



## **Impeachment: o que ninguém te falou?**

Eduardo Justino de Paula – mestrando do PMPD

Disponível em: <https://colunas.direitounb.com.br/impeachment-o-que-ninguem-te-falou>

Desde a promulgação da Constituição da República, em 5 de outubro de 1988, o Brasil foi governado por oito presidentes: Sarney, Collor, Itamar, FHC (dois mandatos), Lula (três mandatos), Dilma (dois mandatos), Temer e Bolsonaro.

Desde então, em duas ocasiões o mandato presidencial foi abreviado em decorrência da abertura de um processo de impeachment. Em 1992, Fernando Collor renunciou ao mandato de Presidente da República, quando a abertura do processo de impeachment foi aprovada pelo Senado Federal. Em 2016, Dilma Rousseff teve o seu mandato interrompido, após a completa tramitação do processo de impeachment. Ou seja, em um primeiro momento houve o juízo de admissibilidade realizado pela Câmara dos Deputados, sendo necessário os votos de 2/3 dos deputados para autorizar a abertura do processo; em um segundo momento houve o processamento e julgamento realizado pelo Senado Federal, sendo necessários os votos de 2/3 dos senadores.

A Constituição não utiliza o termo impeachment, palavra de origem inglesa que pode ser traduzida como “acusação formal”, “impedimento” ou “impugnação”. Deixando um pouco de lado questões de nomenclatura ou terminologia, o que interessa mesmo pontuar é que, na prática constitucional brasileira, o impeachment é o processo que pode levar à destituição do Presidente da República, interrompendo o curso de seu mandato.

A Constituição brasileira estabelece duas hipóteses em que pode ocorrer a destituição do Presidente da República – a prática de crime comum e a prática de crime de responsabilidade.



Os crimes comuns não são o foco aqui. Sendo assim, basta apenas algumas breves palavras antes de voltar ao foco principal, que é o tratamento constitucional e legal conferido nas hipóteses de cometimento de crimes de responsabilidade pelo chefe do poder executivo.

Pois bem. Se o Presidente da República cometer um crime comum durante o seu mandato, entendendo por crime comum aquele que encontra previsão nas leis penais (Código Penal, para se ater a um exemplo), ficará sujeito a um processo perante o Supremo Tribunal Federal, desde que autorizada a sua abertura pelo voto de 2/3 dos deputados federais. Resumindo, se o Presidente da República comete um crime comum, a Câmara dos Deputados “autoriza” (ou não) a abertura de processo e o Supremo Tribunal Federal “julga” se houve o cometimento do suposto crime.

Voltando ao foco aqui empreendido, o que costuma despertar maiores atenções da população em geral é justamente o processo de apuração dos crimes de responsabilidade, também chamados de infrações político-administrativas.

Aqui, como é de conhecimento, o “caminho constitucional” a ser percorrido é outro. Inicia na Câmara dos Deputados e termina no Senado Federal. É, portanto, um trabalho que cabe eminentemente ao Congresso Nacional realizar, por meio de suas duas casas legislativas.

O papel do poder judiciário é o de emprestar o presidente do Supremo Tribunal Federal para funcionar como presidente quando do julgamento do crime de responsabilidade pelo Senado Federal.

Os crimes de responsabilidade ou, se preferir, as infrações político-administrativas, estão elencados de forma exemplificativa na própria Constituição Federal<sup>1</sup>. Além de estabelecer um rol mínimo – “exemplificativo” – de atos que devem ser considerados crimes de responsabilidade, a Constituição remete à lei a tarefa de definir tais crimes e estabelecer as respectivas normas de processo e julgamento.

A lei que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento foi editada nos anos 50 do século passado. Trata-se da Lei nº 1.079, de 10



de abril de 1950. Desde então, é esse o diploma legal que versa sobre o impeachment no Brasil, sendo que os crimes de responsabilidade do Presidente da República estão previstos taxativamente nos arts. 5º a 12 (normas de cunho material) e as normas sobre o processo e julgamento de tal autoridade estão previstas nos arts. 14 a 38 (normas de cunho processual).

O diploma legal foi concebido dentro de uma lógica presidencialista, isto é, a lei em questão foi editada enquanto vigorava a Constituição de 1946 que, assim como as que lhe sucederam, adotou como sistema de governo o presidencialismo.

Ocorre que a Constituição de 1946, em dado momento, foi emendada, implementando-se a mudança de sistema de governo no país.

Esse detalhe passa despercebido por muitos.

No caso, a Emenda à Constituição nº 4, de 2 de setembro de 1961, alterando normas originárias daquela Constituição, instituiu o sistema parlamentar de governo, que vigorou no Brasil por pouco mais de um ano, mais precisamente até a edição da Emenda nº 6, de 23 janeiro de 1963, que, ao revogar a referida Emenda nº 4, acabou por restabelecer o sistema presidencialista no Brasil.

Além dos aspectos históricos e políticos, há também alguns desdobramentos jurídicos, que merecem ser abordados.

Um deles diz respeito ao fenômeno da recepção ou revogação de normas.

Quando uma Constituição é promulgada, uma nova ordem jurídica é inaugurada e as normas anteriores a ela, que se encontram hierarquicamente abaixo dela e que tenham compatibilidade de conteúdo, são consideradas recepcionadas; em caso de incompatibilidade de conteúdo, essas normas são automaticamente revogadas ou não recepcionadas. Logo, uma lei que se mostre incompatível com a nova Constituição tem a sua existência imediatamente encerrada.

O mesmo raciocínio se aplica às emendas à Constituição.



Assim, quando é editada uma emenda à Constituição, as normas infraconstitucionais com ela incompatíveis são automaticamente expurgadas do ordenamento jurídico. Dito de outro modo, a lei – se incompatível – será considerada não recepcionada ou simplesmente revogada pela emenda.

O impeachment é um instituto típico do presidencialismo, desenhado e concebido para tal sistema. É, portanto, incompatível com outro sistema de governo que não seja o presidencialista.

Assim como ocorreu com diversos institutos típicos de um regime monárquico, que floresceram sob a égide da Constituição do Império de 1824 e foram revogados com o advento da Constituição da República de 1891, uma nova mudança de rota político-institucional pode acarretar a superação ou, em termos mais técnicos, a revogação de institutos que venham a se mostrar incompatíveis com a nova diretriz política. Para exemplificar, se o Brasil resolvesse mudar a forma de governo, abandonando a República e adotando novamente a Monarquia, inúmeras normas e institutos tipicamente republicanos deixariam de existir em decorrência de tal mudança.

O exemplo mencionado, que num primeiro momento possa parecer como algo longínquo, talvez nem seja tão distante como inicialmente possa parecer. Basta lembrar que a Constituição de 1988 previu, em suas disposições transitórias, a realização de plebiscito no qual coube ao eleitorado decidir sobre a forma (república ou monarquia) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que deveriam vigorar no Brasil. Como é de conhecimento, o plebiscito ocorreu em 21 de abril de 1993 e a decisão da população foi a de manter a forma republicana de governo e o sistema presidencialista.

Voltando ao tema impeachment, mas ainda tendo os exemplos acima como referência, o que de fato importa ter em mente é que o instituto em questão foi elaborado e estruturado dentro de uma lógica presidencialista. É o impeachment instituto do sistema presidencial de governo. Não se conforma com o parlamentarismo, sistema este que dispõe de outros mecanismos para pôr fim aos mandatos de dirigentes, quando a conjuntura política não favorece a sua continuidade. É o caso da denominada



“moção de desconfiança”, que confere aos parlamentares a possibilidade de constranger e até mesmo impedir a continuidade do governo. No parlamentarismo, havendo maioria para tanto, as casas legislativas possuem a prerrogativa de destituir o governo, sem a necessidade de maiores justificativas jurídicas, sendo bastante a presença de insatisfação com a política governamental da vez.

O que ninguém te falou é que a Lei nº 1.079/1950, que trata do procedimento de impeachment, definindo os crimes de responsabilidade e estabelecendo o rito processual e de julgamento, é incompatível com a Emenda nº 4/1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo na Constituição de 1946. Ainda que tal emenda tenha sido revogada pela Emenda nº 6/1963, que restabeleceu o sistema presidencialista de governo, não houve repristinação de normas infraconstitucionais por parte desta última e, portanto, a Lei nº 1.079/1950, sendo incompatível com a Emenda nº 4/1961, estaria revogada. Acrescente-se que o ordenamento jurídico brasileiro não admite a figura da repristinação tácita. A repristinação é expressa! Se não é expressa, não é repristinação.

Eis a inusitada situação. Caso se entenda que as premissas acima destacadas são corretas, a consequência lógica é que a norma da qual se valeu o Congresso Nacional para, em duas ocasiões, abreviar dois mandatos presidenciais, o de Fernando Collor e o de Dilma Rousseff, simplesmente não se encontra e não se encontrava vigente.

Em relação ao impeachment de Dilma Rousseff, é necessário fazer algumas ressalvas, considerando que parte dos dispositivos utilizados no enquadramento dos atos a ela imputados foram incluídos na citada lei em momento posterior, com a edição da Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000. No caso, após “denúncia” (pedido de impeachment) apresentada por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaina Paschoal, o então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha recebeu a denúncia em razão de a então Presidente da República Dilma Rousseff ter assinado, no ano de 2015, seis decretos presidenciais abrindo créditos suplementares em desacordo com a lei orçamentária, o que configuraria, em tese, os crimes de responsabilidade previstos nos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079/1950.



A redação do citado item 4 do art. 10 (“Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária”) é a mesma desde a edição da referida lei, ou seja, trata-se de redação original; já o item 6 (“ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal”) foi incluído no diploma normativo pela Lei nº 10.028/2000. Quanto a este último (item 6), são defensáveis os argumentos de que, na condição de “lei nova”, tal dispositivo não guarda nenhuma relação com a Emenda nº 4/1961. O panorama, então, estaria assim delineado: um dispositivo (item 4) estaria revogado e o outro (item 6) estaria vigente quando da autorização para abertura do processo de impeachment de Dilma Rousseff.

Se por um lado é defensável a tese de que a norma que se extrai do aludido item 6 (norma de direito material) encontra-se vigente, não é possível afirmar a mesma coisa em relação aos arts. 14 a 38 (normas de direito processual) da lei de impeachment, ao menos dentro da linha de raciocínio aqui empreendida, já que são dispositivos cuja redação é original, isto é, não sofreram nenhuma alteração desde a edição da lei.

Em relação ao impeachment de Fernando Collor, sequer é possível fazer ressalvas, como a que foi apresentada acima, acerca da vigência de determinado dispositivo legal, já que no momento em que Fernando Collor respondia perante o parlamento toda a lei de impeachment “encontrava-se” com a redação original.

Portanto, há argumentos eloquentes que permitem concluir que a lei de impeachment é um fantasma jurídico que, embora tacitamente revogada pela emenda que instituiu o sistema parlamentarista de governo no Brasil, assombrou a Presidência da República em duas ocasiões no pós-1988. A primeira delas em 1992, abreviando o mandato de Fernando Collor; a segunda delas em 2016, retirando Dilma Rousseff da cadeira presidencial.