nos demais modelos ora analisados, à título de exemplo, há a preocupação de estabilidade governamental ao mesmo tempo em que se pensa sobre abusos do executivo federal.

Isso posto, nos cabe avaliar as causas que podem ser fundamento para a instauração do processo. A constituição estadunidense faz uma previsão taxativa, enquanto também prevê hipóteses abertas. Isso porque elenca de modo taxativo traição e corrupção²⁹¹, assim como há menção a outros crimes e infrações menores.

Quanto à traição, temos que a própria constituição dos Estados Unidos da América no artigo seguinte faz expressa alusão ao que entenda por definição desta²⁹². E com isso se pretende dizer que é considerado traição ao país apenas, e tão somente, o ato de levantar armas contra ele ou se unir aos seus inimigos, prestando ajuda e apoio. Ora, essa hipótese não enseja nenhuma interpretação a mais do que a própria literalidade do texto²⁹³.

No que tange à corrupção, assim como nos demais países, esta adota um conceito duplo, podendo consistir em ativa e passiva²⁹⁴. É que a doutrina sustenta que pode ser solicitado como também recebido qualquer vantagem indevida. Sustenta o professor de Yale que é uma área nebulosa esse terreno, uma vez que as condutas isoladamente

²⁹¹ Ver Seção 4 do Artigo II. “*The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*”. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a2. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

²⁹² Ver Seção 3 do Artigo III. “*Treason against the United States, shall consist only in levying War against them, or in adhering to their Enemies, giving them Aid and Comfort*”. Disponível em: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a3. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

²⁹³ Cfr. BLACK, Charles L. *Impeachment: A Handbook*. New Haven: Yale University Press. 1974. p. 25.

²⁹⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 26.

separadas não constituem crime, pelo que apenas quando da correlação entre as condutas dos agentes dever-se-ia configurar²⁹⁵, sendo uma mera suspeita insuficiente.

A partir destes dois conceitos elencados pela Constituição como sustentáculo para um pedido de *impeachment* podemos afirmar, sem qualquer dúvida, que restam amparados de definição pela Carta Federal tanto quanto na legislação ordinária. É dizer que a própria constituição define a traição contra os Estados Unidos da América, assim como a corrupção, desde 1790, o Congresso Americano fez desta prática um crime²⁹⁶. O mesmo não ocorre com a terceira categoria constitucional, qual seja “*high crimes and misdemeanors*”, uma vez que não há qualquer definição constitucional ou legal²⁹⁷.

Neste quesito temos de fazer uma repercussão histórica dessa categoria, já que era prevista no modelo inglês, antes de ser importada ao paradigma estadunidense. E, neste sentido, anota o professor de Harvard que se tratava de um gênero de crimes políticos contra o Estado²⁹⁸. Não se deve ter dúvida, portanto, quanto à natureza do *impeachment*, pelo que se trata de um procedimento político, e não criminal, para remover agente públicos que tenham cometido infrações criminais ou não²⁹⁹.

No âmbito nacional, os autores da convenção constitucional pensaram de modo similar, uma vez que imaginavam o impedimento das autoridades como procedimento político, do mesmo modo que as infrações que o fundamenta³⁰⁰. Muito se debateu naquele momento histórico e, na ratificação, que se alterou “*maladministration*” por “*high crimes and misdemeanors*”³⁰¹, a corrente de Hamilton propôs que o escopo da categoria deveria ser mais abrangente do que crimes comuns, englobando dessa forma qualquer conduta indevida do homem público³⁰². Ainda assim, já alertava o pensador para eventual risco de ser partidarizado o julgamento, ao invés de uma análise de culpa ou inocência³⁰³.

²⁹⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 26.

²⁹⁶ Cfr. GERHARDT, Michael J. *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Princeton: Princeton University Press. 1996. p. 103.

²⁹⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 103.

²⁹⁸ Cfr. BERGER, Raoul. Op. Cit. p. 61.

²⁹⁹ Cfr. EHRLICH, Walter. *Presidential Impeachment an American Dilemma*. Saint Charles: Forum Press. 1974. p. 67.

³⁰⁰ Cfr. GERHARDT, Michael J. Op. Cit. p. 104.

³⁰¹ Cfr. KYVIG, David E. *The Age of Impeachment: American Constitutional Culture since 1960*. Kansas: Kansas University Press. 2008. p. 18.

³⁰² HAMILTON, Alexander. *The Federalist Papers*, n° 65. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed65.asp. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

³⁰³ “*There will always be the greatest danger that the decision will be regulated more by the comparative strength of parties, than by the real demonstrations of innocence or guilt*”. HAMILTON, Alexander. *The*

Note-se que tanto traição quanto corrupção são crimes, sejam eles cometidos pelo Presidente da República ou por um cidadão comum³⁰⁴. Devido à dificuldade que surge da vagueza e abertura do conceito, Black propõe um teste com 3 (três) condições a fim de se verificar o que poderia ser enquadrado como tal. Destaque-se que é apenas do ponto de vista doutrinário que se expõe esse critério. Propõe o autor de Yale, considerando a teleologia da Constituição, que se procurou estipular infrações ---- já que traição e corrupção assim o são---- extremamente sérias, que subvertem o processo político e governamental e que são erradas em si mesmas para uma pessoa dotada de honra, ou seja, de um bom cidadão³⁰⁵. Ora, daí pensa-se um critério um pouco mais objetivo, mas que de toda forma ainda restará no campo da subjetividade. Então nessa concepção doutrinária podemos qualificar “*high crimes and misdemeanors*” como infrações, sejam crimes ou não, sérias o suficiente para comprometer o processo político e governamental, de modo que torne perigosa e maculada a permanência do sujeito no cargo³⁰⁶.

De toda sorte, fora implementado nestes termos, de modo que podemos verificar uma certa abertura no conceito para enquadramento como tal³⁰⁷. Já há muito fora dita a célebre frase pelo congressista Gerald Ford, e ainda atual: uma conduta que baseia o *impeachment* é aquela que a Câmara dos Representantes considerar como tal³⁰⁸. E esse é um ponto fundamental, a nosso sentir, é a pedra angular desse tema, uma vez que é não só o nosso pensamento para o modelo, como também aplicável diretamente ao caso brasileiro.

Ademais, cabe considerar a questão cultural ao qual o procedimento está inserido, porque é através dela que se entende a aplicabilidade das condutas passíveis de *impeachment*. É com isso dizer, que a relação de confiança no ocupante de cargo público é a baliza para avaliação de sua conduta, pois quem perde essa confiança deve perder o privilégio de ocupar o cargo³⁰⁹. Neste sentido, se pode afirmar, sem que paire qualquer dúvida, que a intenção fiel dos autores da convenção constitucional foi estabelecer o impedimento, e a conseqüente remoção do cargo, como garantia do princípio da confiança

Federalist Papers, nº 65. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed65.asp. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

³⁰⁴ Cfr. BLACK, Charles L. Op. Cit. p. 33.

³⁰⁵ *Ibidem*. p. 37.

³⁰⁶ *Ibidem*. p. 39 e 40.

³⁰⁷ Cfr. ROTUNDA, Ronald D. “An Essay on Constitutional Parameters of Federal Impeachment”, in *Kentucky Law Journal*. nº 76, 1987. p. 722.

³⁰⁸ “*An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in history*”. Ver BERGER, Raoul. Op. Cit. p. 86.

³⁰⁹ Cfr. GERHARDT, Michael J. Op. Cit. p. 107.

no agente público, bem como os limites dos poderes do governo nas mãos do Presidente da República e das demais autoridades civis³¹⁰.

Além do Presidente da República e o Vice-Presidente da República estão sujeitos ao procedimento de *impeachment* todos os demais ocupantes de cargos públicos eletivos³¹¹, de modo que a expressão sofreu extensiva indagação e balizamento ao longo do tempo, existindo, inclusive, uma posição firmada pela Suprema Corte americana a esse respeito.

Notemos, portanto, algumas das peculiaridades que envolvem essa questão central, qual seja saber quem está sujeito ao processo. Raoul Berger sustenta que os Senadores da República estariam abarcados pela previsão constitucional³¹², desde a familiaridade dos autores da convenção constitucional. No entanto, há na doutrina quem se oponha a tal visão. É o caso de Gerhardt que elenca três momentos distintos nos quais a constituição americana faz alusão aos legisladores não serem “*officers*” dos Estados Unidos³¹³. Não estando na categoria, não podem ser sujeitos ao procedimento de impedimento. Nesta corrente doutrinária a sustentação se faz, em primeiro lugar, da linguagem constitucional presente na própria qualificação dos membros do Poder Legislativo, uma vez que cabe ao Presidente da República nomear cargos em comissão, não restando os senadores nesta categoria³¹⁴. Acrescenta o autor que o texto literal da constituição, consoante o artigo II³¹⁵, simboliza “*officers*” dos Estados Unidos como sendo aqueles nomeados pelo Presidente da República que ocupam cargos criados pelo Congresso³¹⁶. Por fim, entende em outra passagem constitucional³¹⁷, que a partir do momento em que cada Casa legislativa pode julgar os próprios membros, não haveria razão para atribuir duas modalidades distintas de punição e julgamento, uma vez que seria ilógico³¹⁸.

³¹⁰ Cfr. JR., Peter W. Rodino. *Constitutional Grounds for Presidential Impeachment Report*. Reprint. Michigan: Michigan University Library. 1974. p. 7 e 8.

³¹¹ Pelo que se tem da expressão constitucional “**all other civil officers**”. Artigo II, Seção 4 da Constituição dos Estados Unidos da América.

³¹² BERGER, Raoul. Op. Cit. p. 214-233.

³¹³ Cfr. GERHARDT, Michael J. Op. Cit. p. 75 e 76.

³¹⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 76. Este posicionamento se dá em função da previsão do artigo II, seção 4.

³¹⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 76. Seção 2, parágrafo 2º do artigo II da constituição americana.

³¹⁶ Cfr. *Ibidem*. p. 76.

³¹⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 76. Ver artigo I, seção 5, da constituição americana.

³¹⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 76.

Considerando as posições doutrinárias favoráveis e contrárias à aplicabilidade do procedimento aos senadores, fato é que já fora alvo do procedimento o senador William Blount. Em verdade, a alegação de que os senadores não integram a categoria de “*civil officer*” se iniciou justamente com a defesa deste acusado³¹⁹. Anote-se que este caso data de 1797, e majoritariamente esse pensamento prevalece até hoje, não obstante nem todos os autores que escreveram sobre a temática concordarem e concordem com tal decisão³²⁰.

Integram os sujeitos passíveis de sofrer este processo os juízes federais. Interessante notar, neste caso, que não se dá por determinação expressa dessas autoridades, de forma taxativa como no caso brasileiro, por exemplo, mas recai sobre a expressão geral “*civil officer*”. É, portanto, pelo entendimento desses integrantes do Poder Judiciário federal se enquadrarem como “*impeachable officials*”³²¹.

Em relação aos juízes federais, no entanto, se aplica a cláusula constitucional especificamente dirigida a estes³²². É dizer, então, que para esses oficiais caberá a análise do “bom comportamento”. O caso mais emblemático envolvendo esta categoria de magistrados federais se centra no Justice Samuel Chase, membro da Suprema Corte Americana.

Logo, podemos afirmar que, mesmo nos Estados Unidos da América, o *impeachment* pode assumir e assume, pelas peculiaridades desse país, características político-partidárias. É importante notar, que não basta tão somente o desejo de remoção do ocupante do cargo, tendo de haver necessariamente, em tese, uma conduta que o fundamente. Notar-se-á similaridades com o modelo brasileiro, neste aspecto.

Afirmamos se tratar de responsabilidade política neste modelo, uma vez que embora haja exigência de infrações denominadas “*high crimes and misdemeanors*”, esta se opera apenas formalmente. Com isso pretendemos dizer que a necessidade se impõe simplesmente para se iniciar o processo com uma pretensa alegação de violação de determinada conduta. É necessária apenas a imputação, pelo que o Senado à luz de uma análise política decidirá. Em muito se assemelha ao paradigma brasileiro no sentido de as bases serem genéricas e abrangentes, restando, portanto, ao juízo político. A partir destas considerações temos uma responsabilidade jurídica *lato sensu*.

³¹⁹ Cfr. BERGER, Raoul. Op. Cit. p. 214.

³²⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 222.

³²¹ Cfr. GERHARDT, Michael J. Op. Cit. p. 82.

³²² Artigo III, Seção I da Constituição Americana.

3.1.4.1.1.3 O Aspecto Procedimental

Pelo simples fato da Construção Americana ser sintética e o país estar inserido na *common law* pensar-se-ia numa previsão procedimental sem muita regulamentação. No entanto, como já destacamos, a preocupação dos autores da convenção constitucional para com o tema era de suma importância. Eis a razão pela qual o aspecto procedimental restou minimamente regulado diretamente na constituição americana, visto que há autorização expressa para cada Casa legislativa adotar seu procedimento³²³. Ressalte-se que os pensadores da convenção tinham em mente várias opções possíveis de procedimentos³²⁴, considerando as experiências dos estados-membros, entretanto optaram pela que se segue.

A constituição atribui à Câmara dos Representantes o poder sobre este procedimento, uma vez que é lá que deverá se iniciar. É dizer que só irá ao julgamento de mérito se esta Casa legislativa assim decidir. Um dado estatístico importante é que já se intentaram mais de cinquenta pedidos de *impeachment* perante esta Casa, entretanto apenas dezenove chegaram ao Senado e foram julgados³²⁵. Não obstante o quantitativo de tentativas, cumpre anotar que nenhum afastamento por este instrumento se efetivou neste país. Apesar de não existir um mandamento constitucional expresso, é costume de a Câmara atribuir a uma comissão poder de investigação sobre matérias que possam ensejar o processo³²⁶. Dentre os agentes que podem iniciar o procedimento, destacamos qualquer congressista da Casa legislativa, o presidente desta, uma Casa legislativa de algum dos estados-membros, assim como um “grand jury”³²⁷.

Destaque-se que o mecanismo pode ser iniciado também através de um envio de ofício judicial direto à Câmara³²⁸. Esse envio é decorrente do “*Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act*” de 1980. Podemos considerar um avanço bem recente, tendo em vista que o *impeachment* é praticado neste país desde o século XVIII. Após aceitação do pedido por maioria simples o processo continua no Senado, que tem a

³²³ Artigo I, Seção 5 da Constituição Americana.

³²⁴ Cfr. JONES, Charles. O. Op. Cit. p. 12 e 13.

³²⁵ Cfr. EHRlich, Walter. Op. Cit. p. 33. Além do informativo da própria Casa Legislativa. Disponível em: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Senate_Impeachment_Role.htm#4. Acesso em 19 de fevereiro de 2018.

³²⁶ Cfr. BLACK, Charles L. Op. Cit. p. 6.

³²⁷ Cfr. GERHARDT, Michael J. Op. Cit. p. 25.

³²⁸ Cfr. *Ibidem*. p. 25.

atribuição de julgamento. Note-se que este procedimento dual foi importado do modelo britânico, pelo que passavam pela Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes³²⁹.

Quando do recebimento do processo aberto na Câmara dos Representantes, o Senado se convola em tribunal, a ser presidido pelo Presidente da Suprema Corte americana³³⁰. Neste momento de julgamento, pode haver a instauração de uma comissão para debater em caráter especial ou não³³¹ antes da deliberação em plenário, nos termos da regra XI desta Casa. Na deliberação final deverá ser observado um quórum qualificado de dois terços dos senadores a favor, ou mais, para a conseqüente remoção do cargo³³².

3.1.4.1.2 Caso Brasileiro

No que tange ao *impeachment* no Brasil nossa análise será pela mesma metodologia apresentada até então, com destaque para as particularidades desse instituto jurídico neste território. A regra principal, e o parâmetro para as demais, se dá para a responsabilização do Presidente da República. Mas num Estado federal como o Brasil a disciplina encontra aplicação para além do Chefe de Estado. É o caso da previsão da responsabilidade dos ministros de Estado, dos ministros do Supremo Tribunal Federal, dos governadores de Estados-federados e do Procurador Geral da República, este consubstanciando o chefe do Ministério Público da União. Essas autoridades estão elencadas na lei 1.079 de 10 de abril de 1950, sendo, portanto, anterior à Constituição vigente. Anote-se, no entanto, que a maioria dos dispositivos foram recepcionados pela nova ordem constitucional.

Ainda pode-se identificar a responsabilização quanto aos prefeitos municipais, tendo estes regulamentação autônoma do dispositivo legal supracitado. É que a previsão para esses administradores locais se encontra num Decreto-Lei, nomeadamente, o DL 201 de 27 de fevereiro de 1967.

Ainda que não houvesse previsão expressa na legislação ordinária, poder-se-ia pensar em aplicação do instituto aos governadores de estados-federados e prefeitos municipais em razão do princípio da simetria constitucional.

³²⁹ Cfr. BLACK, Charles L. Op. Cit. p. 5-6.

³³⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 6.

³³¹ Cfr. GERHARDT, Michael J. Op. Cit. p. 34.

³³² Cfr. *Ibidem*. p. 35.

Outro ponto central a ser destacado *a priori* é quanto a responsabilidade em si. Conforme já examinado, em momento oportuno, temos uma diferenciação da responsabilidade política para a responsabilidade jurídica num contexto globalizado. Tal fato não se opera no Brasil, pelo menos não formalmente. Eis que todas as autoridades sob exame, com foco principal no Presidente da República, estão sujeitas ao processo de *impeachment*, nos termos da lei que o regula. Não obstante, há ainda a responsabilização comum, julgada perante o Poder Judiciário.

Portanto, temos que ter essa distinção bem clara, assim como sabermos da confusão que o ordenamento jurídico brasileiro adota entre ambas para termos que a responsabilidade política, no Brasil, pressupõe uma infração jurídica previamente definida. Esta é a razão pela qual se afirma, em geral, que o impedimento constitucional, no Brasil, se trata de uma responsabilidade político-jurídica. Trata-se, então, de uma responsabilidade julgada por um tribunal político, devendo ter como fundamento preliminar uma conduta definida como passível de tal procedimento, ou seja, devendo ser fundamentada a acusação em um crime de responsabilidade previamente definido.

No entanto, a discussão sobre a natureza do impedimento é mais profunda, de modo que há diversas concepções doutrinárias. Por exemplo, e na linha que entendemos, a do instituto ser enquadrado como eminentemente de responsabilidade política³³³. Não obstante tal visão do mecanismo, há quem entenda tratar de instituto de natureza penal³³⁴. Não falta ao debate quem veja no instituto uma natureza mista³³⁵. Há ainda o veiculado por Gilmar Mendes de que os crimes de responsabilidade são infrações de natureza político-administrativas³³⁶.

Destaque-se que o entendimento da mais alta corte do país nem sempre foi o mesmo. Já houve oportunidade de o Sumo Areópago julgar no sentido penal³³⁷ quanto à sanção, apesar de se tratar de caso isolado. Traduz-se da decisão mais recente do Supremo Tribunal Federal, pela Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF, a posição amplamente majoritária, *in verbis*:

³³³ Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 75.

³³⁴ Cfr. MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973. p. 351-357.

³³⁵ É o caso de José Frederico Marques. Cfr. MARQUES, José Frederico. *Da Competência em Matéria Penal*. São Paulo: Saraiva. 1953. p. 154.

³³⁶ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. Cit. p. 958.

³³⁷ Ver Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.628/SC.

“Em segundo lugar, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. **O processo de impeachment tem natureza político-administrativa**, constituindo ferramenta de preservação da legitimidade da representação popular”³³⁸
(Anotações para voto Ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 378/DF)

Mesmo sendo voto-vencido, na metódica do Tribunal, asseverou o ministro Luiz Edson Fachin que “o impeachment integra, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da Lei 1.079/1950, o rol de procedimentos presentes no Estado Democrático de Direito, configurando-se em processo de índole dúplice, **de natureza jurídico-política** para o fim de examinar a imputação e definir a ocorrência ou não de crime de responsabilidade por parte de Presidente da República, devendo o Supremo Tribunal Federal assegurar a realização plena do procedimento nos estritos termos da lei e da Constituição”³³⁹

Em que pese a discussão sobre a natureza do instituto, certo estamos de que mesmo que não se entenda pela natureza eminentemente política, que seja na linha do adotado pelo Supremo Tribunal Federal na ação de controle abstrato e concentrado sobre o tema, de modo que seja político-jurídico (administrativo).

Outra questão de fundamental relevo que deveremos abordar e examinar é a fidelidade partidária. Tal tema guarda correlação direta com a natureza do instituto, pelo que delinearemos em sequência.

A própria lei de 1950 referida define as condutas passíveis de *impeachment* para as autoridades que a ela estão sujeitas. Da mesma sorte se opera com o Decreto-Lei de 1967 também supracitado. Tais condutas se denominam “crimes de responsabilidade”.

³³⁸ Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF378LRB.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

³³⁹ Voto do Ministro Relator Luiz Edson Fachin na ADPF 378/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF378relator.pdf>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

3.1.4.1.2.1 Dos Crimes de Responsabilidade no Brasil

Já fora referido brevemente que o impedimento constitucional no direito brasileiro se opera com fundamento nos crimes de responsabilidade. Este é outro quesito que deveremos deter um olhar mais atento, eis que no direito comparado o mesmo “*nomen iuris*” representa institutos diversos.

Analisemos o caso português, preliminarmente, a fim de ilustrar esta colocação. Em verdade, a interpretação dada pela doutrina e pelo ordenamento jurídico lusitano se aprofunda no aspecto criminal. Com efeito, a previsão constitucional dos crimes de responsabilidade, consagrado no número 3 do artigo 117 da Constituição desse país³⁴⁰ não nos é suficiente, uma vez que não há uma definição do que sejam.

A doutrina, no entanto, os qualifica a partir do conceito anterior à Constituição vigente, já que surgiu primeiramente, com essa nomenclatura, na Carta de 1911, com reprodução na Constituição de 1933, apesar de uma origem mais longínqua³⁴¹.

O que importa, na verdade, é a percepção doutrinária de que se está a tratar de “uma categoria de responsabilidade criminal, reservada aos membros do Poder Executivo, ou seus agentes, sendo de sublinhas, portanto, o alargamento a que procedeu a CRP de 1976 ao estendê-la aos titulares de cargos políticos em geral”³⁴².

Para a República Portuguesa os crimes de responsabilidade são, à rigor, “crimes praticados por titulares de cargo políticos”³⁴³ enquanto no exercício de suas funções, além de violarem bens e/ou valores cuja proteção deveria ser assegurada e promovida por esses agentes, já que consistem no seu dever institucional³⁴⁴. E ainda se tem pena, consistindo essas em prisão e multa³⁴⁵, e a perda do cargo ocorre de forma secundária, não sendo a pena em si, e sim, um efeito da mesma³⁴⁶.

É interessante notar, entretanto, que mesmo para o tratamento penal esta concepção admite uma conexão entre esta forma de responsabilidade e a política, apesar do

³⁴⁰ “3. A lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respectivos efeitos, que podem incluir a destituição do cargo ou a perda do mandato.”

³⁴¹ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II. Op. Cit. p. 120.

³⁴² *Ibidem*. p. 121.

³⁴³ *Ibidem*. p. 121.

³⁴⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 121.

³⁴⁵ Vide artigos 7º ao 27 da Lei 34 de 1987.

³⁴⁶ Cfr. MIRANDA, Jorge. “Imunidades Constitucionais e Crimes de Responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, op. Cit. p. 32.

foco ser a responsabilização penal³⁴⁷. Ora, o tratamento é de âmbito penal, o que desde logo se diferirá do regime brasileiro. Há de se ressaltar, no entanto, quem entenda por se aplicar este juízo³⁴⁸.

Contudo, tal entendimento para a concepção brasileira, *data máxima vênia*, é equivocado. Tal fato se dá pela delimitação do *impeachment* estar num certo limite entre a responsabilidade política e a penal, embora estas não se confundam como adiante se demonstrará. A conceituação adequada de crimes de responsabilidade, no Brasil, se funda nas infrações político-administrativas³⁴⁹. Tais condutas são previstas de modo abrangente na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e regulamentadas em lei especial.

Reitere-se neste momento o posicionamento de Carlos Ayres Britto, pelo que *impeachment* se entende o processo fundado na perpetração de atos infracionais que têm natureza própria, e não se confunde com qualquer outra categoria de ilicitude, seja de ordem, civil, penal ou de prestar contas³⁵⁰.

Não se está a incorrer em juízo penal. Essa diferença é primordial para qualquer análise do sistema brasileiro que regula a responsabilidade do Presidente da República, uma vez que responde por via política mediante aos crimes de responsabilidade, e em via judicial penal por “crimes comuns”.

Desta concepção podemos perceber, na linha de criminalistas, que não há qualquer sanção que possa ser caracterizada como sanção penal nos crimes de responsabilidade, de modo que não se verifica nem a dimensão coletiva nem a difusa marcantes do Direito Penal³⁵¹. E bem se assevera no Sumo Areópago, desde o primeiro caso presidencial, haja vista o pronunciamento no acórdão do Mandado de Segurança

³⁴⁷ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital. “*Constituição da República Portuguesa Anotada*”, Volume II. Op. Cit. p. 121.

³⁴⁸ Cfr. SANTIAGO, Marta Cristina Jesus. “A Natureza Jurídica da Decisão do Parlamento que julga as contas anuais do Chefe do Poder Executivo e a Inelegibilidade Decorrente da Rejeição das Contas no Sistema Presidencialista Brasileiro”, in *Ensaio Sobre Responsabilidade Jurídico-Política*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2013. p. 126.

³⁴⁹ Cfr. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Op. Cit. p. 958.

³⁵⁰ Cfr. BRITTO, Carlos Ayres. “Crimes de Responsabilidade do Presidente da República”, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>. n° 6. Ver também em <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/brazjpp5&div=66&id=&page=>. p. 4.

³⁵¹ Cfr. OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de Processo Penal*. 18ª edição. São Paulo: Atlas. 2014. p. 204-205.

21.564-DF³⁵² no sentido de que a distinção constitucional se opera em virtude da natureza dos ilícitos, quando de “crimes comuns” se estará sob a tutela do Direito Penal, mas a se tratar de crimes de responsabilidade, ensejadores do Impedimento constitucional, “o espectro estende-se até o campo da moral”³⁵³, e a importância da análise política nesta oportunidade é elementar.

Aqui reside um ponto extremamente importante da intenção deste trabalho, uma vez que enquanto no Parlamentarismo a responsabilidade do governo, de forma coletiva, é verificada perante o Parlamento, por seus mecanismos, já referidos tais como a moção de desconfiança ou voto de censura; no presidencialismo, o Presidente da República é o responsável, respondendo em processo político-administrativo realizadas pelas Casas do Congresso Nacional³⁵⁴.

Por todo o exposto na análise do direito comparado percebemos, por conseguinte, que a natureza da responsabilidade política diverge, na medida em que, no Brasil, a responsabilização política é considerada também uma responsabilização jurídica, uma vez que se funda, pelo menos em tese, em infrações de condutas regulamentadas em lei. Já no parlamentarismo se tem a responsabilização política de modo completamente independente de qualquer ilicitude.

3.1.4.1.2.2 Crimes de Responsabilidade e Crimes Funcionais

O Presidente da República é irresponsável por fatos estranhos ao exercício de suas funções, na vigência de seu mandato, é o que vigora na República Federativa do Brasil, consoante artigo 86, parágrafo 4º³⁵⁵. Ocorre que, com relação ao que pratica durante o desempenho de seu mandato pode haver incidência de responsabilização tanto política

³⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564/ DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecstfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

³⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564/DF. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecstfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

³⁵⁴ Cfr. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012. p. 499.

³⁵⁵ Artigo 86, parágrafo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988: “§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

quanto penal. Examinaremos, tão somente, a responsabilização política mediante os atos atentatórios à lei e à Constituição.

Os crimes de responsabilidade, portanto, são infrações político-administrativas. A nível doutrinário nos cabe referenciar uma subdivisão, já que estas podem se enquadrar como infrações políticas e crimes funcionais³⁵⁶.

Esta classificação é ilustrativa e faz a divisão com base nos tipos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, sendo atentado contra a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação; o exercício dos direitos políticos e à segurança interna do país.

Esta classificação de José Afonso da Silva, em verdade, se traduz mediante os incisos constitucionais, pelo que o autor denomina de infrações políticas as previsões disciplinadas nos incisos I-IV, enquanto as demais, como atentado contra a probidade na administração; a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais corresponderiam aos crimes funcionais³⁵⁷.

Anote-se, todavia, que há designação no direito brasileiro para denominar crimes funcionais os tipificados pelo próprio código penal, quanto à atuação contra a Administração Pública, correspondendo aos crimes praticados por agente públicos³⁵⁸.

Não devemos, contudo, adotar a designação “crimes funcionais”, uma vez que esta pode induzir o intérprete ao erro pois pensar-se-ia em crime comum, como tal tipificado no Código Penal.

Reiteramos que a jurisdição penal é inaplicável no que tange ao *impeachment* e aos crimes de responsabilidade. Tanto o é que pode a mesma infração conduzir a um processo de impedimento face às Casas Legislativas, ao mesmo tempo em que ensejar denúncia perante o Supremo Tribunal Federal.

Essa distinção doutrinária, e potencial confusão, ocorre pelo simples fato de a Constituição Federal se referir a “crimes de responsabilidade” em momentos isolados, nomeadamente no artigo 37, parágrafo 4º e no artigo 85, *caput*, assim como no artigo 102, I, “c”.

³⁵⁶ SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual...”. Op. Cit. p 499.

³⁵⁷ Cfr. SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012. p. 550-551.

³⁵⁸ A esse respeito ver os artigos 312 a 327 do Código Penal brasileiro.

É que em primeiro lugar, ao reger o regime dos servidores públicos federais e estipular a responsabilidade destes a Constituição nos remete a esta terminologia. Não está aqui a se falar dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Governadores de Estado ou de Prefeitos municipais, por exemplo. Essa categoria é genérica, haja vista o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria na Reclamação 2138/DF.

Entendeu-se nesta ocasião pela distinção de regimes de servidores públicos e agentes políticos³⁵⁹. O cerne envolve a improbidade administrativa, fato imputável tanto no âmbito criminal quanto no político. De todo modo os âmbitos são diferentes e não há que se falar de conotação penal em hipótese alguma, a nosso sentir, apesar de alguns autores na doutrina assim entenderem.

Doutrinariamente encontramos algumas correntes³⁶⁰ como a já explicitada acima, além de quem entenda pela expressão corresponder à infrações político-administrativas, ou ainda quem entenda a expressão possuir dois sentidos, sendo um amplo e um restrito. É o caso de Damásio de Jesus, renomado penalista, o qual afirma que a nomenclatura para o direito brasileiro “apresenta um sentido equívoco, tendo em vista que se refere a crimes e a infrações político-administrativas não sancionadas com penas de natureza criminal”³⁶¹.

Nesta concepção, “crime de responsabilidade” poderia ser considerado tanto no âmbito penal quanto no âmbito político. Avança ainda para distinguir em crimes de responsabilidade próprios e impróprios, sendo os primeiros tutelados pela área criminal, enquanto os últimos estão sob a tutela da responsabilidade política³⁶². O que importa, a despeito de tais considerações, é que mesmo para quem adote tal corrente doutrinária, a qualificação da Lei 1.079 de 1950 continua sendo de infrações político-administrativas³⁶³.

Portanto, em que pese as eventuais distinções doutrinárias acerca da nomenclatura dos crimes de responsabilidade, temos que podem ser praticados, com efeito, por servidores públicos. A isso não equivale dizer que são os mesmos que se analisam quando do *impeachment*.

³⁵⁹ Ver a Reclamação 2138/DF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>. Acesso em 25 de setembro de 2017.

³⁶⁰ Cfr. MESSA, Ana Flávia. *Curso de Processo Penal*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 2017. p.1023.

³⁶¹ JESUS, Damásio de. “Ação Penal Sem Crime”, in *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, volume 13, número 11, 2001. p. 14.

³⁶² Cfr. *Ibidem*. p. 14.

³⁶³ Cfr. *Ibidem*. p. 15.

Logo, façamos a distinção do “crime de responsabilidade” como categoria de infração político-administrativa, e sujeita ao crivo político e ao processo de impedimento, para os crimes funcionais típicos, que segundo Meirelles “são aqueles em que a qualidade de funcionário público do agente surge como elementar ou circunstância especial do tipo”³⁶⁴.

Por mais que o mesmo *nomen iuris* possa dirigir-se a condutas aplicáveis a sujeitos diferentes, não nos esqueçamos de que o impedimento constitucional se dirige necessariamente ao Presidente da República, aos Ministros de Estado, Governadores e Prefeitos municipais.

3.1.4.1.2.3 Crimes de Responsabilidade e Crimes Comuns

A ilustração do julgado acima referido em sede de Mandado de Segurança representa o que nos cabe neste momento distinguir com maior precisão, a separação em crimes comuns e os crimes de responsabilidade.

Ocorre que para os crimes de responsabilidade já tivemos oportunidade de analisar sua natureza jurídica de infração político-administrativa, e também afastar qualquer aspecto que pudesse se relacionar com o direito penal, pois não tem características que possam enquadrá-los em tal âmbito de responsabilização.

Já com os crimes comuns é exatamente o oposto. Com isso queremos dizer que a interpretação e área de aplicação do direito se fundamenta no direito criminal. Quando analisamos estes crimes não estamos a qualificar qualquer conduta pensada para a responsabilização administrativa e política do Presidente da República e seus ministros, além dos outros cargos que também respondem de forma política, e sim de crimes propriamente ditos como tal, estabelecidos no Código Penal e/ou em lei especial que reja o direito penal.

Ressalte-se, desde já, que a terminologia constitucional se refere a “*infrações penais comuns*”³⁶⁵, uma vez que a intenção era um sentido mais amplo, se excluindo apenas os crimes de responsabilidade³⁶⁶. É que a teleologia constituinte pretendeu não

³⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2008. p. 800.

³⁶⁵ Ver artigo 102, II, Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.

³⁶⁶ Cfr. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Op. Cit. p. 562.

apenas integrar os crimes comuns tipificados no Código Penal, como também os definidos em legislação extravagante, além de inserir nesse âmbito ainda as contravenções penais³⁶⁷.

A Constituição brasileira não define o que seja crime de responsabilidade política, assim como também não buscou definir crimes comuns. Foi a partir da análise da doutrina e, principalmente, da jurisprudência que se extraíram os conceitos atualmente adotados.

Nesta linha ressaltamos julgado do Supremo Tribunal Federal que só reitera nosso argumento, senão vejamos:

“A expressão crime comum, na linguagem constitucional, é usada em contraposição aos impropriamente chamados crimes de responsabilidade, cuja sanção é política, e abrange, por conseguinte, todo e qualquer delito, entre outros, os crimes eleitorais. Jurisprudência antiga e harmônica do STF”³⁶⁸(grifos nossos)

Ora, dessa ementa se percebe a clara distinção entre ambas as tipologias, pelo que passaremos agora a examinar. A responsabilidade de um governante é mais elevada do que a de um mero agente público ou um cidadão qualquer. Isso porque está investido de uma função pública eletiva, e se tratando do Poder Executivo da gestão da máquina pública.

Isto é sempre importante destacar, para podermos analisar a dualidade ou polissemia de responsabilidades. Muito já se disse sobre a responsabilização penal e a responsabilização política no Brasil. E assim continuemos, pois sem essa delimitação clara não é possível vislumbrar com maior clareza o instituto do *impeachment*.

“Crime comum” é notadamente todo e qualquer fato tipificado pela legislação penal. Isso engloba não só os crimes *stricto sensu*, ou seja, aqueles tipificados no Código Penal e em leis especiais, assim como as contravenções penais. Essas entendidas como infrações penais cuja ofensa é ínfima, de menor potencial lesivo³⁶⁹.

³⁶⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 562.

³⁶⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Conflito de Jurisdição nº 6971, Relator(a): Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1991. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000157366&base=baseAcordaos>. Acesso em 22 de setembro de 2017.

³⁶⁹ Cfr. MESSA, Ana Flávia. Op. Cit. p. 1019.

Essas condutas, portanto, são passíveis de serem cometidas de modo geral, por qualquer cidadão. E ainda que se pense em “crimes funcionais”, como aqueles cometidos por agentes contra a Administração Pública, não sairemos da esfera penal.

Isso ocorre porque as condutas previstas constitucionalmente de modo exemplificativo no artigo 85 tem de ser necessariamente previstas em legislação especial. E isso se opera por força da Lei 1.079 de 10 de abril de 1950.

Ora, se o fato imputado aos sujeitos passíveis de acusação via *impeachment* não estiverem definidos no diploma legal supracitado, não poderemos estar diante da responsabilização política, podendo o fato ser enquadrado no âmbito criminal ou cível.

Então, em resumo, os crimes de responsabilidade política são necessariamente os previstos em lei especial, nomeadamente o diploma acima referido, ao passo que os crimes comuns são os demais, por exclusão, de previsão em lei penal geral³⁷⁰, seja o próprio Código Penal ou qualquer lei especial que regule esta área do Direito.

Vigora no direito brasileiro a partir da hermenêutica constitucional a não responsabilização do maior mandatário político do Poder Executivo, nomeadamente o Presidente da República, por fatos estranhos a seu mandato. Isto quer dizer que existindo alguma prática criminosa deste agente político durante o mandato presidencial, este processo não poderá ser instaurado enquanto não cessar a qualidade do agente mediante seu cargo, ou em outras palavras, enquanto não cessar o mandato. Contudo, se houver conduta criminosa mediante ato correlato ao exercício do cargo, o Presidente da República poderá ser responsabilizado durante a vigência do mandato, e neste caso perante o Supremo Tribunal Federal. Mas para o órgão máximo da jurisdição constitucional brasileira poder analisar a denúncia por crime comum há de existir uma votação na Câmara dos Deputados que autorize tal feito³⁷¹. Note-se que tanto para a instauração do processo de *impeachment*, quanto para o julgamento da denúncia por crime comum no Supremo Tribunal Federal, a autorização da Câmara dos Deputados é verdadeira condição de procedibilidade³⁷².

Anote-se, por derradeiro, quanto a esta temática a eventual dualidade sancionatória. Em havendo uma conduta disciplinada na lei regulamentadora dos crimes de responsabilidade e da mesma sorte com previsão penal geral, nada impede que o agente

³⁷⁰ Cfr. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Op. Cit. p. 802.

³⁷¹ Cfr. SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. Op. Cit. p. 504.

³⁷² Cfr. *Ibidem*. p. 416.

político seja responsabilizado nas duas jurisdições independentemente. Isso ocorre porque, como referido, a natureza das sanções é diversa, assim como as infrações são autônomas³⁷³. Esta situação dúplici só confirma o que pretendemos traduzir, qual seja a independência entre os âmbitos de responsabilidade.

3.1.4.1.2.4 Breve Análise da Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950

Como imperativo constitucional, há de se ter uma legislação ordinária específica que regule o tema e é neste quadro que a lei em análise se insere. Não é nossa pretensão neste momento comentar os crimes de responsabilidade em espécie, mas tão somente aspectos da lei que podem suscitar e, de fato, suscitam muitos questionamentos práticos. É que pelo ano de edição e uma simples vista da história constitucional brasileira, percebe-se que o mesmo diploma legislativo vigorou sob a égide de três Constituições diversas, as de 1946, 1967 e a atual de 1988. Ora, os momentos constitucionais estão atrelados a períodos revolucionários³⁷⁴, mesmo que as revoluções assumam profundidades diferenciadas.

Neste sentido, cumpre abordar a classificação acerca de direito intertemporal. Há quem prefira qualificar as normas como inconstitucionais considerando o momento em que as mesmas foram editadas quando da contrariedade de uma nova norma constitucional posterior³⁷⁵. Para esses autores estaremos diante da teoria da inconstitucionalidade originária e inconstitucionalidade superveniente, uma vez que um preceito constitucional posterior que preveja de modo contrário configuraria uma carga axiológica negativa que teria de se caracterizar como inconstitucionalidade³⁷⁶. Ou seja, se configuraria a inconstitucionalidade superveniente no momento em que haja uma desconformidade de uma norma preexistente com uma norma constitucional posterior a esta³⁷⁷. Anote-se a esse respeito que a inconstitucionalidade superveniente só comportaria inconstitucionalidade material, uma vez que há regência do princípio *tempus regit actum*.

³⁷³ Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 70.

³⁷⁴ Cfr. MIRANDA, Pontes de. “Conceito de Constituição e Técnica Constitucional”, in *Jurídica*, nº 94, Vol. XXXI, 1966. p. 409.

³⁷⁵ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Op. Cit. p. 1013.

³⁷⁶ Cfr. BITAR, Orlando. “A lei e a Constituição”, in *Obras Completas de Orlando Bitar - Volume 1*. Rio de Janeiro: Renovar. 1996. p. 620.

³⁷⁷ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. III, Tomo VI. 4ª Edição Revista e Atualizada. Coimbra: Coimbra Editora. 2013. p. 37.

Esta qualificação doutrinária encontra maior abrigo em regimes como o português, considerando até mesmo a própria disposição constitucional do artigo 282, nº 2 da Constituição da República Portuguesa. Daí extrai-se que “no nº 2 contempla-se a hipótese de inconstitucionalidade superveniente”³⁷⁸.

De modo completamente adverso, a história constitucional do Brasil, representando o costume jurídico, se fundamenta em previsão expressa nas primeiras constituições do país, nomeadamente as de 1891 e 1934, no sentido de adotar a teoria da recepção das normas quando se tratar de direito intertemporal³⁷⁹. Ou seja, nesta concepção não se refere a inconstitucionalidade, mas exclusivamente à recepção na hipótese de estar em conformidade com os parâmetros constitucionais ou adota-se a denominada revogação para momento de desconformidade da norma preexistente.

Apresentamos esta distinção doutrinária uma vez que estamos diante de um caso representativo desta situação. A lei especial que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 expressamente exige para a definição dos crimes de responsabilidade se trata de uma legislação que perdura desde 1950.

Isso é importante anotar principalmente pelos efeitos práticos que podemos vir a ter. A título de ilustração, a definição de um crime de responsabilidade em que se questione a recepção da norma.

A mesma lei já se aplicou a dois casos recentes em se tratando da Presidência da República no Brasil. E por haver questionamentos em sede de defesa dos acusados, geralmente, a questão sempre foi e é decidida pelo Supremo Tribunal Federal. Assim como cabe a este órgão a interpretação do processo de *impeachment*³⁸⁰.

Questão de importância ímpar é notar que, por vezes, a competência do tribunal máximo da jurisdição brasileira pode vir a ser alargada. Queremos dizer com essa afirmativa para se atentar a uma eventual decisão que possa vir a transcender a competência do Sumo Areópago e culminar numa violação ao princípio da separação de poderes.

³⁷⁸ Cfr. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. “Constituição da República Portuguesa Anotada”, Volume II. Op. Cit. p. 976.

³⁷⁹ Artigos 83 e 187, respectivamente.

³⁸⁰ Vide Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF_378_Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf. Acesso em 02 de outubro de 2017.

Por essa razão, entendemos que deva ser editada, da forma mais rápida possível, uma nova legislação sobre os crimes de responsabilidade e o processo de julgamento no Brasil. Não podemos estar dependentes de regimento interno de casas legislativas, que regulam de forma suplementar, para suprir esta matéria, assim como estarmos com constantes questionamentos perante o judiciário brasileiro, o que só torna mais lento, moroso, questionável em si e compromete o processo.

3.1.4.1.2.5 Fidelidade Partidária e Processo de Impedimento

Analisar a questão da fidelidade partidária é imprescindível, uma vez que sua implicância prática na votação tem correlação direta com o resultado do processo.

Em verdade, no Brasil, a fidelidade partidária possui duas acepções: a primeira, mais comum, a de troca de partidos políticos pelos candidatos, ou até mesmo o cancelamento da filiação partidária³⁸¹. Já na segunda, foco do que pretendemos refletir, tange ao voto do parlamentar de modo diverso ao estipulado pelo partido para votação³⁸².

É que envolve, como a prática parlamentar, regras diretas da política a serem praticadas numa votação que, por sua natureza, é excepcionalíssima (ou deveria ser).

Queremos refletir, portanto, sobre o “fechamento de questão”, ato do partido político que obriga os membros desta agremiação partidária a votarem num determinado sentido, sob pena de sofrer sanção o membro que não agir de acordo com a diretriz³⁸³.

É que a Constituição Federal prevê a possibilidade do estatuto do partido político disciplinar regras de fidelidade partidária e neste sentido é o teor do artigo 17, parágrafo 1º da Lei Maior.

Ocorre que, no *impeachment*, os partidos políticos tendem a estabelecer a diretriz partidária através de suas executivas no sentido de votar a favor ou contra a “denúncia” oferecida. E o parlamentar que votar de maneira diversa ao estipulado pelo partido político poderá sofrer sanções, inclusive de expulsão da agremiação partidária.

Com efeito, a simples percepção da fidelidade partidária neste viés nos obriga a contrapor com outro pilar de uma democracia: a independência do mandato parlamentar.

³⁸¹ Cfr. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária e Impeachment – Estudo de Caso*. 2ª edição. Curitiba: Juruá Editora. 2012. p. 35.

³⁸² Cfr. *Ibidem*. p.35.

³⁸³ Cfr. *Ibidem*. p. 36.

Ora, desta sorte cabe uma apreciação dos sistemas que o integram. Com isso pretendemos dizer que o paradigma constitucional brasileiro adotou para a Câmara dos Deputados o sistema proporcional, enquanto para o Senado a opção constituinte se deu pelo sistema majoritário.

A fim de uma distinção conceitual dos sistemas eleitorais, para um melhor entendimento do que proporemos a seguir, cabe referir a que se dirigem tais modelos. Podemos dizer que o sistema majoritário tem como padrão a circunscrição nominal e funciona mediante a maioria relativa na circunscrição, enquanto o sistema proporcional adota circunscrições plurinominais, mediante utilização de listas fechadas³⁸⁴. É com isto dizer que o sistema majoritário se dá diretamente com a maioria relativa, enquanto no proporcional há a formação de um quociente partidário, que servirá no âmbito do partido para eleger mais deputados, mesmo que estes não tenham alcançado maiores votos absolutos do que de outros partidos³⁸⁵. Em outras palavras, sai vitorioso no sistema majoritário o candidato que obtiver a maior quantidade de votos, considerando para tanto a maioria absoluta ou relativa³⁸⁶, enquanto no sistema proporcional deverá somar-se os votos válidos, sendo estes os atribuídos aos candidatos e aos partidos políticos, para em momento posterior dividir os votos válidos, excluindo os votos nulos e em branco, pelo número de vagas destinadas à eleição. Neste momento é obtido o quociente eleitoral. Após a obtenção deste quociente, o próximo passo é averiguar quantos votos obteve cada partido político, para então dividir os votos obtidos pela agremiação partidária pelo quociente eleitoral. Este cálculo representa o número de vagas que serão preenchidas por cada partido e se denomina quociente partidário. Em seguida, vê-se dentro da agremiação os votos obtidos pelos candidatos individualmente. Caso o partido não consiga o número de votos igual ao quociente eleitoral, não poderá ocupar nenhuma vaga, mesmo que individualmente seu candidato tenha obtido mais votos que o último de outro partido. Este é um exemplo de sistema proporcional³⁸⁷, consoante o modelo brasileiro

Isso é importante, pois, a nosso sentir, se trata na Câmara dos Deputados do mandato pertencer à agremiação partidária ao qual o parlamentar se encontra vinculado, enquanto no Senado por ser sistema majoritário o mandato é do próprio parlamentar. Ora,

³⁸⁴ Cfr. SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros Editores. 1999. p. 126.

³⁸⁵ Cfr. *Ibidem*. p. 137.

³⁸⁶ Cfr. RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus. 2016. p. 177.

³⁸⁷ Cfr. *Ibidem*. p. 182.

o reflexo daí se dá no tocante à exigência partidária da votação num determinado sentido. Além disso, pondere-se que a votação na Câmara somente autoriza o prosseguimento do feito, ao passo que a exigência no Senado se dará por exigir a condenação.

Neste sentido, a questão é polêmica e densa. Nos cabe referir que tal prática é adotada no Poder Legislativo brasileiro, e a doutrina é silente. Não obstante tal silêncio, emergiu de um parecer, portanto, uma análise de certo ponto tendenciosa, um memorável estudo por Clèmerson Merlin Clève, no qual o autor sustenta que a fidelidade partidária só tem sentido se não houver transmutação da natureza da representação, desvio de finalidade e comprimir de modo injustificado os direitos fundamentais dos mandatários³⁸⁸. Tal compreensão do tema, apesar de ser originada de um parecer jurídico é dotada de seriedade e serenidade, de modo que nos parece ser a melhor concepção da matéria.

Logo, ainda neste terreno, haverá uma disposição partidária e o autor supracitado disciplina a hipótese na qual será aceita, sob pena de abuso de direito, pois não cabe ao partido utilizar o instituto da fidelidade para controlar cada parlamentar. Deste modo, incorrerá em infidelidade partidária na hipótese de haver uma diretriz partidária, esta for imposta por meio legítimo e pelo órgão do partido político competente para tal³⁸⁹.

A conclusão, portanto, é que nenhuma disposição que verse sobre “o voto pela admissibilidade do pedido de *impeachment*” observa relação com as normas programáticas dos partidos políticos, de modo que tal disposição enseja apenas um controle sobre o parlamentar³⁹⁰.

Em que pese tão brilhante exposição e análise do tema, fato é que nunca fora alvo de questionamento perante o Poder Judiciário. Pelo contrário, é prática aceita tanto no Congresso Nacional, quanto nas Assembleias Legislativas estaduais. O que ocorre, na verdade, é uma não aceitação por alguns parlamentares, e, de fato, a aplicação de sanção sobre estes. Já houve, inclusive, caso de expulsão de partido por parte de voto contrário ao estabelecido no *impeachment* presidencial.

³⁸⁸ Cfr. CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária e Impeachment – Estudo de Caso*. Op. Cit. p. 34.

³⁸⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 36.

³⁹⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 37.

3.1.4.1.2.6 Face à Presidência da República

A responsabilização do Presidente da República é a hipótese constitucionalmente prevista, nomeadamente nos artigos 85 e 86 da Carta Política. Quanto as demais autoridades foi opção legislativa infraconstitucional. Entretanto, a Constituição adota uma postura genérica ao qualificar as condutas e atribuir à lei ordinária a taxatividade das mesmas. Com isso queremos dizer que o rol constitucional define tão-somente genericamente, de forma a dar um parâmetro ao legislador ordinário. Todavia, a qualificação do ato como crime de responsabilidade para abertura do procedimento deverá observar as tipificações da lei do *impeachment*. Note-se ainda, que apesar de referirmos a nomenclatura “tipificação” não queremos com isso atribuir âmbito penal.

À semelhança do novo modelo francês, vige no Brasil desde antes de 1988, pois já tivemos oportunidade de fazer a inserção do instituto no direito brasileiro, e posteriormente com a previsão na atual Carta Federal, o procedimento tramitando no Poder Legislativo. Com essa percepção temos uma distinção para a responsabilização na Itália, por exemplo.

Ocorre que, o ato de aceitar a “denúncia” contra o Chefe de Estado no Brasil, e de governo, por parte do presidente da Câmara dos Deputados permeia um âmbito obscuro, uma vez que não há norma que o vincule a proceder em qualquer caso nem preveja prazo para decidir sobre as acusações formuladas. Por isso, entendemos estar diante um caso clássico de discricionariedade, até porque como o processo tem fins políticos é este cenário que envolverá a aceitação ou não da “denúncia”, de modo que a avaliação desta Casa legislativa avalia a conveniência política e social do feito³⁹¹. De modo similar, caracterizamos “denúncia” já que é esta a linguagem legal, apesar de não entendermos (nem o Supremo Tribunal Federal) não ser processo penal.

Após aceitação da “denúncia”, há uma necessidade legal de se instalar uma comissão especial para julgar os crimes de responsabilidade apontados na peça jurídica. E note-se que qualquer cidadão pode apresentar acusação, não havendo para tal necessidade de quórum parlamentar. Eis uma típica peculiaridade do modelo brasileiro.

Da história recente, na qual se operou o procedimento por duas vezes em vinte e quatro anos, temos órgãos de classe, representando por seu presidente, apresentando a peça

³⁹¹ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23ª Edição. São Paulo: Atlas. 2008. p. 481.

inicial, tal como a Ordem dos Advogados do Brasil, assim como cidadãos no mais recente caso, dado a abertura da iniciativa³⁹².

Após análise desta comissão especial, será remetido ao plenário desta Casa legislativa para então se ter o prosseguimento ou não da “denúncia” contra o Presidente da República. Nesse momento será necessário, por exigência constitucional, um quórum especial equivalente a dois terços dos membros que compõem a Câmara dos Deputados. Caso esta casa aceite o processamento do chefe de Estado, os autos serão remetidos ao Senado da República, a outra Casa que compõe o legislativo federal.

No Senado dever-se-ia proceder de forma semelhante na instalação da comissão. Todavia, por entendimento do Supremo Tribunal Federal, vide ADPF 378, se exige, apesar de não haver expressa previsão legal nem constitucional, uma votação prévia para analisar se esta Casa também aceita a “denúncia”. Mas como não há previsão constitucional ou legal para tal análise se entendeu que o quórum neste momento deve ser de maioria simples³⁹³. O entendimento doutrinário anterior a esta decisão, que era dominante, centrava-se no obrigatoriedade da instauração do processo quando da autorização da Câmara dos Deputados³⁹⁴.

Apenas superando este momento se instalará a comissão especial para análise do procedimento, obedecendo aí norma jurídica da lei que o regulamenta. Após tramitação legislativa na comissão se direcionará ao Senado e este órgão é o responsável pelo julgamento do Presidente da República, sendo presidida a sessão pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal.

A Câmara dos Deputados possui um papel constitucional de representante do Povo, enquanto ao Senado cabe a representação dos estados-federados. Nessa lógica constitucional, a Câmara autoriza o procedimento e o Senado julgará se assim o entender.

³⁹² Qualquer cidadão pode exercer esse direito de apresentar “denúncia” contra o Presidente da República, consoante artigo 14 da lei regente, *in verbis*: “Art. 14.: É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

³⁹³ Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/ DF. “Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF378LRB.pdf>. Acesso em 23 de janeiro de 2018.

³⁹⁴ Cfr. BROSSARD, Paulo. Op. Cit. p. 7.

O quórum para julgamento também obedece ao mandamento constitucional e legal no tocante à maioria qualificada, pelo que se exige dois terços da composição do Senado.

Tema correlato à natureza do *impeachment* é sua sanção, e neste molde se observa a perda do cargo com a inelegibilidade por oito anos, é o que preceitua o artigo 52, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil³⁹⁵. Pela simples leitura e interpretação exegética se denota que não há margem para se questionar a sanção delimitada pelo Poder Constituinte Originário, já que esta é uma norma originária da Constituição. Entretanto, em julgamento recente se realizou uma votação em separado para afastar as “sanções” como se independentes fossem. Esse ato do Presidente do Supremo Tribunal Federal, em aceitar separar as sanções, foi, e ainda o é, objeto de inúmeras ações em tramitação no Tribunal, além de um tema bastante sensível à luz do direito nacional.

3.1.4.1.2.7 Face aos Ministros de Estado, do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador Geral da República e ao AGU.

A Constituição da República faz previsão do instituto do *impeachment*, mas remete à lei federal ordinária sua regulamentação. Apesar de só haver previsão expressa na Carta Federal sobre o Presidente da República, a lei adotou o critério de atribuir a outras autoridades. É neste sentido que se encontram os procedimentos contra ministros de Estado, o chefe do Ministério Público e o Advogado Geral da União.

Em que pese tal previsão normativa, não houve até então um processo de impedimento em face de tais autoridades, apesar de tentativas. O que ocorreu, na história brasileira, até então, foram denúncias contra alguns ministros de Estado, e também do Supremo Tribunal Federal, sem, contudo, a condenação destes.

Cabe referir, no entanto, que para cada autoridade a lei preferiu enquadrar num procedimento próprio, de forma que os ministros de Estado têm um processo à semelhança do Presidente da República, com a previsão da denúncia ser oferecida perante a Câmara dos Deputados.

³⁹⁵ “Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”

O mesmo não ocorre com os ministros do Supremo Tribunal Federal, que possuem sua responsabilização prevista para ser analisada somente no Senado Federal, assim como o Procurador-Geral da República. É que a previsão legal assim o faz, então para estes cargos o procedimento tramita apenas perante uma casa do Congresso Nacional.

Todos incorporam a regulamentação de aceitação da denúncia, leitura da mesma, instalação de uma comissão especial a ser instaurada para análise do feito e posterior votação nominal, nos termos dos artigos 14 a 73 da lei 1.079 de 10 de abril de 1950.

3.1.4.1.2.8 Face aos Governadores de Estados-Membros da Federação

Saindo da esfera federal, ingressamos numa análise do processo de impedimento em outro ente da federação, os Estados-Membros. A regulamentação da lei federal que disciplina o impedimento toca o chefe da Poder Executivo estadual, o governador de estado.

Interessante notar, desde logo, que os próprios estados não podem legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade, assim como estão vedados de disciplinar seu procedimento. Esse é o posicionamento mais recente do Supremo Tribunal Federal³⁹⁶ e que consubstancia a súmula vinculante nº 46³⁹⁷.

Portanto, estes entes da federação estão necessariamente vinculados às normas procedimentais disciplinadas na lei federal que regulamenta a matéria, assim como a parte material dos crimes de responsabilidade, os quais o governador se encontra vinculado.

É fundamental destacar a peculiaridade deste processo à nível estadual, uma vez que este ente da federação possui apenas uma Casa Legislativa, a Assembleia Legislativa (ou no caso do Distrito Federal, a Câmara Legislativa).

Essa peculiaridade reflete diretamente no julgamento do governador. É que a opção legislativa³⁹⁸ adotou a autorização da Casa, mediante voto da maioria absoluta para

³⁹⁶ A esse respeito, ver Ação Direta de Inconstitucionalidade: 4791,4792 e 4800.

³⁹⁷ “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União.” Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2368>. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

³⁹⁸ Artigo 77: “Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembleia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas

deliberação culminando com o afastamento do governador. E dois terços dos membros, no julgamento de afastamento caso haja previsão na Constituição Estadual. Mas caso não haja previsão na Constituição Estadual, no momento de julgamento, é instalada uma comissão composta por cinco desembargadores do Tribunal de Justiça e cinco membros da Assembleia Legislativa, integrada ainda pelo presidente do Tribunal de Justiça estadual que votará apenas na hipótese de empate³⁹⁹.

Esse procedimento destoa, de modo frontal, do paradigma federal, uma vez que estipula a presença de membros do Poder Judiciário local com votos decisivos sobre a condenação ou absolvição do governador. E restaria o eventual questionamento da responsabilização política, visto que possuem cinco juízes compondo a comissão, mas mesmo nesta hipótese entendemos pelo critério “jurídico-político”, a componente jurídica ser *latu sensu*.

Também neste terreno há incerteza jurídica, uma vez que há posicionamento sustentável no sentido do modelo peculiar supracitado se aplicar apenas quando não houver previsão na constituição estadual. No entanto, o Supremo Tribunal Federal também não pacificou a matéria, pois há julgados afirmando que a constituição estadual não pode disciplinar a matéria, logo não haveria como regulamentar senão pelo modelo previsto na lei federal de 1950.

3.1.4.1.2.9 Face aos Prefeitos Municipais

Por fim, no âmbito de outro ente federativo, o município, não nos encontramos mais sob a égide da lei 1.079/50, pois este regime é regulado por um decreto-lei editado ainda no período da ditadura militar.

funções.”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

³⁹⁹ Artigo 78, parágrafo 3º da Lei 1.079 de 10 de abril de 1950. “§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembleia: a dos desembargadores, mediante sorteio.” Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

A preocupação da responsabilidade dos governantes, em geral, decorre desde o Direito Romano, já que temos em Ulpiano⁴⁰⁰ referências a este tema, nomeadamente no que tange ao peculato. Portanto, não é uma temática nova, haja vista ser milenar. Todavia, até hoje permanece presente e os Estados tentam coibir. É neste sentido que se deve analisar tanto a lei 1.079 quanto o Decreto-lei 201.

Analisaremos, portanto, o Decreto-Lei 201 de 27 de fevereiro de 1967. E neste diploma normativo já o artigo 1º nos chama a atenção pela terminologia equivocada e confusa que apresenta. É que a norma classifica “crime de responsabilidade”⁴⁰¹ para denotar crimes comuns, sujeitos ao âmbito do Poder Judiciário. Afirmamos se tratar de um equívoco, uma vez que desde há muito já se tem este conceito para as infrações que embasam um pedido de impedimento de uma autoridade política. Já a classificação do artigo 4º deste mesmo diploma normativo veicula “infrações político-administrativas”⁴⁰², que são os fundamentos de eventual procedimento de *impeachment* do prefeito municipal. Por toda a doutrina já analisada e a natureza jurídica entendida pelo Supremo Tribunal Federal, não resta a menor dúvida que o artigo 4º tem o condão de ser “crime de responsabilidade”, em sentido material, mesmo que sua nomenclatura não o sugira.

Em que pese a crítica doutrinária acima aduzida, há entendimento de juristas no sentido da conotação atualmente adotada para os crimes de responsabilidade estar equivocada, de modo que o Decreto-Lei é o parâmetro mais adequado⁴⁰³. O diploma normativo que regulamenta a responsabilidade dos prefeitos, o Decreto-Lei supracitado, teve por autoria Hely Lopes Meirelles, um dos juristas mais consagrados do direito brasileiro, o qual já referia essa posição no momento da edição.

Ainda no que concerne à nomenclatura e suas ramificações, o enquadramento tal como pensado pelo autor do anteprojeto normativo assim como demais seguidores desta

⁴⁰⁰ Ver D. 48, 13, 1. “*Lege iulia peculatus cavetur, ne quis ex pecunia sacra religiosa publicave auferat neve intercipiat neve in rem suam vertat neve faciat, quo quis auferat intercipiat vel in rem suam vertat, nisi cui utique lege licebit: neve quis in aurum argentum aes publicum quid indat neve immisceat neve quo quid indatur immisceatur faciat sciens dolo malo, quo id peius fiat.*”

⁴⁰¹ Art. 1º do Decreto-Lei 201: “São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10201.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

⁴⁰² Art. 4º do Decreto-Lei 201: “São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10201.htm. Acesso em 31 de janeiro de 2018.

⁴⁰³ Cfr. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2008. p. 790 e 791.

corrente doutrinária não corresponde mais, se é que algum dia correspondeu, à interpretação e prática jurisprudencial. Eis a razão da crítica acima referida.

De toda sorte, frise-se que estamos numa área de direito intertemporal, uma vez que a norma é anterior à Constituição Federal. Não se adota no ordenamento jurídico brasileiro a teoria da inconstitucionalidade superveniente para tais fins, tal como fora sustentado na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. É consagrado o modelo de recepção ou não recepção da norma em questão. Essa distinção teórica possui efeitos práticos, mas não para a hipótese que aqui pretendemos analisar.

Resta saber, portanto, se a norma foi recepcionada pela constituição, e neste sentido, a resposta não é tão simples. No âmbito doutrinário podemos identificar seis correntes⁴⁰⁴. A primeira delas corresponde ao entendimento pela inconstitucionalidade plena pela simples legislação de exceção que lhe conferiu existência e validade⁴⁰⁵. Uma segunda corrente entende que este diploma normativo fora derogado anteriormente à constituição, nos artigos 4º e 5º, em função da *abrogatio* do Ato Institucional nº 4. Um terceiro entendimento veicula a recepção do diploma nos artigos 1º, 2º e 3º, não contemplando os demais, uma vez que a nova ordem constitucional veda à União de legislar sobre infrações de natureza político-administrativa assim como o processamento destas nas Câmaras Municipais, cabendo tão somente ao próprio legislativo local legislar sobre. Outro posicionamento diverso pode ser identificado na recepção do diploma e a conferência de validade relativa. É com isto dizer que valerão os artigos 4º a 8º quando da omissão do legislativo municipal. Um quinto posicionamento se encontra na defesa de caber ao Poder Judiciário o julgamento até mesmo dos crimes de responsabilidade. Já a última corrente doutrinária identificada entende que o Decreto-lei se mantém na integralidade, sendo inaplicável apenas o que contrariar a disposição do artigo 29, inciso X da constituição federal e da lei 8.038 de 1990⁴⁰⁶.

A partir da celeuma doutrinária, pensar-se-ia em recorrer à jurisprudência. No entanto, nem mesmo esta fonte do Direito se encontra unanime, existindo as mais diversas decisões judiciais. Considerando a amplitude do Poder Judiciário no Brasil, nos deteremos

⁴⁰⁴ Este trabalho de catalogação das correntes doutrinárias foi primeiramente realizado por Altamiro de Araujo Lima Filho. Cfr. FILHO, Altamiro de Araujo Lima. *Prefeitos e Vereadores: Crimes e Infrações de Responsabilidade*. 2ª edição. São Paulo: Editora de Direito. 2000. p. 459.

⁴⁰⁵ Cfr. FILHO, Altamiro de Araujo Lima. *Prefeitos e Vereadores: Crimes e Infrações de Responsabilidade*. 2ª edição. São Paulo: Editora de Direito. 2000. p. 459.

⁴⁰⁶ Cfr. *Ibidem*. p.459.

a análise do Supremo Tribunal Federal. O órgão máximo da jurisdição constitucional brasileira reconhece a recepção do Decreto-Lei⁴⁰⁷, mas não é pacífico quanto a competência para estabelecer as infrações político-administrativas, em outras palavras, quanto ao artigo 4º deste diploma normativo.

Edson Jacinto da Silva destaca essa série de decisões conflitantes, inclusive dentro do mesmo Tribunal de Justiça estadual, como no caso do Paraná, e decisões escassas do Supremo Tribunal Federal⁴⁰⁸. Entretanto, das poucas decisões do Sumo Areópago, destaque-se o Recurso Extraordinário 1925272 do Paraná que decidia expressamente pela compatibilidade com a Constituição Federal.

Podemos perceber, então, que é uma área cuja incerteza a circunda. Isto principalmente se dá pois se estivermos a tratar de crime de responsabilidade, é sabido que o estado-membro não pode legislar, da mesma sorte não poderão os municípios. Eis o entendimento do Supremo Tribunal Federal⁴⁰⁹. Mas o que se entende por crime de responsabilidade afinal? Esta mesma corte já se pronunciou por se tratar de infração política-administrativa. Não deveria se aplicar então ao presente Decreto-Lei 201? A terminologia afeta diretamente a prática legislativa e o comportamento do Poder Judiciário, pois essas questões são sempre levadas para decidir.

De toda sorte, destaquemos o procedimento tal qual presente no diploma normativo, assim como nos procedimentos de outras autoridades sujeitas ao *impeachment*, cabe a qualquer cidadão oferecer denúncia, neste caso perante a Câmara de Vereadores⁴¹⁰. O quórum de julgamento também permanece em dois terços dos membros da Casa Legislativa, de modo semelhante ao paradigma federal. Contudo, este procedimento em sede municipal possui sua peculiaridade, na medida em que a previsão normativa estipula um prazo máximo de procedimento, em noventa dias, sob pena de extinção do feito⁴¹¹. Ora, no âmbito presidencial o processo não é extinto após o prazo de cento e oitenta dias previsto em lei, mas tão somente o Presidente da República retoma suas funções, já que se

⁴⁰⁷ Decorre do verbete da Súmula do Supremo Tribunal Federal nº 496: “São válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2156>. Acesso em 01 de março de 2018.

⁴⁰⁸ Cfr. SILVA, Edson Jacinto da. *Prefeitos e Vereadores: Responsabilidade Penal, Política e Fiscal*. São Paulo: Jhmizuno. 2016. p. 83 e seguintes.

⁴⁰⁹ Verbetes nº 722 da Súmula do Supremo Tribunal Federal.

⁴¹⁰ Que nesta hipótese representa o órgão legislativo local.

⁴¹¹ Ver artigo 5º, inciso VII do referido diploma normativo.

encontra afastado quando da aceitação pelo Senado Federal. Ainda se trata de um processo unicameral, haja vista só tramitar perante uma Casa legislativa, assim como o procedimento no Estado-Membro.

4. Do “Recall” como Alternativa

Temos no *impeachment* uma acusação contra um agente público, de modo regulamentado por parâmetros constitucionais e legais. O fato é que se trata de um processo de responsabilização por uma conduta praticada pelo agente, que pode ser qualificada na responsabilidade do mesmo perante os crimes de responsabilidade.

É fato consagrado que o impedimento de um ator político está inserido e avalizado por preceitos maiores, que a Constituição preserva, tais como a democracia e a igualdade. Ainda pode-se pensar na confiança que o representado tem em face de seu representante, considerando a democracia representativa. Neste aspecto, temos que a consideração de que o governo representativo retrata uma das pedras angulares do constitucionalismo liberal⁴¹².

Ocorre que em alguns modelos, como o estadunidense, há outros modos de se tutelar a confiança no sujeito eleito, sendo o *impeachment* um deles, mas não o único. Neste sentido nos cabe examinar o *recall* como alternativa. É um instituto de direito fascinante, uma vez que decorre da democracia semidireta, como alguns autores preferem denominar, e se centra numa consulta direcionada diretamente ao cidadão. Esta consulta visa remover um indivíduo eleito. Não estamos mais no terreno de condutas predeterminadas, tais como os crimes de responsabilidade no Brasil, “*haute trahison*” na França, atentado à Constituição na Itália, assim como a corrupção nos Estados Unidos, por exemplo. Já tivemos a oportunidade de observar com cuidado cada causa que enseja o procedimento de impedimento de uma autoridade nesses países. Entretanto, quando se trata do *recall* não há uma causa predeterminada. Apesar de concluirmos pela abrangência dos conceitos que baseiam o impedimento nos países em análise, a distinção aqui se dará pelo fato de que mesmo que abrangente existe um fundamento específico previsto, o que não ocorrerá no *recall*. Eis a razão dos críticos deste instrumento jurídico em afirmar que

⁴¹² Cfr. VEIGA, Paula. *O que faz de um Presidente da República Um Presidente Republicano? Paradigmas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. 2014. p. 103.

concede um poder excessivo aos cidadãos e mina a independência do representante eleito⁴¹³.

No que concerne ao aspecto procedimental o *recall*, assim como o *impeachment*, necessita de uma petição inicial. Todavia, diverge na medida em que não basta apenas um cidadão, sendo necessário um número maior do que o de iniciativa popular⁴¹⁴. Tendo por base o direito estadunidense, podemos afirmar que o instituto é previsto em mais de trinta e seis estados daquele país.

Trata-se de uma eleição especial para decidir sobre a remoção de um agente público de caráter eletivo e dispensa qualquer relação com a verdade do fato impugnado ou mérito da questão ventilada. Por isso, se trata de um procedimento estritamente político e não jurídico⁴¹⁵.

É verdade que são poucos os casos em face de autoridades maiores, como, por exemplo governadores, mas podemos identificar bastantes, como no caso da Califórnia, Estado-Membro da federação estadunidense. Caso particularmente interessante se demonstra no Arizona, outro Estado-Membro daquela federação, porque a partir da iniciativa vitoriosa ao lograr êxito com o número de assinaturas por parte dos cidadãos, que é o maior empecilho para tal procedimento, se promoveu o impeachment do Governador deste estado pelo legislativo⁴¹⁶. Logo, neste caso específico houve uma iniciativa popular em dois institutos diferentes, cuja solução mais célere se deu pelo impedimento do governador. Outro caso marcante, e recente, foi contra o governador Gray Davis, que culminou na eleição de Arnold Schwarzenegger⁴¹⁷.

Assim como qualquer área do Direito há quem seja a favor e contra o instituto em tela, para isso levantaremos alguns argumentos para uma análise mais reflexiva. A favor do *recall* se pode contemplar a contínua fiscalização e responsabilização por parte dos cidadãos, de modo que não é necessário esperar até a próxima eleição para que se retire um agente considerado corrupto, desonesto, irresponsável ou incompetente, por exemplo⁴¹⁸.

⁴¹³ Cfr. CRONIN, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.1999. p. 125.

⁴¹⁴ Considerando a previsão geral nos Estados Unidos da América.

⁴¹⁵ Cfr. CRONIN, Thomas E. Op. Cit. p. 127; ver também GARRETT, Elizabeth. "Democracy in the Wake of California Recall", in *University of Pennsylvania Law Review*, november, 1, 2004. p. 239.

⁴¹⁶ Cfr. CRONIN, Thomas E. Op. Cit. p. 127.

⁴¹⁷ Cfr. GARRETT, Elizabeth. "Democracy in the Wake of California Recall", in *University of Pennsylvania Law Review*, november, 1, 2004, p. 239. Neste caso em particular a autora faz uma análise mais ampla, principalmente do poder econômico nas eleições que adverte servir para reflexão nacional.

⁴¹⁸ Cfr. CRONIN, Thomas E. Op. Cit. p. 133.

Neste sentido, afirmam os defensores do instituto que há uma maior responsividade do sujeito eleito, na medida em que sabe que está constantemente sujeito a ser removido do cargo⁴¹⁹. Outro argumento, e que guarda relação com o *impeachment*, é que o *recall* fornece uma alternativa sensível ao procedimento de *impeachment*, na medida em que os ocupantes de cargos eletivos podem possuir influência em relação aos que votariam no caso de *impeachment*, o que não ocorre no *recall*, porque são os próprios cidadãos que votam de forma direta⁴²⁰. Um outro argumento suscitado por esta linha de pensamento se refere a manter o cidadão médio sempre informado sobre os acontecimentos cívicos, uma vez que pode ser feito uso deste instrumento⁴²¹.

Em corrente diversa, entendendo contrariamente a existência do *recall*, identificamos um argumento de que a própria existência deste instrumento é contrária ao ideal republicano, de escolha de bons governantes e oficiais públicos, que os permite exercer seus ofícios até a próxima eleição⁴²². Suscita-se ainda que o *recall* afastaria os melhores candidatos do serviço público⁴²³, o que a nosso sentir não parece merecer relevância. Alega-se ainda que as eleições de *recall* são caras, do ponto de vista econômico, são confusas, injustas⁴²⁴.

A presunção do Direito, como um todo, é pelo uso adequado de seus institutos. No entanto, desvios podem ocorrer em qualquer âmbito. Assim como o *impeachment* pode ser usado como arma política, também o *recall* pode ser adotado como tal. A questão é que uma vez que se institui o procedimento, seja ele qual for, disciplinado pelas vias normativas, as regras do jogo estão postas. Mesmo que se faça uso político é uma possibilidade que o legislador deveria ponderar, se é que não o fez, e não acarreta qualquer ilegalidade a nosso sentir. Isso ocorre inevitavelmente, seja nos Estados Unidos da América, seja no Brasil, ou seja na Europa. Isto se dá simplesmente pelo fato de envolver uma componente política, o que torna qualquer instrumento subjetivo, de acordo com a vontade do sujeito.

⁴¹⁹ Cfr. *Ibidem*. p. 133.

⁴²⁰ Cfr. *Ibidem*. p. 135.

⁴²¹ Cfr. *Ibidem*. p. 134.

⁴²² Cfr. *Ibidem*. p. 135.

⁴²³ Cfr. *Ibidem*. p. 136.

⁴²⁴ Cfr. *Ibidem*. p. 136.

4.1 Proposta de Inserção no Brasil

O *Recall* não existe em território brasileiro, apesar de haver algumas Propostas de Emenda Constitucional tramitando no Legislativo federal para inserir este instrumento na Constituição⁴²⁵. A intenção é instituir um artigo na Carta Federal para disciplinar a revogação do mandato do Presidente da República, servindo, assim como vimos em argumentos de defensores norte-americanos, de meio alternativo ao *impeachment*. É necessária tal correlação, pois esta temática somente entrou em discussão devido ao processo e período de julgamento da Presidente da República à época.

É relevante ressaltar que a ideia de instituir a revogação do mandato do Presidente da República, nos termos do *recall*, ganha adaptações brasileiras em seu trâmite, uma vez que após deliberação no Senado a atual Proposta de Emenda à Constituição tem sua iniciativa mediante proposta subscrita pela assinatura dos cidadãos, de forma a corresponder a um número mínimo de um décimo dos eleitores que compareceram à eleição presidencial antecedente⁴²⁶. Até este momento a subscrição por quórum de eleitores não é novidade em se tratando do *recall*. O que diverge da natureza e essência deste é o que se segue, sendo o exame de revogação do mandato analisado tanto pela Câmara dos Deputados quanto pelo Senado Federal de forma sucessiva e separada, desde que obtenha votos favoráveis equivalentes a maioria absoluta de cada Casa Legislativa⁴²⁷. E o

⁴²⁵ Nomeadamente as Propostas de Emenda à Constituição nº 37 de 2016, nº 16 de 2016 e nº 17 de 2016. Detalhe curioso é notar que as Propostas de nº 16 e de nº 37 tencionam instituir o *recall* para todos os níveis dos chefes do Poder Executivo, sendo Presidente da República, Governadores de Estados e Prefeitos Municipais. Já a Proposta nº 17 versa tão-somente quanto à Presidência da República. Além das supracitadas, há de se referir uma Proposta de Emenda à Constituição anterior ao ano de 2016, ano do *impeachment* presidencial. É a PEC nº 21 de 2015. Todavia, esta proposta caminha num sentido alternativo das demais, tendo por objeto acrescentar “*incisos e parágrafo ao art. 14 da Constituição Federal, para determinar que a soberania popular será exercida, nos termos da lei, mediante veto popular e direito de revogação de mandato de membros dos poderes Executivo e Legislativo, estabelecendo que poderão ter seus mandatos revogados após transcurso de dois anos da data da posse*”. Apesar de tramitar neste sentido possui mesmo âmbito de aplicação prática. Cumpre dizer que esta é a Proposta de Emenda à Constituição mais avançada atualmente em termos de processo legislativo. Apesar da versão inicial tramitar tendendo alterar o artigo 14, após deliberação da Comissão de Constituição e Justiça do Senado entendeu-se na linha das outras Propostas de instituir um artigo 86-A versando exclusivamente sobre a revogação do mandato do Presidente da República.

⁴²⁶ Ver a Proposta de Emenda à Constituição nº 21 de 2015 em sua versão atual: “*O mandato do Presidente da República poderá ser revogado, mediante proposta subscrita por eleitores em número não inferior a um décimo dos que compareceram à última eleição presidencial, distribuídos por pelo menos quatorze Estados, cada um deles com não menos de cinco por cento dos eleitores que votaram no referido pleito*”. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366309&disposition=inline>. Acesso em 08 de março de 2018.

⁴²⁷ É o teor do parágrafo 1º dessa Proposta: “*§ 1º A proposta de revogação será apreciada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sucessiva e separadamente, e considerada aprovada se obtiver o voto*

procedimento pretendido não para aí, uma vez que após a deliberação positiva pela revogação será proposto um referendo popular a fim de se confirmar a decisão dos Representantes do povo⁴²⁸. Por fim, no que concerne ao aspecto procedimental se visou impedir a revogação no primeiro e no derradeiro ano do mandato⁴²⁹, considerando neste caso o período eleitoral.

Percebe-se, então, da intenção do Senado Federal em preservar em suas mãos, assim como na outra Casa legislativa federal, o poder de decisão sobre a revogação do mandato do Presidente da República, mesmo que se considere o referendo que se seguirá. Seria, a nosso sentir, a melhor solução instituir o *recall* em sua plenitude, já que se pretende estabelecer a revogação do mandato mediante interesse direto dos cidadãos. Isto para preservar não só a soberania popular mas pela economicidade processual, pois considerando que se realizará um referendo, não há razão para não ser diretamente a eleição de remoção. Ora, considerando a máxima de “que todo poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido”, não há manifestação maior do poder que uma eleição de remoção de forma direta.

Podemos reproduzir todos os argumentos favoráveis e contrários a esse instituto examinados no caso estadunidense, visto que são inteiramente aplicáveis. Cabe ressaltar o alto custo econômico de se realizar uma eleição à nível nacional, e este deve ser um fator a ser ponderado. Entretanto, a aplicação do *recall* em sua acepção original, e não como a previsão contida na Proposta de Emenda à Constituição número 21 de 2015, seria menos gravosa ao regime presidencialista do que o *impeachment*. É que apesar de ambos serem instrumentos constitucionais, considerando a aprovação do *recall*, um processo de acusação contra o Presidente da República é sempre danoso aos interesses nacionais, considerando outras áreas do Estado, tais como a economia, a imagem e comprometimento

favorável da maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas”. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366309&disposition=inline>. Acesso em 08 de março de 2018.

⁴²⁸ É o teor do parágrafo 2º dessa Proposta: “§ 2º Aprovada a proposta de revogação, será convocado referendo, na forma do inciso XV do art. 49, para ratificá-la ou rejeitá-la”. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366309&disposition=inline>. Acesso em 08 de março de 2018.

⁴²⁹ É o teor do parágrafo 4º dessa Proposta: “§ 4º É vedada proposta de revogação durante o primeiro e o último ano do mandato”. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5366309&disposition=inline>. Acesso em 08 de março de 2018.

da governabilidade da Presidência da República, assim como o acirramento de polarizações partidárias, por exemplo.

O *recall* por não ser um processo, em sentido estrito, tende a ser mais célere e mais eficaz. Mesmo nos moldes balizados pelo Senado Federal, que desvirtua a natureza do instrumento, entendemos que é menos danoso à sociedade. Este instrumento é uma representação clara da responsabilidade política institucional, como já tivemos oportunidade de explicitar anteriormente. Portanto, a proposta de inserção do *recall* traduz formalmente a responsabilização política institucional neste país. É que em nosso entendimento, esta já existe materialmente. Isto porque quando tratamos de *impeachment* temos os crimes de responsabilidade definidos em lei, cuja necessidade de se imputar alguma das condutas ali previstas é imperativa. Entretanto, após a formalidade da acusação e o consequente início do processo, as deliberações que se travarão ali são eminentemente políticas, ainda que revestidas de um pretense discurso jurídico. Portanto, a nosso sentir já existe a responsabilidade política institucional materialmente no Brasil e esta se dá por meio do processo de impedimento.

Temos, portanto, uma proposta que visa não ser alternativa, no sentido de suprimir o processo de *impeachment*, mas vigorar concomitantemente com a previsão do *impeachment*. Logo, este cenário constituirá, caso seja promulgada a proposta, um segundo meio para se responsabilizar o Presidente da República. O *recall* pode ser considerado perigoso por alguns, além de gerar uma certa insegurança, mas é a manifestação cristalina da vontade do povo. E por isso, entendemos ser um meio legítimo de responsabilização do governante. Outra questão se traduz na forma que se tenta implementar no Brasil, mais morosa, indireta, o que a nosso ver corrompe a própria essência do instituto.

Conclusão

Entendido o processo de acusação do *impeachment* a partir da lógica de responsabilização de autoridades governamentais, em especial o Presidente da República, tivemos a oportunidade de examinar diversos modelos, cada qual com sua característica.

É inegável, contudo, que a difusão desse instituto para o mundo se dá a partir da elaboração estadunidense. Entretanto, mesmo nos Estados Unidos da América o modelo foi importado e elaboradas algumas incorporações locais. A preocupação desse país era ter um meio de controle sobre o Poder Executivo federal, uma vez que era considerado de relevante impacto no que tange ao “poder”. Na Inglaterra por sua vez, a preocupação era semelhante, mas à época não se podia ter em face do Rei, razão pela qual se adotou este procedimento para os ministros do Soberano.

Com a inserção da lógica dos Estados Constitucionais e o constante cuidado com relação à limitação do poder político, este instituto ganhou previsões em diversos países. Apesar de em alguns não registrarem casos práticos de aplicação, a previsão constitucional permanece intacta, haja vista ser uma manifestação do princípio da responsabilidade.

Ocorre que em muitas situações a discussão que permeia o instituto se centra na natureza desta responsabilidade, ou seja, insere-se na responsabilidade constitucional, de âmbito político. A partir de um estudo da responsabilidade política, em perspectiva global, temos que esta independe de infração jurídica-normativa para se operar, bastando tão somente a vontade.

Em regimes parlamentaristas essa manifestação é expressa perante outros meios, tal como a moção de desconfiança para o governo. Em se tratando do Chefe de Estado, esta não se aplica. Eis a razão pela qual se prevê um outro meio de responsabilização. A doutrina em todos esses ordenamentos se divide entre os que entendem se tratar de procedimento penal e em outra corrente de responsabilidade política. O fato é que o processo de *impeachment* notadamente é político, pois mesmo num regime alternativo como o italiano, cuja previsão de julgamento é na corte constitucional daquele Estado, há um procedimento inicial no Poder Legislativo, bem como uma composição alargada da corte que fará o julgamento, tendo o Parlamento a função de eleger os demais julgadores.

Em todos os ordenamentos selecionados para análise um ponto é muito claro: a abertura dos conceitos que darão fundamento para o início do procedimento. Poder-se-ia

pensar, como alguns o fazem, que pela simples exigência da necessidade de violação de uma conduta estaríamos no plano de uma responsabilidade jurídica, a qual vimos que a responsabilidade política não é contemplada.

A nosso sentir se trata de verdadeira responsabilidade política, uma vez que os conceitos são vagos, restando sua análise para o Poder Legislativo, que proferirá voto político. Não nos parece razoável entender que legisladores, que não necessitam ser formados em Direito, tenham de um proferir um voto técnico. Até porque, assim não o é, bastando somente “sim” ou “não” no momento do julgamento.

Percebemos na França uma preocupação maior com o tema e daí decorreu uma reforma constitucional em 2007 para um aprimoramento da matéria. Insta ressaltar que passou a ter características muito próximas ao procedimento brasileiro. E reitera-se que neste modelo até hoje da doutrina se percebem críticas quanto à vagueza dos termos de “*haute trahison*”, por exemplo.

Portugal adota um procedimento de responsabilização do chefe do Poder Executivo um tanto diferenciado, apesar da nomenclatura de “crimes de responsabilidade” estar presente tanto neste ordenamento quanto no Brasil. No entanto, os significados jurídicos da mesma expressão são diversos. E pode-se dizer que em Portugal a responsabilização é penal e julgada perante uma corte judicial exclusivamente. Na Itália o julgamento se faz pela Corte Constitucional, todavia anote-se que há a previsão de indicações do Parlamento para que se amplie a composição da Corte nesta hipótese.

Nos Estados Unidos da América, país no qual o instrumento surgiu com maior vulto, os próprios doutrinadores afirmam, sem dúvida, que nas vezes que o processo foi instaurado a intenção era de se utilizar de uma arma política. No ordenamento jurídico brasileiro não é diferente, pois a acusação é feita perante uma Casa política, assim como o julgamento. É certo que o Supremo Tribunal Federal não pode intervir no mérito do julgamento, se limitando somente a questões procedimentais. Nesse contexto, ainda se soma a abertura dos crimes de responsabilidade tendo, com efeito, uma responsabilização política. No que tange aos crimes de responsabilidade, é uma nomenclatura utilizada no ordenamento brasileiro há mais de um século, e essa mesma nomenclatura vige no ordenamento português com outra significação jurídica. É que, enquanto em Portugal está a se tratar de crimes propriamente ditos, percebe-se do modelo brasileiro que o entendimento é no sentido de tratar-se como infrações político-administrativas. Isso

importa, uma vez que tanto o tribunal competente não pertence ao Poder Judiciário, mas ao Poder Legislativo, assim como a condenação por determinada infração de responsabilidade não impede eventual responsabilização penal perante o Poder Judiciário. Eis o porquê de diferirmos os crimes de responsabilidade das demais infrações, comuns e funcionais.

A partir de toda a análise dos mais diversos modelos no direito comparado, assim como cada ordem interna dos Estados sob análise, a nosso sentir é cristalina a concepção de que a pretensa responsabilidade jurídica que se exige é tão somente *lato sensu*. Isso porque não cabe ao cidadão comum definir o que é ou não um crime de responsabilidade, Tampouco cabe à doutrina, que tem o papel de debater o assunto. Caberá à Casa Legislativa o dizer, assim como cabe aos Tribunais interpretar e formar sua jurisprudência. Trata-se, portanto, de uma escolha constitucional, uma opção do Poder Constituinte, instituir um órgão político para cuidar do *impeachment*, o que faz com que este instituto se insira na ampla responsabilidade constitucional.

Percebe-se ainda da ordem comparada certa extensão quanto ao procedimento ora em análise, quanto às pessoas sujeitas a este. É dizer que nos Estados que adotam o Federalismo e, por conseguinte, a descentralização administrativa, há uma expansão do instituto para englobar diversas autoridades.

Por fim, uma consideração quanto à importação de institutos jurídicos que se faz no ordenamento brasileiro, a mais nova tentativa é de inserir outro instrumento adotado nos Estados Unidos da América, o *recall*. Anote-se, no entanto, que pela redação atual da Proposta de Emenda à Constituição mais avançada que versa sobre o tema, o instrumento é transfigurado, uma vez que caberá ao próprio Poder Legislativo federal a palavra final sobre a matéria, ao invés do povo diretamente, através de uma “eleição” (votação) própria.

Essa iniciativa irá criar mais um meio como possibilidade de se remover o Presidente da República, o que em tese facilitaria a destituição. O que era para ser a exceção parece estar caminhando num sentido de se facilitar, de modo a virar a regra. Nós não somos avessos à ideia, mas que pelo menos se respeite a natureza do instituto. O ordenamento jurídico brasileiro importa tantos e diversos instrumentos, mas em sua originalidade cria uma verdadeira “colcha de retalhos”.

Bibliografia

- ALVES, José Carlos Moreira. *Direito Romano*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Forense. 2016.
- ARDANT, Philippe. “La Responsabilité Pénale du Président Français”, in *Pouvoirs*, Seuil, nº 92, 2000.
- BEAUD, Olivier. “La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République”, in *Revue Française du Droit Administratif*, Paris: Dalloz, nº 6, 2001.
- _____ “La Controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République”, in *Pouvoirs*, nº 92. 2001.
- _____ “La Responsabilité Politique Face à la Concurrence D’Autres Formes de Responsabilité des Gouvernants”, in *Pouvoirs – La Responsabilité des Gouvernants*, nº 92. 2000.
- _____ *Le Sang Contaminé*. Paris: Presses Universitaires de France. 1999.
- BELEZA, Teresa Pizarro. *Direito Penal*. 2º volume. Reimpressão de 2010. Lisboa: AAFDL. 1984.
- BERG, Elias. *Democracy and the Majority Principle: A Study in Twelve Contemporary Political Theories*. Göteborg: Akademiförlaget. 1965.
- BERGER, Raoul. *Impeachment: The Constitutional Problems*. Cambridge: Harvard University Press. 1974.
- BITAR, Orlando. “A lei e a Constituição”, in *Obras Completas de Orlando Bitar - Volume 1*. Rio de Janeiro: Renovar. 1996.
- BLACK, Charles L. *Impeachment: A Handbook*. New Haven: Yale University Press. 1974.
- BLANQUER, Jean-Michel. “Un Enjeu Central: La Responsabilité des Ministres. Ou “Comment Éviter les Pièges de L’illusoire VI République”, in *Revue du Droit Public*, nº1-2. 2002.
- BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Ed. Ortiz. 1992.
- BRITTO, Carlos Ayres. “Crimes de Responsabilidade do Presidente da República”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-britto-crimes-responsabilidade-presidente>. nº 6. Acesso em 10 de dezembro de 2017. Ou em <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/brazjpp5&div=66&id=&page=4>. p. 4.

- BROSSARD, Paulo. *O Impeachment: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República*. 2ª Edição, ampliada e revista. São Paulo: Editora Saraiva. 1992.
- BULOS, Uadi Lamego. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª edição. São Paulo: Saraiva. 2012.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El Mandato Parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso del Diputados. 1991.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª Edição. Coimbra: Almedina. 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, 4ª edição revista e atualizada. Coimbra: Coimbra Editora. 2014.
- _____. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora. 1991.
- CARCASSONE, Guy. *La Constitution*. sixième édition. Paris: Seuil. 2004.
- CARLASSARE, Lorenza. “Responsabilità Penale Dell’Esecutivo e Forma di Governo L’Impeachment Negli Stati Uniti”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 20, 1970.
- CARLASSARE, Lorenza; CHELI, Enzo. *Commentario della Costituzione: A cura di Giuseppe Branca*. Tomo II. Bolonha: Zanichelli Editore. 1983.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Fidelidade Partidária e Impeachment – Estudo de Caso*. 2ª edição. Curitiba: Juruá Editora. 2012.
- COICAUD, Jean-Marc. *Legitimacy and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.
- CORREIA, José de Matos; PINTO, Ricardo Leite. *A Responsabilidade Política*. Lisboa: Coleção Ensaios Universidade Lusíada Editora. 2010.
- CRISAFULLI, Vezio. “Aspetti Problematici del Sistema Parlamentare Vigente in Italia”, in *Studi in Onore di Emilio Crosa*, Vol. 1, Milano: Giuffrè. 1960.
- CRONIN, Thomas E. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*. Cambridge: Harvard University Press. 1999.
- CUOMO, Giuseppe. *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*. Napoli: Giannini Editore. 1982.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 26ª Edição. São Paulo: Saraiva. 2007.
- DELPÉRÉE, Francis. “La Responsabilité du Chef de L’État”, in *Revue Française du Droit Constitutionnel*, nº 49, 2002.

DIAS, Jorge de Figueiredo. *Direito Penal – Parte Geral*. Tomo I. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora. 2012.

DÍEZ-PICASO, Luis María. *La Criminalidad de los Gobernantes*. Barcelona: Crítica. 1996.

DIMOULIS, Dmitri. *Dicionário Brasileiro de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 2012.

DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*, Vol. IV. Paris: E. de Boccard. 1924.

DUHAMEL, Olivier; TUSSEAU, Guillaume. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 4º Edition. Paris: Seuil. 2016.

EHRlich, Walter. *Presidential Impeachment an American Dilemma*. Saint Charles: Forum Press. 1974.

FAVOREU, Louis. *Droit Constitutionnel*. 15e édition. Paris: Dalloz. 2013.

FERRANDO BADÍA, Juan. *El Estado Unitario, El Federal y el Estado Autonomico*. Madri: Editorial Tecnos. 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva. 1993.

FERREIRA, Pinto. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª Edição. São Paulo: Saraiva. 1999.

FILHO, Altamiro de Araujo Lima. *Prefeitos e Vereadores: Crimes e Infrações de Responsabilidade*. 2ª edição. São Paulo: Editora de Direito. 2000.

FILHO, Fernando da Costa Tourinho. *Código de Processo Penal Comentado*. 2ª edição. São Paulo: Saraiva. 1997.

FILHO, Sérgio Cavaliere. *Programa de Responsabilidade Civil*. 10ª Edição. São Paulo: Atlas. 2012.

FORMERY, Simon-Louis. *La Constitution Comentée*. 20e Édition. Paris: Hachette. 2017.

GARCÍA MORILLO, Joaquín. “Responsabilidad Política y Responsabilidad Penal”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 52, año18, 1998.

GARRETT, Elizabeth. “Democracy in the Wake of California Recall”, in *University of Pennsylvania Law Review*, november, 1, 2004.

GARRIDO FALLA, Fernando. *Administración Indirecta del Estado y Descentralización Funcional*. Madrid: C. Bermejo. 1950.

GENOVESE, Michael A.; HAN, Lori Cox. *Encyclopedia of American Government and Civics*. Volume I. New York: Facts on File. 2009.

GERHARDT, Michael J. *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Princeton: Princeton University Press. 1996.

GHEVONTIAN, Richard; BENESSIANO, William; *Droit Constitutionnel: Cours, Exercices Corrigés*. Paris: Armand Colin. 2010.

GICQUEL, Jean; GICQUEL, Jean-Éric. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 29e édition. Paris: Lextenso éditions. 2015.

GIOFFREDA, Tommaso. *Il Presidente della Repubblica: Ipotesi di Impedimento Temporaneo e Permanente all'esercizio delle Funzioni*. Reggio Calabria: Città del Sole Edizioni. 2012.

GISBERT, Rafael. “*La Responsabilidad Política del Gobierno*”. Madrid: Editorial Colex. 2001.

GIUDICE, Federico del. *La Costituzione Esplicata Minor*. VII Edizione. Napoli: Gruppo Editoriale Simone. 2017.

GUARINO, Giuseppe. “Il Presidente della Repubblica Italiana”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*”, ano I, 1951.

HALAJCZUK, Bohdan T.; MOYA DOMINGUEZ, Maria Teresa del R. *Derecho Internacional Público*. Tercera Edición atualizada. Buenos Aires: Ediar. 1999.

HAMILTON, Alexander. *The Federalist Papers*, nº 65. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed65.asp. Acesso em 08 de fevereiro de 2018.

_____ *The Federalist Papers*, nº 70. Disponível em: http://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed70.asp. Acesso em 06 de fevereiro de 2018.

HAMON, Francis; TROPER, Michel. *Droit Constitutionnel*. 36e édition. Paris: Lextenso éditions. 2015.

HAURIOU, Maurice. *Précis de Droit Constitutionnel*. 2e édition. Paris: Sirey. 1924.

HERMENS, Ferdinand. “Representation and Proportional Representation”, in *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Editado por LIJPHART, Arend; GROFMAN, Bernard. Westport: Praeger Publishers. 1984.

IARICCI, Gian Piero. *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Maggioli Editore. 2014.

JESUS, Damásio de. “Ação Penal Sem Crime”, in *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, volume 13, número 11, 2001.

JONES, Charles O. *The American Presidency: A Very Short Introduction*. Second Edition. New York: Oxford University Press. 2010.

- JR., Peter W. Rodino. *Constitutional Grounds for Presidential Impeachment Report*. Reprint. Michigan: Michigan University Library. 1974.
- JÚNIOR, José Cretella, *Do Impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1992.
- JUSTO, A. Santos. *Direito Privado Romano - II*. 4ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora. 2014.
- KYVIG, David E. *The Age of Impeachment: American Constitutional Culture since 1960*. Kansas: Kansas University Press. 2008.
- LABOVITZ, John. R. *Presidential Impeachment*. New Haven: Yale University Press. 1978.
- LAVAUX, Phillipe. “Aspects Historiques de la Responsabilité Politique”, in *La Responsabilité des Gouvernants*. Paris: PUF. 1999.
- LAWRENCE, William. “The Law of Impeachment”, in *The American Law Register*. 1867.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Traducción por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel. 1976.
- LOMBA, Pedro. *Teoria da Responsabilidade Política*. Coimbra: Coimbra Editora. 2008.
- MARQUES, José Frederico. *Da Competência em Matéria Penal*. São Paulo: Saraiva. 1953.
- MAY, Christopher N.; IDES, Alan. *Constitutional Law – National Power and Federalism*. Third Edition. New York: Aspen Publishers. 2004.
- MCLEAN, Iain; MCMILLAN, Alistair. *Oxford Concise Dictionary of Politics*. Third Edition. New York: Oxford University Press. 2009.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2008.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público – Volume 1*. 13ª edição. Rio de Janeiro: Renovar. 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva. 2011.
- MESSA, Ana Flávia. *Curso de Processo Penal*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 2017.
- MIRANDA, Jorge. “Imunidades Constitucionais e Crimes de Responsabilidade”, in *Direito e Justiça*, Vol. XV. Tomo 2. 2001.
- _____. *Manual de Direito Constitucional*. Vol. III, Tomo VI. 4ª Edição Revista e Atualizada. Coimbra: Coimbra Editora. 2013.

- _____. “Os Princípios da Democracia”, in *Constituição, Política e Cidadania*. Porto Alegre: GIW Editora. 2013.
- MIRANDA, Jorge. MEDEIROS, Rui. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo II. Coimbra: Coimbra Editora. 2006.
- MIRANDA, Pontes de. “Conceito de Constituição e Técnica Constitucional”, in *Jurídica*, nº 94, Vol. XXXI, 1966.
- _____. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969*. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1973.
- _____. *Questões Forenses*, Tomo 1. Rio de Janeiro: Editor Borsoi. 1957.
- MODONA, Guido Neppi. Il Difficile Confine Tra Responsabilità Politica Individuale e Responsabilità Penale, in *Questione Giustizia*, nº 1, 1994.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 23ª Edição. São Paulo: Atlas. 2008.
- MOREAU, Antide. “La Haute Trahison du Président de la République sous la V^e République”, in *Revue du Droit Public et la Science Politique*, nº 103, 1987.
- NERI, Christiane Soares Carneiro. *Ensaio sobre Responsabilidade Jurídico-Política*. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2013.
- OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. *Curso de Processo Penal*. 18ª edição. São Paulo: Atlas. 2014.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula; DIAS, José Eduardo Figueiredo. *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. 5ª Edição. Coimbra: Almedina. 2016.
- PALMA, Maria Fernanda. “Responsabilidade Penal e Responsabilidade Política”, in *Revista de Anatomia do Crime*, nº1, 2015.
- PAPA, Anna. *La Rappresentanza Politica*. Napoli: Editoriale Scientifica. 1998.
- PERGOLESÌ, Ferruccio. *Diritto Costituzionale* 2º Volume. 16ª edição. Padova: Cedam. 1972.
- PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como Doutrina e Princípio Constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora. 1989.
- PRÉLOT, Marcel; BOULOUIS, Jean *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. Dixième édition Paris: Précis Dalloz. 1987.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito Eleitoral*. 15ª Edição. Rio de Janeiro: Impetus. 2016.
- RESCIGNO, Ugo Giuseppe. *La Responsabilità Política*. Milão: A. Giuffrè Editore. 1967.

- RICCITELLI, Antônio. *Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar*. Barueri: Minha editora. 2006.
- ROTUNDA, Ronald D. “An Essay on Constitutional Parameters of Federal Impeachment”, in *Kentucky Law Journal*. nº 76, 1987.
- RUFFIA, Paolo Biscaretti di. *Diritto Costituzionale*. Napoli: Jovene Editore. 1986.
- SANTIAGO, Marta Cristina Jesus. “A Natureza Jurídica da Decisão do Parlamento que julga as contas anuais do Chefe do Poder Executivo e a Inelegibilidade Decorrente da Rejeição das Contas no Sistema Presidencialista Brasileiro”, in *Ensaio Sobre Responsabilidade Jurídico-Política*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. 2013.
- SCHIMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Versión española de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial. 2015.
- SÉGUR, Philippe. “Qu’es-ce Que La Responsabilité Politique?”, in *Revue Du Droit Public et la Science Politique en France et a l’Étranger*, número 6, 1999.
- _____ *La Responsabilité Politique*. Paris: Presser Universitaires de France. 1998.
- SILVA, Edson Jacinto da. *Prefeitos e Vereadores: Responsabilidade Penal, Política e Fiscal*. São Paulo: Jhmizuno. 2016.
- SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.
- _____ *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores. 2012.
- SILVA, Luís Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*. São Paulo: Malheiros Editores. 1999.
- SIMPSON, Alex. *A Treatise on Federal Impeachments*. Philadelphia: Law Association of Philadelphia. 1916.
- TROPER, Michel. “Responsabilité Politique et fonction gouvernementale”, in *La Responsabilité des Gouvernants*, Descartes & Cie. 1999.
- URBANO, Maria Benedita. “Responsabilidade Política e Responsabilidade Jurídica: Baralhar para Governar”, in *Boletim da Ordem dos Advogados*, Lisboa, nº 27, 2003.
- _____ Apontamentos Esparsos sobre a Responsabilidade dos Governantes, in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, volume 2, Coimbra: Coimbra Editora. 2012.

_____ *Representação Política e Parlamento: Um Contributo para uma Teoria Político-Constitucional dos Principais Mecanismos de Protecção do Mandato Parlamentar*. Coimbra: Almedina. 2009.

VEDEL, Georges. “La Responsabilité du Président Français”, in *Pouvoirs*, nº 92. 2000.

VEDEL, Georges; DUHAMEL, Olivier. *Le monde*. 25 de novembro de 1992.

VEIGA, Paula. *O que faz de um Presidente da República um Presidente Republicano? Paradigmas*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra. 2014.

VERPEAUX, Michel. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France. 2010.

VIEIRA, José Ribas. *Refundar o Estado: O Novo Constitucionalismo Latino-Americano*. Disponível em: <http://www.direito.ufg.br/up/12/o/24243799-UFRJ-Novo-Constitucionalismo-Latino-Americano.pdf?1352146239>. Acesso em 13 de outubro de 2017.

VILLIERS, Michel de; DIVELLECC, Arnel le. *Dictionnaire du Droit Constitutionnel*. 10e édition. Paris: Sirey. 2015.

VIRGA, Pietro. *La Regione*. Milano: A. Giuffrè. 1949.

ZANOBINI, Guido. *La Amministrazione Locale*. Pádua: CEDAM. 1936.

ZARKA, Jean-Claude. *Les Systèmes Électoraux*. Paris: Ellipses. 1996.

Jurisprudência

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Conflito de Jurisdição nº 6971, Relator: Ministro Paulo Brossard.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.564/DF. Relator Ministro Carlos Velloso.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.628/SC. Relator Ministro Nelson Jobim.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF. Relator Ministro Luiz Edson Fachin.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Verbete da Súmula do Supremo Tribunal Federal nº 496.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Verbete da Súmula do Supremo Tribunal Federal nº 722.

Referências Legislativas

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950.

BRASIL. Decreto-Lei 201 de 27 de Fevereiro de 1967.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos da América.

FRANÇA. Constituição Francesa.

ITÁLIA. Constituição Italiana.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa.