

DA PERDA DO MANDATO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA

JOSÉ AFONSO DA SILVA*

ÁREA DO DIREITO: Constitucional

RESUMO: O presente artigo visa analisar as situações previstas na legislação brasileira para a perda do mandato presidencial, elencando as infrações penais comuns e de responsabilidade do Chefe do Executivo Federal, o texto visa apontar todo o rito – material e processual – para que ocorra a perda do mandato do Presidente da República dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Mandato Presidencial – Perda – Extinção – Crime de Responsabilidade – processo de cassação – Extinção do Mandato Presidencial.

ABSTRACT: The present article intends to analyze the situations foreseen by the Brazilian legislation to proceed the *impeachment* of the presidential mandate. Enumerating both common criminal offences and the responsibility of the President, this text intends to show all the procedures that results on the loss of the presidential mandate in Brazil.

KEYWORDS: Presidential Mandate – Loss – Extinction – Presidential offence – Impeachment – Process.

SUMÁRIO: 1. Perda do mandato – 2. Infrações do Presidente – 3. Crimes comuns – 4. Processos dos crimes comuns – 5. Crime de responsabilidade do Presidente – 6. Processo de cassação do mandato do Presidente por crime de responsabilidade – 7. Extinção do mandato do Presidente da República – 8. Conclusão.

* Livre-Docente de Direito Financeiro e de Processo Civil da Faculdade de Direito da USP. Livre-Docente de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da UFMG. Professor Titular (aposentado), por concurso público, no Departamento de Direito Econômico e Financeiro da Faculdade de Direito da USP, também responsável pelo Curso de Direito Urbanístico (por ele proposto e implantado em Pós-Graduação, no mesmo Departamento). Membro do Grupo de Estudos Urbanos do Instituto de Estudos Avançados da USP. Procurador aposentado do Estado de São Paulo. Assessor especial da Assembleia Nacional Constituinte. Autor de diversos livros de Direito Constitucional.

1. PERDA DO MANDATO

O mandato de Presidente tem a duração de quatro anos, possibilitada a reeleição uma só vez, para igual período. Encerra-se normalmente ao término desse período.

Podem, no entanto, ocorrer circunstância de fato ou de direito que façam terminar o seu mandato antes daquele tempo. São formas anormais ou circunstâncias em razão das quais cessa o mandato de determinado Presidente. Diz-se, então, que se dá a perda seu do mandato, o que pode ocorrer por quatro modos:

I - cassação do mandato;

II - extinção do mandato;

III - não comparecimento para a posse;

IV - aplicação de pena criminal, que implique perda do cargo.

Cassação: A cassação de mandato é uma sanção política, em virtude de decisão do Senado Federal nos processos de crime de responsabilidade, ou de decisão judicial como pena acessória aplicada em processo de crime comum.

Extinção: A extinção do mandato advém de fatos, atos ou omissões (renúncia, morte), que gerem uma causa de perda do mandato, na forma prevista na lei.

Não comparecimento para a posse: A declaração de vacância do cargo do Presidente da República pelo Congresso Nacional deve ocorrer, quando ele não comparecer para tomar posse dentro de dez dias da data para isso fixada; como a data fixada é 1.º de janeiro, o prazo vence a 11 de janeiro, contando-o, de acordo com os princípios, a partir do dia seguinte (02 de janeiro, inclusive); o não comparecimento no prazo indicado, salvo motivo de força maior, vale como renúncia, e, então, a hipótese é de extinção do mandato, e o ato congressual de seu reconhecimento é meramente declaratório.

2. INFRAÇÕES DO PRESIDENTE

Como qualquer pessoa, pode o Presidente da República cometer infrações penais previstas na legislação penal comum ou especial. Nesses casos, fica sujeito a processo e julgamento pelo STF (art. 102, I, b, da CF/1988).

O fato mesmo de ser Presidente abre larga possibilidade da prática de crimes especiais, só cometidos por quem se encontre nessa posição, tais são os chamados crimes de responsabilidade.

Demais disso, o Presidente pode incidir em certas faltas que, embora não se possam definir como infrações, constituem, muitas vezes, causas de perda do mandato, como são as desobediências às regras de incompatibilidade.

3. CRIMES COMUNS

Crimes comuns são os definidos no Código Penal, e que podem ser praticados por qualquer pessoa. Quando se diz crime comum, relativamente ao Presidente, a expressão tem sentido mais amplo, porque abrange também os crimes definidos em legislação especial. Sua característica de comum, no caso, ressaí do fato de serem crimes que podem ser cometidos por qualquer pessoa, isto é, não é necessário ser Presidente para cometê-los.

A circunstância funcional, ser Presidente, não entra no conceito do delito, não participa do tipo descrito na norma incriminadora. São delitos comuns, apenas para distinguir daquelas infrações penais e político-administrativas, em que a qualidade de ser Presidente é indispensável à sua caracterização.

O sujeito ativo, claro, é o Presidente, mas, sendo esta qualidade do agente elementar ao crime, comunica-se aos coautores, que, conquanto não sejam funcionários, responderão pelo mesmo delito (art. 26 do CP). Sujeito passivo é a União, quase sempre, ou seja, a Administração pública federal, embora possa ser outra pessoa como no caso em que eventualmente o Presidente assassine alguém. A materialidade do fato consiste em variados tipos de ação. O elemento subjetivo, quase sempre, se manifesta no dolo genérico: vontade consciente dirigida à prática de qualquer das ações incriminadas.

4. PROCESSO DOS CRIMES COMUNS

O processo dos crimes comuns, cometidos pelo Presidente da República, divide-se em duas partes: o juízo de admissibilidade do processo e o processo de julgamento ou juízo de mérito por onde se apura a procedência ou improcedência da acusação. A acusação pode ser articulada por qualquer brasileiro ou partido político perante a Câmara dos Deputados, a que compete o juízo de admissibilidade do processo. Esta conhecerá, ou não, da denúncia; não conhecendo, será ela arquivada; conhecendo, declarará procedente, ou não, a acusação; julgando-a improcedente, também será arquivada. Se a declarar procedente pelo voto de dois terços de seus membros, autorizará a instauração do processo (arts. 51, I, e 86, da CF/1988), passando a matéria ao STF, a que cabe a competência originária para processar e julgar o Presidente da República nos crimes comuns (arts. 86 e 102, I, b, da CF/1988).

Recebido o processo pelo STF, será distribuído, na forma do regimento interno, a um Relator que encaminhará os autos ao Procurador-Geral da República que terá quinze dias para oferecer a denúncia ou requerer o arquivamento. Esse é um

procedimento próprio dos crimes de ação penal pública.¹ E se o crime for de ação penal privada, como proceder? O art. 230 do RISTF indica a solução, quando estatui que “[a] denúncia nos crimes de ação pública, a queixa nos de ação privada, bem como a representação, quando indispensável ao exercício da primeira, obedecerão ao que dispõe a lei processual”. O Presidente da República pode eventualmente incidir em algum crime sujeito à queixa ou representação. Pode-se supor que essa questão fique decidida no juízo de admissibilidade, mas é preciso ter em conta que esse é um juízo mais de caráter político que técnico-jurídico. Por isso, se for o caso, o Relator, ao receber os autos, determinará seja aguardada a iniciativa do ofendido ou de quem por lei esteja autorizado a oferecer queixa ou a representação, que se não for apresentada no prazo, dar-se-á a extinção da punibilidade e, por consequência, a extinção do processo.²

Enfim, antes do recebimento ou da rejeição da denúncia ou da queixa, o Relator mandará notificar o acusado para oferecer resposta escrita no prazo de quinze dias. Apresentada ou não a resposta, o relator pedirá dia para que o Tribunal delibere sobre o recebimento, a rejeição da denúncia ou da queixa, ou a improcedência da acusação, se a decisão não depender de outras provas, facultada a sustentação oral por quinze minutos, primeiro à acusação, depois à defesa. Encerrados os debates, o Tribunal passará a deliberar. Se o Tribunal receber a denúncia ou queixa, a primeira consequência é a suspensão do exercício das funções do Presidente, nos termos do art. 86, § 1.º, I, da CF/1988; essa suspensão é absolutamente necessária, porque um Presidente da República, eleito pelo voto popular, não pode ser submetido a um julgamento judicial, enquanto no pleno exercício de seu mandato popular. Depois disso, o Relator designará dia e hora para o interrogatório, mandando citar o Presidente-acusado ou querelado, e intimar o Procurador-Geral da República, bem como o querelante ou o assistente, no caso de queixa-crime.³

Abre-se, então, o prazo de cinco dias, para a defesa prévia, depois da qual se dá início à instrução do processo que obedecerá, no que couber, ao procedimento comum do Código de Processo Penal, quando se realiza a inquirição de testemunhas, finda a qual o relator abrirá vistas à acusação e à defesa, pelo prazo de cinco dias, para requerer diligências, em razão de circunstâncias ou fatos apurados na instrução. Concluídas essas diligências, o relator mandará dar vistas às partes, pelo prazo de 15 dias, para alegações. Terminado esse prazo, o Relator, após ouvir o Procurador-Geral da República na ação penal privada, pelo prazo de quinze dias, ordenará diligências para sanar nulidades ou suprir falta que prejudique a apuração da verdade, lançando-se, em seguida, o relatório, e passará os autos ao revisor, a quem cabe pedir dia para o julgamento. A Secretaria do Tribunal remeterá cópia do relatório aos Ministros logo após o pedido de dia formulado pelo revisor.

Na sessão de julgamento, o relator apresentará o relatório e, se houver, o

1 Cf. Lei 8.038/1990, que institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o STJ e o STF, art. 1.º “Nos crimes de ação penal pública, o Ministério Público terá o prazo de 15 (quinze) dias para oferecer denúncia ou pedir arquivamento do inquérito ou das peças informativas”.

2 Cf. art. 232 do RISTF e art. 4.º da Lei 8.038/1990.

3 Cf. arts. 6.º, 7.º e 8.º da Lei 8.038/1990, assim como os arts. 233 e 234 do RISTF

aditamento ou retificação do revisor; inquirirá as testemunhas arroladas, primeiro as de acusação, depois as de defesa, cabendo a cada Ministro, que o desejar, argui-las também; em seguida, admitem-se perguntas do Procurador-Geral e das partes; se for o caso, ouvir-se-ão peritos para esclarecimentos. Findas as inquirições e efetuadas quaisquer diligências que o Tribunal houver determinado, será dada a palavra à acusação e à defesa, pelo tempo de uma hora, prorrogável, por trinta minutos; assim está previsto no art. 245, V, do RISTF, mas o art. 12, I, da Lei 8.038/1990, ao prever o tempo de uma hora para cada um, não falou em prorrogação.

Encerrados os debates, o Tribunal passará a deliberar, não mais em sessão secreta, sem a presença das partes e do Procurador-Geral, como disposto no art. 245, VII, do RISTF, porque o art.12, II da Lei 8.038/1990, dispôs de outro modo, dizendo: “encerrados os debates, o Tribunal passará a proferir o julgamento, podendo o Presidente limitar a presença no recinto às partes e seus advogados, ou somente a estes, se o interesse público exigir”.

Esse julgamento pode concluir por sentença de absolvição, em razão do que o Presidente reassumirá o cargo, de que estava suspenso, se ainda não tiver terminado o período de seu mandato; ou por sentença de condenação do Presidente a uma pena criminal de acordo com a natureza do crime. Quer dizer, a condenação do Presidente importa em consequência de natureza penal e somente por efeitos reflexos e indiretos implica perda do cargo, à vista do disposto no art. 15, III, da CF/1988 e proibição de exercício de cargo, função ou atividade pública e mandato eletivo, conforme disposto no art. 47, I, do CP.

5. CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE

Nos regimes democráticos não existe governante irresponsável. Não há democracia representativa sem eleição. “Mas a só eleição, ainda que isenta, periódica e lisamente apurada, não esgota a realidade democrática, pois, além de mediata ou imediatamente resultante de sufrágio popular, as autoridades designadas para exercitar o governo devem responder pelo uso que dele fizerem uma vez que ‘governo irresponsável, embora originário de eleição popular, pode ser tudo, menos governo democrático’”.⁴

No sistema parlamentarista, a responsabilidade do governo (Conselho de Ministros) apura-se perante o Parlamento, mediante mecanismos específicos, como o voto de desconfiança ou a moção de censura que obriga a demissão do Ministério.

No presidencialismo, o próprio Presidente é responsável, ficando sujeito a sanções de perda do cargo por infrações definidas como crimes de responsabilidade, apuradas em processo político-administrativo realizado pelas Casas do Congresso

⁴ Cf. PINTO, Paulo Brossard de Souza. O impeachment. Porto Alegre: Globo, 1965. p. 9.

Nacional.

Art. 85 da CF/1988 dispõe que: “são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I – a existência da União;

II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV – a segurança interna do País;

V – a probidade na administração;

VI – a lei orçamentária;

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais”.

Note-se: a Constituição indica os atos passíveis de serem definidos como crime de responsabilidade, mas o parágrafo único do artigo declara que esses crimes serão definidos em lei especial e, nesse sentido, vigora a Lei 1.079/1950. A tentativa também pode ser definida como passíveis de pena, nos termos da lei, e ela o fez (art. 2.º da Lei 1.079/1950). Por outro lado, o artigo só se refere aos crimes de responsabilidade do Presidente da República que não se estendem a outras autoridades a que a Constituição também imputa crimes de responsabilidade (Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União, arts. 51, I, e 52, I e II, da CF/1988); os crimes de responsabilidades destes são definidos exclusivamente pela lei. Mas os crimes de responsabilidade indicados no art. 85 da CF/1988 se aplicam aos Ministros de Estados, em conexão com os do Presidente da República, quando participam, com ele, por qualquer forma, na prática de atos incriminados.

O exame dos incisos do art. 85 da CF/1988 mostra claramente a distinção dos crimes de responsabilidade em dois tipos; (a) infrações políticas, quais seja os atos de atentado contra a Constituição, contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País (art. 85, I a IV, da CF/1988), e (b) crimes funcionais, como atentar contra a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (art. 85, V a VII, da CF/1988).

O atentado contra a Constituição consta do caput do artigo, não dos incisos em que são discriminados os atos constitutivos dos crimes de responsabilidade do Presidente da República. Lê-se: “São crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição e, especialmente, contra (...)”. A Lei 1.079/1950 (recepcionada pela Constituição) que definiu os

crimes de responsabilidade indicados no art. 85 da CF/1988, na forma prevista no seu parágrafo único, não especificou as hipóteses em que atentados contra a Constituição constitui crime, mas ela manteve a expressão geral, tal como está na Constituição, de que o atentado à Constituição configura crime de responsabilidade. Embora sem especificação mais concreta, não se pode recusar a existência do crime, nesse caso, só porque a lei não os definiu mais concretamente. Atentado à Constituição é, sem dúvida, o ato mais grave de quantos estão relacionados como crimes de responsabilidade do Presidente da República. Pode até ser que o Presidente incida no crime inafiançável previsto no art. 5.º, XLIV, da CF/1988: "constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a Ordem constitucional e o Estado Democrático", dependendo, como se vê, do tipo de ação empreendida por ele; os atentados mais graves à Constituição por um Presidente da República nunca é uma ação dele isoladamente, mas sempre o faz aliando-se a grupos civis e militares.

É verdade que resta alguma dificuldade para a configuração do que se deve entender por atentado à Constituição. Por certo que atos que configurem simples inconstitucionalidades sujeitos ao controle do Poder Judiciário, por mais graves que sejam não podem ser considerados crimes de responsabilidade. Assim só se podem considerar os atos tendentes a destruir a Constituição pela força, tal um golpe de Estado ou algo semelhante, ou seja, algo que escape do controle imediato e eficaz do Poder Judiciário.

Os atos definidos pela lei como atentado contra a existência da União constituem, na verdade, em boa parte, atentados à Federação, à República Federativa do Brasil. E estão corretas essas definições da lei, porque atentar contra a União é atentar contra uma entidade essencial do sistema federativo. É assim, por exemplo, estabelecer qualquer arranjo com governo estrangeiro que o provoque a fazer guerra com o Brasil, assistindo-o, dando-lhe auxílio; submeter, diretamente, ou por fatos, a União ou algum Estado-membro a domínio estrangeiro; hostilizar nação estrangeira expondo a República a perigo de guerra; revelar negócios políticos ou militares que devam ser mantidos secretos a bem da segurança externa e interesse da Nação; celebrar qualquer tipo de ajuste internacional que comprometa a dignidade da Nação, é bem verdade que, neste caso, a inconstitucionalidade do ajuste é patente e pode ser declarada pelo STF; declarar guerra de conquista; não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor; permitir que força estrangeira transite ou permaneça no território nacional, sem observância dos requisitos estabelecidos na Constituição (arts. 21, IV 49, II, e 84, XXII, da CF/1988). Veja-se que, no fundo, tudo isso constitui atentado à Constituição.

O art. 85, II, da CF/1988 autoriza a lei definir como crime de responsabilidade do Presidente os atos que atentem contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Dessa natureza são, por exemplo, a tentativa de dissolver o Congresso Nacional, ou impedir suas reuniões ou o funcionamento de qualquer de suas Casas, assim como o uso de violência contra algum congressista para afastá-lo de sua Câmara ou para coagi-lo no modo de

exercer seu mandato, ou conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo por meio de suborno ou qualquer outra forma de corrupção; permitir que forças estrangeiras penetrem no território nacional quando a isso se oponha o Congresso Nacional. Se este, p. ex., recusa a autorização para forças estrangeiras transitar no território nacional ou nele permanecer, e, não obstante, o Presidente da República o consinta e o fato ocorre, incide no crime de responsabilidade aqui indicado. Igualmente incide no crime se se opuser diretamente ou por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, o efeito dos seus atos, mandados ou sentenças, ou se usar de violência ou ameaça, para constringer juiz ou jurado a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício. Do mesmo modo, se o Presidente, por si ou por interposta pessoa, impede o regular funcionamento do Ministério Público. Assim genericamente considerado invoca-se o disposto no art. 128 da CF/1988, indicando que o texto do art. 85, II, da CF/1988, não se refere apenas ao Ministério Público da União, mas também ao Ministério Público dos Estados.

O art. 85, II, da CF/1988, protege também os Poderes constitucionais das unidades da Federação, de sorte que praticar atos violentos para impedir o funcionamento de qualquer dos poderes governamentais dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, assim como intervir nos negócios peculiares dos Estados e dos Municípios com desobediência das normas constitucionais pode constitui crime de responsabilidade, assim, porém, não deve ser entendido eventual decreto inconstitucional por invasão de competência estadual ou municipal, porque, para tal, o remédio é a ação de inconstitucionalidade ou o mandado de segurança que corrija o desvio de constitucionalidade.

Atentado contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais. Assim são, por exemplo, impedir ou tentar impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto; o tipo não se compõe sem a violência ou a ameaça ou a corrupção; obstar o livre exercício da função de mesário; violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material; utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral; servir-se de agentes sob sua autoridade para praticar abuso de poder, ou tolerar que esses agentes o pratiquem sem repressão sua; subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social; incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina; provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis; violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 5.º da CF/1988 e bem assim os direitos sociais assegurados no atual art. 7.º da CF/1988; tomar ou autorizar, durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Atentar contra a segurança interna do País. Assim são, por exemplo, a tentativa de mudar por violência a forma de governo da República, a Constituição Federal ou a Constituição de algum Estado ou lei da União, de Estado ou Município. "Forma de governo" aqui não se refere apenas eventual tentativa de implantar a monarquia, mas

qualquer mudança de estrutura da organização do poder, incluindo a instauração do parlamentarismo. O elemento básico do tipo incriminador é a violência. Igualmente se inclui nos casos de atentado contra a segurança interna do País decretar estado de sítio, não estando reunido o Congresso Nacional, sem atender os pressupostos constitucionalmente previstos; praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna definidos na legislação penal, assim como não tomar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a ocorrência de tais crimes; ausentar-se do País sem autorização do Congresso Nacional, ou permanecer ausente sem essa autorização, salvo força maior, por mais de quinze dias, infringindo o disposto no art. 83 da CF/1988; permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública; deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessárias à sua execução e cumprimento. Aqui também há hipóteses de atentado contra a Constituição definidos concretamente como crimes.

Probidade na administração. Atentam contra a probidade na administração, nos termos da Lei 1.079/1950, atos tais como omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; não prestar ao Congresso Nacional as contas relativas ao exercício anterior nos termos do art. 84, XXIV; da CF/1988; não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição (isso está previsto assim na lei), mas é um certo exagero incluir uma tal situação como improbabilidade administrativa, como o é também a infringência, no procedimento dos cargos públicos, as normas legais, porque a correção de tal ilegalidade não oferece dificuldade pelo próprio Presidente ou pelo Judiciário, mera nulidade não pode ter uma consequência tão grande que infringe tão drasticamente o princípio da razoabilidade; não é muito diferente outro tipo de ato também configurado como improbidade na administração qual seja expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição, porque são simples inconstitucionalidades que se resolvem por meio de impetração de mandado de segurança e que rigorosamente não caracteriza imoralidade em si e menos improbidade. Mais grave é 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, pois aqui, sim, a improbidade parece caracterizada; do mesmo modo é proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

A lei orçamentária. O atentado contra a lei orçamentária é grave, porque se trata da lei financeira mais importante da ação governamental, sem a qual não há meio de governar de acordo com a Constituição. Mas a lei (arts. 10 e 11 da Lei 1.079/1950) especifica os casos em que o desrespeito à lei orçamentária se define como crime de responsabilidade, a começar pela não apresentação ao Congresso Nacional da proposta do orçamento federal no prazo previsto. Nesse caso, nem é propriamente a lei orçamentária que é infringida, mas a Constituição; essa infringência constitucional não comporta ação de inconstitucionalidade, por isso que não há como o Judiciário corrigi-la; igualmente é crime de responsabilidade a transposição de verba sem

autorização legislativa, assim como exceder as dotações orçamentárias previstas, ou realizar estorno de verbas e infringir patentemente e de qualquer modo dispositivo da lei orçamentário. Estes dois últimos casos também devem ser examinados com cuidado, levando-se em conta o princípio da razoabilidade.

Finalmente, atentar contra o cumprimento das leis e das decisões judiciais é outro caso genérico de crime de responsabilidade, cujos tipos específicos o art. 12 da Lei 1.079/1950 discrimina, tais como impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário; recusar o cumprimento das decisões do Poder judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo; deixar de atender a requisição de intervenção federal do STF ou do TSE. Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária. A lei, contudo, não estabelece nenhum tipo relativamente ao atentado contra o cumprimento das leis, até porque aqui também é um pouco exagerado um crime de responsabilidade com tal conteúdo. Talvez até por isso mesmo é que a lei deveria ter indicado quando é que o atentado contra o cumprimento da lei pode caracterizar crime de responsabilidade, porque, notoriamente, atentar contra o cumprimento das leis não é o mesmo que descumprir leis. Para este último caso há o recurso ao Poder judiciário. "Atentar" é comportamento que envolve certa violência contra o cumprimento de leis, tal seria, p. ex., o Presidente da República mandar alguma força, alguma autoridade constringer alguém ou outras autoridades para que não cumpram determinada lei.

6. PROCESSO DE CASSAÇÃO DO MANDATO DO PRESIDENTE POR CRIME DE RESPONSABILIDADE

O processo dos crimes de responsabilidade do Presidente da República segue os trâmites previstos nos arts. 14 a 38 da Lei 1.079/1950 e, como no processo de apuração dos crimes comuns, compreende também duas fases: juízo de admissibilidade do processo, de competência da Câmara dos Deputados, e o juízo de mérito, de competência do Senado Federal, sob a presidência do Presidente do STF.

Juízo de admissibilidade inicia com a denúncia que pode ser articulada por qualquer cidadão ou partido político perante a Câmara dos Deputados. A denúncia não será recebida se o denunciado tiver, por qualquer motivo, deixado o cargo definitivamente. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, e, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo. No processo de crime de responsabilidade, servirá de escrivão um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados, ou do Senado, conforme se achar o mesmo em uma ou outra casa do Congresso Nacional. As testemunhas arroladas no processo deverão

comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tomarem necessárias para compelilas à obediência.

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. A comissão se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia. O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados. Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. Se, no entanto, for ela considerada objeto de deliberação, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado. Publicado e distribuído esse parecer, será o mesmo incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra. Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação. Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados, e o denunciado será intimado imediatamente pela Mesa da Câmara dos Deputados, por intermédio do 1.º Secretário. Se ele estiver ausente do Distrito Federal, onde ele obrigatoriamente reside e tem seu gabinete de trabalho, a sua intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que ele se encontrar. Se estiver no exterior, será intimado quando regressar ao País, Se não regressar em certo tempo, salvo licença dada pelo Congresso Nacional, terá aplicação o disposto no art. 83 da CF/1988, segundo o qual fica sujeito à pena de perda do cargo, imposta pelo Congresso Nacional, o Presidente que se ausentar do País por período superior a 15 dias, sem autorização do mesmo Congresso Nacional.

Juízo de mérito - Recebido o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados, e apresentado o libelo pela comissão acusadora, o Presidente do Senado Federal:

a) instaura o processo de julgamento contra o acusado tem, com a consequência imediata, sua suspensão do cargo e funções de Presidente da República, suspensão necessária, como já vimos, porque o Presidente não pode, enquanto no exercício do cargo, ser submetido a processo; não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo; quando o texto do art. 86 da CF/1988 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, não deixa a este a possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade foge à sua competência e já fora feito por quem cabia, a Câmara dos Deputados;

b) remete cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos do art. 23, §§ 2.º e 3.º, da Lei 1.079/1950, será notificado para comparecer em dia prefixado para o julgamento;

c) envia o processo em original ao Presidente do Supremo Tribunal com a comunicação do dia designado para julgamento, providência necessária, porque, como dito supra, o julgamento de competência do Senado Federal se e efetiva sob a presidência do Presidente do STF.

A essa sessão de julgamento o acusado, que já está suspenso de seu cargo, poderá comparecer, por si ou por seus advogados, podendo ainda oferecer meios de prova. No caso de revelia, ou seja, no caso em que o acusado não compareça nem por si nem por seu advogado, o Presidente da sessão, marcará novo dia para o julgamento e nomeará um advogado para a defesa, porque ninguém pode ser julgado sem defesa. No dia marcado para o julgamento, presente o acusado, seu advogado ou o defensor nomeado à sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do STF; abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório, o libelo e os artigos de defesa. Em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou arguir as testemunhas sem, contudo, interrompê-las, e requerer a acareação.

Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a Comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação. Encerrada a discussão o Presidente do STF fará relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submeterá a votação nominal dos senadores o julgamento. Se o julgamento for absolutório produzirá, desde logo, todos os efeitos a favor do acusado, que assumirá incontinentemente seu cargo de Presidente da República, se o seu mandato ainda vigorar.

Proferida, no entanto, sentença condenatória, o acusado estará, *ipso facto* destituído do cargo presidencial. A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do STF; assinada pelos senadores que funcionarem como juízes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta,

publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República, o deputado ou senador: (a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhadio, e os primos coirmãos; (b) que, como testemunha do processo, tiver deposto de ciência própria.

O Congresso Nacional deverá ser convocado, extraordinariamente, pelo terço de uma de suas Câmaras, caso a sessão legislativa se encerre sem que se tenha ultimado o julgamento do Presidente da República, bem como, no caso de ser necessário, o início imediato do processo. No processo e julgamento do Presidente da República, serão subsidiários da Lei 1.079/1950, naquilo em que lhes forem aplicáveis, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e o Código de Processo Penal. O processo, repita-se, seguirá os trâmites legais, com oportunidade de ampla defesa ao acusado, concluindo pelo julgamento, que poderá ser absolutório, com o arquivamento do processo, ou condenatório por dois terços dos votos do Senado, limitando-se a decisão à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (art. 52, parágrafo único, da CF/1988). É isso que caracteriza o chamado *impeachment* e cassação do mandato presidencial.

A decisão, conteúdo e efeito acessório. A regra (art. 52, parágrafo único, da CF/1988), como se vê, declara que a decisão do Senado Federal se limita à decretação da perda do cargo (a decisão decreta o *impeachment*, a cassação do mandato), com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A ideia subjacente era a de que “com inabilitação” importava numa consequência advinda da decretação da perda do cargo. Mas o Senado Federal, no caso Collor de Mello, deu outra interpretação ao texto, de onde proveio a compreensão de que a renúncia ao cargo, durante o processo de julgamento, não implica sustação deste, porque ele deve prosseguir para confirmar a inabilitação pelo prazo indicado. Deu-se à perda do cargo pela renúncia o mesmo efeito da perda por decisão do juízo político. Note-se que a inabilitação decorre necessariamente da pena de perda do cargo, pois, no sistema atual, não comporta apreciação quanto a saber se cabe ou não cabe a inabilitação. “Com inabilitação” é uma cláusula que significa decorrência necessária, não precisando ser expressamente estabelecida nem medida, pois o tempo também é prefixado pela própria Constituição. No caso Collor de Mello, o Senado teve que se pronunciar precisamente, porque a renúncia se dava justamente no momento do julgamento e cumpria verificar, à falta de precedentes, se o processo se encerrava ou se prosseguia o julgamento para concluir pela aplicação da pena de inabilitação para a função pública pelo prazo de oito anos. A decisão foi no sentido de que o julgamento prosseguia e, em prosseguindo, concluiu, como não poderia ser diferente, pela inabilitação, considerando esta uma pena autônoma. Contudo, não tem ela autonomia para, em se aplicando a pena de perda do cargo, deixar de aplicá-la. Aí ela decorre, por força de consequência, da norma em análise.

Irrecorribilidade da decisão do Senado Federal. “As decisões do Senado são

incontrastáveis, irrecorríveis, irrevisíveis, definitivas. Esta a lição, numerosa, de autores nacionais e estrangeiros”, ensina o Min. Paulo Brossard, em sua, original e pioneira monografia sobre o *impeachment*⁵ e em vários votos emitidos no STF. Essa é a lição correta, pois a Constituição erigiu o Senado Federal, sob a presidência do Presidente do STF; em tribunal especial, para julgamento político, que não é um tipo de julgamento próprio de tribunais jurisdicionais, porque estes não devem senão exercer a jurisdição técnico-jurídica. Apesar disso, no caso Collor de Mello, vimos o Pretório Excelso conhecer de propostas de revisão ou de anulação das decisões do juízo político, julgando, porém, improcedente a ação.

7. EXTINÇÃO DO MANDATO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Extinção é o perecimento do mandato pela ocorrência de fato ou ato que torna automaticamente inexistente a investidura eletiva.⁶

A extinção não constitui pena; não resulta de ato do Poder Legislativo, porque decorre de algum fato, ou do ato do próprio titular ou de mera consequência da perda de pressupostos à sua existência legítima. Tem-se, pois, a extinção de mandato nos casos de morte, renúncia, perda ou suspensão dos direitos políticos e perda da nacionalidade brasileira, doenças graves que impossibilita o exercício do cargo. Não há confundir cassação com extinção de mandato. Em primeiro lugar, diferenciam-se pela própria natureza dos respectivos motivos. A cassação tem por motivo a prática de atos definidos como crime de responsabilidade; a extinção de corre de motivos não infracionais, às vezes até independente da vontade de titular do cargo, como de doença ou morte, ainda que possa também decorrer de ato voluntário que tenha como efeito a perda do mandato, como é o caso da renúncia. Em segundo lugar, uma e outra obedecem a procedimentos diversos. A cassação, como pena, decorre de uma decisão que só pode acontecer dentro de um processo formal, observado o princípio do devido processo legal, em que se assegure ao acusado plena defesa. A extinção decorre de mera declaração de reconhecimento do fato ou ato que lhe deu causa, sem necessidade de um processo formal, porque a perda do mandato não provém da declaração. No caso da cassação, a decisão é constitutivo-condenatória, ainda que de natureza apenas política. No caso da extinção, a declaração simplesmente reconhece o fato ou ato que causou a perda do mandato. No caso da cassação, a perda do mandato decorre da decisão proferida no processo; a perda do mandato por extinção não decorre da declaração, que se limita a reconhecer o fato (morte, por exemplo, não comparecimento para a posse) ou ato (renúncia ao cargo) que lhe deu causa.

Além, pois, das hipóteses examinadas, segundo as quais o Presidente pode perder o mandato por incidir em crimes de responsabilidade, há fatos, atos e

5 Cf. PINTO, Paulo Brossard de Souza. Ob. cit., p. 152, onde arrola inúmeros autores sobre o assunto.

6 Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Ed. RT, 1977. p. 802, e Acórdão do Tribunal de Alçada de São Paulo, na *Revista de Direito Administrativo* 96/185. Rio de Janeiro: FGV, abr.-jun. 1969.

omissões cuja ocorrência importa extinção de seu mandato, mediante simples declaração do Congresso Nacional.

Isso se dá, quando o Presidente:

I - falecer (caso de Getúlio Vargas, em 24.08.1954), renunciar por escrito ao mandato (caso de Jânio Quadros, em 24.08.1961), perder ou tiver suspensos seus direitos políticos, for condenado por crime funcional ou eleitoral (art. 15 da CF/1988);

II - deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pelo Congresso Nacional, dentro do prazo de dez dias da data fixada para a posse; como a data fixa é 1.º de janeiro, o Presidente da República e seu Vice têm que comparecer perante o Congresso Nacional para tomar posse até o dia 11 de janeiro, sob pena de perda do cargo (art. 78, parágrafo único, da CF/1988: "Se, decorridos dez dias da data fixada para a posse, o Presidente ou o Vice-Presidente, salvo motivo de força maior, não tiver assumido o cargo, este será declarado vago");

III - incidir nos impedimentos para o exercício do cargo, estabelecidos em lei, e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo que a lei ou o Congresso Nacional fixar.

8. CONCLUSÃO

Em resumo, o Presidente da República pode perder seu mandato em razão:

1. De uma sanção política, aplicada pelo Senado Federal num processo de cassação de seu mandato por ter cometido crime de responsabilidade;

2. De decisão judicial como pena acessória aplicada em processo condenatório de crime comum pelo STF;

3. De fato, ato ou omissão que importe, por si, a extinção de seu mandato, reconhecido por ato declaratório do Congresso Nacional;

4. Por declaração do Congresso Nacional da vacância do cargo por seu não comparecimento para a posse sem motivo de força maior. Tancredo Neves não compareceu à posse por motivo de força maior: grave enfermidade, por isso manteve seu mandato, que só foi extinto com sua morte.⁷ Na verdade, o não comparecimento no prazo indicado, salvo motivo de força maior, vale como renúncia, e, então, a hipótese é de extinção do mandato, e o ato congressional de seu reconhecimento é meramente declaratório.

⁷ O caso de Rodrigues Alves foi diferente, porque, eleito Presidente da República pela segunda vez, morreu antes do dia da posse, em 16.01.1919, tendo, em consequência, assumido a presidência Delfim Moreira, eleito com ele Vice-Presidente da República. Como a vaga se deu antes de passados os primeiros dois anos do período presidencial, o Vice-Presidente, por força do art. 42 da CF/1891, não pode completar o período, como acontece hoje. Por isso, convocou-se nova eleição para a complementação do período, tendo sido eleito Epiácio Pessoa.