

Análise crítica da responsabilidade política no sistema de crimes de responsabilidade do Direito brasileiro: as formas de utilização no processo do Presidente Fernando Collor de Mello, 1992

Itací Alves Marinho Júnior¹

Resumo

O artigo pretende analisar as formas e o conteúdo da responsabilização política de agentes políticos no sistema constitucional brasileiro com a análise do processo de crime político de 1992. A análise é centrada no sistema brasileiro de crimes de responsabilidade, com fundamentos na constituição federal e leis ordinárias, e análise do caso concreto de 1992. O objetivo é a descrição e a análise qualitativa deste sistema de normas jurídicas de responsabilização política com base no processo de 1992 envolvendo o presidente Fernando Collor de Melo. Para melhor compreensão dos alicerces que sustenta o corpo deste trabalho, é de suma importância visualizar a fundamentação teórica que antecede o estado em discussão, delimitando o objeto de análise, entendendo o vínculo, a relação, os objetos e os sujeitos da responsabilidade política, sobretudo discernindo o contraste da responsabilidade com outros elementos da política, para visualizar e problematizar a responsabilidade política contemporânea entre o Estado de Direito e a futilidade. A hipótese provisória é a de que o sistema brasileiro apresenta a peculiar feição de imputação de conduta criminal ao agente político para a responsabilização política e, no caso em análise, houve desvios da legalidade estrita exigida na aplicação do sistema de responsabilização.

Palavras-chave: Responsabilidade Política; Impeachment; Direito Brasileiro; Fernando Collor.

¹ É graduando em Direito, na Universidade Federal de Uberlândia. Membro do Programa de Educação Tutorial Interdisciplinar - CONEXÕES DE SABERES EDUCOMUNICAÇÃO (PET CNX) da Universidade Federal de Uberlândia. Bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, e pesquisador membro do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados - LAECC/PPGD-UFU.

Abstract

The article analyzes the forms and content of political accountability of political agents in the Brazilian constitutional system with the analysis of the political crime process of 1992. The analysis is centered on the Brazilian system of crimes of responsibility, with foundations in the federal constitution and ordinary laws, and analysis of the concrete case of 1992. The objective is the description and qualitative analysis of this system of legal norms of political accountability based on the 1992 process involving President Fernando Collor de Melo. For a better understanding of the foundations underlying this work, it is extremely important to visualize the theoretical foundation that precedes the state under discussion, delimiting the object of analysis, understanding the bond, the relation, the objects and the subjects of political responsibility, especially discerning the contrast of responsibility with other elements of politics, to visualize and problematize the contemporary political responsibility between the rule of law and futility. The provisional hypothesis is that the Brazilian system presents the peculiar feature of imputation of criminal conduct to the political agent for political accountability and, in the case under analysis, there were deviations from the strict legality required in the application of the accountability system.

Keywords: Political Responsibility; Impeachment; Brazilian Law; Fernando Collor.

Sumário

1. Introdução.....	3
2. Responsabilidade Política.....	3
3. A responsabilidade política e os sujeitos.....	5
4. Responsabilidade e outros elementos político.....	7
5. Modelo britânico e norte americano de responsabilidade Política.....	9
6. Responsabilidade política: O Estado de Direito e a Futilidade.....	11
7. “Crime” De Responsabilidade.....	15
8. Impeachment do Ex Presidente Fernando Collor de Mello.....	20
9. Conclusão.....	24
10. Referência.....	25

1. Introdução

O artigo tem por ideia inicial analisar a responsabilidade política no sistema de crimes de responsabilidade do Direito brasileiro, com fundamentos na constituição federal e leis ordinárias, sobretudo no processo do ex-presidente Fernando Collor.

Pode-se discernir que a expressão responsabilidade política denota vaguezas e ambiguidades, e dentro, dessas incertezas e sentidos diversos, é possível deparar-se com a ideia de que, na responsabilidade política, o governante assume compromissos e obrigações.

Entender a importância teórica que antecedente o estado em discussão, entender o uso da expressão responsabilidade como um vínculo de obrigações e o contraste da responsabilidade com outros elementos da política, trará à baila uma compreensão emblemática e complexa da responsabilidade política contemporânea entre o Estado de Direito e a futilidade.

E é com este sentido, que o artigo objetiva realizar uma e a análise descritiva e qualitativa deste sistema de normas jurídicas de responsabilização política com base no processo de 1992 envolvendo o presidente Fernando Collor de Melo.

Sabe-se que no sistema presidencial, como no sistema parlamentar, a sanção resultar na perda do cargo, onde o sistema presidencial, em função da forma híbrida com a utilização dos elementos ainda presentes do sistema criminal, pode-se afirmar também que haverá sanções acessórias como a suspensão de direitos políticos ao presidente 'condenado', ou seja, provando que o sistema brasileiro apresenta certa peculiaridade de imputação de conduta criminal ao agente político para a responsabilidade política.

O caminho teórico percorrido permitirá condensar as reflexões em um caso emblemático e simbólico para história política brasileira, considerado por alguns como um amadurecimento da democracia no Brasil e, por outros, como sinal de sua fragilidade. Principalmente para uma compreensão crítica que Ansart faz da democracia representativa contemporânea, cuja qual é de suma relevância para o contexto dos desenhos institucionais que, em um Estado Democrático de Direito, buscam legitimidade de um povo.

2. Responsabilidade Política

A responsabilidade política neste trabalho inicia-se restringindo o seu significado. A responsabilidade política tem falhas e algumas omissões significativas e expressões ambivalentes, mas em certo momento é possível encontrar na responsabilidade política, o

sentido claro e evidente de que o governante pode assumir tais compromissos e deveres obrigacionais, devendo consequentemente honrar com tais acordos firmados perante o governo.

Objetivamente, na responsabilidade política o governante responde aos governados por tais obrigações, acordos, palavra, compromissos, comprometimento e promessas, no momento presente do exercício do cargo, ou da função. É Diante dessa expressão de responsabilidade política que surgem vários indícios que ao longo do trabalho, desenham-se algumas redefinições, moldando-se aos sentidos específicos da responsabilidade política².

A responsabilidade política pode ser um vínculo obrigacional jurídico e político entre aquele que governa e aqueles que são governados. Essa expressão até meados do século XVII não era utilizada com frequência³. A não utilização da expressão era oriunda da não compreensão que dentro das relações políticas, o governantes pudesse responder aos seus governados, isto é, não se encaixava no sentido etimológico de responder com objetivo de prestar contas àquilo que prometeu.

Se aplicarmos o significado contemporâneo dessa expressão, aquele que governa seria denominado como um governante irresponsável, isto é, irresponsável perante os governados, na pior das hipóteses, originando a perda do cargo e sanções políticas, pelo fato do governante ter assumido as obrigações e deveres do cargo, cujo próprio exercício o legitimasse perante os seus governados.

No âmbito da clássica sistematização do direito privado, o conjunto obrigacional do direito romano somente apreciava formas de cumprimento que fossem desinentes de um vínculo privado, acordado entre credor e devedor.

De uma forma mais exemplificativa, o fato político não necessariamente dava origem às obrigações como a responsabilidade jurídica determinam. O uso da palavra responsabilidade no direito tomou sua força no século XIX englobando as obrigações resultantes de atos ou fatos e também as derivadas da manifestação volitiva⁴.

² BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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

³ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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

⁴ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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

Sendo de suma importância lembrar que o conceito de responsabilidade não é inserido no direito como produto de relação públicas-políticas, e sim como consequência de vínculos obrigacionais privado.

Diante do conhecimento do uso expressivo da palavra responsabilidade na política, sobretudo no direito, pode-se discernir que a responsabilidade advém da junção entre as formas pactistas e contratualistas disseminados em meados do século XVII, e o importante surgimento do constitucionalismo⁵. É a partir do século XVII que começa a aparecer minuciosamente o significado de responsabilidade nos documentos políticos relacionando a posição entre aquele que governa e aqueles que são governados. Atrelado a isso, somente no século XIX, que a palavra responsabilidade no campo do direito público, principalmente no direito político, desloca-se do sentido único e original dos contratos e do direito privado para uma ampla e vasta interpretação republicana incluindo o direito político e do Estado em discussão⁶.

3. A responsabilidade política e os sujeitos

A responsabilidade guarda em seu íntimo a existência de um conjunto de vínculos, cujos quais geram os compromissos e as obrigações entre os aqueles se comprometeram. É nesse viés de ligação política e jurídica entre os compromissados, que podemos elencar algumas ponderações. Isto é, quando falamos naqueles que são compromissados e obrigados, é possível enxergar, que o vínculo entre eles é oriundo da própria relação política, em linhas gerais entre os governantes e governados⁷. A outra observação, esta voltada no objeto entre os sujeitos, ou seja, entre aquele que governa e aquele que é governado.

A vínculo estabelecido entre o governante e os seus súditos não irá gerar, por si só, a responsabilização daquele que governa. Por exemplo:

Para Hobbes, a assunção do governante é ato de exercício de autoridade ilimitada. A ação ilimitada do governante por certo não lhe impõe responder

⁵ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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

⁶ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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

⁷ BIGNARDI, Adauto Henrique Estephanini **Impeachment, uma crítica a partir do caso concreto**. 2018. 12-15 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018

aos governados. O ato autorizador entrega à autoridade prerrogativas que não a obrigam a responder ao governado. A representação ou governação em Hobbes não sofre limites⁸.

Desta forma, além da existência e identificação dos sujeitos envolvidos na responsabilidade, sobretudo do objeto que os envolvem, é evidente que para ocorrer responsabilidade depende de meio típico institucional e social, podendo ocorrer na democracia no âmbito representativo.

Diante da análise de Hobbes e Carl Schmitt.

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. Em Hobbes, como Carl Schmitt resgata, o vínculo entre o governante e o governado está revestido de sacralidade. A teologia da política é que dita a assunção do governante e este não presta, este não responde ao governado (HOBBS, 1909; 2016; AGAMBEM, 2004; SCHMITT, 1985)⁹

No entanto, outros pensadores pensam de forma distinta. Para Maquiavel “O Príncipe” possui diversos deveres para com os governados

Em sentido algo diferente, Maquiavel vê que 'O Príncipe' tem alguns vários deveres para com os governados. Aceitando-se alguma teleologia n' 'O Príncipe', as obrigações do governante são no sentido de realização moral do Principado, para a realização dos fins do Estado. Assim, embora também em Maquiavel não se possa ver o sinalagma entre o governante e o governado, ao contrário de Hobbes, há a bilateralidade na relação entre governante e governado. Em Maquiavel, 'O Príncipe' dita as ações em função de certas finalidades de valorização da Monarquia ou da República. Nisto, em Maquiavel também não há algum traço claro de como 'O Príncipe' responderia aos governados, a não ser se considere a responsabilidade como algo fluido, impregnado de leitura moral sobre a boa condução do Estado e da realização do bem para o povo. Em Hobbes há a verticalização soberana, divina, e em Maquiavel já há alguma bilateralidade já que 'O Príncipe' governa para o bem dos súditos¹⁰.

⁸ 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. 338 e 339

⁹ 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. 340

¹⁰ 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.. 341 – 342

Contudo, é com Locke que o termo responsabilidade assume fragmentos de confiança no sistema representativo.

Como se pode compreender no trecho descrito abaixo.

É com John Locke que os contornos da responsabilidade política assumem os contornos de vínculo de confiança no sistema representativo. Uma confiança compromissada e sujeita às sanções, envolvendo governantes e governados. O governante responde 'perante alguém', o governado. Para que este feixe governante-governado assuma alguma feição ou contorno mínimo, é conformado pelo ordenamento constitucional do Estado. Assim, a responsabilidade ocorre no Estado constitucional e é forma de limite de poder (em contraposição ao absoluto de Hobbes e Schmitt, ou mesmo de um limite de moralidade finalística, como em Maquiavel)¹¹

Sendo assim, a confiança é um elemento de suma importância entre os sujeitos, sujeita às sanções e compromissada com aqueles que governam e aqueles que são governados.

4. Responsabilidade e outros elementos políticos

Ao associar a responsabilidade política e o poder político, pode-se perceber que o poder político tem uma maior dimensão do que a responsabilidade política.

O espectro do poder político é maior do que o espectro da responsabilidade política. A responsabilidade política é uma decorrência da posse e ocupação do cargo ou do mister, no Estado, e, como visto, nos limites definidos pelo ordenamento. Em maiores detalhes, responderá o agente que ocupa o cargo ou a função pública (embora também se possa imaginar que a função possa ser exercida sem cargo). E nem todo o poder político encontra-se naquele (ou naqueles) que ocupa(m) cargo(s). Por isso, nem toda a forma de poder político acarreta a responsabilização política (nos moldes de correspondência cargo/função-responsabilidade) (LOMBA, 2008, p. 70-72)¹².

A “confiança” demonstrada anteriormente como um ponto de suma importância para os sujeitos envolvidos na responsabilidade política, também terá seu ponto importante diante da associação entre a reponsabilidade política e o poder político, voltada estritamente na relação da responsabilidade e a confiança.

¹¹BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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. 342 – 343

¹² BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.343

Outro ponto de discussão que apresenta considerações críticas como essas da ideia de poder político x ideia de responsabilidade política, é aquele da relação entre confiança e responsabilidade. Outra vez, a confiança ocupa espectro maior que o de responsabilidade política. Como analisa Pedro Lomba, a 'confiança' é um dos pressupostos do pacto governativo que fala Locke, mas não apresenta a densidade e a concreticidade da responsabilidade política. A responsabilidade envolve a processualização e a determinação de conteúdos (conteúdos e processo previstos em normas) ausentes na confiança, que é de materialidade difusa e imprecisa (e processualmente idealizada)¹³.

Diante de outra visão, talvez uma das mais relevantes dentro da história da responsabilidade política e o poder político, tem-se o processo de responsabilização, que ocorre da seguinte forma:

Assim, os processos eleitorais são processos de responsabilização. A cada período de eleições regulares o governante é exposto à responsabilização por seus eleitores. Novamente, a responsabilidade política guarda sentido mais estreito e não se sujeita exclusivamente aos pleitos periódicos. Certo é que os eleitores elegem - premiam - governantes; eleitores sancionam governantes - não os reelegendo. Isso gera alguma confusão entre o sentido de escolha e de responsabilização e não é apropriado à realidade da responsabilidade política.

Apenas para a formalização explicativa, tem-se: a responsabilidade política $\subset$ a confiança - a responsabilidade está contida na confiança; a responsabilidade política $\subset$ a representação política - a responsabilidade está contida na representação política; a responsabilidade política $\subset$ no poder político - a responsabilidade está contida no poder político¹⁴.

Desta forma, fica mais compreensível fazer uma singela e importante diferenciação entre a responsabilidade política e as outras responsabilizações existentes no ordenamento jurídico.

Numa dimensão de maior juridicidade, há de se diferenciar a responsabilidade política de outras responsabilidades. Assim, há responsabilização penal-criminal, que consiste na aplicação de sanções aos comitentes de ilícitos criminais. Embora o surgimento da responsabilidade política possa ser encontrada em formas de punição criminal de agentes do Estado, no sistema inglês (inclusive a origem da expressão próxima da responsabilidade política - *impeachment*), o sistema de sanção política distancia-se do sistema penal-punitivo (BROSSARD, 1992). Há

¹³ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.343

¹⁴ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.344 – 345

responsabilização administrativa aos agentes do Estado que consiste em aplicações de sanções funcionais (relacionadas ao cargo/função) ou pecuniárias e reparativas. Com relação ao último, há também as reparações civis e patrimoniais, também uma forma de responsabilização possível dos agentes do Estado. Todas as formas distinguem-se da natureza própria e delineada da responsabilidade política. A responsabilidade política é: responsabilidade entre governantes e governados; é decorrência do vínculo político entre esses atores; a responsabilidade tem repercussões no cargo ou função do agente; a responsabilidade é uma forma de limite constitucional do exercício funcional do agente político; a responsabilidade tem processualística própria e normatizada; a responsabilidade ocorre no ambiente próprio do Estado de Direito (LOMBA, 2008)¹⁵.

5. Modelo britânico e norte americano de responsabilidade política

Após as revoluções liberais e o advento do constitucionalismo surgiram dois grandes modelos de responsabilidades política, um oriundo do sistema inglês e o outro provindo do sistema norte americano.

Segue o trecho que caracteriza muito bem o sistema inglês:

Dois modelos de responsabilidade política surgem a partir das revoluções liberais e do advento do constitucionalismo. Primeiro, aquele do sistema inglês do governo misto e do governo parlamentar (ou do Executivo bipartido) (VILLE, 1998; MCCLELLAN, 2000)

Segundo ou o outro sistema de responsabilização, o sistema unipessoal presidencial dos EUA (HAMILTON, MADISON e JAY, 1952).

O sistema parlamentar britânico, como já dito, teve ao início fórmula de indistinção entre a responsabilidade criminal e a responsabilidade política. O agente público respondia criminalmente pelo exercício da função de governo. Com a afirmação do sistema parlamentar de governo, o sistema foi abandonando a associação entre possíveis juízos criminais e políticos e fundamentando a prática na responsabilidade pelo cargo – ou mandato. Já o sistema dos EUA incorporou uma forma híbrida, a associação entre o juízo criminal e o juízo político (BROSSARD, 1992, p. 23-27).

Tomando-se uma visão abrangente mas caracterizadora do que seja o sistema penal construído na modernidade, tem-se que o crime é figura típica descrita em norma legal. A tipicidade impõe a exigência de que a conduta abstrata que é o crime seja descrita em norma geral. As normas penais-criminais estampam condutas consideradas de alto valor social e, por isso, apresentam formas sancionatórias que privam a liberdade, ou mesmo com a condenação capital. Por isso, o direito penal apresenta natureza minimalista. Outros elementos caracterizadores do direito penal são, ao menos a partir da modernidade, a reserva do juízo criminal ao judiciário (vedando-se a concentração entre o agente que a produz a norma e aquele que aplica a

¹⁵ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.345

sanção no caso concreto), e a absoluta pessoalidade para a imputação e responsabilização (fugindo de sistemas de responsabilização grupal, familiar). A fórmula dos EUA conjugou a responsabilidade política com instituições típicas do direito penal: como a necessidade de tipificação em conduta típica de norma incriminadora; ao mesmo tempo, o juízo não é judicial, e sim pelo parlamento, algo típico da responsabilidade política¹⁶.

No entanto o sistema norte americano dos Estados Unidos da América, tem características híbridas, que se diferenciam completamente do sistema inglês.

Trecho que caracteriza o sistema oriundo dos Estados Unidos da América:

O sistema dos EUA adotou a fórmula híbrida porque o sistema de governo presidencial apresenta característica que o diferencia do sistema parlamentar: o presidente não responde ao parlamento. Este diferencial dos sistemas parlamentar e presidencial estabelece as duas estruturas institucionais e processuais da responsabilização. No sistema parlamentar, a responsabilidade do chefe de governo faz-se ante a maioria parlamentar que o apoia; no sistema presidencial, a responsabilidade do chefe de governo (que é simultaneamente chefe de Estado) faz-se perante o povo eleitor (GOULART, 1993; HAMILTON, MADISON e JAY, 1952).

O sistema presidencial dos EUA adotou a estrutura híbrida ou dual de combinação de juízo político e de imputação penal, na qual se exige que o presidente possa ser responsabilizado desde que cometa ou incida nas condutas típicas definidas em normas legais. No sistema parlamentar, 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).

O sistema presidencial exige que alguém do povo eleitor faça a representação criminal contra o Presidente. Na petição este eleitor deverá indicar quais as condutas previstas em lei, e tratadas como crime, podem ser imputadas ao Presidente. O recebimento da denúncia, o processamento e o julgamento processam-se nos órgãos políticos do Legislativo (e não no Judiciário). No sistema parlamentar, a censura, a desconfiança ou a rejeição da proposta de governo são patrocinadas no Legislativo. É aos partidos e às bancadas partidárias que o chefe de governo responde¹⁷.

Diante do exposto, é possível compreender que tanto o sistema norte americano, como o sistema parlamentar, perda do cargo será proveniente da sanção aplicada.

¹⁶ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.346 – 347

¹⁷ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.347 – 348

Podemos observar como ocorrem as sanções em cada modelo de responsabilização:

Tanto no sistema presidencial, como no sistema parlamentar, a sanção resulta na perda do cargo. No sistema presidencial, em função da forma híbrida com a utilização dos elementos ainda presentes do sistema criminal, há sanções acessórias como a suspensão de direitos políticos ao presidente 'condenado'. Não há esta fórmula no sistema parlamentar, e o chefe de governo responde com o cargo - somente com a perda do cargo. O sistema parlamentar apresenta a forma de responsabilização com natureza impessoal e institucional (embora não deixe de ser responsabilidade subjetiva, já que é 'um' chefe de governo que responde, com o seu governo) (MILL, 2006). O sistema presidencial tem nuances acentuadamente pessoais já que deve ocorrer a imputação de uma conduta típica, abstratamente definida numa lei específica, ao presidente, para que este responda.

Os dois casos ou modelos, do sistema presidencial, e do sistema parlamentar, são disciplinados em normas jurídicas: no sistema presidencial de responsabilidade, com normas de legalidade estrita, com a figura dos 'crimes de responsabilidade política' (que são crimes de julgamento político); no sistema parlamentar, com normas mais abertas e com maior margem discricionária, de aprovação de plano de governo, de votação de confiança e de desconfiança. Nos dois casos o juízo se faz nas casas legislativas ou parlamentares, por manifestação de maiorias parlamentares (de condenação, ou de aprovação, confiança e desconfiança)¹⁸.

Contudo, diante de toda caracterização do processo de responsabilização oriunda do parlamentarismo e presidencialismo, ambos podem ser compreendidos como processo institucionalizado. E uma das maiores formalizações institucionais presentes nas democracias pluralistas é o amparo que a responsabilização política encontra no Estado de Direito¹⁹.

Já O sistema brasileiro fez a opção pelo modelo de responsabilização republicana presidencial. A responsabilização só ocorre com a imputação de delito, crime de responsabilidade, ao chefe de Estado e chefe de Governo.

6. Responsabilidade política: O Estado de Direito e a futilidade

A modernidade pode ser visto apenas como um simples período de lapso temporal, mas podendo ser devidamente caracterizado como um projeto de mudança de ideias sobre a situação concretas do mundo.

¹⁸ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.349 – 350

¹⁹ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.350

No entanto, antes desse projeto de ideias modernas, existiu uma época denominada de “crise da modernidade”, e é dentro dessa contextualização que Pierre Ansart pauta-se da análise crítica das democracias representativas para mostrar as insatisfações e o mal-estar da sociedade contemporânea, sobretudo identificando dentro de uma verdadeira crise da democracia o indecoroso abandono coletivo das esferas políticas.

Mal-Estar ou fim dos amores políticos? Pierre Ansart analisa a forma como as democracias representativas distanciaram a política da afetividade e das emoções. Numa abordagem mais ampla, mostra os mal-estares e insatisfações da sociedade contemporânea que apresentam exteriorizações como: o abandono das esferas coletivas (o solipsismo); desinvestimento na vida política; o distanciamento do político; a privatização do afeto (o público distante do afeto). Pierre Ansart descreve como a política assumiu formas abdicativas, negativas, e que tratam o político como algo inconspícuo. Segundo Ansart, as próprias formas de organização da política das democracias plurais conduzem ao localismo, às defesas comunitárias ou de pautas segmentadas que inibem os investimentos das massas ou da coletividade. P. Ansart menciona o fenômeno da pulverização dos investimentos políticos, ou seja, as ações políticas são direcionadas ao comunitário, ao local, às entidades e formatos micro-orgânicos. Consequência é a dispersão e a forma coloidal da política, com agentes sem coesão coletiva ou massiva (ANSART, 2001; 2002). Outro aspecto dos sistemas competitivos das democracias representativas e partidárias é a condução do político ao risível e cômico. Há o mercado humorístico que transforma o político em objeto de insolência banal. Além da banalização da política no mundo do humor, a mídia realiza a abordagem dos fatos da política como se o participante fosse um espectador. O espectador é apenas um observador dos fatos da política e não um participante dos fatos da política. Assim, além da incredulidade, a 'descrença' cria a disposição de espectador que observa com dúvida e ceticismo (ANSART, 2001; 2002, p. 62-63)²⁰.

Diante de tal crítica, é plausível compreender como ocorreram as formas de pensar da política da modernidade, sobretudo a origem do mal-estar:

Como pode ser analisado:

Há na crítica de Ansart a análise de como as formas da política da modernidade foram pensadas e, a posterior, na modernidade (na hora em que se realizaram *na* modernidade) apresentaram os vincos do mal-estar. O que Ansart mostra é que o projeto institucional da modernidade tem o tagante de, ao invés de conduzir ao esclarecimento e às formas revolucionárias, foi ao acomodamento, à distância displicente do mundo da política. O impacto da

²⁰ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.351 – 352.

secularização e institucionalização racional, o ‘desencantamento’ do mundo, inclusive da política, não conduziu ao verismo, mas à contemporização e ao acomodaticio (ANSART, 2001; 2002). Tomando-se a ilustração simples e de contrastes para a descrição da teoria de Pierre Ansart, pode-se redigir um elenco dos cenários nos quais os investimentos políticos são realizados na atualidade. Nesta ilustração, há o confronto de dois cenários da política: o cenário da ‘descrença’, da atualidade, que se realiza efetivamente; de outro lado, o cenário da pretensão da política do projeto da modernidade, que não se realizou na forma original (ANSART, 2001; 2002).

Todo o cenário mostrado por Ansart é também atravessado por contradições. Os pulsos de emoção e de extroversão dos ânimos, a despeito das formas controladas e ‘desencantadas’ aparecem no jogo político. O autor mostra como as instituições do jogo representativo se esforçam por canalizar investimentos coletivos e, com destaque, os momentos eleitorais – como se verá abaixo – são momentos de manifestação emocional, exteriorizando o que foi reprimido nas formas ‘desencantadas’ (ANSART, 2001; 2002). A forma como foi construída a ideia de responsabilidade política nas democracias ocidentais é uma das formas institucionais de ‘desencantamento’ da política. Assim, as sociedades nas quais a organização da vida política seja ‘quente’, repleta de ligações afetivas e intensidades emocionais, são distintas à racionalidade institucional, processualizada e juridicizada das democracias ocidentais (ANSART, 2001; 2002, p. 55-56). Embora haja a tendência ao encapsulamento emocional e afetivo da política, Ansart reconhece que, nas democracias representativas atuais, em momentos como os períodos eleitorais há o aflorar das paixões e das emoções. O jogo eleitoral é o momento propício às disputas apaixonadas, ao jogo do perde x ganha, o momento do despertar emocional na política, nas sociedades ‘frias’ da democracia pluralista (ANSART, 2001; 2002, p. 73-77).

Já foi mencionado anteriormente sobre o vínculo entre aquele que governa e aquele é governado, mas é suma importância olhar esse vínculo como um pressuposto da responsabilidade política nas sociedades caracterizadas como democráticas.

A responsabilidade política nas sociedades das democracias tem como pressuposto o vínculo entre governantes e governados, mas o vínculo encapsulado na esfera do público, à margem de emoções e sentimentos (estes, na dicotomia público e privado das democracias ocidentais, encerrados na esfera do privado, as emoções no campo do privado). O que ocorre nas democracias contemporâneas é a vulgarização da responsabilidade política e o distanciamento das formas normatizadas e de legalidade. As transformações da responsabilidade política podem ser a consequência dos próprios elementos caracterizadores da democracia representativa, e do distanciamento acomodaticio que as formas atuais se encontram, em contraste com o projeto da política da democracia liberal e representativa. Em suma, a responsabilização também sai da pretensão do verismo da forma institucional e normativa (do projeto da modernidade desencantada) para formas estranhas da incredulidade e do distanciamento da política. As formas estranhas de incredulidade e do distanciamento da política, significam também que as formas da responsabilidade política tendem a suprimir as formas emocionais e ‘quentes’ da política.

Como Pierre Ansart menciona, os sistemas eleitorais e representativos plurais são sistemas de concorrência e de competição. Os sistemas

partidários de democracia competitiva oferecem o ambiente de decomposição recíproca dos concorrentes no processo eleitoral. A decomposição ocorre e atinge líderes e partidos. A decomposição neste cenário competitivo é marcada pela perda do respeito entre os contendores. Na atualidade, a política é a técnica da procura do distanciamento e do estranhamento das pessoas às teses rivais; é a criação de desconfianças e suspeitas sobre as teses rivais; é a técnica dos escândalos, dos estereótipos, das conotações desvalorizantes. A política não é mais a técnica de construção de argumentos para demonstrar fraquezas do adversário, ou mesmo deixa de ser a apresentação de propostas, ou deixa de ser a pretensão de apresentação de propostas razoáveis (ANSART, 2001; 2002, p. 60). A política perde a natureza de convencimento e persuasão para se tornar o jogo de produção de desvios e descrenças, atacando as adesões afetivas existentes. A proeminência da mídia substitui os debates parlamentares (ou os debates tornam-se caudatários de exposições midiáticas). Pierre Ansart utiliza a expressão 'máquinas de fazer descreer' para a compreensão deste fenômeno de decomposição, perda de respeito e de descrença (ANSART, 2001; 2002).

As formas contemporâneas de realização da responsabilidade política são então instrumentos – dispositivos – das formas de 'descrença' da política (AGAMBEM, 2009, p. 25-51). Há o paradoxal retorno às formas primitivas de criminalização da responsabilidade política. A responsabilidade política torna-se, na forma descaracterizada, inclusive um substituto à regularidade do processo eleitoral, justamente a responsabilidade política torna-se a 'ferramenta' para superar o inconveniente do 'investimento' político-emocional das eleições.

Uma situação peculiar dos desvios da responsabilização política é a tentativa de afastar o político do momento emocional da eleição para o momento sóbrio e técnico do ajuste de contas na esfera criminal. Assim, os resultados da 'festa eleitoral' podem ser descontextualizados e 'afastados da emoção política' pelas atuações do juízo criminal, ou mesmo da jurisdição eleitoral. O juízo criminal pode, inclusive, servir de embuço à emissão de juízos morais sobre as condutas do governante, ou juízos técnicos neutros.

O recurso ao juízo criminal, ou a associação indevida entre responsabilidade criminal e responsabilidade política encontra-se naquilo que P. Ansart chama de redução progressiva das posições positivas do adversário. Ou também, a redução da estima, admiração e do respeito ao adversário. O flerte com o juízo criminal auxilia na criação de, muito mais que um estereótipo da incompetência e fracasso do adversário, o verdadeiro estigma da corrupção e da prática criminosa (ANSART, 2001; 2002, p. 60-61).

Os elementos materiais que alimentam a responsabilização política são ditados por pautas de mídia e pela execração e ridicularização do agente político. Confiança ou desconfiança constroem-se pela exposição midiática. A prática de possível crime de responsabilidade faz-se mais por impulso midiático do que por capitulação à legalidade estrita. Nos sistemas parlamentares, a responsabilização deixou de atender aos quesitos de confiança/desconfiança para se pautar em cataduras ou análises perfunctórias da sustentação do gabinete.

O abandono da legalidade estrita anda na mesma velocidade com aquilo que P. Ansart mostra como o estranhamento e o distanciamento das pessoas da política (ANSART, 2001; 2002, p. 63) a. A vulgarização e a banalização da política fazem com que a responsabilidade política passe a ser tratada como

frivolidade, ou de maneira superficial²¹.

A crítica de P. Ansart é bem pontual diante do sistema de estabilidade eleitoral e a volatilidade eleitoral, cujo sistema plural não fortalece os movimentos massivos, pelo contrario, essa dispersão cria fragmentações que se tornam obstáculos às causas que envolvem os movimentos massivos.

Sendo assim, partindo da análise conceitual e crítica de Pierre Ansart, será usado um caso emblemático para demonstrar aplicação do pensamento de Ansart no modelo democrático contemporâneo.

O caso de Fernando Collor de Melo, em 1992, merecem um olhar crítico, sobretudo pela ótica do Estado de Direito, analisando a fragilidade do judiciário, a dicotomia existente entre o julgamento do judiciário e legislativo do ex-presidente, sobretudo como desenvolveu as imputações, denúncias, e a sua renúncia “espontânea” antes do julgamento de Impeachment.

7. “Crime” De Responsabilidade

Nos tópicos anteriores foi falado enumeras vezes sobre a possibilidade de responsabilização do governante, foi exemplificada a importância da definição de responsabilidade política, foram mencionados os sujeitos e os modelos clássicos da responsabilidade política, sobretudo a crítica de P. Ansart pautada na democracia representativa que afastaram a política da afetividade e das emoções, o mal-estar e as inúmeras insatisfações da sociedade contemporânea. No entanto, é hora de tratarmos especificamente da República Federativa Brasileira, que possuem como uma de suas características a responsabilização pessoal do governante, isto é, a responsabilização do Presidente da República por suas ações.

Na história das constituições, a Constituição brasileira de 1824, sob o regime monárquico, é a primeira tratar dos crimes de responsabilidade, conforme seu art. 133.

²¹ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.353 – 359.

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 públicos²².

No entanto, somente em 15 de novembro de 1889, com o surgimento de uma nova ordem institucional, com abandonando do sistema monárquico e com a proclamação da República, sobretudo com advento da constituição de 1891, cuja qual foi a primeira constituição republicana brasileira, é que surgiram os primeiros traços e características do sistema de responsabilização política. O art. 54 desta constituição elenca algumas condutas como crimes de responsabilidade, as que atentavam contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso²³.

A constituição de 1891 não se preocupou em descrever minuciosamente os crimes de responsabilidades, mas apenas em estabelecer diretrizes que serviram para orientar e ser seguidas pelos os legisladores da época.

Todas as constituições posteriores à constituição de 1891 trouxeram em seus artigos condutas tipificadas como crimes de reponsabilidade

A Constituição de 1934 traz toda uma Seção para tratar dos crimes de Responsabilidade do Presidente, elencando esses em seu artigo 57.

A Constituição de 1937, ainda que elaborada em um período repressor, e outorgada a polução, traz em seu artigo 85, em rol reduzido, é verdade, possibilidades de responsabilização do Presidente³⁸.

A Constituição de 1946, promulgada de modo a reestabelecer a ordem democrática e constitucional no país, dedica toda uma Seção para os Crimes de Responsabilidade do Presidente, previstos em amplo rol do artigo 89.

A Constituição de 1967, fruto do período da Ditadura militar, ainda sim prevê hipóteses de responsabilização do Presidente, em seu artigo 84.

²² BRASIL. Constituição (1824) **Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 1824**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em 20/10/2018.

²³ BRASIL. Constituição (1891) **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891**. Disponível em. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> . Acesso em 20/10/2018.

Constituição de 1969, fruto da Emenda Constitucional Número 1 é considerada como nova constituição, visto que modifica por completo a ordem constitucional então vigente. Pois bem, nessa Constituição, permanece o sistema de reponsabilidade, da análise de seu artigo 82²⁴.

No entanto, aqui na Constituição de 1988, passaremos a tratar do impeachment de forma mais direta e específica, principalmente para os crimes de responsabilidade, que passam a ter uma pequena atenção e advertência. É importante frisar que tais atos são denominados como infração política-administrativa, sendo valido também dizer que tais atos são crimes de reponsabilidade, isto é, podem ser chamados de “crimes”, porém nem por isso podem ser denominado como crimes propriamente ditos.

Paulo Brossard, explica em sua obra “O Impeachment”:

Podem os crimes de responsabilidade continuar a chamar-se ‘crimes’. Nem por isso se confundirão com os crimes propriamente ditos, porque outro é o seu âmbito, diversa a sua natureza e seu caráter, outra a sua finalidade. Tanto assim é que o processo que lhes dá causa não dispensa o processo criminal que, paralelamente, pode instaurar-se: se à infração política corresponde, na lei penal comum, um delito, sofrerá o agente, além da sanção político-administrativa, ainda a punição pelo delito comum²⁵.

Além disso, a própria constituição usa a expressão “crime” em seu texto constitucional.

São crimes de responsabilidade:

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 judiciais²⁶.

²⁴ BIGNARDI, Adauto Henrique Estephanini **Impeachment, uma crítica a partir do caso concreto**. 2018. 29-30 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

²⁵ BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 2º. Ed. Saraiva. São Paulo-SP. 1992, p. 58

²⁶ BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 21/10/2018.

O artigo 85 da Constituição disposto acima é meramente exemplificativo, havendo outras condutas que se enquadra na prática de crime de responsabilidade política - de infrações penais administrativas -, desde que haja previsão legal, por meio de lei federal.

Isto é, no plano infraconstitucional a Lei n. 1.079, de 1950, cujo qual define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, traz em seu bojo legal varias hipóteses tipificadas como crime de responsabilidade, que podem ser divididas em três grandes partes, a primeira dita como crime de responsabilidade os atos atentados contra probidade administrativa em seu 9º da lei.

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1) omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2) não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3) não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4) expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5) infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6) usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo²⁷.

A segunda parte elenca diversos atos praticados contra a lei orçamentária, que são tipificados como crimes de responsabilidade, estando previstos no art. 10 da Lei n. 1.079, de 1950.

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1) Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2) exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3) realizar o estorno de verbas;
- 4) infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária.
- 5) deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)
- 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou

²⁷ BRASIL. LEI 1.079/1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 21/10/2018.

na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)

7) deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)

9) ordenar ou autorizar, em desconto com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)

10) captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)

11) ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)

12) realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000)²⁸

A terceira e última parte denomina como crime de responsabilidade os atos atentados contra o cumprimento das decisões judiciais, estando previstos no art. 12 da lei 1.079 de 1950.

Art. 12. São crimes de responsabilidade contra as decisões judiciais:

- 1) impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;
- 2) recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções no Poder Executivo;
- 3) deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;
- 4) impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judicial.

Os artigos mencionados serão de suma importância para entender, quais desses atos foram praticados pelo ex Presidente Collor, e que por consequência levaram ao processo de Impeachment. A prática de crimes de responsabilidade política têm suas consequências, que podem ser divididas em sanções autônomas e cumulativas aplicáveis: a perda da função

²⁸ BRASIL. LEI 1.079/1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 21/10/2018.

pública e inabilitação para o exercício do *múnus*²⁹ públicos por até oito anos, impostas pelo o Senado Federal nos processos contra a o Presidente da República ou Ministro de Estado, contra os Ministros Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República³⁰.

Antes de analisar o caso do ex Presidente Fernando Collor, é preciso fazer uma pequena rápida distinção entre crimes de responsabilidade, cujo qual pode ser visto como *lato sensu e stricto sensu*, cujo primeiro carrega em si características mais genéricas sobre as figuras típicas de crimes funcionais de ministro, já o segundo as condutas denominadas como crime são totalmente destinadas ao Presidente da República³¹, sendo essa última o baile da temática em discussão.

8. Impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello

Diante da perspectiva histórica, é notório que o impeachment, é um procedimento de alto escalão e alto grau acusatório, no qual o governante do Estado não será mais capaz de exercer suas funções de governança, impedido de permanecer no poder, pela má conduta, ou ato delituoso praticado, sobretudo por praticar qualquer ato que atente contra a carta magna.

O caráter político do impeachment é claro evidente, sendo facilmente visível na instauração do processo, um exemplo disso, é a perda do cargo político sendo como uma das maiores consequências. Além disso, quando é abordado cargo de Presidente da República, por ser o maior cargo político, é preciso ter um cuidado especial na instauração do procedimento, pois se sabe que todo e qualquer cenário político infelizmente é atrelado e motivado pelas paixões, e pelo clamor público, isto é, diante de qualquer instabilidade política, econômica, financeira ou qualquer insatisfação dos governados para com o governante, qualquer denúncia será motivo de grande comoção no país.

Dentro do processo político, o impeachment é apenas fase final do processo, cuja condenação é feita pelo Senado Federal. No entanto, antes de acontecer o impeachment propriamente dito, é válido informar que qualquer cidadão poderá realizar a denúncia, melhor

²⁹ O *múnus público* é uma obrigação imposta por lei, em atendimento ao poder público, que beneficia a coletividade e não pode ser recusado, exceto nos casos previstos em lei.

³⁰ BRASIL. LEI 1.079/1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 21/10/2018.

³¹ BORGES, Alexandre Walmott; CORREA, 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.353 – 366

dizendo, é permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados³².

O processo político do ex Presidente Fernando Affonso Collor de Mello, se tornando um caso histórico e emblemático por ser considerado o primeiro Impeachment da história brasileira e o mundo a se materializar com sete meses de duração, devido apuração dos fatos contido na denúncia realizada pelo seu próprio irmão Pedro Collor de Mello,

É importante salientar que Fernando Collor, foi o primeiro presidente do Brasil eleito por voto direto após o período de redemocratização. Collor transbordava simpatia e carisma, seus discursos demonstravam um novo recomeço totalmente moderno, pautados em acabar com os marajás e com a inflação.

No primeiro ano do governo Collor de Mello, foi caracterizado pelo plano Collor, cujo qual objetivava um crescimento econômico e moderno. No entanto, as medidas adotadas não tiveram êxito, gerando uma insatisfação popular e o aumento do desemprego no Brasil.

Em maio de 1992, em seu terceiro ano de governo que surgiram inúmeras denúncias de corrupção que levaria seu governo ao fim. Pedro Collor, irmão do ex Presidente, cujo qual era conhecido como “testa de ferro” do ex Presidente, foi um dos denunciante que afirmou em rede nacional a participação direta do Fernando Collor no esquema de corrupção arquitetado por Paulo César Farias, que inclusive fazia parte da campanha de governo do ex presidente como tesoureiro.

Sendo assim, em primeiro de julho de 1992, diante do turbulento cenário político, o Congresso Nacional instalou uma comissão parlamentar mista de inquérito (CPMI) com objetivo de apurar a participação do ex presidente nos negócios de PC Faria. E no explodir da denúncia, e aos primeiros passos do processo do pedido de impeachment, o povo já se organizava para se manifestar nas ruas, jovens vestidos de preto e com os rostos pintados – Os caras-pintadas - um movimento estudantil que tomou as ruas do Brasil.

³² BRASIL. LEI 1.079/1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 21/10/2018.

Aqui é possível enxergar a primeira modificação prática do processo de Impeachment, pois sabe que o pedido de impeachment é apurado pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), porém no processo de Collor foi estabelecida uma comissão “mista”.

Ementa:

REQUEREM, NOS TERMOS REGIMENTAIS E CONSTITUCIONAIS, A CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUERITO, CONSTITUIDA POR 22 (VINTE E DOIS) MEMBROS, DESTINADA A, NO PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS, APURAR FATOS CONTIDOS NAS DENÚNCIAS DO SENHOR PEDRO COLLOR DE MELLO, REFERENTES AS ATIVIDADES DO SENHOR PAULO CESAR CAVALCANTE FARIAS, CAPAZES DE CONFIGURAR ILICITUDE PENAL³³

Não existe ilegalidade na formação da CPMI, pois a própria constituição prevê em seu art. 58 a criação de CPMI com integrantes das duas casas, tanto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, lembrando que as comissões, sendo ela mista ou não, tem objetivo único de apurar o fato determinado, o ato delituoso possivelmente praticado contra a constituição.

No entanto, devido a grande repercussão e a comoção nacional, requereram uma CPMI. Sendo assim, é evidente que a essa altura o processo de Impeachment de Collor, já havia se tornado um processo midiático e popular, totalmente vulgarizado pela comunicação em massa.

Contudo, em agosto de 1992 a CPMI concluiu seu relatório incriminando o ex Presidente Collor, cuja aprovação do texto foram dados por 16 votos vencidos contra 5 votos, por conseguinte, a denúncia foi em caminhada para Câmara dos Deputados, cuja qual emitiu um parecer favorável ao da CPMI.

De um modo geral a linha temporal de todo trâmite do processo de impeachment é bem detalhado e obedece a lei 1.079/50, o regime interno da Câmara dos Deputados, sobretudo a Constituição.

Sendo assim, via de regra o rito processual do impeachment acontece da seguinte forma: 1 - Com o pedido do impeachment com a denuncia por crime de responsabilidade

³³ EMENTA, **Requerimento** (CN) Nº 52, DE 1992 - Senado Federal Secretaria-Geral da Mesa Atividade Legislativa - Tramitação de Matérias. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/20-anos-do-impeachment/cpmi-pc-farias>> Acesso em 21/10/2018.

contra o governante; 2 - O Presidente da Câmara poderá ou não aceitar o pedido de denúncia; 3 - Cria-se a comissão na Câmara dos Deputados; 4 - A defesa do acusado no prazo máximo de 10 sessões; 5 - Votação do relatório final da comissão no prazo máximo de 5 sessões; 6 - Votação do Plenário da Câmara, (Aqui o processo pode ser arquivado) se mais de dois terços dos deputados votarem a favor o processo segue seu rumo; 7 - O Processo encaminhado para o Senado Federal; 8 - é criada a comissão com prazo de 10 dias para emitir o parecer; 9 - Da início a votação do parecer, (Aqui pode ocorrer a extinção do processo) basta a maioria simples da Casa de 41 dos 81 parlamentares para dar prosseguimento do processo; 10 - Instaura-se o processo e o governante deve se afastar por 180 dias conforme a constituição estabelece, o vice assume; 11 - Começa julgamento presidido pelo presidente do STF, será condenado por crime de responsabilidade aquele que obter a maioria qualificada, isto é, 2/3 dos votos, o presidente é destituído do cargo e fica impedido de exercer função pública por oito anos, caso contrário se for absorvido retornará ao cargo retomando o mandato³⁴.

Entendido todo rito processual, durante todo o processo de impeachment Collor usou e abusou dos usos de defesas, entrando com Mandado de Segurança, com pedido de voto secreto, sobretudo o aumento no prazo de defesa de cinco para dez sessões.

ACORDÃO MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, deferir, em parte, o Mandado de Segurança, ou seja, apenas para manter a medida cautelar que aumentara, de cinco (5) para dez (10) sessões, o prazo para manifestação do impetrante perante a Câmara dos Deputados. Ficaram vencidos, em parte, os Ministros Relator (Octavio Gallotti) e Ilmar Galvão, que deferiram o mandado de segurança, não só para tal fim, mas também para determinar o cumprimento do art. 217, § 1º e seus incisos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e, também, o Ministro Paulo Brossard, que indeferiu o mandado de segurança. O Ministro Moreira Alves ficou vencido, em maior extensão, pois deferiu o mandado de segurança para os fins referidos nos votos mencionados e, também, para reconhecer o direito do impetrante à votação secreta naquela Casa. Afirmaram suspeição os Ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek. Brasília, 23 de setembro de 1992 — Sydney Sanches, Presidente — Carlos Velloso, Relator p/o acórdão³⁵.

Mais uma vez é possível enxergar as alterações praticas do processo de

³⁴ BRASIL. LEI 1.079/1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em 21/10/2018.

³⁵ MANDADO DE SEGURANÇA Nº 21.564 – DF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobreStfConhecaStfJulgamentoHistorico/anexo/MS21564.pdf>> Acesso em 28/10/2018

Impeachment, tal alteração não era prevista pela constituição, no entanto os ministros do STF não deveriam - motivados pelo apego político, e pelo calor da situação política - deferir em partes o Mandado de Segurança, pelo contrário deveriam indeferir por completo.

O Processo de Impeachment foi no plenário do Senado Federal, logo em seguida o ex Presidente Collor foi afastado por cento e oitenta dias, o que era previsto pela Constituição. Por conseguinte o cargo de presidência é ocupado por seu vice Itamar Franco.

Ao chegar ao Senado Federal o processo de Impeachment foi dividido em duas partes, o primeiro foi o exame da Comissão Especial, cuja qual deve realizar o exame de admissibilidade da denúncia, abrindo um prazo de 20 dias para defesa, já a segunda era voltada para instrução probatória do processo propriamente dita.

Por fim, em dezembro de 1992, o ex Presidente Collor em sua última tentativa desesperadora de sustar o processo, isto é, de tentar evitar o Impeachment, apresentou sua carta de renúncia, cuja qual foi lida pelo seu Advogado José Moura Rocha. No entanto, a renúncia não teve efeito algum para parar o processo de Impeachment, dando início na sua fase final, o ex Presidente Fernando Collor de Melo foi condenado à perda do mandato e a inelegibilidade por oito anos, em 30 de dezembro de 1992, com 76 votos a favor do Impeachment e apenas 2 votos contra.

9. Conclusão

È possível discernir que a forma como a responsabilidade política tem sido encaminhada indica que este processo/juízo caminha para a caracterização crítica que Ansart faz da democracia representativa contemporânea.

Infelizmente as formas de responsabilização política contemporânea privilegiam os agentes julgadores distantes do jogo eleitoral, concretizando uma ideia vulgar de que há um distanciamento entre o jogo emocional do político, e a apreciação parcial e neutra dos responsáveis para julgar o processo de responsabilidade política.

Como exemplo disso, estudou-se a responsabilidade política do ex-presidente Fernando Collor, o quão foi imediatista e fatídico desde o início do processo. Apesar da seriedade dos atos processuais desse mecanismo, trata-se meramente de um procedimento jurídico e político, que no decorrer de todo o processo, sofreu grandes pressões midiáticas e mudança processuais comovidas e motivadas pelas emoções políticas e populares, o que culminou em uma decisão fortemente influenciada partidariamente.

O Impeachment é um instrumento necessário para impedir e combater atos

arbitrários dos julgadores, cujos quais são movidos por paixões e pelo clamor popular, devendo ser um processo seguro e confiável, trilhando dentro dos princípios democráticos respeitando a constituição e a lei, com a finalidade de julgar os atos praticados pelos governantes que atuaram contra a democracia e a constituição.

Contudo, compreende-se que a crítica de Ansart é extremamente relevante para as institucionais contemporâneas. A “descrença” e o “fim dos amores políticos” é um sinal importante para repensar os modelos representativos expostos por Ansart, principalmente o sistema de responsabilidade política contemporânea dos Estados.

10. Referência

AGAMBEM, G. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEM, G. **O que é o contemporâneo e outros ensaios**. Chapecó: Argos, 2009.

ANSART, P. Mal-estar ou fim dos amores políticos. **História e perspectiva**, Uberlândia, jul.-dez.; jan.-jul. 2001; 2002. 55-80.

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.

BRASIL. Lei nº 1079 de 10 de abril de 1950. **Presidência da República**, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL CONSTITUIÇÃO DE 1824. Constituição do Império do Brasil de 25 de março de 1824. **Planalto legislação**, Brasília, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 02 abr. 2016.

BRASIL DECRETO Nº 27 DE 1892. Lei nº 27 de 07 de janeiro de 1892. **Planalto legislação**, 1892. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0027.htm>. Acesso em: 31 mar. 2016.

BRASIL DECRETO Nº 30 DE 1892. Lei nº 30 de 08 de janeiro de 1892. **Planalto legislação**, 1892. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL0030.htm>. Acesso em: 16 mar. 2016.

BRASIL EC Nº 04 DE 1961. Emenda Constitucional nº 4 de 2 de setembro de 1961. **Planalto Legislação**, 1961. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc04-61impressao.htm>. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL LEI Nº 1079 DE 1950. Lei nº 1079 de 10 de abril de 1950. **Planalto legislação**, 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 16 mar. 2016.

BRASIL LEI Nº 7106 DE 1983. Lei nº 7106 de 28 de junho de 1983. **Planalto legislação**, 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7106.htm>. Acesso em: 01 abr. 2016.

BRASIL, ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE. **Assembléia Nacional Constituinte - Projeto de Constituição**. ANC. Brasília. 1988.

BROSSARD, P. **O Impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CHEIBUBI, J. A.; PRZEWORSKI, A. Democracia, eleições e responsabilidade política. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, fev. 1997.

CONGRESO NACIONAL DE ECUADOR. Libro autentico de legislacion ecuatoriana. **Autentico**, Quito, 1997. Disponível em: <http://apps.asambleanacional.gob.ec/proleg/publico/navegar/navegar_documento.asp?codigo=I-97-065-R&path=/autenticos/1996-1997&numero=1&hojas=3&tipo=AUT&defWidth=992&serial=2396>. Acesso em: 08 jan. 2016.

DECRETO-LEI Nº 201 DE 1967. Decreto-lei nº 201 de 27 de fevereiro de 1967. **Planalto legislação**, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0201.htm>. Acesso em: 31 mar. 2016.

DRAGO, R. La notion d'obligation: droit public et droit privé. **Archives de philosophie du droit**, Paris, 2000. 43-49.

EAGLETON. The Impeachment of President Clinton. **Eagleton, Institut of politics**, 1995-2016. Disponível em: <http://www.eagleton.rutgers.edu/research/americanhistory/ap_clintonimpeach.php>. Acesso em: 11 jan. 2016.

FRANÇA, ASSEMBLEIA NACIONAL. Constitution de la République française. **Assemblée Nationale**, 1958. Disponível em: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_5>. Acesso em: 13 jan. 2016.

GORGONI, G. La responsabilité comme projet. Réflexions sur une responsabilité juridique « prospective ». In: EBERHARD, C. **Traduire nos responsabilités planétaires.Recomposer**

nos paysags juridiques. Bruxelas: Bruylant, 2008.

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

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **The Federalist.** Chicago; Londres; Toronto: Encyclopaedia Britannica, 1952.

HOBBS, T. **Hobbes's Leviathan reprinted from the edition of 1651 with an Essay by the Late W.G. Pogson Smith.** Oxford;Indianapolis: Clarendon Press; Liberty fund, 1909; 2016.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo.** São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOMBA, P. **Teoria da responsabilidade política.** Coimbra: Coimbra, 2008.

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe.** São Paulo: Martin Claret, 1999.

MCCLELLAN, J. **Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government.** Indianapolis: Liberty Fund, 2000.

MENDONÇA, R. Maioria apoia abertura de processo de impeachment, mostra Datafolha.

Folha de São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/04/1615424-maioria-quer-impeachment-de-dilma-e-nao-conhece-vice.shtml>>. Acesso em: 30 dez. 2015.

MILL, J. S. **O governo representativo.** São Paulo: Escala, 2006.

PERES, P. S. Institucionalização do sistema partidário ou evolução da competição? Uma proposta de interpretação econômica da volatilidade eleitoral. **Opinião pública,** Campinas, 2013.

REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA, PARLAMENTO FEDERAL. Basic Law for the Federal Republic of Germany. **Deutscher Bundestag,** 1949. Disponível em: <https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2016.

ROSS, E. G. **The history of the impeachment of Andrew Johnson Presidente of the USA.** Nova Iorque: Burt Franklin, 1868.

ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social.** Campinas: Hemus, 1981.

SCHMITT, C. **Political theology. Four chapters of the concept of sovereignty.** Cambridge: MIT, 1985.

SCHMITT, C. **Teoría de la constitución.** Madri: Alianza Editorial, 1996.

SINÉ, A. Responsabilité politique : de la fin du modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique. **Persee - Politique et management public,** 2001.

Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/pomap_0758-1726_2001_num_19_2_2666>.

Acesso em: 29 dez. 2015.

SIRIO, A. D. O. O Impeachment de Lugo: Uma mistura de interesses, oportunismo e valores discutíveis. **Conjuntura internacional**, 2012. Disponível em:

<<https://pucminasconjuntura.wordpress.com/2012/09/28/o-impeachment-de-lugo-uma-mistura-de-interesses-oportunismo-e-valores-discutíveis/>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

TABORDA, M. G. Estudo sobre o procedimento civil e as obrigações no direito romano clássico. **Programa de pós-graduação em direito - UFRGS**, s.d. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppgd/index.htm>>. Acesso em: 21 dez. 2015.

VILLE, M. C. J. **Constitutionalism and separation of powers**. Indianapolis: Liberty fund, 1998.

YALE LAW SCHOOL. **Constitution of Pennsylvania - September 28, 1776**. State of Pennsylvania. Filadelfia. 1776.