O IMPEACHMENT NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Márcio Eduardo Pedrosa Morais
Doutorando e Mestre em Teoria do Direito - PUC MG. Especialista em Ciências Criminais. Professor no Curso de Direito da Faculdade de Pará de Minas – FAPAM. Advogado.
E-mail: marcio.eduardo@yahoo.com.br

Alisson Magela Moreira Damasceno
Bacharel licenciado em Geografia – PUC/MG. Graduando em Direito na Faculdade de Pará de Minas – FAPAM
Professor e Técnico Ambiental
E-mail: alissonpsi@yahoo.com.br

RESUMO

Objetiva-se, por intermédio do presente artigo, num primeiro momento, discorrer sobre o procedimento do impeachment no ordenamento jurídico brasileiro, por intermédio da análise dos dispositivos constitucionais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da legislação infraconstitucional. Num segundo momento, após a explanação, conceituação e caracterização do *impeachment*, apresentar-se-á sucintamente o exemplo concreto do *impeachment* na história brasileira: o Caso Collor.

PALAVAS-CHAVE: Brasil. Direito Constitucional. Impeachment.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 dispõe sobre crimes cometidos pelo Presidente da República que podem ensejar o processo de *impeachment* de seu mandato. Neste sentido, prevê o *caput* do artigo 85 da CRFB/88 que "são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal", (BRASIL, 2010) e o parágrafo único aponta que "esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento". (BRASIL, 2010). Assim, o Presidente pode ser impedido de continuar a exercer sua função em virtude de práticas que coloquem o país em risco. Porém, aquele só será destituído do cargo depois de admitida a denúncia do crime pelo Poder Legislativo e de julgado procedente pelo Senado Federal, já que a possibilidade de *impeachment* vincula-se aos crimes de responsabilidade, que tratam-se de crimes de natureza jurídica-política, sendo, portanto afastados da apreciação do Poder Judiciário. Daí a motivação para o artigo 86 da

Constituição Federal assegurar que “admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.” (BRASIL, 2011).

Decorridos, aproximadamente, quatro anos da promulgação da República Federativa do Brasil, o então presidente da época, Fernando Collor de Melo, teve decretado seu *impeachment* pelo Senado Federal, mesmo após ter renunciado seu cargo, acreditando que não perderia seus direitos políticos por oito anos. Mas o Senado Federal não acatou este precedente e impôs a pena prevista na legislação.

Com considerável clamor popular, o *impeachment* de Collor foi marcado por inúmeras denúncias de corrupção dentro do governo, que junto aos desfechos que marcaram o período, deixaram um rastro político altamente discutido e discutível.

2 BREVE HISTÓRIA DO *IMPEACHMENT*

O instituto do *impeachment*, típico do direito ocidental, tem suas origens na Inglaterra medieval, sendo posteriormente recepcionado nos Estados Unidos com consideráveis alterações, haja vista ter este instituto, inicialmente, natureza criminal e consistir-se, assim, instrumento de punição aos nobres ou qualquer outro cidadão, instituídos ou não de poder, acusados pelo clamor público, cominando a estes indivíduos as mesmas sanções do direito penal; enquanto ter o *impeachment* se caracterizado nos Estados Unidos pela natureza política, instituindo penalizações de perda de cargos públicos e de direitos políticos.

Neste sentido, Paulo Brossard em sua obra “*O Impeachment*” (1965) assevera que: “Na Inglaterra o impeachment atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça”. (BROSSARD, 1965, p. 21).

Daí pode-se entender que o *impeachment* britânico em sua fase inicial tinha jurisdição plena, impondo penas comuns aos acusados, enquanto que o norte-americano caracteriza-se, desde sua instituição, como jurisdição limitada, tendo por final efeito a punibilidade ao homem investido de cargo público.

O fortalecimento do *impeachment* na Inglaterra foi possível com a viabilização do parlamentarismo, que dentro do contexto da Revolução Liberal possibilitou um sistema de defesa dos interesses públicos não verificados no cenário absolutista, por exemplo, o princípio do "*the king can do not wrong*" (teoria da irresponsabilidade), segundo a qual somente os ministros poderiam sofrer *impeachment*, sendo o Rei isento de qualquer responsabilidade, ou seja, quando ficou a cargo do congresso governar, o *impeachment* tornou-se a principal ferramenta de controle popular. Não obstante, o *impeachment* inglês passou por evoluções ao longo da história, e é de suma relevância a perda do caráter criminal inicial, amoldando-se plenamente a um processo com resultados políticos. Porém as transformações ocorreram de forma paulatina durante quase dois séculos e os autores chegam a divergir sobre alguns momentos, como o período de recesso onde vigorou lei "*Bill Of Attainder*" que, segundo Mauricio Silva de Góes (2010), "não conferia um julgamento para os réus, uma vez que para a sua aplicação não se exigia um crime específico podendo ser usada para qualquer tipo de crime." (GÓIS, 2011). Para alguns o período ocorreu entre 1449 e 1620 e outros aduzem o período de 1459 a 1620. Daí a inviabilidade de precisar as evoluções do *impeachment* inglês. Neste sentido, insta salientar a observação de Brossard (1965): "não é fácil dissertar acerca do "impeachment" inglês, precisando-lhe as características, pois elas mudaram ao longo do tempo" (BROSSARD, 1965, p. 21).

O nascimento da Constituição dos Estados Unidos fixou o *impeachment* como processo exclusivamente político, ao prever que somente ocupantes de alguns cargos públicos poderiam ser acusados e processados, além de cominar apenas sanções políticas aos condenados. Infere-se, portanto, que aquele que não fosse probo para preencher cargo público, necessariamente não estaria vinculado ao crime comum. Paulo Brossard, ao analisar o procedimento do *impeachment* norte americano, sustenta que: "tratava-se de processo exclusivamente político, que mais visava a proteger o estado do que punir o delinqüente, e esse conceito ainda hoje e reproduzido por autores de prol." (BROSSARD, 1965, p. 31).

Ressalta-se que a introdução do *impeachment* nos Estados Unidos teve a finalidade de aprimorar a separação dos poderes, característica essencial do Estado Democrático de Direito, vinculando-o diretamente ao mecanismo dos "freios e contrapesos", tornando assim imprescindível a descriminalização do instituto.

Consideradas as relevantes diferenças entre o *impeachment* da Inglaterra e o *impeachment* dos Estados Unidos, figura-se afinidade guardada aos dois sistemas, qual seja instrumento pelo qual os ocupantes de cargo público são responsabilizados por condutas inadequadas as suas funções.

No Brasil o processo de *impeachment* traz raízes do direito anglo-saxônico. Por exemplo, a Constituição Brasileira de 1824 previa a responsabilização, através de processo penal, os ministros condenados por crimes de traição, suborno e abuso de poder. No entanto, o *impeachment* constituiu características próprias ao longo do tempo, sendo tipificado em todas as constituições brasileiras o instituto teve características distintas em cada momento histórico. E foi a partir do Brasil República, com a Constituição de 1891, que o *impeachment* brasileiro trouxe previsões que identificariam com o modelo atual, como a competência da Câmara para julgar procedente, ou não, as acusações contra o Presidente ou Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente e a competência judicante do Senado Federal. Sob a Constituição de 1891, também predominou o entendimento do *impeachment* como processo de natureza política objetivando a proteção da coisa pública. Neste sentido:

> "Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma pena de natureza disciplinar; e assim se explica a razão por que a acumulação da pena imposta ao Presidente da República pelo senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio do *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito". (BROSSARD, 1965, p. 74).

No regime republicano começa a prevalecer o entendimento no qual os crimes de responsabilidade também, quando tipificados, deverão ser julgados e responsabilizados como crimes comuns, com as mesmas sanções impostas a um cidadão comum.

Assim o processo de *impeachment*, como todo ordenamento jurídico, sofreu modificações substanciais o espaço-tempo, mantendo em cada país relevantes peculiaridades, porém mantendo sua função essencial de controle sobre os atos do Presidente da República.

3 O *IMPEACHMENT* NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A CRFB/88 E A LEI DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE - LEI N.º 1.079 DE 1950

O parágrafo único do artigo 85 da CFRB/88, em consonância com o *caput* que tipifica os crimes de responsabilidade do Presidente da República, preleciona que: "Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento." Em virtude da inexistência de lei posterior à CFRB/88, permanece em vigência a Lei n.º 1.079 de 1950 cuja

essência converge com os princípios constitucionais que consideraram crimes os atos incompatíveis com o exercício honroso do cargo de Presidente da República. Assim de acordo com a Constituição de 1988, depois de admitida acusação pela Câmara dos Deputados, por dois terços, será o presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Não obstante, consta no parágrafo único do seu artigo 52 da CRFB/88 que, nos casos de *impeachment*, o Senado Federal será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e decidido por quórum qualificado de dois terços dos votos, devendo a pena limitar-se à perda do cargo, com inabilitação por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das sanções judiciais cabíveis. As sanções políticas são vinculadas; não há, por parte do Congresso Nacional discricionariedade de cominar uma ou outra pena. Malgrado, ressalta-se que a Constituição não recepcionou a anterior previsão, constante da Lei n.º 1.079 de 1950, de 5 anos de afastamento do Presidente da República, impondo uma pena mais gravosa, qual seja, 8 anos. Ainda há que salientar que para salvaguardar o processo de influências gravosas por parte do Presidente, prevê a Constituição que, depois de admitida acusação pelo Congresso Nacional ficará o mesmo afastado de suas funções por um período de 180 dias, fato este que traz diversas críticas doutrinarias. Dentre tais críticas, está uma feita ao procedimento de *impeachment* previsto na Constituição Brasileira de 1891, onde tal previsão já constava:

> "O primeiro magistrado da nação, o gestor dos seus mais altos negócios políticos e governamentais, em tão grave conjuntura, equiparado ao simples funcionário administrativo, sem se ponderar a natureza característica de suas funções, a origem nacional de sua investidura, sem terem-se em consideração os inconvenientes e perigo da substituição do governo num momento tão arriscado e de tamanha expectação para o país, como deve ser esse em que se trata de processar o presidente." (BARBALHO *apud* BARROS, 2011).

Fato é que, passado mais de um século da explanação supracitada, continua a previsão de afastamento do Presidente em caso de crimes de responsabilidades, após instauração do processo, retornado o mesmo às suas funções após cento e oitenta dias, caso não esteja concluído o julgamento, sem o prejuízo do regular prosseguimento do processo, como preleciona o parágrafo 2º do artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

Finalmente, e não menos relevante, a vedação constitucional à responsabilização do Presidente da República, na vigência de seu mandato, por atos estranhos ao exercício de suas funções, constante no parágrafo 4º do artigo 86. Assim o *caput* do artigo 86 que preleciona ser o Supremo Tribunal Federal competente para julgar o Presidente nas infrações penais comuns, após

admitida acusação na Câmara dos Deputados, refere-se aos crimes de responsabilidade que tenham também natureza comum, pois os atos praticados não inerentes ao seu cargo serão julgados após o término de seu mandato, ficando suspenso o prazo prescricional.

4 UMA HISTÓRIA CONCRETA DO *IMPEACHMENT* NO BRASIL: O CASO COLLOR

Em dezembro de 1992, em sessão extraordinária no Congresso Nacional, um Presidente da República foi deposto em processo de *impeachment* pela primeira e única vez na história constitucional brasileira. Insta inicialmente salientar que tal Presidente, Fernando Afonso Collor de Mello havia sido eleito no Brasil por eleições diretas, após trinta de ditadura militar (1964-1985).

Iniciado após denúncias de corrupção expostas por seu irmão Pedro Collor após pouco mais de dois anos de seu governo, o *impeachment* do Presidente Collor marcou a história política do país, considerando ter sido este o único caso de deposição no país através de condenação por crimes de responsabilidade, conforme já salientado.

A acusação de corrupção foi o marco final para que Collor fosse retirado do poder, pois seu governo já fragilizado diante de uma conjuntura econômica altamente descontrolada e do mínimo apoio político do Congresso Nacional, já se era possível vislumbrar o colapso. Neste sentido, Collor não controlou a assombrosa inflação que assolava o país, e em certa feita, na tentativa de contê-la, congelou as contas de poupança superiores a 1.200 dólares, o que ocasionou considerável revolta social.

É importante salientar também o papel decisivo da imprensa no processo. Em oposição direta ao Presidente da República, a mídia inflou, sobremaneira, a população sobre Collor, cobrindo de perto as denúncias de corrupção, muitas vezes com expresso sensacionalismo. Neste sentido:

> A apuração das denúncias de corrupção por uma Comissão Parlamentar de Inquérito, processo este que se tornou irreversível depois que as acusações partiram do próprio irmão do presidente, transformou-se em um fenômeno midiático cujo valor simbólico sobrepujava as espetaculares aparições dominicais do acusado.

A imprensa, que manteve austera oposição ao Presidente no processo de *impeachment*, havia anteriormente, durante as campanhas presidenciais de 1989, cedido considerável espaço ao candidato Collor, que com impecável discurso ganhou apoio popular culminando em sua eleição

após dois turnos. É importante salientar ter sido a mídia a criadora e sustentadora do personagem "Caçador de Marajás" em alusão ao período em Collor foi governador de Alagoas, onde implantou uma administração baseada no saneamento e moralização da maquina pública.

Assim, esta imagem impecável de Collor (inicialmente) foi decisiva quando surgiram as primeiras denúncias de corrupção. O caminho inverso, qual seja, da desconstrução do caráter do Presidente foi uma descaracterização do político que chegou ao poder como símbolo de probidade. Assim após diversas manifestações, em variados setores da sociedade, e comprovado por uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, o esquema de corrupção com o envolvimento do Presidente, líderes da Ordem dos Advogados do Brasil da imprensa solicitaram a instauração do processo de *impeachment*.

Collor foi afastado do cargo pela Câmara dos Deputados no dia 29 de setembro de 1992. O acontecimento, televisionado, parou o país, tendo sido o juízo de admissibilidade aprovado pela Câmara dos Deputados por 441 votos a favor e 38 contra. Dias antes de ser julgado no Congresso Nacional, Collor renuncia ao cargo acreditando que assim poderia evitar a pena de perda dos direitos pelo período de oito anos. Porém, no dia 29 de dezembro de 1992 o Senado Federal decretou o *impeachment*, por 76 votos a 3, impondo, mesmo diante da renúncia, a perda dos direitos políticos, encerrando-se assim um período marcante da história presidencial brasileira.

5 CONCLUSÃO

A democracia pressupõe equilíbrio de poderes, probidade e moralidade na Administração Pública, predicados de construção e manutenção de uma ordem justa e equilibrada. Dentre os instrumentos de garantia desta probidade e moralidade está o instituto do *impeachment*, o qual, conforme visto, deita suas raízes no direito inglês, estando previsto atualmente na Constituição brasileira de 1988 e tendo também seu procedimento previsto na Lei n.º 1.079 de 1950.

A história constitucional brasileira, apesar de ter positivado há muito, o instituto do *impeachment* nos textos legais, somente uma vez, com Fernando Collor, assistiu a um *impeachment*, o que demonstra o fato de que, na prática não ser fácil acusar e julgar um Presidente da República por crime de responsabilidade, o que comprova um dos argumentos referentes a uma das características do Presidencialismo: ser o mesmo uma ditadura por prazo determinado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2010.

BARROS, Sergio Resende. **Estudo sobre impeachment**. Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont >. Acesso em: 11 set. 2011.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. Porto Alegre: Globo, 1965.

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de responsabilidade**: do impeachment. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

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

GÓES, Maurício Silva de. **Impeachment inglês**. Rev. Npi/Fmr. Set. 2010. Disponível em <http://www.fmr.edu.br/npi.html>. Acesso em: 8 set. 2011.

Luiz Felipe O. Franceschini. Marajás e Caras-Pintadas: A Memória do Governo Collor nas Páginas do Globo. Disponível em:<www .achegas.net/numero/doze/luiz_felipe_12.htm>. Acesso em: 29 set. 2011.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de direito constitucional**, 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.