

JUSTIÇA & CIDADANIA

Edição 186 • Fevereiro 2016



CLÁUDIO PACHECO PRATES LAMACHIA
PRESIDENTE DO CONSELHO FEDERAL DA OAB

OAB NACIONAL EM UM NOVO MOMENTO

Editorial: Relembrando a "Oração aos Moços"

O *impeachment* e as Constituições

Aurélio Wander Bastos

Membro do Conselho Editorial
Jurista e Cientista Político

O Deputado Constituinte Senador Bernardo Cabral, Relator Geral da Constituição de 1988, recentemente em especialíssima manifestação, afirma(ou) que o *impeachment* (impedimento) é um instituto constitucional que tem como finalidade política afastar o Presidente da República, quando pratica crime de responsabilidade ou infrações criminais comuns. O seu reconhecimento jurídico, todavia, não deve estar sujeito a qualquer ativismo político, mas às tradicionais técnicas hermenêuticas no contexto da evolução constitucional. Na dimensão sempre ponderada do futuro Senador da República após a promulgação da Constituição, observou com perspicácia que a melhor hermenêutica não evolui extensivamente da leitura política, reconhecendo que mesmo a *mens legis* é importante mecanismo condutor para a compreensão do dispositivo constitucional, mas, no conjunto, o que marca a obra legislativa é a *ratio legis*, como recuperação histórica das razões do instituto jurídico.

O Relator Geral da Constituição, com a vivência de quem contribuiu para a construção do Instituto, prefere denominá-lo impedimento, entendendo, também, que a sua melhor interpretação não é o simplismo literal, até porque a palavra *impeachment* não integra o nosso dicionário constitucional, mas o mérito constitutivo do instituto é a tradução

evolutiva da experiência constitucional, marca expressiva que se verifica em todas as constituições. O melhor caminho para a compreensão deste instituto corretivo do Presidencialismo não evolui apenas da leitura conceitual, ou do ativismo de resultados, mas está imerso na pragmática de nossa história constitucional, razão pela qual o titular da *mens legis* mais acompanha o processo evolutivo com críticas e sugestões do que redefine o Instituto.

Nesta linha de argumentação, observa Bernardo Cabral, como referência preliminar, que todas as constituições brasileiras republicanas, desde 1891 e (a própria de) 1988, sem que se esqueça da própria Constituição de 1934 e 1937, diretamente, e senão identicamente, tratam da questão dos crimes de responsabilidade do Presidente contra a Constituição da República, com distinções mínimas de linguagem, com efeito direto sobre o mérito conceitual, alertando-se, ainda, para as frações de infração criminal. A Constituição brasileira de 1946 (artigo 89) é o paradigma referencial para encontrar as próprias circunstâncias do Instituto, observa o Relator Geral, a *ocasio legis* da responsabilidade dos atos do Presidente da República, todas elas, inclusive a de 1988, reconhecem como crime, salvo sutis alterações complementares, atentar contra a existência da União, o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e contra os Poderes



constitucionais estaduais, a segurança interna do País, a probidade administrativa, a lei orçamentária e o cumprimento das decisões judiciais.

Esta Constituição de 1946, assim como, anteriormente fizera a de 1984, incluiu entre esses itens, também atentar contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais (artigo 89, inciso III), o que não houvera acontecido com a Constituição de 1891, que no seu texto não incluía a proteção de atos que atentassem contra o exercício de direitos sociais, o que se explica, porque no tempo histórico, estas eram apenas demandas emergentes. Nesta mesma linha, acompanhando a Constituição de 1891 (artigo 54, Inciso VII), definiu a Constituição de 1946, como crime de responsabilidade do Presidente da República atentar contra a guarda e o (legal) emprego (constitucional) dos dinheiros públicos. Ressalta o Relator de 1988 que a Constituição de 1891, recentemente instalada por movimento militar (e civil), indica também como crime atentar contra a forma de governo (idem § II) presidencialista à época (como também fizera a Constituição de 1934).

Esta forma de redação indica, na verdade, que apenas se instituiu especial mecanismo para proteger o Presidencialismo, recém criado na República, o que politicamente se justifica, mas transcorrido o tempo, não repercutiu sobre a Constituição de

“ Em qualquer das situações, ou seja, tanto no crime de responsabilidade, como no caso de infrações criminais comuns, ficará o Presidente da República, suspenso de suas funções, sendo que, não sendo o julgamento concluído em 180 dias, após a acusação pela Câmara dos Deputados (artigo 86, § 2o) cessará(iria) o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.”

1946, o que não justifica também que este regime suscetível de confronto pelo *impeachment* era na república o regime suscetível de preservação. Mais grave nesta Constituição de 1946, embora dispusesse a Constituição de 1891 que lei específica trataria da acusação do Presidente da República, pela Câmara dos Deputados, não explicitou o termo acusação (artigo 89, parágrafo único), que só veio acontecer, com a edição da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Nesse sentido, os dispositivos constitucionais subsequentes (inclusive de 1988), mesmo se referindo a lei especial regulamentar, passaram a incluir, no próprio texto constitucional, o termo acusação, contra o Presidente da República, por 2/3 da Câmara dos Deputados, como requisito do julgamento nos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal (assim como nos emergentes crimes políticos).

A Constituição de 1967, elaborada no contexto da radicalização autoritária, tinha todas as características de uma Constituição outorgada, o que se confirmou com a edição da Emenda nº 1, de 1969, (conhecida como Constituição da Junta Militar). Todavia, ela não fugiu dos parâmetros gerais, referentes à acusação pela Câmara dos Deputados do Presidente da República por crime de responsabilidade (artigo 85), assim como pelo seu julgamento pelo Senado Federal (artigo 44, inciso

I e artigo 42, inciso I, respectivamente). Redigiu inovadoramente, no entanto, que o Presidente da República poderia responder por crime comum, alterando a redação das constituições anteriores, sobre a guarda e emprego ilegal dos dinheiros públicos, sendo, no entanto, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (artigo 85). A Emenda Constitucional nº 1/69, inovando, em relação, inclusive, às anteriores Constituições, exceto a Constituição de 1934, que falava em julgamento por um Tribunal Especial, estabeleceu que, nos casos de crime de responsabilidade, funcionaria como Presidente do Senado, o do STF, que proferiria a sentença condenatória do Presidente da República, após 2/3 de votos do Senado, e a pena limitar-se-ia(á) à perda do cargo, com inabilitação por cinco anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo de ação da Justiça Ordinária (artigo 42, parágrafo único).

Estes mesmos textos constitucionais definiram que o Presidente da República poderia após a acusação pela Câmara dos Deputados (artigo 85/53 respectivamente), responder por crime comum. Na eventual ocorrência deste fato, seria o Presidente da República, julgado perante o STF (artigo 85). Reconheceram, ainda, estes mesmo textos, que, acusado o Presidente da República, em qualquer das circunstâncias, ficaria suspenso pelo prazo de 60 dias, e não ocorrendo o julgamento, seria arquivado o processo (artigo 85, § 1º e 2º e artigo 83, § 1º e 2º, respectivamente).

A Constituição de 1988, segundo o Relator Geral, procurou seguir a história da formação constitucional do instituto do *impeachment* (impedimento) do Presidente da República, definindo, por conseguinte, os crimes de responsabilidade, obedecendo a mesma estrutura classificatória da tradição constitucional brasileira (artigo 85/86), conforme exposto na itemização anterior, referente a Constituição de 1946 e observações corretivas. A atual Constituição, na leitura do Relator geral, definiu também que o Presidente da República, por crime de responsabilidade, ficava suscetível de acusação por 2/3 da Câmara do Deputado (artigo 86), e a julgamento, pelo Senado Federal (artigo 86, idem Inciso II), considerando inclusive, a competência privativa do Senado Federal (artigo 52 item I) após a instauração do processo. Nessas especiais situações, todavia, funcionará como Presidente do Senado o Presidente do STF, no processamento do ato condenatório à perda do cargo de Presidente da República, que somente será proferida por 2/3 dos votos do Senado Federal, com inabilitação, para oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo

das demais sanções judiciais cabíveis (artigo 52, § único).

Por outro lado, esta mesma Constituição, não propriamente, referindo-se a crimes comuns, como ocorrerá em 1967/1968, mas, em nova nomenclatura, definiu essas práticas e outras como infrações penais comuns. Nesses casos, da mesma forma, a Câmara dos Deputados deverá admitir por 2/3 a acusação do Presidente da República (artigo 86), que será submetido a julgamento perante o STF (artigo 86), recebida a denúncia ou queixa crime pelo próprio Tribunal (artigo 86, inciso I e artigo 101, inciso I, letra b), advindo então a instauração do processo, sendo que a prisão somente ocorrerá(iria) depois que sobrevier(esse) sentença condenatória (artigo 86, § 3º).

Em qualquer das situações, ou seja, tanto no crime de responsabilidade, como no caso de infrações criminais comuns, ficará o Presidente da República, suspenso de suas funções, sendo que, não sendo o julgamento concluído em 180 dias, após a acusação pela Câmara dos Deputados (artigo 86, § 2º) cessará(iria) o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. Nos casos de infrações comuns, enquanto não sobrevier a sentença condenatória, o Presidente da República não estará sujeito à prisão, assim como a responsabilização do Presidente da República não pode ocorrer, por atos estranhos ao exercício de suas funções, no exercício de seu mandato (artigo 86, § 4º), o que já era observado em constituições anteriores, inclusive na de 1937 (artigo 87).

Finalmente, o constituinte relator geral Bernardo Cabral observa que, se tivesse o Brasil evoluído para o regime parlamentarista, as crises políticas seriam mais facilmente diluídas, mas a Constituição republicana de 1881, tendo consagrado o regime presidencialista, entendeu que atentar contra esta especial forma de governo seria(é) um dos crimes de responsabilidade que permeiam tacitamente a história constitucional da República, fazendo do *impeachment* um instituto profundamente resistente aos transtornos da gestão governamental, como crime de responsabilidade. Verifica-se, como então demonstramos, que a preocupação deste artigo não era, como observamos inicialmente, assumir ostensiva posição sobre a questão de *impeachment*, mas situá-lo no contexto da evolução constitucional brasileira, como requisito de conhecimento para analisar e sintonizar hierarquicamente os diferentes dispositivos constitucionais, as eventuais leis, os regimentos ou resoluções sobre a matéria, ou situações concretas, ou mesmo casos semelhantes eventualmente decididos pelo Congresso ou pelo STF.