

# ANÁLISE DO CASO DE APLICAÇÃO DE NORMAS DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA À CHEFE DO PODER EXECUTIVO BRASILEIRO NO ANO DE 2016

*ANALYSIS OF THE CASE OF APPLICATION OF POLITICAL ACCOUNTABILITY RULES TO  
THE HEAD OF THE BRAZILIAN EXECUTIVE POWER IN 2016*

**Laiane Rodrigues Magalhães de MELO<sup>1</sup>**

**Matheus Domingues MARCOLINO<sup>2</sup>**

**Moacir Henrique JÚNIOR<sup>3</sup>**

---

**ISSUE DOI: 10.5281/zenodo.11958689**

---

## **RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar o caso de aplicação de normas de responsabilização política à chefe do poder executivo no ano de 2016. Para isso, inicialmente delimita-se o modelo de responsabilização política existente no ordenamento jurídico brasileiro, seu procedimento previsto constitucionalmente e as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da constitucionalidade de tais procedimentos, além das figuras típicas previstas na Lei nº 1.079/50. Desse modo, após tal delimitação, se faz uma análise do processo ocorrido, observando além de seu procedimento jurídico constitucional sob a ótica do devido processo legal formal e substancial, o contexto histórico político e social de tal acontecimento.

**Palavras-Chave:** Responsabilidade; Política; Impeachment; Devido Processo Legal.

---

<sup>1</sup>Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário do Triângulo (UNITRI), orientanda voluntária em pesquisa desenvolvida na UEMG, Unidade Frutal. E-mail: laianerodriguesmagalhaes@gmail.com.

<sup>2</sup>Acadêmico do curso de Direito da Universidade do Estado de Minas Gerais Unidade Frutal. Bolsista FAPEMIG. Email: matheus.1094129@discente.uemg.br.

<sup>3</sup>Doutor em Direito e Ciência Política pela Universidade de Barcelona. Professor da Universidade do Estado de Minas Gerais – Unidade Frutal. Advogado. E-mail: moacir.henrique@uemg.br.

**ABSTRACT**

The present work aims to analyze the case of application of political accountability norms to the head of the executive branch in the year 2016, and the decisions of the Federal Supreme Court about the constitutionality of such procedures, in addition to the typical figures provided for in Law No. 1.079/50. Thus, after such delimitation, an analysis of the process that took place is carried out, observing, in addition to its constitutional legal procedure from the perspective of due formal and substantial legal process, the historical, political and social context of such an event.

**Keywords:** Responsibility; Policy; Impeachment; Due Process of Law.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a aplicação das normas de responsabilização política dos chefes do executivo no governo brasileiro, em especial o caso ocorrido no ano de 2016.

A responsabilidade política advém da obrigação de resposta, característica ofertada pelo sistema republicano presidencialista, o qual o Brasil adotou como modelo de governo, que tem como principal característica o sufrágio universal. Sendo assim, quando o povo exerce sua função de eleitor, ele escolhe um governante para representa-lo, devendo este, honrar com suas propostas e promessas. Quando eles não cumprem suas funções ou desviam dos atos íntegros como representantes, cabe a responsabilização, muito conhecida no país como “processo de impeachment”.

O presente artigo trata justamente das formas de responsabilização, presentes tanto na Carta Magna quanto em leis especiais, principalmente a Lei de nº 1.079 de 1950, os quais abarcam o tema dos crimes de responsabilidade, que apresentam os desvios de conduta dos agentes políticos, estudando assim, a natureza dos crimes de responsabilidade, a maneira que a mesma vem discriminada no sistema brasileiro de responsabilização, de que forma se inicia o processo de responsabilização e seus trâmites legais, bem como a quem é acometido e, por fim, as sanções.

A dúvida do presente trabalho nos levou a dividi-lo em três capítulos: o primeiro é justamente quanto às teorias de responsabilização e como ela se difundiu ao longo tempo e espaço, e em modelos democráticos diferentes, para entender conceitos. No

segundo, foi analisado os procedimentos do de responsabilização política. E por fim, foi realizado estudo do caso da ex-Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a qual sofrera impeachment no ano de 2016, para suscitar questionamentos acerca das formas de responsabilização no sistema de crimes de responsabilidade, suas sanções e quanto das mesmas traduzem, de fato e de direito, o bem geral da nação, bem como se acontecem pelos mecanismos mais democráticas possíveis, em honra a soberania popular. Sendo assim, a relevância do trabalho resta na produção de análise da responsabilidade em diferentes contextos: na lei, na sociedade e na prática.

## **2 DA RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA DOS CHEFES DO EXECUTIVO**

No ensejo de promover uma melhor compreensão sobre o tema, mister se faz, apresentar conceitos básicos, como o da responsabilidade política e dos agentes políticos.

No que tange a responsabilidade, percebe-se que esta vem da obrigação de responder pelos próprios atos e ações, ou até mesmo, por aquelas realizadas por outras pessoas, tendo assim o caráter de ser alguém que honra com seus compromissos. Em mesma análise, política remete a governar, organizar, dirigir e administrar nações ou países, guiando e influenciando o governo, opinião pública, relacionando-se nas esferas diversas para obtenção daquilo que se deseja atingir de forma política. Sendo assim, a responsabilidade política se vê intimamente atrelada ao compromisso ou obrigação entre governantes e governados, principalmente em relação as promessas feitas no exercício de sua função.

A responsabilidade apenas surge quando a igualdade estabelece-se, isso porque antes de adotar o regime republicano-democrático, onde os governantes só chegam ao poder por outorga dos governados, havia a ideia de que o indivíduo detentor do governo não devia prestar contas aos súditos daquilo que ele prometeu, ou mesmo de suas ações, isso porque os mesmos não eram enxergados

como seres semelhantes, havia hierarquia, principalmente quando falamos de monarcas e imperadores, vistos acima de seu povo, hierarquicamente superiores.

Durante muitos anos, vigorou no mundo ocidental uma noção de irresponsabilidade daquele que exerce o cargo de chefia do Poder Executivo, visto que a figura do monarca muitas das vezes confundia-se com a do próprio Estado. Havia o que se denominava de um —sistema de irresponsabilidade, pois como o próprio nome indica, o rei não era responsabilizado por seus atos. (BIGNARDI, 2018)

Hobbes e Maquiavel, responsáveis respectivamente pelas obras “O Leviatã” e “O Príncipe”, são clássicos para enxergar tal desigualdade.

O primeiro, Hobbes, defende que ao dar à uma terceira pessoa a qualidade de “detentora do poder de decisão”, a mesma possui autoridade ilimitada, não devendo responder aos governados, pois são investidos de majestade e sacralidade, sendo assim, o mero vínculo entre governantes e governados não implicava em responsabilidade, porque um superior não responde.

[...] a responsabilidade depende de certas condições ambientais institucionais e sociais para que ocorra. A responsabilidade política existe na democracia e com sistemas representativos. O 'soberano' de Hobbes e de Carl Schmitt não responde politicamente aos súditos pois a sacralidade da investidura não importa em sinalagma com o súdito. Importa em majestade e não em responsabilidade. O sentido de representação de Hobbes está distante da ideia de obrigações sinalagmáticas entre o governante e o governado. [...] A teologia da política é que dita a assunção do governante e este não presta, este não responde ao governado (BORGES E CORREA, 2016).

Neste primeiro momento, o monarca e sua corte praticavam atividades sem nenhuma espécie de limitação, agindo de imperativo absoluto, sendo que mesmo que houvesse ou mais altos graus de

injustiça e desigualdade, tratando de maneira não isonômica seu povo, de maneira que nada podia ser exigido do monarca no poder, isso porque encontrava-se em épocas de tirania, não havendo modelos de responsabilização pelo que era praticado pelo Estado.

Os agentes políticos exercem funções públicas, que podem consistir tanto na prática de atos políticos, quanto na prática de simples atos administrativos. [...] Em sistemas outros, como a monarquia, conforme já ocorreu no Brasil quando vigente a Constituição do Império, de 1824, pode-se adotar a regra de que o rei não erra, de que o rei é irresponsável. (DALLARI, 2000)

Já Maquiavel, traz que a responsabilidade de qual trata é em relação aos valores morais do príncipe mediante a condução do seu reinado para atingir os fins aos quais o posto de governante demanda, dando início a bilateralidade na relação, não sendo, ainda, claro a maneira como responderia aos seus governados, sabe-se apenas que ser o príncipe demandaria dedicação, sendo que governaria para o bem do seu povo, mesmo que seja um conceito subjetivo, impregnado de tracejo moral.

É no sentido pactistas e contratualistas, século XVII, que surge a responsabilidade, mais especificamente com os vínculos privados obrigacionais, sendo que John Locke traz o laço de confiança no sistema de representação, ao qual insere-se o governante, rompendo a sacralidade de Maquiavel e Hobbes, haja visto que defende que ninguém deveria ser privado da condição de liberdade, colocado sob domínio de um governante sem seu consentimento, colocando o poder supremo de decisão na mão do povo, limitando assim o poder daquele que está no comando do governo, sendo o poder legislativo o considerado supremo, devendo todos os demais derivarem dele ou subordinar-se ao mesmo.

Da mesma forma, posiciona-se Efred Fernandez Pousa Junior, o qual afirma:

[...] que poder não é a coisa que serve para alcançar certo objetivo, mas a capacidade do sujeito em obter

certos efeitos (o poder que o soberano tem de fazer as leis e, fazendo as leis, de influir sobre a conduta de seus súditos). Surge, pois, a ideia de um direito subjetivo em que o ordenamento jurídico atribui tanto aos governados, como aos governantes, o poder de buscar certos direitos nesta seara.

Também aqui, cremos, de forma mais evoluída, surgir a possibilidade de se vislumbrar um certo controle de atos, no sentido de limitar as formas corruptas de regimento político, onde o governante, tirano, não poderia mais governar apenas em seu próprio benefício, pelo menos a princípio, sem responder por seus atos perante os governados. Ao caracterizarem-se os direitos subjetivos despontam, pois, condições para apuração de responsabilidades, vez que o ordenamento jurídico atribui, ainda que de forma restrita, uma fração de poder aos governados, capacitando-lhes a obterem certos efeitos na relação social de poder, vez que agindo tais quais sujeitos de direitos. (POUSA JÚNIOR, 2012).

Sendo assim, fica nítido que a responsabilidade política está intimamente ligada ao poder político e as limitações da lei, em si (isso em decorrência do cargo, sua posse e ocupação, com limites definidos pela legislação). O conceito de poder e responsabilização devem ser fundidos, isso porque, sem o controle exercido entre as duas, como uma espécie de troca de freios e pesos, ocorre o fenômeno do excesso de poder, e deixa de ser saudável, passando a ser uma forma de controle, e não de governo.

É neste sentido que Montesquieu se posiciona sobre a liberdade do cidadão. Segundo o filósofo, é insuficiente que apenas haja positivação em texto constitucional, ela deve ser demonstrada nas relações com o povo, isso porque é na lei que o cidadão encontra as extensões e limites de sua liberdade, podendo, portanto, realizar tudo aquilo que a mesma não proíbe, haja vista que a igualdade de fato e de direito, seria aquela que oferece a segurança de que todos os cidadãos são proibidos na mesma medida. Para Montesquieu, resta no Sistema de Freios e Contrapesos a medida da Constituição

que oferta equilíbrio entre poder e liberdade, sendo que por meio dela que de resguarda o cidadão no âmbito do abuso de poder de seus governantes.

A Liberdade política só se encontra nos governos moderados. Mas ela nem sempre existe nos Estados moderados; só existe quando não se abusa do poder, mas trata-se de uma experiência eternal que todo homem que possui poder é levado a dele abusar; ele vai até onde encontra limites. [...] Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite. [...] A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha esta Liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão. (MONTESQUIEU, 2000)

Legislar a respeito disso surge em um momento em que pautarse apenas na ética, nos bons costumes e na boa vontade do respeito já não era a maneira mais eficaz de equilibrar o poder. Sendo assim, é por meios legais e éticos que seria contextualizado assim a busca pelo controle (modulando a ética de ações praticadas pelos governantes) e a responsabilização (com base no texto constitucional, e nas normas especiais, afastar os distúrbios praticados no exercício do poder).

A responsabilização nada mais é do que uma nova forma de redução/limitação do poder: uma forma de fazer com que o chefe do Executivo guie-se pelos caminhos do interesse público, em detrimento de seu próprio interesse privado. (BIGNARDI, 2018)

É importante falar de igualdade pelo simples fato de que a república é baseada no seguinte princípio, bem como foi a mesma quem deu aos governados a licença para escolher quem iria governá-

los, isso por meio do voto popular, e portanto, estabeleceu que não haveria hierarquia.

O governante não é mais importante do que o povo, nem deve ser tratado de força diversa por conta do cargo que ocupa. Sendo assim, quando o agente político usar de força irregular de suas atribuições, o mesmo poderá ser responsabilizado.

Como bem aduz Adilson Abreu Dallari:

É elementar, no sistema republicano, a possibilidade de se responsabilizar todo e qualquer governante. Esta consideração preliminar é feita para afastar entendimento equivocado no sentido de que a punição de um agente político configuraria agressão ao sistema constitucional. Ora, agressão ao sistema é não usar a possibilidade de responsabilização de todo e qualquer governante. Agredir o sistema é não aplicar esse mesmo sistema em toda a sua inteireza. (DALLARI, 2000)

Destarte, ao que se depreende é que a função da igualdade é, portanto, controlar o poder que é dado para o governante, ofertando à sua contraparte, o cidadão com plenos direitos políticos, a oportunidade de denunciar àqueles que não agem conforme o acordado, com seu dever.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, detentor da corrente majoritária e de conceito fechado:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores. (DE MELLO, 2013, p. 251-252)

Complementando a ideia de Bandeira de Mello, temos Mari Sylvia Zanella Di Pietro:

A ideia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de governo e à de função política, a primeira dando ideia de órgão (aspecto subjetivo) e, a segunda, de atividade (aspecto objetivo).

[...] São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação. É necessário reconhecer, contudo, que atualmente há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. (DI PIETRO, 2017)

Perante a Constituição Federal de 1988, os agentes políticos são, bem como os servidores públicos, militares e particulares que prestam serviço ao Poder Público, uma categoria de agentes públicos (pessoas naturais que exercem sua função à Administração Direta e ao Estado), sendo instituída pelo artigo 37 da Carta Magna. Estes exercem funções públicas, que podem traduzir-se tanto em atos administrativos quanto políticos, sendo que em quaisquer de suas atitudes, deverão ser responsabilizados, sendo parte do regime adotado, como já explanado.

Sobre a temática, Ana Maria Monteiro e Moacir Henrique Júnior (2020, p. 9), assim preleciona:

Importante destacar que a responsabilidade política é um tipo de responsabilização que atinge apenas os agentes políticos, sendo que acumula as responsabilizações referentes aos agentes públicos, entretanto, a contramão não funciona, sendo que a responsabilidade pelos atos tipificados como infrações político-administrativas não se estende à

todo agente público, sendo exclusive aos políticos. Sendo assim, o julgamento político dos chamados crimes de responsabilidade, não obsta a responsabilização nas esferas penal, administrativa, civil, popular ou mesmo dos atos de improbidade administrativa e fiscal.

Quando surgiram, na Inglaterra no século XIII, a ideia de crimes de responsabilidade adentrava na responsabilização penal das altas autoridades do poder público, no caso inglês, ante ao Parlamento, em observância ao modelo de governo seguido pelo país, fazendo-se ante a maioria parlamentar que o apoia. Os ingleses, dentre os países que trataram do assunto, são os que se destacam na análise e desenvolvimento do tema, sendo que inicialmente seus agentes responsabilizados respondiam tanto na esfera política quanto na criminal, tendo posteriormente dissociado os dois, focando-se em responder pelo cargo, tendo tipificação discricionária, não havendo imputação de determinada ação criminal descrita, podendo a denúncia vir por mera desconfiança do Parlamento ao chefe de governo.

Já nos Estados Unidos, onde o governo é presidencial, a responsabilidade faz-se ante aos cidadãos eleitores, com formulação híbrida, associando o político e penal, ou seja, um modelo em que, para que o chefe de Estado e de Governo seja responsabilizado, este tenha que cometer determinadas tipificações legais, uma vez que um sistema peculiar penalista induz à tipicidade, que exige incidir em determinado conduta em norma criminal para que, por serem altamente reprovada socialmente, sejam sancionadas de forma devida, que também deve estar descrita em texto legal.

É unanimidade à ambos os sistemas de governo, o da sanção aplicável aos crimes de responsabilidade, perda do cargo. Entretanto, a forma de ingresso de representação é diferente, restando no povo para o presidencialismo, devendo ser eleitor, por meio de petição indicando quais os tipos penais que incidiu,

bem como os elementos probatórios, cabendo ao Legislativo o julgamento do mérito. Já no parlamentarismo, é comum que ocorra tudo na centralidade do Legislativo, cabendo responder aos partidos e suas bancadas.

A responsabilização política do executivo brasileiro pautou-se no Sistema Presidencialista-Republicano e surgiu apenas depois de muito tempo, tendo sido incluída no bojo jurídico brasileiro já na Constituição Federal de 1946, sendo remetida a legislação ordinária de lei própria que a regulava (Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento), ocorrendo com a imputação de conduta delituosa para configuração de crime de responsabilidade. Para tal julgamento de responsabilidade é que é instaurado o processo de Impeachment, para avaliar a gravidade do ato litigioso político dos agentes políticos.

## **2.1 DA RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO**

Para a compreensão do modelo de responsabilização política existente no ordenamento jurídico brasileiro, se faz mister compreender que tal responsabilização é inerente ao agente político, e existe de modo que haja uma relação mutua entre tais agentes e os cidadãos e, por este motivo, se diferencia dos demais tipos de responsabilização, ou seja, da responsabilidade penal, civil ou administrativa, isso pois se trata de um conceito doutrinário. Pier Avril afirma que a responsabilidade política se trata de um *“princípio independente e específico em comparação com outros tipos de responsabilidade”*.

No Brasil, há a adoção do modelo de responsabilização republicana presidencial, nesse modelo, a responsabilização ocorre com a imputação de um crime tipificado de responsabilidade, ao presidente da república. Desse modo, há a exigência de representação contra o Presidente, que será recebida, processada e

julgada pelos órgãos do Poder Legislativo, podendo culminar na imposição de sanção que resulta na perda do cargo, além de sanções acessórias como a suspensão de direitos políticos do presidente 'condenado', conforme disposição expressa no texto constitucional:

“Art. 86. 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.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.”

Além das previsões contidas nos artigos 85 e 86 da Constituição Federal, os crimes de responsabilidade imputáveis ao Presidente da República também estão dispostos na Lei nº 1.079/50, que define as figuras típicas dos crimes de responsabilidade e prevê a penalidade na ocorrência de um desses, sendo ela, a pena de perda do cargo com inabilitação de até cinco anos para a função pública.

Em suma, são definidos como crime de responsabilidade na Constituição Federal e na Lei nº 1079/50 as condutas que atentam contra a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, Judiciário e dos constitucionais dos Estados; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciárias.

### **1.1.1 DO MODELO DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA NO SISTEMA PARLAMENTAR**

Diferentemente do modelo adotado no sistema presidencialista, não há no sistema parlamentar a necessidade de imputação de conduta típica ao chefe de governo para a sua responsabilização, admite-se uma tipificação aberta, com grande margem discricionária (GOULART, 1993). O modelo de responsabilização política existente no sistema parlamentar ocorre de maneira diversa, ou seja, são determinantes questões ligadas ao apoio existente entre o parlamento e o chefe de governo, desse modo, o chamado voto de desconfiança pode ocorrer devido a censura ou a desconfiança política, oriundas de conveniências políticas, ou de apoio político, culminando assim com a perda de cargo.

## **2.2 DO PROCEDIMENTO DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA**

Se analisado por uma perspectiva da esfera macro, o rito de impeachment é composto por duas fases previstas na Constituição Federal, inicialmente, o juízo de admissibilidade e, posteriormente, o processamento e julgamento de tal denúncia. Conforme disposição do Art. 51, inciso I da CF/1988, compete a Câmara dos Deputados o juízo de admissibilidade da denúncia apresentada, portanto, a autorização para a instauração do processo.

O impeachment é um instituto jurídico de grande importância político-social, mas, que após a queda do presidente Fernando Collor de Mello, acabou sendo esquecido não só pela população como também pelos cientistas jurídicos. Isso se deve a estabilidade do governo que não tem seus governantes retirados constantemente do poder. O autor complementa que esse fato fez que a produção de textos dogmáticos fosse reduzida, diminuindo o material para reflexão deste tema tão complexo que vem acordando novamente e fazendo com que a estrutura jurídica do impeachment seja incompreendida, bem como resultando dúvidas sobre a sua natureza política ou jurídica (SALVADOR NETTO, 2016).

O *impeachment* é um instituto típico do presidencialismo. Por meio do processo de impeachment, apura-se a responsabilidade político-administrativa do Presidente da República pela prática de “crimes de responsabilidade”. O Presidente da República, eleito diretamente por milhões de votos, pode ser afastado do cargo e se tornar inelegível. Deve ter praticado conduta grave, atentatória à própria Constituição Federal e definida pela legislação como “crime de responsabilidade”. Não justifica a decretação do *impeachment* a circunstância de o Presidente perder apoio popular ou parlamentar. Como, no presidencialismo, o Presidente é eleito diretamente pelo povo, a perda de seu mandato, por decisão que não seja tomada pelo próprio povo, mas por representantes, apenas se justifica em hipóteses excepcionais, previstas em lei compatível com a Constituição.

Posteriormente, o procedimento de processamento e julgamento do Chefe do Executivo compete privativamente ao Senado Federal, conforme disposição do Art. 52, Inc. II da CF/1988. Ou seja, feita a denúncia, esta deve ser aceita pelo Câmara dos Deputados para que, posteriormente, essa seja dirigida ao Senado Federal para que seja processada e julgada.

### **2.3 DA ADPF 378 SOBRE O RITO DA LEI N.º 1.079/50**

Ante a posterioridade da Constituição Federal de 1988 com relação a Lei 1.079 do ano de 1950, o rito previsto na lei anterior foi alvo da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental requerida pelo Partido Comunista do Brasil, com objeto central a compatibilidade e receptividade do rito previsto com a Constituição, promulgada posteriormente a Lei de Responsabilidade Política. Nessa esfera, o Supremo Tribunal Federal analisou tal questão e determinou dentre diversas questões formais as seguintes:

- a) A competência da Câmara dos Deputados para o juízo de admissibilidade da denúncia e a competência do Senado para seu processamento e julgamento.

- b) A não receptividade pela Constituição Federal de 1988 dos Arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte e 81 da Lei nº 1.079/1950, ante a incompatibilidade com os Arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II da Constituição Federal.

Além de tais matérias, tal ADPF se debruçou sobre o rito do processo em ambas as casas legislativas, além da formação da comissão especial e modo de votação.

Há de se observar também importante questão argumentada na ADPF em questão, ou seja, a possibilidade de aplicação subsidiária de hipóteses de impedimento e suspeição previstas no Código de Processo Penal ao Presidente da Câmara, a época o Deputado Federal Eduardo Cunha, tendo em vista as investigações e processos envolvendo suspeita de corrupção dos quais o parlamentar era alvo.

ADPF nº 378

[...]

### III. MÉRITO: DELIBERAÇÕES UNÂNIMES

1. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DAS HIPÓTESES DE IMPEDIMENTO E SUSPEIÇÃO AO PRESIDENTE DA CÂMARA (ITEM K DO PEDIDO CAUTELAR): Embora o art. 38 da Lei nº 1.079/1950 preveja a aplicação subsidiária do Código de Processo Penal no processo e julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade, o art. 36 dessa Lei já cuida da matéria, conferindo tratamento especial, ainda que de maneira distinta do CPP. Portanto, não há lacuna legal acerca das hipóteses de impedimento e suspeição dos julgadores, que pudesse justificar a incidência subsidiária do Código. A diferença de disciplina se justifica, de todo modo, pela distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-

partidárias, devendo buscar realizar a vontade dos representados. Improcedência do pedido.

[...]”

A Lei 1.079/50 prevê que o recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados implica a constituição da comissão especial incumbida de produzir provas (art. 20), ouvir os representantes dos partidos (art. 21), discutir o relatório produzido (art. 22), realizar diligências adicionais (§ 1º do art. 22), ouvir o denunciado (§ 1o do art. 22) e, ao final, deliberar sobre a procedência ou improcedência da denúncia (§ 2o do art. 22). Isso mostra que, a partir do momento em que o Presidente da Câmara recebe a denúncia, o processo de impeachment já tem existência no plano político e material, ainda que sua instauração formal só ocorra posteriormente, no Senado. Uma vez que o Presidente da Câmara admita realizar o processamento da denúncia, passa-se a instruir a acusação e a discutir a sua viabilidade.

O acusado de *impeachment* deve contar com a possibilidade concreta de, por meio da contraposição prévia de argumentos, levar o Presidente da Câmara dos Deputados a não receber a denúncia. Note-se que essa conclusão pode ser extraída da própria garantia constitucional da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV), que se aplica, sem dúvida, ao processo regido pela Lei n. 1.079/50. É necessário conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 19 da Lei n. 1.079/50 – “Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.” – para fixar o entendimento de que o recebimento da denúncia referido no dispositivo legal deve ser precedido de defesa prévia do acusado, devendo o Presidente da Câmara abrir-lhe a oportunidade para manifestação.

Deve se superar essa lacuna inconstitucional da Lei n. 1079, aplicando-se à hipótese, por analogia, o disposto no artigo 4º da Lei n. 8038, que determina a abertura de prazo de quinze dias para que o acusado possa se manifestar previamente nas ações penais

originárias processadas perante o STF e o STJ. Se o Presidente da República, quando processado pela prática de crime comum, perante o Supremo Tribunal Federal, tem direito à defesa prévia, a ser exercido em 15 dias, não há razão para não poder exercê-lo também, no mesmo prazo, perante o Presidente da Câmara. Se mesmo os magistrados do Supremo Tribunal Federal, cujo desenho institucional estimula a formulação de julgamentos imparciais, afastados dos litígios políticos, devem observar essas normas procedimentais, concedendo ao Presidente da República a oportunidade de oferecer defesa prévia, não há razão para que a mesma defesa também não possa ser oferecida perante o Presidente da Câmara ou perante a mesa do Senado Federal.

### **3 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE IMPUTADOS A EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEAF**

Em 02 de dezembro de 2015, à presidência da Câmara dos Deputados recebeu e admitiu denúncia em face da Ex-presidente Dilma Rousseff pelo suposto cometimento de crimes de responsabilidade previstos nos incisos V, VI e VII do Art. 85 da CF/88; nos incisos V e VI do Art. 4º, itens 3 e 7 do Art. 9º, itens 6 a 9 do Art. 10 e, por último, item 3 do Art. 11, ambos da lei 1.079/50. Em suma, tais figuras típicas utilizadas preveem condutas relacionadas a questões administrativas e orçamentárias ligadas aos recursos públicos da União, como operações de crédito e destinação de verbas públicas.

Tais práticas que atentam contra a Lei Orçamentária haviam supostamente sido cometidas com a contratação ilegal de operações de crédito e abertura de Créditos Suplementares sem prévia autorização do Congresso Nacional, por meio de Decreto Presidencial, as denominadas Pedaladas Fiscais.

Após a apreciação no Congresso Nacional, o Senado Federal entendeu que a ex-presidente Dilma Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade supracitados, condenando assim a acusada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do

Brasil. Entretanto, contrariando o previsto no Art. 2º da lei 1.079/50, o Senado Federal sob argumento de não cumprimento do exigido no texto constitucional de 2/3 dos votos, afastou assim a pena de inabilitação para o exercício de cargo público. Sendo assim, tal disposição prevista na lei de responsabilidade, que prevê os efeitos da condenação não fora respeitada, tendo em vista que o Congresso Nacional votou de modo a condenar a ex-presidente pelos crimes de responsabilidade, entretanto, não aplicou um dos efeitos da condenação previstos.

Tal ocorrência corrobora para o entendimento de uso do processo de impeachment como nos moldes do sistema parlamentar, em que, de maneira diversa, a censura política, ou a desconfiança política, virão de conveniências políticas, ou de apoio político, ao sabor de maiorias ou bases de apoio parlamentares. Não há no sistema parlamentar a necessidade de imputação de conduta típica ao chefe de governo para a sua responsabilização (admite-se uma tipificação aberta, com grande margem discricionária) (GOULART, 1993).

### **3.1 DO ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Observa-se no processo de impeachment da Ex-presidente Dilma Rousseff a controvérsia e a dificuldade na tipificação das denominadas pedaladas fiscais. Em sua conceituação, tal crime é praticado no atraso doloso de repasses orçamentários a bancos públicos, entretanto, tal ato pode ser analisado e enquadrado em duas esferas, como apenas um atraso contratual e, em outra vertente, como um “empréstimo”.

Outro fator decisivo, está ligado ao histórico de cometimento de tal manobra por antecessores chefes do Poder Executivo Federal e a inércia do Tribunal de Contas da União e consequentemente do Congresso Nacional para a responsabilização desses agentes políticos, posicionamento esse, modificado no ano de 2014, por meio do Acórdão nº 2.461/2015, em que o Tribunal de Contas da União rejeita as contas presidenciais, elencando 12

irregularidades nas contas prestadas, de modo a contribuir para a tese de ilegalidade na condenação tendo em vista a politização enfrentada pelo País e a caracterização de tal crime.

### **3.2 DA TIPIFICAÇÃO ESPECIFICA**

Diferentemente do modelo de responsabilização política existente no modelo parlamentarista, a responsabilização existente no sistema presidencialista se trata de uma grave medida, em face de condutas graves praticadas pelo chefe do executivo, a qual deve culminar com a cisão de um mandato eleito democraticamente e previsto constitucionalmente.

Diante desse cenário, cumpre a constituição com seu papel de proteção ao Estado Democrático de Direito ao prever expressamente que os crimes de responsabilidade devem ser previstos somente por lei especial, de modo a preverem as condutas típicas de extrema gravidade, sem margens para dúvidas sobre a incidência de tais crimes.

## **4 DA CONSTITUCIONALIDADE E DOS PRINCÍPIOS REPUBLICANOS FACE O PROCEDIMENTO OCORRIDO**

Ao que tange ao processo de responsabilização política da ex-presidente Dilma, diversas foram as Ações no Supremo Tribunal Federal, questionando a constitucionalidade do direito material e formal aplicado ao caso, em destaque a supracitada ADPF nº 378. Diante disso, nas reiteradas decisões, julgou constitucional o Supremo Tribunal Federal todo o procedimento formal utilizado no processo de Impeachment.

Entretanto, ante o exposto, diversos são os pontos passíveis de questionamentos se analisados face aos princípios basilares do Direito. Em especial, merece destaque a questão envolvendo o Ex-presidente da Câmara Eduardo Cunha, seu

contexto político e o papel chave de tal agente no processo ocorrido, tendo em vista inúmeras investigações envolvendo o político em esquemas de corrupção.

De tal modo, após o procedimento de admissibilidade da denúncia contra a Ex-Presidente, no ano de 2016, Eduardo Cunha foi alvo da Ação Cautelar nº 4.070, que buscava a suspensão do mandato do então Presidente da Câmara.

“AC 4070 Ref / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI. CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL PENAL. MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO (ART. 319, VI, DO CPP), A ABRANGER TANTO O CARGO DE PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS QUANTO O MANDATO PARLAMENTAR. CABIMENTO DA PROVIDÊNCIA, NO CASO, EM FACE DA SITUAÇÃO DE FRANCA EXCEPCIONALIDADE. COMPROVAÇÃO, NA HIPÓTESE, DA PRESENÇA DE MÚLTIPLOS ELEMENTOS DE RISCOS PARA A EFETIVIDADE DA JURISDIÇÃO CRIMINAL E PARA A DIGNIDADE DA PRÓPRIA CASA LEGISLATIVA. ESPECIFICAMENTE EM RELAÇÃO AO CARGO DE PRESIDENTE DA CÂMARA, CONCORRE PARA A SUSPENSÃO A CIRCUNSTÂNCIA DE FIGURAR O REQUERIDO COMO RÉU EM AÇÃO PENAL POR CRIME COMUM, COM DENÚNCIA RECEBIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, O QUE CONSTITUI CAUSA INIBITÓRIA AO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DEFERIMENTO DA MEDIDA SUSPENSIVA REFERENDADO PELO PLENÁRIO. Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, referendou o deferimento da medida requerida, determinando a suspensão do exercício do mandato de deputado federal do requerido, Eduardo Cosentino da Cunha, e, por consequência, da função de Presidente da Câmara dos Deputados. O Tribunal também determinou que se notifique o Primeiro-Vice-Presidente da Câmara dos Deputados, ou, na sua

ausência, o Segundo-Vice-Presidente (art. 18 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados), do inteiro teor da presente decisão, a fim de que a cumpra e faça cumprir, nos termos regimentais próprios. Presidiu o julgamento o Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 05.05.2016.”

Tal afastamento determinado com o julgamento da referida Ação Cautelar, fora também pleiteado pela defesa da Ex-Presidente Dilma durante o processo de *impeachment*, sob o argumento ação face o impeachment com desvio de finalidade e abuso do poder por parte do então presidente da Câmara Eduardo Cunha, que atuava de maneira a ganhar apoio do Congresso, de modo a obter sua absolvição na Comissão de Ética.

## **5 DA MOTIVAÇÃO PARA O PROCESSO DE *IMPEACHMENT***

Inúmeras são as argumentações sobre o desvio de finalidade no impeachment de Dilma Rousseaf e o uso da responsabilização política como nos moldes do voto de desconfiança existente no modelo parlamentar, devido a fraca base de apoio político da chefe do poder executivo no momento de sua responsabilização.

Nessa dispersão, posteriormente ao processo de responsabilização, ministros do Supremo Tribunal Federal já se posicionaram de maneira pessoal em entrevistas e em produções acadêmicas, de modo a concordarem com o entendimento de a motivação para a condenação da ex-presidente no ano de 2016 ter ocorrido por falta de apoio político e não pelo cometimento de condutas típicas de crimes de responsabilidade, sendo assim, ocorrido como nos moldes do sistema parlamentar.

O ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, em entrevista concedida aos meios jornalísticos em setembro de 2016 classificou a votação em separado do processo de impeachment e a inabilitação para a função pública como “bizarro”.

No mesmo entendimento, o também ministro Luís Roberto Barroso, em diversas ocasiões e também em um artigo de sua autoria

afirmou que o impeachment de Dilma Rousseff se deu pela sua perda e falta de apoio político e não pelas “pedaladas fiscais”. “*A justificativa formal foram as denominadas “pedaladas fiscais” – violação de normas orçamentárias –, embora o motivo real tenha sido a perda de sustentação política.*” (BARROSO, 2022, p. 11).

Paralelamente, o ministro Lewandowski também se posicionou acerca do processo de impeachment de 2016, com declarações em meios jornalísticos e em aulas na Universidade de São Paulo, apontando para o fato como lesão à democracia, segundo o ministro ocorreu um “tropeço na democracia”.

Ou seja, tais posicionamentos ilustram o papel do Supremo Tribunal Federal em apenas garantir o devido processo legal em seu sentido estrito, sem atuar no mérito do conteúdo material da responsabilização ocorrida, deixando tal esfera em ampla e irrestrita competência do Congresso Nacional.

## CONCLUSÃO

Conclui-se que incidiu sob o processo de impeachment ocorrido em 2016, que culminou com a perda de cargo da ex-presidente Dilma, o devido processo legal e a constitucionalidade no procedimento ocorrido, tendo em vista o critério formal existente no ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, ao se observar questões como a especificidade das figuras típicas previstas na legislação, o entendimento jurisdicional sob tal matéria, a não observação do critério formal na votação ocorrida de maneira separada da condenação e de seu efeito, além dos agentes políticos envolvidos e suas motivações, denota-se a incidência de graves violações do ponto de vista substantivo do devido processo legal.

Ou seja, embora tenha ocorrido de maneira constitucional do ponto de vista jurídico do devido processo legal em sentido amplo, não foram observados os requisitos substantivos de tal garantia constitucional, de modo que, conforme relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, observa-se como determinante do

processo questões ligadas ao apoio político da ex-presidente, fazendo se assemelhar o processo ocorrido em 2016 com o existente no modelo parlamentarista, em que não há necessidade apenas da prática de conduta tipificada por parte do agente político para que haja sua responsabilização.

Desse modo, ao se observar todo procedimento de responsabilização política, o papel do Congresso Nacional, e o papel do Supremo Tribunal Federal em atuar de modo a garantir o controle de constitucionalidade apenas ao que tange ao devido processo legal em sentido estrito, sem que haja tal controle no mérito do impeachment, ilustra-se diversos pontos sensíveis ao que tange aos limites e as garantias do presidencialismo no país, haja vista o papel atribuído ao legislativo na responsabilização política, e os efeitos do grau de sustentação do apoio exercido pelo chefe do executivo no Congresso Nacional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. **O papel do Supremo Tribunal Federal no Impeachment da presidente Dilma Rousseff**. DESC - Direito, Economia e Sociedade Contemporânea, v. 2, n. 1, p. 52-75, 4 out. 2019.

AVRIL, Pierre. **Mélanges Offerts a Georges Bourdou – Le Pouvoir**. Paris: Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. **A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil**. **Revista Cebri**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 33-56, 2022. Disponível em: <https://cebri.org/revista/br/artigo/23/a-democracia-sob-pressao-o-que-esta-acontecendo-no-mundo-e-no-brasil>. Acesso em: 19 ago. 2022.

BIGNARDI, Adauto H. Estephanini. Impeachment, uma crítica a partir do caso concreto. Repositório UFU, Uberlândia. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/22239/1/ImpeachmentCr%C3%ADticaCaso.pdf>>. Acesso em: 20 set 2022.

BORGES, Alexandre Walmott; CORRÊA, Andrey Lucas Macedo. A Responsabilidade Política: uma contextualização crítica a partir de Pierre Ansart. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p.333- 366, p. 337 e 338: 2016. Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/viewFile/29/53>>. Acesso em: out. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2461/2015**. Relator: Augusto Nardes. Brasília. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/\\*/NUMACORDAO%253A2461%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVNCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaoCompleto/*/NUMACORDAO%253A2461%2520ANOACORDAO%253A2015/DTRELEVNCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 05 dez. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 ago. 2022

BRASIL. Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950. **Lei 1.079**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em: 10 jul. 2022

DALLARI, Adilson Abreu. A responsabilidade do agente político. **Revista Jus Navigandi**. Teresina. Postado em jun. 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/354>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FREITAS, Hyndara. **A divergência de Fachin no julgamento sobre o impeachment de Dilma**. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/voto-fachin-impeachment-dilma-17032020>. Acesso em: 19 ago. 2022.

GOULART, C. S. **Formas e sistemas de governo - uma alternativa à democracia brasileira**. Porto Alegre: Safe, 1993.

HENRIQUE JÚNIOR, Moacir; MARTINS, Ana Maria Monteiro. Análise da responsabilidade política no sistema de crimes de responsabilidade do direito brasileiro contemporâneo. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de**

Franca, 15(1), 241–270 de 2020. Disponível em:  
<https://doi.org/10.21207/1983.4225.946>. Acesso em: 24 dez. 2022.

LINDNER, Júlia. **Lewandowski diz que impeachment de Dilma foi um 'tropeço na democracia'**. 2016. Disponível em:  
<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>. Acesso em: 19 ago. 2022.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O espírito das Leis**. Apresentação de Renato Janine Ribeiro; tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

PATRIOLINO, Luana. **Barroso admite que impeachment de Dilma ocorreu por motivações políticas**. 2016. Disponível em:  
<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2022/02/4982430-barroso-admite-que-impeachment-de-dilma-ocorreu-por-motivacoes-politicas.html>. Acesso em: 19 ago. 2022.

POUSA JUNIOR, Efren Fernandez. O Poder e a Responsabilidade. **Conteúdo Jurídico**, Brasília. Postado em maio 2012. Disponível em:  
<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.37007&seo=1>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

RAMALHO, Renan. **Gilmar Mendes vê como 'extravagante' decisão que favoreceu Dilma**. 2016. Disponível em:  
<https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/09/para-gilmar-mendes-permissao-para-dilma-voltar-cargos-e-extravagante.html>. Acesso em: 19 ago. 2022

SALVADOR NETTO, Allamiro Veludo. Perspectivas dogmáticas do impeachment. **Revista Brasileira da Advocacia**, v. 0, jan./março de 2016. Disponível em: <<http://www.revistadoatribunais.com.br>>. Acesso em: 12 dez. 2022

STF. Supremo Tribunal Federal. Documentos diversos. Disponível em:  
<https://portal.stf.jus.br/>.