

(Im)Possibilidade de *Impeachment* Contra Membros do Poder Legislativo

Impeachment Against the Legislature Members: (Im)Possibility

*José Henrique Araújo dos Santos*⁸⁴

Resumo

As nuances acerca do instituto do *impeachment* têm ganhado cada vez mais repercussão hodiernamente. Tal constatação decorre do fato de que há um sensível aumento do engajamento social, ao menos de determinada parcela da população, no que tange às manifestações e descontentamentos a respeito de seus representantes políticos. Com base nessa premissa, o entendimento esclarecido sobre quem pode figurar polo passivo dessa demanda política é de suma importância não apenas para os estudiosos do assunto, mas também para o homem médio. Dessa forma, objetiva-se demonstrar como, para quem e por que o *impeachment* é necessário, evitando-se contradições frequentemente observadas nos meios de divulgação em massa e observando-se os limites necessários à análise acerca da aplicação para o poder legislativo.

⁸⁴ Membro do Conselho Editorial da Revista de Direito dos Monitores da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduando em Direito pela Universidade Tiradentes. Membro do grupo GPEDS – Grupo de pesquisa Educação, Sociedade e Direito. Coautor do Livro “*Ensaio de Direito Constitucional: Uma homenagem a Tobias Barreto*”. Email para contato: josehenrique_direito@hotmail.com.

Palavras-chave: *Impeachment*; legislativo; processo legislativo.

Abstract

The meaning about the *impeachment* have gained increasing impact in our times. This finding stems from the fact that there is a significant increase in social engagement, with regard to the demonstrations and discontent about their political representatives. Based on this premise, the clear understanding of who can figure this defendant political demand is of paramount importance not only for scholars of the subject, but also for any citizen. Thus, the objective is to demonstrate how, to whom and why the impeachment is needed - avoiding contradictions often observed in mass dissemination means, respecting the limits required for the analysis on the application to the members of legislature.

Keywords: *Impeachment*; legislative; legislative process.

1. Introdução

É preciso haver um sistema próprio de punição a quem atua de forma ímproba na administração da coisa pública. A sistemática da punição do mau administrador detentor de cargo de natureza política é uma realidade que cada vez mais se faz presente, principalmente no atual contexto político e social do Brasil. O procedimento em tela responsabiliza os detentores de cargo político, especialmente do Executivo, pelo cometimento dos chamados crimes de responsabilidade. Nesse sentido, os chefes do Executivo municipal, estadual e federal possuem uma sistemática peculiar de apuração para que haja a respectiva sanção decorrente de seus atos, com direito às garantias constitucionais do processo propriamente dito,

independentemente de sua natureza, em especial o direito à ampla defesa e ao contraditório.

Chefiar o Executivo requer além da democrática admissão para o cargo e preenchimento dos requisitos burocráticos. É preciso internalizar no *modus operandi* da Administração Pública, de forma a valorizar cada vez mais a incidência de princípios éticos e morais na atuação do administrador, independentemente de qual poder ele represente, seja do Executivo, Legislativo ou Judiciário. Aliás, é por isso que, conforme enfrentaremos mais adiante, não apenas membro do Poder Legislativo pode compor o polo passivo do procedimento aqui analisado, mas também os ministros do Supremo Tribunal Federal.

Entretanto, de acordo com o posicionamento já asseverado pelo próprio STF, os membros do Poder Legislativo possuem uma forma diversa da que os membros do Executivo estão passíveis de percorrer em caso de cometimento de crime de responsabilidade. Aliás, o mesmo tribunal enfrentou o tema num caso em que foi posta em dúvida a constitucionalidade do procedimento de *impeachment* com base na lei 1.079/50, mantendo-se a competência da Câmara para autorizar o procedimento a ser julgado pelo Senado⁸⁵. Dessa forma, o Supremo manteve o procedimento nos mesmos moldes do julgamento do ex-presidente Fernando Collor por crime de responsabilidade.

Além disso, a importância do tema recai não apenas no fato de o procedimento contra crime de responsabilidade ser uma

⁸⁵ Barroso (2013: 58) comunga, pois defende que o *impeachment*, isto é, o processo por crime de responsabilidade, é julgado pelo Senado, desde que admitida a acusação pela Câmara dos Representantes.

ferramenta de defesa da probidade na Administração Pública de alto escalão, mas também pela recorrente forma como o tema vem sendo debatido e noticiado freneticamente pelos mais diversos meios de comunicação.

Por conta da grande aclamação social acerca da possibilidade de *impeachment* na atualidade e também por causa das peculiaridades que a sua aplicação envolve, conhecer as nuances que norteiam o procedimento de julgamento de crime por responsabilidade mostra-se deveras importante, assim como a análise jurídica acerca da possibilidade de aplicação desse procedimento para membro do Poder Legislativo.

2. O *Impeachment* na História

Preliminarmente, é interessante observarmos o caráter conceitual e, conseqüentemente, etimológico do termo *impeachment*. O termo traduzido do latim *impedimentum* significa impedir, proibir. Daí já podemos ter uma noção razoável acerca do que seja, do ponto de vista do vernáculo, o *impeachment*. Entretanto, precisamos de um conceito doutrinário para complementar o entendimento desse instituto.

Conforme OLIVEIRA (2011: 131), o *impeachment* (impedimento) deve ser entendido como o processo pelo qual o Poder Legislativo pune a conduta da autoridade pública que cometeu crime de responsabilidade⁸⁶, destituindo-a do cargo

⁸⁶ De acordo com Nathalia Masson (2015 p. 846), os “crimes de responsabilidade” são as infrações político-administrativas nas quais o presidente pode incorrer no desempenho de suas atribuições e que acarretam

e impondo-lhe uma pena de caráter político. Desta forma, depreendemos da etimologia e do conceito deste instituto duas coisas importantes: o caráter proibitivo e a natureza jurídica da *sanção* imposta pelo Poder Legislativo.

O instituto aqui analisado não é algo recente, tampouco criado pelo Direito brasileiro. O *impeachment* está previsto constitucionalmente na jurisdição brasileira desde a constituição de 1824⁸⁷. Historicamente, o *impeachment* tem raízes britânicas (casos do Duque de *Buckingham* e do Conde de *Strafford*), encontrando respaldo, também, no direito estadunidense, inicialmente nas Cartas de Virgínia e de *Massachussets*, posteriormente na Constituição da República⁸⁸.

Neste sentido:

O *impeachment* foi racionalizado como processo, tendo como acusadores os comuns e os lordes como julgadores, em 1376, no caso do lorde Latimer. Este caso impôs aos réus do processo a *característica política*, que permanece até os dias atuais. Após ter caído em desuso, em 1459, no caso do lorde Stanley, o *impeachment* ressurgiu em 1620, quando os comuns sugeriram aos lordes a reativação do instituto

o impedimento para exercer a função pública (*impeachment*).

⁸⁷ Assim previa o art. 133 da Constituição de 1824: Art. 133. Os Ministros de Estado serão responsáveis: I. Por traição. II. Por peita, suborno ou concussão. III. Por abuso do Poder. IV. Pela falta de observância da Lei. V. Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos. VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

⁸⁸ CUNHA, Fernando Whitaker. O poder Legislativo e o “*impeachment*”. Revista de informação legislativa: v. 29, n. 116, out./dez. 1992: 36.

para atacarem *sir* Giles Mompesson por *prática de monopólio* e o chanceler Francis Bacon, por *corrupção*, sob o argumento de que não poderiam processá-los a não ser alicerçados em uma *competência política própria das Casas do Parlamento*, opondo-se sem êxito o rei Jaime I. Progressivamente, os comuns foram atacando altas personalidades do Reino, tornando a simples ameaça de utilização do instituto fator suficiente para derrubar ou desestabilizar ministros e protegidos do rei, como efetivamente ocorreu com o *duque de Buckingham*, em 1626, por *monopolizar cargos de Estado*. Casos semelhantes ocorreram com o arcebispo William Laud, em 1640, com o *conde de Strafford*, em 1641, e com o conde de Claredon, em 1667. Em 1633, William Laud assumiu o cargo de arcebispo de Cantuária e foi executado em 1645 como traidor, após processo de impeachment em que foi acusado de tentar introduzir o papismo na Inglaterra. Após reunir-se em 1640, o Longo Parlamento instituiu processo de impeachment contra Laud e o conde de Strafford, *sir* Thomas Wentworth, um fidalgo muito respeitado no condado de Yorkshire. (RICITELLI, 2006: 08. Grifos nossos)

De acordo com a análise do excerto supra, percebe-se que a corrupção – um dos maiores males sociais – está disseminada na sociedade há centenas de anos, independentemente do país e de seus administradores. Tanto é que foi por problemáticas que giraram em torno desse mal que se deu o início aos trabalhos do *impeachment* na Europa no longínquo ano de 1376.

Percebe-se também, com isso, que o “impedimento” veio com uma proposta de tentar mitigar os efeitos cancerígenos da atuação corrupta do administrador da *res publica*. Em que pese ser inviável utilizar de procedimento jurídico para extirpar a desonestidade do meio social, ao menos retira do mau administrador o direito de continuar no Poder, em que pratica atos que se afastam do interesse público e dos conceitos básicos éticos e morais.

Noutro giro, concernente ao uso do termo impedimento como sinônimo do impeachment, não há concordância unânime. Parte da doutrina constitucionalista brasileira diferencia os termos com bastante propriedade. Em apertada síntese, a grande diferença residiria no fato de que o impedimento é decorrência do *impeachment*, não havendo, assim, relação de sinônimos entre esses termos. Não é por outro motivo que se faz necessária a citação do ilustre BULOS (2014: 1264):

Só que *impedimento é a consequência* advinda do processo de impeachment, e não termo que lhe seja sinónimo, mediante traduções forçadas. Para ilustrar, no episódio Mônica Levinski, o presidente Bill Clinton sofreu impeachment, mas não foi destituído. Por isso, não podemos confundir impeachment com impedimento. Essa confusão quase fez com que, aceita a renúncia de Fernando Collor, se encerrasse o processo de sua responsabilização política. O impeachment é apenas parte ou fase do processo de responsabilização política: o recebimento da denúncia que abre as portas ao julgamento pelo Senado Federal.

É interessante abrir um parêntese neste momento para fazer um importante adendo. O surgimento desse “impedimento” se deu a partir de casos concretos e não de uma legislação específica por conta do sistema jurídico adotado pelos países que deram azo ao surgimento do *impeachment* como conhecemos hoje. Eles adotam um sistema bem diferente do nosso, trata-se do chamado *Common Law*.

Para eles, por seguirem a tradição dos povos anglo-saxões, o Direito se revela prevalentemente pelos costumes e pelos precedentes (por isso, surgiu de casos concretos). Já as nações latinas – das quais somos integrantes – e germânicas adotam o sistema de tradição romana, *Civil Law*, base legislativa, fundada no primado da Lei e Direito positivo escrito⁸⁹.

3. O *Impeachment* no Direito Brasileiro: Fundamentação Legal e Procedimento

Apesar de possuir base constitucional, o *impeachment* também possui fundamentação legal. Trata-se da Lei n.º 1.079/50, conhecida popularmente como Lei do *impeachment*. Concernente à base constitucional do *impeachment*, cite-se o art. 85 da carta política que elenca, em rol *exemplificativo*, situações nas quais haverá responsabilização do Presidente da República:

⁸⁹ FILHO, Sérgio Cavaliéri. Programa de Sociologia Jurídica. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007: 44.

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A lei especial citada no parágrafo único do art. 85 da CF/88 é justamente a Lei n.º 1.079/50. Aliás, por ter o papel de regulamentar os crimes de responsabilidade, passemos aos breves comentários acerca dessa lei.

Observa-se, inicialmente, que tal regramento normativo reveste de eficácia o regime jurídico da Administração Pública, tanto no que diz respeito à indisponibilidade do direito público quanto à supremacia do interesse público sobre o privado. O reforço à indisponibilidade do interesse público surge no momento em que a Lei 1.079/50 se insurge punitivamente ao

administrador da coisa pública que foge aos padrões esperados para o desempenho de sua função.

Contudo, o que ressalta da lei com respeito à proteção do regime jurídico da Administração Pública é a supremacia do interesse público sobre o privado, uma vez que todos os casos elencados no art. 85 da Constituição Federal são eminentemente de interesse público. Quanto ao procedimento a ser adotado, passemos à sua análise inicial.

Tudo começa com a denúncia. Preliminarmente, nos termos no art. 14 da Lei do *impeachment*, é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados. Obviamente, exige-se que o cidadão *esteja em pleno gozo dos direitos políticos*, afinal se assim não estiver não será considerado cidadão. Porém, existem mais algumas especificidades que devem ser observadas pelo(a) denunciante. A primeira é que *a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo*.

Outro detalhe reside no fato de que, conforme previsão do art. 16 do mesmo diploma legal, a denúncia, assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados; nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

Após a denúncia e sua respectiva análise, a Câmara dos Deputados remeterá o processo – se assim entender - para que o Senado faça o devido julgamento. Nesse momento, a decisão de remessa da Câmara dos Deputados para o Senado Federal é de *caráter vinculante*. Isso significa que o Senado não possui discricionariedade para decidir se vai ou não analisar o processo que fora remetido pela Câmara. Quanto ao tribunal composto pelos senadores para analisar o procedimento de *impeachment*, Gilmar Mendes o denomina de *tribunal político*, revestido de poder jurisdicional específico e presidido pelo presidente do STF. Neste sentido:

No Senado Federal, desdobram-se o processo e julgamento do impeachment. O Senado Federal transforma-se, assim, em um Tribunal político, que será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, parágrafo único). Recebida a autorização da Câmara para a abertura do processo, será ela lida na hora do expediente da sessão seguinte, devendo ser eleita na mesma sessão a comissão processante, constituída por 1/4 da composição do Senado. À comissão processante compete realizar as diligências necessárias relativas à imputação feita ao Presidente da República, devendo observar o princípio do contraditório e da ampla defesa. Se a comissão decidir pela procedência da imputação, concluirá os trabalhos com a apresentação de libelo acusatório. A defesa será intimada para contestar o libelo. O julgamento será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. A condenação somente poderá ser proferida se, em votação nominal, 2/3 dos senadores se manifestarem nesse sentido (MENDES, 2012: 1287)

Cabe lembrar que o que vincula é a obrigatoriedade de analisar e não de condenar. É perfeitamente possível que não haja condenação por parte do Senado. O que os senadores não podem fazer é simular que o processo não existe, deixando de analisá-lo por critérios de conveniência e oportunidade.

O julgamento no Senado é repleto de peculiaridades. A primeira é que o presidente da sessão de julgamento é o presidente do Supremo Tribunal Federal. Vemos, assim, a criação de uma *sessão híbrida*, pois há a junção de membros do Poder Legislativo – os próprios senadores – a um membro do Poder Judiciário – o ministro que preside o STF. Além disso, nos termos do art. 68 da lei do *impeachment*, o julgamento será da seguinte forma: o presidente do STF irá perguntar aos senadores que responderão “sim” ou “não” à seguinte pergunta por ele enunciada: “cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?”.

O *quorum* necessário para o deferimento do *impeachment* é de 2/3 (dois terços) dos senadores, ou seja, 54. Durante o trâmite do julgamento, o Presidente da República *ficará suspenso de suas funções*, podendo retomá-las caso transcorra o prazo de 180 (cento e oitenta) dias sem a conclusão do processo. Mas *isso não o impede de ser condenado*, afinal o processo continua tramitando. A diferença é que, enquanto isso, o Presidente da República desempenhará suas atribuições normais.

Iniciado na Câmara dos Deputados – onde é feito o juízo de admissibilidade -e concluído no Senado Federal – onde é realizado o julgamento de fato, sob a condução do Presidente do STF (Supremo Tribunal Federal) -, o impeachment traz

consigo uma questão interessante relacionada à possibilidade de substituição do Presidente da República e como o povo interferirá nesse processo. Essa possibilidade está intimamente ligada ao momento do mandato no qual eventualmente houver a decretação do *impeachment*.

Naturalmente o sucessor do Presidente da República é o seu vice. Logo, havendo sanção de *impeachment* do Presidente, quem assume o cargo é o seu vice (art. 79 da CF/88). O problema é quando o vice fica impossibilitado de assumir o cargo vacante. Caso não seja possível por fatores temporários, assumirá provisoriamente algum dos legitimados na linha de sucessão presidencial.

As sanções decorrentes da decisão de procedência do *impeachment* (perda da função e inabilitação por 08 anos para o exercício da função pública) estão dispostas no art. 86 e no parágrafo único ao art. 52, ambos da Constituição Federal. A perda da função prevista aqui não se confunde com a inelegibilidade, pois a

Inabilitação é a situação jurídica daquele que foi condenado em processo de apuração de crime de responsabilidade, também chamado de Impeachment. Trata-se de um fenômeno jurídico diverso da Inelegibilidade. Nesta o pré-candidato é considerado inapto para assumir uma função pública eletiva assim, o que se impede é que o indivíduo venha a ser eleito. Naquela, por expressa menção constitucional, artigo 52, caput, inciso I e parágrafo único, a intenção não é a de vedar o acesso ao cargo, como naquela, e sim não permitir o exercício de função pública por determinado período. Além

de não poder exercer cargo eletivo haverá a impossibilidade de, por exemplo, ser jurado em Tribunal do Júri, exercer cargo em comissão (Secretário Municipal, Secretário Estadual, Ministro de Estado)⁹⁰.

Poderão representar provisoriamente a Presidência da República, nos termos do *caput* do art. 80 da Carta Magna, o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal, respectivamente.

Outra questão de suma importância para essa substituição, conforme já dito, é o momento em que o *impeachment* é sancionado. Se ocorrer durante os primeiros dois anos do mandato presidencial, haverá *eleições diretas*. Já no caso de haver a sanção nos dois últimos anos de mandato, haverá *eleição indireta* sob a incumbência do Congresso Nacional.

No mais, cumpre ressaltar que o *modus operandi* de tal procedimento com relação ao Presidente da República deve ser obrigatoriamente observado mesmo quando da sua instauração contra personagens que não ocupem o maior cargo do Poder Executivo nacional. Isso significa dizer que o rito aplicável ao Presidente da República deve ser, da mesma forma, seguido em eventuais procedimentos de *impeachment* instaurados contra os demais agentes públicos passíveis do cometimento de crime de responsabilidade, ressaltando-se, claro, a simetria constitucional de acordo com o ente da Administração Pública direta em que

⁹⁰ KHAMIS, Rogerio Braz Mehanna. Efeitos da inabilitação no impeachment. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3461, 22 dez. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23274>>. Acesso em: 5 set. 2015.

eles exercem suas atividades⁹¹. Entretanto, entendeu o STF com base na mesma simetria que não cabe às assembleias legislativas o julgamento dos governadores por crime de responsabilidade, devendo esse julgamento ser feito por um tribunal especial (ADI 4791). Há divergência na doutrina quanto ao posicionamento adotado pelo STF, no sentido de defender a autonomia das assembleias legislativa na auto-organização da Constituição Estadual⁹².

4. O Polo Passivo no Procedimento de *Impeachment*

Assim como em qualquer outra demanda, o procedimento do *impeachment* possui polo ativo e polo passivo – em que pese a maioria da doutrina não fazer uso dessa denominação de caráter

⁹¹ MARCARENHAS (2010: 26) demonstra com maestria o que é o princípio da simetria constitucional: “*Este princípio postula que haja uma relação simétrica entre as normas jurídicas da Constituição Federal e as regras estabelecidas nas Constituições Estaduais, e mesmo Municipais. Isto quer dizer que no sistema federativo, ainda que os Estados-Membros e os Municípios tenham capacidade de auto organizar-se, esta auto-organização se sujeita aos limites estabelecidos pela própria Constituição Federal*”. Dessa forma, o procedimento descrito na Constituição Federal de 1988 é parâmetro para os entes federados em todos os níveis, cabendo a eles adequar o procedimento descrito para o julgamento do Presidente para julgar os demais agentes passíveis do *impeachment*.

⁹² MORAES (2014: 601), ilustre constitucionalista contemporâneo, diverge nesse entendimento no sentido afirmar que a Constituição de cada Estado fixará a competência para o processo e julgamento do governador de Estado por crime de responsabilidade, no exercício de sua autonomia de auto-organização política.

processual. Não se pode fugir do fato de que o *impeachment* possui caráter eminentemente processual, apesar da natureza jurídica da sanção emanada não possuir caráter penal ou civil, mas *político*.

Talvez essa seja mais uma das diversas peculiaridades que permeiam esse processo. Tanto é que o processo de *impeachment* encaixa-se perfeitamente no conceito de processo dado por CHIOVENDA (2000:59) concernente à sua função pública: “A função pública desenvolvida no processo consiste na atuação da vontade concreta da lei, relativamente a um bem da vida que o autor pretende garantido por ela”. No caso em tela, pode-se defender o bem da vida sob diversas argumentações pautadas no art. 85 da CF/88 c/c a regulamentação oriunda da lei 1.079/50.

Com base na carta magna e na respectiva lei que regulamentou as hipóteses de incidência dos chamados crimes de responsabilidade, encontramos alguns potenciais autores que podem figurar no polo passivo de uma demanda de *impeachment*, uma vez que a própria lei elenca-os como potenciais responsáveis por crime de responsabilidade.

A primeira possibilidade, claramente estampada na CF/88, é o presidente figurar como demandado num processo de *impeachment*. Aliás, essa é a possibilidade mais recorrente e consequentemente mais conhecida – tendo em vista que na história recente do Brasil um presidente foi condenado num processo de *impeachment*, o ex-presidente Fernando Collor de Mello. Além disso, toda a sistemática trabalhada pela Constituição Cidadã de 1988 gira em torno da eventual possibilidade de o Presidente da República ser réu de *impeachment*. Talvez por isso imagine-se que ele seja o único agente político que se possa condenar ao *impeachment*.

Todavia, o Presidente não é, apesar de receber grande ênfase e cuidado em sede constitucional, o único agente político passível de uma condenação oriundo do processo aqui analisado. Consta expressamente, na Lei 1.079/50, em seu art. 75, capítulo um, título único, parte quarta, a possibilidade de governadores e secretários de Estado serem passíveis de sanção decorrente do cometimento de crime de responsabilidade⁹³. Logicamente que, por questão de simetria constitucional, a sistemática será um pouco diferente da utilizada para com o Presidente. A casa julgadora, para o governador, é a assembleia legislativa de seu respectivo Estado.

Além do Presidente da República e seu vice, Governador do Estado ou do Distrito Federal e dos Ministros de Estado, podem figurar no polo passivo os Ministros do Supremo Tribunal Federal. É o que consta no art. 39 da Lei 1.079/50. Neste caso as hipóteses de crime de responsabilidade são diferentes: 1- Quando alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal; 2 – Quando proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa; 3 – Quando exercer atividade político-partidária; 4 - Ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo; 5 – Quando proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções.

O Procurador Geral da República também pode figurar como réu no processo de *impeachment*. As hipóteses estão descritas no art. 40 do referido diploma legal e assemelham-se às do STF. A peculiaridade neste caso é que as disposições aplicam-se tanto para o Advogado-Geral da União quanto para Procuradores-Gerais do

⁹³ Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembleia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições (Art. 40 –A, II, da Lei 1.079/50).

Existe também a possibilidade de o Prefeito ter seu mandato cassado em decorrência de *impeachment*. A fundamentação decorre do Decreto-lei 201/1967 que disciplina as infrações político-administrativas que ensejam tal sanção⁹⁴. Assim como no caso do Governador, por simetria constitucional, obviamente o *impeachment* do Prefeito não é

-
- ⁹⁴ (i) Impedir o regular funcionamento da Câmara;
- (ii) Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;
- (iii) Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informação da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;
- (iv) Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;
- (v) Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo e em forma regular, a proposta orçamentária;
- (vi) Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;
- (vii) Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática;
- (viii) Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do município, sujeitos à administração da Prefeitura;
- (ix) Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara de Vereadores;
- (x) Proceder de modo incompatível com a dignidade ou o decoro do cargo.

analisado pela Câmara dos Deputados e julgado pelo Senado. O procedimento ocorre na Câmara Municipal do respectivo Município. A exigência de 2/3 (dois terços) dos membros está mantida, a diferença aqui é que há uma comissão formada por 3 (três) vereadores desimpedidos – sem relação com o prefeito – que conduzirá os trabalhos até a sessão de julgamento. Além disso, a diferença aqui também reside no prazo, que é de 90 (noventa) dias para ser concluído, sob pena de arquivamento.

5. Casuística dos Membros do Poder Legislativo: (im)possibilidade

Concernente às hipóteses já estudadas até aqui, percebe-se que, dentre os potenciais réus do processo de impeachment, fora os Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procuradoria-Geral da República, Advocacia-Geral da União e procuradores em geral, todos os demais são agentes políticos, especificamente membros do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Até o presente momento, abordamos a casuística acerca da possibilidade de *impeachment* em detrimento de membros do Poder Executivo, do Judiciário e dos Ministros. Uma questão que se põe recorrentemente diz respeito à possibilidade de *impeachment* de componente do Poder Legislativo.

Em primeiro lugar, seja Presidente da Câmara dos Deputados ou apenas deputado, seja senador ou Presidente

do Senado, ou seja, vereador, todos, juntamente com os representantes do Poder Executivo em todas as esferas, são espécies do gênero agente político, isto é, enquadram-se nas mesmas qualificações do regime administrativo como representantes do povo e, conseqüentemente, da coisa pública. De acordo com a lição do eminente administrativista José do Santos Carvalho Filho, agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São esses agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins⁹⁵. Com esse conceito em mente, não restam dúvidas de que todos os detentores de mandato eletivo são agentes políticos, independentemente de comporem o Poder Legislativo ou Executivo.

Com base nessa premissa, todos os agentes políticos figuram no mesmo plano organizacional do regime jurídico administrativo. Além disso, se são representantes da vontade popular, é necessária – para todos, não só do Poder Executivo, mas também do Legislativo – a fiel observância aos princípios da probidade, da supremacia do interesse público sobre o privado e também da indisponibilidade do interesse público, sob pena de responsabilização. Tal afirmação é bem simples e não exige grandes esforços intelectuais para que seja compreendida. Ocorre que o legislador constitucional fez uma pequena diferença entre a responsabilização do membro do Poder Legislativo em

⁹⁵ Manual de Direito Administrativo, 2015:612.

relação ao membro do Poder Executivo, dando respaldo ao atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

As hipóteses de perda do mandato por parte de deputado e senador estão previstas nos arts. 54 e 55 da Constituição Federal⁹⁶. Dentre as hipóteses elencadas, percebe-se uma semelhança muito grande entre as situações deflagradoras do processo de *impeachment* para representantes do Poder Executivo, a exemplo do caso previsto no inciso III do art. 55, da Constituição Federal, que versa sobre a perda do cargo em decorrência de procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar. Contudo, entendeu o Supremo Tribunal Federal que parlamentar não pode ser passível de procedimento de *impeachment* sob os seguintes argumentos:

Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto

⁹⁶ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. § 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de *impeachment* exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar⁹⁷.

Dessa forma, entendeu a Corte Suprema que há um juízo censório próprio e específico para o caso dos parlamentares, não havendo que se falar em *impeachment* em relação aos atos por eles cometido, os quais, caso fossem cometidos pelos representantes do Poder Executivo da União, Estados, DF e Municípios, poderiam ensejar a instauração do procedimento ora analisado. Contudo, afirmar que há um juízo censório próprio e específico para os parlamentares significa dizer que há um processo político de responsabilidade.

Neste sentido:

A afirmativa de que os Parlamentares já possuem juízo censório próprio e específico é reconhecer que os Parlamentares sofrem processo político de responsabilidade, em que se profere um juízo político, consistente em tirar do poder o membro que trair a confiança do povo. O juízo censório é o procedimento de apuração e julgamento do Crime de Responsabilidade

⁹⁷ Pet 3923 QO/SP – Rel. Min. Joaquim Barbosa – DJE 26/9/08

praticado pelo Parlamentar. (...) Apesar do *impeachment* ter sido usado, conforme tradições históricas, para afastar do cargo membros do Poder Executivo, não há impedimento jurídico para estender seu uso para outros agentes políticos, desde que estejam configurados os elementos caracterizadores do Crime Responsabilidade⁹⁸.

O STF, entendendo que somente pelo fato de se ser parlamentar e de historicamente o instituto ser usado contra representantes do Poder Executivo e seus Ministros, sedimentou a impossibilidade de *impeachment* neste caso, tendo em vista haver um procedimento específico para a solução desse imbróglio.

Saliente-se que é perfeitamente possível que um parlamentar cometa qualquer das hipóteses elencadas como passíveis de instauração de um processo de *impeachment*. No próprio julgamento que versou acerca da matéria, o principal argumento foi a utilização frequente do instituto para impugnar mandatos de membros do Poder Executivo, sendo que isso, *data venia*, não é, ou não deveria ser, óbice para o seu uso também no Legislativo.

Porém, não se pode negar que surgiriam alguns impasses caso se permitisse a instauração do procedimento de *impeachment* contra parlamentares. O primeiro consta no fato de que são os próprios parlamentares que fazem o papel de julgadores do processo aqui analisado. Mas, se fosse por isso, não haveria porque se permitir que o presidente do Supremo Tribunal Federal

⁹⁸ MESSA, Ana Flávia. Crimes de responsabilidade do parlamentar. Disponível em <<http://anamessa2.jusbrasil.com.br/artigos/121944203/crimes-de-responsabilidade-do-parlamentar>>. Acesso em: 06 set. 2015.

figurasse como presidente da sessão de julgamento do processo, uma vez que ele poderia ser réu da demanda, tendo em vista a possibilidade de Ministro do STF ser alvo de *impeachment*.

No entanto, mesmo sendo um alvo em potencial, não há óbice na Constituição proibindo o Presidente do Supremo de homologar a decisão proferida pela sessão que ele presidiu. Se fosse o caso, a declaração de impedimento de parlamentares que possuíam relação com o parlamentar demandado resolveria o problema da impossibilidade de ele ser passível de *impeachment*. Até porque isso já é usado nas demais demandas processuais para assegurar a imparcialidade do julgamento e a soberania dos vereditos.

6. Considerações Finais

O processo de *impeachment* é repleto de peculiaridades que vão desde o início até o seu desfecho, começando pela permissibilidade de concessão para todo cidadão brasileiro o direito de propor a expulsão do mau administrador da coisa pública, acertou o legislador constituinte –conclamando algo semelhante ao acesso à Justiça que vemos nas demandas processuais do Poder Judiciário. Aqui, a natureza jurídica da decisão é política, que não obsta a aplicação das sanções diversas que foram cabíveis ao caso concreto. Aliás, falando em caso concreto, o processo de *impeachment* teve seu início em terras anglo-saxônicas seguidoras do sistema jurídico do *common law*, que justamente “cria” o Direito a partir do caso concreto, sem a necessidade de lei prévia para tanto.

Analisando a questão histórica de tal instituto, percebe-se o quanto a sociedade como um todo vem se esforçando para produzir meios de combate à corrupção. Não é fácil concretizar esse objetivo, que muitas vezes aparenta ser uma utopia social. Contudo, o processo de *impeachment* veio ao menos para mitigar a corrupção dentro do meio dos administradores da coisa pública, especificamente os agentes políticos, Ministros de Estado e também os componentes da mais alta corte da jurisdição nacional.

Além da nítida extensão de abrangência, o processo de *impeachment* cria uma espécie de tribunal híbrido, apesar da natureza de a sanção ser nitidamente política. Esse “tribunal” guarda a particularidade do fato de que há uma verdadeira *junção dos Poderes* Legislativo e Judiciário, sendo que nitidamente a influência maior em todo esse trâmite é do Poder Legislativo, tendo em vista ser o único dos três poderes que detém o poder de voto e, conseqüentemente, de decidir a demanda política no caso concreto.

Através do simplório cotejo analítico aqui realizado, percebe-se que, apesar de a Constituição Cidadã de 1988 possuir um carinho especial pelo *impeachment* do Presidente da República, este não é único agente político passível dessa sanção; todos os demais chefes do Poder Executivo também o são, observadas as particularidades de cada cargo, como no caso na sessão de julgamento (Senado, Assembleia e Câmara, respectivamente). Isso sem contar os membros do Poder Judiciário, os Ministros de Estado e membros da Advocacia Pública, nos limites de seus atos.

Entretanto, apesar de abrangente, não há que se falar em *impeachment* contra parlamentar, pelo fato de que este não comete crime de responsabilidade, nestes moldes, pelo menos de acordo com a aludida jurisprudência do STF. Nota-se que o Pretório Excelso valorizou bastante a questão do contexto histórico-social no qual o *impeachment* está inserido. De fato, no decurso da História, vem sendo um instrumento utilizado principalmente para o combate de membros do Poder Executivo que, com seus atos, afastavam-se do interesse público. Todavia, é de suma importância salientar que o fato de o Supremo afastar a tese de *impeachment* em relação aos parlamentares não implica necessariamente o prestígio da impunidade de tais agentes públicos. O que ficou decidido pelo STF é que a punição, para os parlamentares, segue procedimento específico diverso do que estamos analisando neste trabalho, conforme previsão do art. 55 da Carta Magna.

Ocorre que, juridicamente, com base nas hipóteses de incidência de *impeachment* para os membros do Executivo e a semelhança delas com as hipóteses de responsabilização dos parlamentares, há que se questionar o posicionamento do STF, tendo em vista a posição isonômica dos agentes políticos em nível hierárquico. O mero fato de historicamente o *impeachment* ter sido um trunfo político pertencente ao Poder Legislativo não gera impedimento absoluto de sua aplicação para os próprios membros do Poder Legislativo, uma vez que a aplicabilidade do *impeachment* poderia servir como meio de repressão contra atitudes ímprobas por partes dos responsáveis pela confecção da lei, principal instrumento do operador do Direito, e meio de resguardo de Direitos e deveres de toda a sociedade.

A problemática consta também no fato de que a punição com base no art. 55 da Constituição Federal acarreta a perda do mandato, enquanto *o impeachment* acarreta tanto a perda quanto a inabilitação para o exercício da função pública pelo prazo de 08 (oito) anos. Não estamos diante de uma analogia *in malam partem* em potencial, pois não estamos encarando a questão sob a ótica criminal, mas administrativa – em que a Administração Pública possui prerrogativas, como a desigualdade entre as partes e a supremacia do interesse público sobre o particular. Partindo dessa ótica, não há óbice de sua aplicação, mas uma verdadeira necessidade de mudança de paradigmas. A questão é que para efetivar a punibilidade nesses moldes, são os próprios futuros sentenciados que deverão aprovar a mudança legislativa que em tese exigirá mais transparência de atuação em decorrência da penalidade imposta como meio coercitivo em prol da coisa pública. O problema maior talvez resida neste ponto, uma vez que precisamos, a todo momento, amadurecer nossa consciência política, moral e ética.

Referências

Barroso, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. v. 1. 2. ed. Campinas (SP): Bookseller, 2000.

- CUNHA, Fernando Whitaker. O poder Legislativo e o “impeachment”. **Revista de informação legislativa**, v. 29, n. 116, out./dez. 1992.
- FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2015.
- FILLHO, Sérgio Cavalieri. **Programa de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2007.
- MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: 2010.
- MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.
- MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- RICCITELLI, Antônio. **Impeachment à brasileira**: instrumento de controle parlamentar? Barueri: Minha Editora, 2006.
- STF reafirma rito aplicado ao processo de impeachment de Fernando Collor. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306614>>. Acesso em: 28 mar. 2016.