

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

EDVALDO EVANGELISTA LOPES

**A NATUREZA JURÍDICA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE SOB O
ENFOQUE DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS ESTABELECIDAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

**BRASÍLIA – DF
JUNHO DE 2018**

EDVALDO EVANGELISTA LOPES

**A NATUREZA JURÍDICA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE SOB O
ENFOQUE DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS ESTABELECIDAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Escola de Direito de Brasília –
EDB/IDP, como requisito parcial para obtenção do
título de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Victor Marcel Pinheiro

BRASÍLIA – DF,
JUNHO DE 2018.

EDVALDO EVANGELISTA LOPES

**A NATUREZA JURÍDICA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE SOB O
ENFOQUE DAS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS ESTABELECIDAS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Direito da Escola de Direito de Brasília –
EDB/IDP, como requisito parcial para obtenção do
título de bacharel em Direito.

Brasília – DF, 18 de junho de 2018.

Prof. Victor Marcel Pinheiro
Professor Orientador

Prof.
Membro da Banca Examinadora

Prof.
Membro da Banca Examinadora

Dedico este trabalho a toda minha família e a todos aqueles que me incentivaram e apoiaram nesta trajetória, e não mediram esforços para que eu concluísse mais essa etapa da minha vida.

RESUMO

A natureza jurídica do crime de responsabilidade suscita profundas discussões tanto no âmbito doutrinário, como jurisprudencial, possuindo uma forte repercussão na sociedade. Principalmente quando envolve a definição de competências legislativas. A definição de sua natureza jurídica é de fundamental importância para essa finalidade, visto que, em razão dela poderá se determinar a competência a um ou outro ente. Assim, é necessário verificar em que medida os crimes de responsabilidade, definido na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei nº 1.079/50, podem ser considerados como um ilícito penal culpável ou uma infração político-administrativa, adentrando-se em uma análise profunda do instituto, desde seus primórdios. Em conjunto com essa análise, o intérprete poderá qualificá-la sobre diversas vertentes, identificando os conflitos apresentados e aplicando técnicas específicas para solucioná-los. Premissas essas que, quando são levadas ao Judiciário, não são empregadas em sua plenitude, o que acarreta em uma interpretação deficiente ou até mesmo na construção de uma decisão de forma que a torne constitucional. A pesquisa pretendeu analisar essa natureza jurídica em sua profundidade, com o objetivo de se estabelecer sua verdadeira natureza jurídica, através de meios que auxiliem o intérprete neste árduo trabalho, como a qualificação, a identificação de conflitos e meios de solução que minimizem sua subjetividade, visando determinar a competência ao ente competente para legislar sobre a matéria.

Palavras-chave: Natureza jurídica. Crimes de responsabilidade. Competências legislativas. Qualificação.

ABSTRACT

The legal nature of the crime of responsibility raises deep discussions both in doctrinal and jurisprudential terms, with a strong repercussion in society. Particularly when it involves the definition of legislative powers. The definition of its legal nature is of fundamental importance for this purpose, since, by virtue of it, it will be possible to determine the competence to either entity. Thus, it is necessary to verify to what extent the crimes of responsibility, defined in the Federal Constitution of 1988 and regulated by Law No. 1,079 / 50, can be considered as a guilty criminal offense or a political-administrative infraction, entering into an analysis the institute since its inception. In conjunction with this analysis, the interpreter can qualify it on several strands, identifying the conflicts presented and applying specific techniques to solve them. These assumptions, when brought to the Judiciary, are not fully employed, which leads to a poor interpretation or even to the construction of a decision in a way that makes it a constitutional one. The research sought to analyze this legal nature in depth, with the objective of establishing its true legal nature, through means that help the interpreter in this arduous work, such as qualification, identification of conflicts and means of solution that minimize their subjectivity, in order to determine the competence of the competent body to legislate on the matter.

Keywords: Legal nature. Responsibility crimes. Legislative powers. Qualification.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO E A DICOTOMIA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE (<i>IMPEACHMENT</i>).....	11
1.1 Paralelo entre ilícito penal e ilícito político-administrativo.....	17
1.2 Análise da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade definidos na Lei nº 1.079/50.....	24
2 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS.....	31
2.1 Competências exclusivas ou privativas, concorrentes e comuns.....	34
2.2 Competências horizontais ou verticais.....	36
2.3 Competências expressas; implícitas, residuais ou remanescentes.....	37
2.4 Parâmetros de interpretação das competências legislativas.....	39
2.5 Qualificação da norma.....	42
2.5.1 <i>Qualificação múltipla</i>	45
2.6 Divergências e identificação das competências legislativas.....	48
2.7 Estrutura normativa das competências federativas.....	51
2.8 Considerações à aplicação da técnica da ponderação.....	58
3 ESTUDO JURISPRUDENCIAL.....	63
3.1 Natureza jurídica do crime de responsabilidade: um ilícito penal ou ilícito político-administrativa.....	65
3.2 Competências legislativas privativas e residuais.....	73
3.3 Interpretação e qualificação da norma.....	76
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	81
REFERÊNCIAS.....	86

INTRODUÇÃO

A definição da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, tanto na doutrina como na jurisprudência, principalmente quando abrange a repartição de competências legislativas, enseja diversas dúvidas, visto que, o Supremo Tribunal Federal – STF ao tratar da matéria sobre esta ótica atribui ao instituto à natureza penal, a contrário senso do que determina a maioria da doutrina, como Paulo Brossard, que atribui a natureza político-administrativa a tais condutas, e do próprio entendimento do tribunal quando analisa a matéria sob o enfoque do estabelecimento do rito de um processo de *impeachment* em andamento em âmbito federal. Ensejando-se, dessa forma, numa usurpação de competências de outros entes.

Neste sentido, a pesquisa realizada pretendeu analisar esta dicotomia, com o fim de estabelecer a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, tanto sob o enfoque doutrinário, bem como pelo jurisprudencial, analisando-se diversas decisões do STF, que abordaram a matéria sobre diversas vertentes. Buscando-se meios a partir de então, como a qualificação da norma, emprego de técnicas de identificação e solução de conflitos de competência, que podem auxiliar o aplicador do direito nesta árdua missão, ou seja, na definição do ente realmente competente para legislar sobre esta matéria.

A pesquisa, deste modo, visa estudar em que medida os crimes de responsabilidade, definido na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei nº 1.079/50, podem ser considerados como um ilícito penal culpável ou uma infração político-administrativa, buscando-se a definição do ente federativo competente para legislar sobre a matéria sob a ótica da jurisprudência do STF. Tendo em vista a atribuição de sua competência, como sendo privativa da União pelo referido tribunal, e não como uma competência de todos os entes federativos em virtude de sua autonomia (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º), ou mesmo residual dos Estados (CRFB, art. 25, § 1º). Esse entendimento esta privando que outros entes legislem sobre a matéria. É possível estabelecer meios capazes de auxiliar o interprete da norma a definir tal competência de forma coerente, há interpretação que é empregada pelo tribunal à matéria é feita de forma coerente.

O método de pesquisa empregado para desenvolver estas hipóteses foi à pesquisa dogmática, que consiste em três fases distintas: uma fase analítica, em que se busca analisar diversos conceitos teóricos relativos à natureza jurídica de tais crimes, bem como das técnicas de solução e identificação de conflito federativo de competências, com o fim de aplicá-las nesta controvérsia; uma fase empírica, que visa à identificação da descrição da norma, bem como sua efetiva descrição empregada pela jurisprudência, ou seja, como a Lei nº 1.079/50, vem sendo interpretada por diversos setores do direito, bem como pela análise de diversas decisões do STF em torno da temática aqui abordada; e por fim, a fase normativa criticando-se a prática jurídica, com o fim de definir um direito positivo válido ao caso concreto, visando-se comprovar as hipóteses analisadas.

Com esse fim, o trabalho é estruturado em três capítulos, conforme os institutos abordados. Desse modo, o primeiro capítulo refere-se a uma breve análise histórica dos crimes de responsabilidade (*impeachment*), adentrando-se na dicotomia doutrinária do instituto sobre sua natureza jurídica, abordando dentre eles, a diferenciação entre ilícito penal e político-administrativo, propondo-se a identificar qual a natureza jurídica da lei que disciplina tais crimes. No segundo capítulo, os meios de identificação, modos de interpretação e métodos de solução de conflitos de competência, que podem auxiliar o interprete neste trabalho, bem como favorecer a redução do subjetivismo e discricionariedade do aplicador do direito. Por fim o terceiro capítulo referindo-se à análise do entendimento que o STF dá à matéria, ao defini-la como sendo privativa da União, bem como o entendimento referente ao instituto tratado sobre outras perspectivas.

1 BREVE CONTEXTO HISTÓRICO E A DICOTOMIA DO CRIME DE RESPONSABILIDADE (*IMPEACHMENT*)

O *impeachment* é o nome empregado para definir o procedimento por meio do qual visa-se apurar a responsabilidade de determinadas autoridades, perante a gestão da coisa pública. Essa responsabilidade será apurada, em face de condutas tipificadas como crimes de responsabilidade. Conforme determina o art. 85 da Constituição Federal de 1988:

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 judiciais.
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.¹

A tipificação elencada neste artigo é meramente exemplificativa, uma vez que determina que os crimes de responsabilidade são atos do presidente da república, que atentem contra a Constituição, e não somente os que estão ali expressos, bem como que as demais condutas elencadas no referido artigo serão definidas em lei especial, o que se realizou com a declaração de recepção da Lei n° 1.079/50,² pelo STF. Preceitos estes analisados em tópico próprio adiante.

Desse modo, uma vez caracterizada alguma das condutas tipificadas como crimes de responsabilidade, será determinada a responsabilização das autoridades envolvidas. No caso do chefe do executivo em âmbito federal, o processo será devidamente instruído perante o Senado Federal, com a autorização da Câmara dos Deputados, sendo ele destituído de seu cargo e ficando inabilitado para o exercício de nova função pública por oito anos (CRFB, art. 52, P.U).

¹ BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 10 jan.2018.

² BRASIL. **Lei n° 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade, bem como seu processo de julgamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 15 abr.2018.

Feitas essas considerações iniciais, do que vem a ser crimes de responsabilidade (*impeachment*), passaremos para análise do seu contexto histórico.

O *impeachment* surgiu pela primeira vez na Inglaterra, em decorrência do princípio da responsabilidade, a partir do século XIII. Nesta época, ele teria sido empregado como um modelo de responsabilização, tanto dos ministros e conselheiros do monarca, como também de todos os súditos do reino, pela prática de crimes denominados crimes de responsabilidade. Assim, esse instituto à época era aplicado desde os simples cidadãos até as mais altas autoridades, com exceção do monarca que não respondia por nenhuma conduta, visto que, lhe era atribuído um status de divindade e estaria acima de tudo e de todos, não podendo ser responsabilizado por seus atos.³

O seu processamento seguiria um rito específico, a começar pela recepção da acusação pela Câmara popular, com posterior envio a Câmara dos Lordes, que atuava à época como se tribunal judiciário fosse. Neste julgamento se o agente fosse considerando culpado pelo voto da maioria simples da casa, era atribuindo a ele qualquer tipo de pena como a prisão, confisco de bens e até mesmo a pena de morte, isto é, “Na Grã-Bretanha, a Câmara dos Lordes julga a acusação dos comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda a sorte de penas”.⁴ Portanto, no Direito Inglês o instituto possuía propriedades penais, em que os Lordes julgavam tanto o fato como o direito.

O instituto foi utilizado com essas feições até o fim do século XVIII, na Inglaterra. Tendo caído em desuso, em razão da instituição do voto de censura, que era uma fórmula mais simples de se destituir uma autoridade do seu cargo, por não estar mais atendendo aos anseios da sociedade. Após longo período em desuso, o *impeachment* ressurgiu na Inglaterra com força. Entretanto, agora visto não apenas como crimes, mas também como condutas prejudiciais ao país, independentemente de haver caracterização legal da conduta. Desse modo, o *impeachment* passou a sofrer uma politização e deixou de ser criminal, passando a ser operado agora não mais

³ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*, 2ªed. São Paulo: Saraiva. 1992.

⁴ Ibidem. , p. 21.

com características jurídicas, mas, com base na confiança política para análise dos casos submetidos a sua jurisdição.⁵

Influenciados por esse modelo, os norte-americanos instituíram o *impeachment* em seu ordenamento jurídico de forma simplificada, ou seja, adotou-se esta última versão do *impeachment* reduzindo o expediente a seu caráter meramente político, tendo em vista a busca pela sua complementação, com o voto de censura. Nesse modelo, havia grande distinção entre o juízo parlamentar e a instância criminal, ou seja, com formas diferentes da que lhe empregava o modelo inglês, antes de sua modificação. O instituto neste ponto, somente era aplicado a quem exercesse de alguma forma cargo público, como por exemplo, o presidente e vice-presidente da república, juízes entre outros.⁶

O seu processamento como no modelo inglês, seria iniciado perante a Câmara popular. Contudo, ele não seria mais encaminhado a Câmara dos Lordes, mas sim ao Senado para análise e votação. O Senado neste caso, não atuaria como um tribunal judiciário, como ocorre no modelo inglês. O julgamento seria meramente político, não podendo as sanções impostas passar da destituição da autoridade de suas funções com sua inabilitação para o exercício de outro cargo público, cabendo aos órgãos do judiciário à análise de condutas que fossem tipificadas como criminais no ordenamento jurídico vigente, e ensejassem dessa forma, sanções de natureza penais como a privação de liberdade. Para Paulo Brossard:

O Senado americano julga a acusação da Câmara com jurisdição limitada, não podendo impor outra sanção que a perda do cargo, com ou sem inabilitação para exercer outro cargo, relegando o exame da criminalidade do fato, quando ele tiver tal caráter, à competência do poder judiciário.⁷

Desse modo, o Senado atuava como corte política, apenas determinando o afastamento da autoridade envolvida de seu cargo, para que não continuasse prejudicando a sociedade gerindo de forma inadequada a administração pública, visando mais a proteção do Estado do que a punição do delinquente.

Como dizem os autores que o têm estudado, na Inglaterra o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados

⁵ Ibidem.

⁶ BROSSARD, Paulo. *O Impeachment*, 2ªed. São Paulo: Saraiva. 1992.

⁷ Ibidem. , p. 21.

Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça.⁸

Constata-se, portanto, que o *impeachment* quando empregado no período da monarquia possuía caráter criminal, punido inclusive o homem, determinando sua prisão ou condenação à morte. Diversamente, na república, passou a ter caráter exclusivamente político, como preceitua o modelo norte-americano, isto é, sancionado apenas a autoridade, cortando o vínculo que ele possuía com a administração. Esta afirmação se constata também no ordenamento jurídico brasileiro, em que à época do império teria adotado o modelo inglês com suas nuances criminais e que com a implantação da república teria passado a adotar o modelo norte-americano, agora com feições políticas, como se verá adiante.

No Brasil, o *impeachment* se apresentou pela primeira vez na Constituição imperial de 1824⁹ que, em seu art. 134, estabeleceu que a lei especificasse a natureza dos delitos que envolvessem a responsabilização das autoridades a eles submetidas - e assim foi editada a lei de 15 de outubro de 1827.¹⁰ Esta lei, por sua vez, se apresentava como estritamente criminal, estabelecendo condutas e sanções que passavam dos deveres do cargo de quem o ocupava, atingindo a pessoa condenada, isto é, os condenados pela praticas de crimes de reponsabilidade eram sujeitados a sanções penais inclusive com a pena de morte permitida à época (Lei de 15 de outubro de 1827, art. 1º §3º).¹¹ Para Paulo Brossard:

Em verdade, eram de natureza criminal as sanções que o Senado tinha competência de aplicar, e elas variavam das penas pecuniárias ao desterro, à prisão, até à morte natural, sem falar na reparação do dano, que lhe cabia prescrever; seu escopo não era apenas afastar do cargo a autoridade com ele incompatibilizada, como veio a ser no *impeachment* republicano.¹²

⁸ Ibidem. , p. 21.

⁹ BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Registrada na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil, Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

¹⁰ BRASIL. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Define a responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Chancellaria-mór do Império do Brasil. --- Rio de Janeiro, 31 de Outubro de 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

¹¹ Art. 1º Os Ministros e Secretarios de Estado são responsaveis por traição: (...) § 3º São applicaveis aos delictos especificados neste artigo as penas seguintes. Maxima: morte natural.

¹² Ibidem. , p. 38.

Desse modo, o *impeachment* instituído na época do império, teria sido fortemente influenciado pelo modelo inglês,¹³ em razão da natureza de suas infrações e características de suas sanções, que eram as mesmas do modelo aplicado na Inglaterra na ocasião. Entretanto, o instituto não possuía a mesma amplitude que o apresentado no modelo inglês, ou seja, somente eram responsáveis, neste ponto, os ministros, conselheiros e secretários de estado, e não todos os súditos e autoridades do reino.

Porém, em 1891, o Brasil editou uma nova Constituição, passando a adotar como forma de governo a república (CREUB/1891 art. 1º),¹⁴ que seria regida sob o sistema presidencialista, tendo como seu representante um chefe de estado e de governo eleito pelo povo, pondo fim ao sistema parlamentarista até então vigente. Esse chefe maior seria o presidente da república, que por sua vez, teria o dever de responsabilidade por todos seus atos e não mais os ministros de estado que passariam a ser responsabilizados, caso praticassem crimes conexos com os do presidente da república. Verifica-se, portanto, que quando da elaboração da Constituição de 1891, o constituinte teria sido influenciado pelo modelo de responsabilização norte-americano, que está mais relacionado às características do sistema presidencialista.¹⁵

As condutas, neste ponto, não ensejariam mais a responsabilização penal, mas sim a quebra do vínculo que o agente público possuía com a administração, tendo em vista ter se tornado incompatível com o exercício de sua função pública, conforme leciona o art. 2º do Decreto nº 30, de 08 de janeiro de 1892,¹⁶ possuindo assim, natureza política. A partir de então, essas características continuaram a nortear a edição tanto das constituições posteriores, como das leis de responsabilidade do Brasil, sendo repetida inclusive na edição da Lei nº 1.079/50, em seus art. 2º e 3º.¹⁷

¹³ Ibidem. , p. 38.

¹⁴ BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 jan. 2018.

¹⁵ BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**, 2ªed. São Paulo: Saraiva. 1992. p. 43.

¹⁶ **Decreto nº 30 de 08 de janeiro de 1892**: Art. 2º Esses crimes serão punidos com a perda do cargo somente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado, sem prejuízo da acção da justiça ordinaria, que julgará o delinquente segundo o direito processual e criminal commum.

¹⁷ **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**: Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República; Art. 3º A imposição

No entanto, tanto doutrinariamente, como jurisprudencialmente essa não é a única interpretação que é dada à matéria, havendo aqueles que atribuem a tal instituto, a natureza jurídica penal, político-administrativa ou ainda mista. Os que o consideram como tendo natureza penal o classifica como um ilícito penal culpável, contra um bem jurídico fundamentalmente protegido pelo Estado, punido com uma sanção penal, um crime propriamente dito, como Pontes de Miranda.¹⁸ Além disso, seriam regidos pelos procedimentos estritos do Código de Processo Penal. Os elementos que configuram o ilícito penal serão exemplificados no próximo tópico.

Já aqueles que entendem que tal instituto tem natureza político-administrativa, de caráter meramente disciplinar, salientam que em razão dos ilícitos estabelecidos, tanto na Constituição, como na Lei n° 1.079/50, bem como em razão da natureza de suas sanções e processo de julgamento, eles seriam meramente administrativos decorrentes de condutas antissociais, devendo ser disciplinados em lei especial. Como visto anteriormente, esse modelo de apuração decorreria do modelo americano de responsabilização.

Entre nós, porém, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, e instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, há seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo poder judiciário.¹⁹

Por fim, há aqueles que o consideram como tendo natureza mista, afirmando que, tais condutas, e sanções se sujeitariam tanto aos critérios criminais, como aos políticos-administrativos. Podendo o agente ser responsabilizado, ao mesmo tempo, pelas sanções e regramentos de julgamentos de ambos os regimes jurídicos.

A consulta à Constituição de 1988, art.85, revela ser uma conduta contrária a Constituição. A lei, todavia (n. 1079, de 10-04-1950), define as figuras que dão ensejo ao *impeachment*. Sem dúvida, a maior parte dessas figuras retrata comportamentos politicamente indesejáveis e não condutas

da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

¹⁸ MIRANDA. Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n° 1 de 1969**. Tomo III/351-361, 3° ed. São Paulo: Forense. 1987.

¹⁹ BROSSARD, Paulo, **O impeachment**, 2° edição, São Paulo: Saraiva. 1992. p. 75.

antissociais. Essas figuras, pois, não são crimes, no sentido que a ciência penal dá a esse termo. Todavia, a ocorrência de fatos que se enquadram exatamente na descrição da figura da lei n. 1079 é indispensável para que possa desencadear-se o *impeachment*. Assim o fundamento deste em sua substância é político, mas em sua forma é um crime (em sentido formal).²⁰

Logo, diante dessa dificuldade em se identificar a natureza jurídica deste instituto, faz-se necessária uma análise mais detida do que vem a ser um ilícito penal e político administrativo, traçando-se um paralelo entre os dois regimes jurídicos. Para que, diante da análise das condutas tipificadas como crimes de responsabilidade, possa-se determinar a que regramento jurídico elas se atribuem. É ao que se propõem o tópico seguinte.

1.1 Paralelo entre ilícito penal e ilícito político-administrativo

Como visto no tópico anterior, a delimitação da natureza jurídica do crime de responsabilidade é muito controvertida. E partindo dessa premissa, neste subitem iremos traçar um paralelo, que caracterize tanto os ilícitos penais, como os ilícitos político-administrativos, a fim de identificar os elementos que determinam a que regramento jurídico cada espécie se submete, e assim, estabelecer qual é a natureza jurídica do instituto. Apesar disso, antes de adentrarmos ao estudo das espécies é necessário identificar o gênero, que é o ilícito.

O ilícito, por sua vez, é entendido como sendo toda ação ou omissão humana, caracterizada pelo ordenamento jurídico, como antijurídica e culpável, incumbindo ao Estado o dever de impor responsabilização ou sanções aos seus infratores. Assim, "a substância ou materialidade do ilícito é sempre um fato, que ocasiona um dano, o que gera responsabilidades e sanções, em razão das perturbações causadas ao particular, à sociedade, à Administração, ou às pessoas jurídicas privadas".²¹

Esse instituto é tido como gênero, pois abrange todas as categorias de infrações elencadas no ordenamento jurídico desde as infrações administrativas, penais, tributárias entre outras. Ou seja, pode haver ilícito que é protegido pelo direito penal, mas não pelo direito civil

²⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**, 38º ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 767.

²¹ CRETELLA JUNIOR, José. **Do Ilícito Administrativo**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693/69303>>. Acessado em: 28 abr. 2018.

ou administrativo, e vice-versa. Dessa forma, a definição de ilícito tem um núcleo que é praticamente o mesmo para todos os ramos do direito, tendo como diferença entre eles apenas a atribuição a um ordenamento jurídico específico, com regramentos de processamento e sanções diversas, atribuição esta estabelecida pelo legislador, quando da elaboração da norma.

Feitas essas breves considerações, passaremos à análise de algumas de suas espécies, mas especificamente relacionada ao ilícito penal e político-administrativo, tendo em vista a necessidade de se manter o foco deste estudo. Os termos ilícitos penais e ilícitos político-administrativos serão empregados neste tópico, como sinônimos de infrações penais e político-administrativas.

O ilícito penal, por sua vez, pode ser definido como sendo a atribuição de uma conduta, previamente tipificada na legislação como ilícita, passível de seu cometimento pelo agente com dolo ou culpa, isto é, passível de aferição de sua culpabilidade em face de um bem jurídico fundamental para a sociedade. Assim, "ilícito penal é todo ato positivo ou negativo do homem, antijurídico, típico, imputável e punível".²²

Tal ilícito será sempre um fato típico, que deve estar sempre rigorosamente delimitado no ordenamento jurídico, não cabe neste ramo do direito interpretações ampliativas, em razão do princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, ou seja, ao estabelecer um ilícito, a lei penal deve prever sempre a incriminação, levando em consideração todas as possibilidades que se afiguram a determinado fato, bem como seus elementos constitutivos de forma taxativa.

O direito penal nessa perspectiva, deve se ater sempre ao bem jurídico a ser protegido. Esses bens são entendidos como sendo "circunstâncias reais dadas ou finalidades necessárias para uma vida segura e livre, que garanta a todos os direitos humanos e civis de cada um na sociedade ou para o funcionamento de um sistema estatal que se baseia em objetivos".²³ Nesse ponto, portanto, no âmbito do direito penal não é qualquer conduta que será passível de controle pelo Estado, mas sim, as que violem os bens mais essenciais para o convívio social, como o

²² CRETELLA JUNIOR, José. Do Ilícito Administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693/69303>>. Acessado em: 28 abr. 2018.

²³ ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal**, tradução de André Luís Callegari, Nereu José Glacomolli, 2º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009. p. 18 19.

direito a vida, cabendo aos outros ramos do direito regular as condutas que infrinjam em menor grau os bens jurídicos da sociedade. Para Fernando Capez:

O Direito Penal é o segmento do ordenamento jurídico que detém a função de selecionar os comportamentos humanos mais graves e perniciosos à coletividade, capazes de colocar em risco valores fundamentais para a convivência social, e descrevê-los como infrações penais, cominando-lhes, em consequência, as respectivas sanções, além de estabelecer todas as regras complementares e gerais, necessárias à sua correta e justa aplicação.²⁴

Nesse sentido, Roxin, acentua que a intervenção jurídico-penal deve ser mínima, isto é, deve-se sempre observar a aplicação da função social do direito penal, que “consiste em garantir a seus cidadãos uma existência pacífica, livre e socialmente segura”.²⁵ No mesmo sentido Fábio Medina Osório adverte que:

O Direito Penal possui autonomia dogmática inegável. Trata-se de outro legítimo instrumento estatal de proteção dos bens jurídicos, geralmente marcado pelo princípio da fragmentariedade, ou seja, subsidiariedade em relação a outros instrumentos normativos, dada sua maior severidade.²⁶

Assim, o alcance dessas premissas somente poderia ser buscado pelo direito penal caso outras medidas, políticas ou sociais, não fossem capazes de pôr fim a determinada violação, isto é, o direito penal sempre deve ser aplicado de forma subsidiária.

Esse entendimento, bem como a aplicação do princípio da subsidiariedade atribuída ao direito penal, apregoa a necessidade de tê-lo como *ultima ratio*, ou seja, deve ser o último recurso a ser empregado pelo Estado para coibir determinada conduta, tendo em vista a natureza de suas sanções, que é a privação de liberdade, um dos direitos fundamentais mais importantes. Esse modelo de política criminal minimalista, conforme acentua Roxin, foi adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Porém, mesmo adepto a essa política minimalista, Osório a critica, afirmando que apesar de a privação de liberdade da vida humana ser realmente uma das mais graves sanções a ser imposta a um indivíduo, não significaria dizer que não haja outros direito fundamentais tão

²⁴ CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**, 16° ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 18.

²⁵ ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal**, tradução de André Luís Callegari, Nereu José Glacomolli, 2° ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009. p. 16 17.

²⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5° ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015. p. 145.

importantes, quanto àqueles que pudessem ser tutelados pelas normas administrativas sancionadoras. Desse modo, mesmo existente esta política de intervenção mínima, ela não seria capaz de vincular o legislador de forma rígida a sua observação, como se verifica na prática com a ampliação do seu emprego.²⁷

Dando continuidade ao estudo das espécies de ilícitos, passaremos agora a análise do ilícito político-administrativo, que segundo Ferreira, pode ser configurado como sendo “comportamentos, típicos, antijurídicos e administrativamente reprováveis”.²⁸ Constatase que os critérios praticamente são os mesmos elencados para os ilícitos penais, mas, o bem jurídico protegido aqui possui menor grau, isto é, envolve a responsabilização de agentes públicos no exercício de suas funções, o que enseja sua apuração por meio da administração.

Porém, quanto a alguns dos critérios elencados para configuração do ilícito político-administrativo, têm-se algumas divergências doutrinárias. Cretella Junior, por exemplo, afirma que quanto ao critério da tipicidade, tais ilícitos seriam atípicos, sendo sempre dispositivos deliberativos e imprecisos, cabendo ao responsável por seu julgamento determinar se seu comportamento é suscetível de repercussão capaz de prejudicar a administração pública. Ao contrário do ilícito penal, que conforme mencionado, deve caracterizar a conduta ilícita de forma precisa.

Neste ponto, o entendimento de Ferreira aparenta ser o mais coerente, quanto à tipicidade da conduta do agente, visto que, pelo princípio da legalidade, a administração somente pode agir em virtude do que determina a lei. Assim, mesmo que relacionada à administração, a previsão de uma conduta como ilícita deve estar tipificada de modo expresso em lei.

Essa, por sua vez, não seria a única distinção entre os dois ilícitos, havendo ainda distinções, quanto à abrangência do elemento subjetivo de tal ilícito e quanto à natureza das sanções aplicadas por cada ramo do direito. No critério da abrangência do elemento subjetivo

²⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015. p. 133.

²⁸ FERRIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/309/280>>. Acessado em: 30 abr. 2018.

de cada um, ou seja, a que sujeitos os ilícitos se reportam. Verifica-se, que no ilícito político-administrativo ele será mais restrito, dirigindo-se a certos grupos da sociedade, que possuam algum tipo de vínculo com administração pública, como gestores públicos, servidores públicos, o presidente da república, entre outros. Já os ilícitos penais não teriam essa restrição, aplicando-se a todos os cidadãos capazes de praticar alguma das condutas elencadas como ilícitas, sem a necessidade de se comprovar vínculos entre um e outro.

Quanto à natureza da sanção aplicada entre os dois ramos do direito, que abrigam os ilícitos ora tratados, também há distinção. No direito penal, por exemplo, em razão da proteção do bem jurídico fundamental, conforme elencado anteriormente, a sanção é mais grave atingindo tanto a vida, a liberdade, quanto a honra dos indivíduos que as praticam. Já as sanções administrativas somente atingem a relação que o agente público possui com seu cargo. Osório elenca como fundamento de distinção ainda entre as sanções impostas por tais ramos do direito o fato de que:

O exercício do poder disciplinar é, necessariamente, em alguma medida, também punitivo, embora busque um acentuado objetivo pedagógico. Ocorre, de um lado, que essa pretensão pedagógica tampouco está descartada ou é estranha às finalidades repressivas ordinariamente presentes nas penas ou sanções administrativas. Ao contrário, o Direito Penal há de perseguir finalidades ressocializantes e de reeducação do sujeito, embora também deva desempenhar um papel de defesa social, segregando pessoas incapazes de conter seus impulsos ou vontades destrutivas da ordem normativa que cobre o tecido social.²⁹

O exercício de tal poder disciplinar, segundo o autor, é empregado como espécie de sanção administrativa, sendo tais características encontradas nas demais sanções de mesma natureza. Assim, a sanção aqui visa somente o corte dessa relação, não atingindo a pessoa, como se verifica no caso da demissão no serviço público, e inclusive com a destituição do presidente da república de seu cargo quando do cometimento de crime de responsabilidade. Buscando neste último, somente o afastamento do agente de suas funções para que não acarrete mais prejuízos à administração, não impedindo que, caso a conduta praticada também seja tipificada

²⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5º ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015. p. 104.

como um ilícito penal, o agente responda perante esse ramo do direito, com as sanções por ele aplicadas sem a ocorrência de *bis in idem*.

Osório define ainda as sanções administrativas com uma visão bem mais ampla do que a dos demais doutrinadores, como Ferreira, afirmando que a sanção administrativa consistiria:

Em um mal ou castigo, porque tem efeitos aflitivos, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela Administração Pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo. A finalidade repressora, ou punitiva, já inclui a disciplinar, mas não custa deixar clara essa inclusão, para não haver dúvidas.³⁰

O autor atribui essa definição, pois considera que o direito administrativo sancionador é um gênero do qual decorrem varias espécies, como poder disciplinar, poder de polícia entre outros. E por conta disso ele se aplica a uma gama maior de sujeitos desde pessoas físicas ou jurídicas, independentemente, da existência de vínculo com a administração, bem como pela possibilidade de tais condutas serem apuradas tanto pela administração, como pelo judiciário ou outros órgão, desde que, o legislador assim estabeleça.

Nélson Hungria, por sua vez, afirma que a “única diferença que pode ser reconhecida entre as duas espécies de ilicitude é de quantidade ou de grau: está na maior ou menor gravidade ou imoralidade de uma em cotejo com outra. O ilícito administrativo é um *minus* em relação ao ilícito penal”.³¹ Para ele, a diferença que se constata entre os dois ilícitos seria somente quanto à natureza da sanção a ser imposta, e da amplitude da proteção do bem jurídico envolvido. Portanto, de modo geral, as sanções aplicadas no âmbito político-administrativo são menos rigorosas que as previstas no direito penal. Não sendo aplicadas pelo judiciário, o que acarretaria no princípio *nulla poena sine iudicio* ou *memo damnetur nisi per legale iudicium*.

Hungria leciona ainda que, diversamente do ilícito penal, ao se estabelecer um ilícito administrativo, busca-se a proteção da administração, como dito anteriormente quando falamos

³⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2015. p. 107.

³¹ HUNGRIA, Nélson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8302/7076>>. Acessado em: 27 abr. 2018.

sobre a proteção do bem jurídico de cada ramo. Portanto, constata-se que o objeto de maior atenção do estabelecimento de condutas político-administrativas, é o cuidado com a administração da coisa pública, ou seja, a consequência jurídica do ilícito administrativo é uma simples “obrigação ex delicto de direito administrativo”.³² Obedecendo a critérios de conveniência política, como se verifica no julgamento dos crimes de responsabilidade pelo Senado Federal.

Desse modo, a doutrina, como Daniel Ferreira e Néelson Hungria, prega que não há distinção entre os ilícitos administrativos ou penais, ou seja, todos seriam necessariamente idênticos, sendo o critério de distinção entre um e outro, somente relativo ao regime jurídico que será aplicado a cada qual. Definindo as regras de processamento, competência e imposições de sanções.

No âmbito do Direito tanto os ilícitos são ontologicamente iguais entre si como também o são as sanções correspondentes. (FERREIRA, 2001; OLIVEIRA, 2005). O que distingue a pena de reclusão da multa, e o homicídio do não pagamento do tributo, é o regime jurídico ao qual se sujeitam a investigação dos fatos juridicamente indesejados e as respostas de tanto ou, mais simplesmente e como referido por Vitta (2003, p. 34), a autoridade legalmente responsável pela investigação e/ou pela imposição da sanção. Logo, a infração administrativa constitui espécie de infração jurídica e se distingue das demais pelo fato de figurar como causa lógico-jurídica da imposição de sanção de mesma natureza a ser imposta por um agente público no exercício regular de função administrativa.³³

Logo, diante dessas premissas, verifica-se, que os ilícitos de um modo geral são idênticos, apenas divergindo quanto ao regime jurídico a ser aplicado, isto é, de acordo com grau de proteção que é atribuído a seu bem jurídico. Assim, quando falarmos em ilícito político-administrativo, estaremos falando de um ilícito mais restrito, que atinge determinados grupos sociais que possuem algum tipo de vínculo com a administração pública, sujeitos a sanções mais brandas, que não passam da relação que eles possuem com a administração.

Ao contrário, o ilícito penal que visa à proteção de um bem jurídico fundamental para o convívio social, tendo como sujeitos todos os cidadãos capazes de praticarem condutas por ele

³²Ibidem.

³³ FERRIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/309/280>>. Acessado em: 30 abr. 2018.

elencado. A natureza de suas sanções possui um grau muito elevado, devendo ser empregado somente em casos em que a conduta, de tão grave que seja, necessite de sua aplicação. Diante dessas constatações, passaremos no tópico seguinte à análise das condutas e do rito de processamento e julgamento elencados na Lei nº 1.079/50, para apuração de responsabilidades das autoridades públicas, e verificaremos a qual dos regimes jurídicos, tal norma se enquadrara.

1.2 Análise da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade definidos na Lei nº 1.079/50

Segundo análise efetuada no tópico anterior, para identificarmos, se um ilícito é penal ou político-administrativo, devemos analisar a norma, levando-se em consideração certos critérios, como a amplitude da proteção do bem jurídico, a natureza jurídica de suas sanções, a abrangência do seu elemento subjetivo (sujeito ativo da conduta), bem como a determinação dada pelo legislador ao enquadrar uma norma a um regime jurídico específico.

Essa análise tem por base a qualificação da norma, que visa definir através do esforço empreendido pelo interprete qual é a sua real finalidade (conceito este trabalhado no capítulo seguinte). Desse modo, neste subitem, iremos analisar a Lei nº 1.079/50, utilizando-se como parâmetro os critérios mencionados, buscando delimitar a sua natureza jurídica. Finalizada essa nota introdutória, passaremos agora a análise do contexto histórico e de algumas especificidades da lei em comento.

Dando início esta análise, verificamos que carta política de 1988, quando tipifica os crimes de responsabilidade, o faz de forma genérica, determinando que os aludidos sejam definidos em lei especial (CRFB, art. 85, P.U). Essa determinação não é exclusividade da Constituição de 1988, estando previstas também nas Constituições anteriores a ela, como na Constituição de 1946, que em seu art. 89, P.U, também determina a necessidade de se definir os crimes de reponsabilidade também em lei especial, bem como sua regra de processamento e julgamento. E assim, à época foi edita a Lei nº 1.079/50.

Porém, com o decorrer do tempo, após a promulgação de diversas outras constituições prevendo da mesma forma a necessidade de se estabelecer os crimes de responsabilidade em lei especial, o Congresso Nacional não o fez, prevalecendo-se sempre a lei em comento. Com

o advento da Constituição de 1988, do mesmo modo o Congresso Nacional permaneceu silente, e assim, o Supremo Tribunal Federal foi demandado para confirmar ou não a recepção de tal norma pela atual Constituição.

O Tribunal, por sua vez, se manifestou pela recepção do conteúdo material da norma, mas sempre com discussões quanto a sua parte processual que teria sofrido alterações pela nova carta política. Esse entendimento foi delineado no julgamento MS 21.564,³⁴ ajuizado pelo ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, contra processo de *impeachment* instaurado contra ele no Congresso Nacional à época. O Tribunal, na ocasião além de reconhecer a recepção da materialidade da lei a interpretou, enquadrando suas regras de julgamento e processamento de acordo com os preceitos da atual carta política.

No mesmo sentido, no Julgamento da ADPF 378,³⁵ que discute preceitos processuais da referida lei, que seriam aplicados no processo de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (ação esta, analisada no terceiro capítulo deste estudo). O tribunal novamente afirma a recepção da parte material da referida lei pela atual Constituição nos seguintes termos.

De outro canto, como já decidido por esta Suprema Corte (MS 21.564), não há dúvida quanto à recepção dos aspectos materiais da Lei nº 1.079/1950 pela Constituição de 1988. Quanto aos seus aspectos processuais, no entanto, tendo em vista as modificações em relação ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo de *impeachment* em relação às ordens jurídicas anteriores, é preciso realizar a sua leitura à luz dos mandamentos constitucionais.³⁶

Portanto, quanto à questão material, não a dúvida da recepção da referida lei pela atual Constituição. Porém, quanto a sua matéria procedimental, há grandes debates suscitados na jurisprudência do referido tribunal e, diante desse fato, para mantermos o foco deste trabalho apenas delinearemos adiante, seu processamento de acordo com a interpretação que lhe é dada pela a atual Constituição, sem nos adentrarmos na discussão jurisprudencial apresentada, mas,

³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.564 - DF. Relator: GALLOTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. Publicado no DJ de 27/08/1992. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=85552&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MS%20%2021564>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 - DF. Relator: FACHIN, Luís Edson, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 17/12/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10444582&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADPF%20%20378%20-%20MC>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

³⁶ Ibidem.

antes de adentrarmos a análise dessa matéria processual é necessário analisarmos os seus preceitos materiais.

Analisando-se a materialidade da Lei nº 1.079/50, verifica-se que ela foi elaborada com base nos fundamentos da Constituição de 1946, que também foram reproduzidos na atual carta política, definindo tais crimes a serem praticados tanto pelo presidente da república, como por ministro de estado, ministros do Supremo Tribunal Federal ou pelo procurador geral da república, bem como delimitando o seu processo de julgamento. Ao definir os crimes de responsabilidade em seu texto a referida lei elenca as espécies, dos gêneros que estão previstas no texto constitucional, cite-se como exemplo o art. 5º da Lei nº 1.079/50:

Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:
1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;
2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território; (...)³⁷

Da leitura do caput do art. 5º, constata-se, que a lei cita como gênero uma conduta prevista na Constituição Federal, definindo uma serie de condutas dela decorrente como espécies, como se verifica nos itens 1, 2 e seguintes, do referido artigo. Cabe ressaltar ainda, que os demais tipos elencados na referida lei visam um cuidado com a administração da coisa pública, bem como com a proteção do Estado, em face da atuação das autoridades públicas elencadas.

Adentrando-se agora na análise procedimental da lei nos termos fixados anteriormente, tendo-se por base o procedimento estabelecido em âmbito federal, contra o chefe do executivo, pela prática de alguma das condutas tipificadas como crimes de responsabilidade. Verifica-se que o processo para apuração dessa responsabilidade, ocorrerá da seguinte forma: primeiramente, será apresentada denúncia perante a Câmara dos Deputados. Está denúncia,

³⁷ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade, bem como seu processo de julgamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

conforme leciona o art. 14 da referida lei, possui como legitimado para apresentá-la qualquer cidadão.

Autorizada a denúncia pela Câmara dos Deputados, que exerce seu juízo de admissibilidade, com a aprovação de dois terços dos seus membros, o processo será encaminhado para o Senado Federal, que funcionará como tribunal de pronúncia e julgamento, sendo presidido pelo presidente do STF. Ocorrendo sua condenação neste julgamento, declarada também por dois terços dos membros do respectivo tribunal, lhe será aplicada as sanções de destituição do seu cargo, bem como de inabilitação para exercer outro cargo público por determinado período.

Diante desse processo de julgamento atribuído pela referida lei, o Senado atuara como um tribunal político, isto é, com jurisdição limitada, podendo apenas impor as sanções elencadas anteriormente - não se confundido, portanto, com um tribunal do Poder Judiciário. A atribuição dessa característica a este tribunal, como se verá no terceiro capítulo deste estudo, bem como na análise efetuada em tópicos anteriores, sustenta a afirmativa que tal procedimento é político-administrativo, visto que o legislador estabeleceu um regime diferenciado para proteção desse bem jurídico, através do procedimento político anteriormente mencionado.

Sustenta-se essa premissa ainda, o fato do art. 3º da lei em comento determinar que os crimes comuns sejam analisados pelo judiciário, ou seja, caso um dos crimes tipificados como crimes de responsabilidade também possua correspondente no direito penal, o acusado poderá responder nas duas esferas, tanto na administrativa como na penal, sem a ocorrência de *bis in idem*. Tendo em vista a grande controvérsia que apresenta esta questão, para não fugirmos do foco deste estudo, citaremos somente a sua não ocorrência. Esse entendimento fica evidente ainda com que determina o art. 38 da Lei nº 1.079/50, que assim estabelece:

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.³⁸

³⁸ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade, bem como seu processo de julgamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

Da leitura do referido artigo, e dos demais itens da lei em comento, fica claro que o processo de julgamento elencado pela referida lei é meramente político-administrativo, visto que, estabelece um procedimento diferenciado, visando apenas à destituição de um agente público do seu cargo, determinando apenas que, quando às regras de seu processamento, se apresentem na lei de forma incompleta, ou que a lei seja omissa, poderá ser aplicado subsidiariamente às regras contidas, tanto no Código de Processo Penal, como os previstos nos regimentos internos das casas legislativas envolvidas. De tal modo, o fato de se atribuir essa subsidiariedade não enseja a perda de sua natureza político-administrativa.

É importante ressaltar ainda o quanto a Lei nº 1.079/50 foi detalhista, tipificando até mesmo as condutas dos governadores, atribuído como crimes de responsabilidade dos referidos, os mesmos elencados para o presidente da república. Determinando ainda alguns requisitos e regras para o seu processamento e julgamento. De acordo com a referida lei, quando fosse constatado o cometimento de alguma das condutas ali elencadas pelos governadores, qualquer cidadão também seria legitimado para apresentar a denúncia perante a Assembleia Legislativa do Estado, sendo julgado de acordo com que determinar a Constituição estadual, somente podendo incorrer nas mesmas sanções atribuídas ao presidente da república.

A Lei e comento somente determina o estabelecimento de um tribunal especial para seu julgamento, caso a Constituição estadual não estabeleça seu rito. O art. 78, § 3º assim dispõe:

Art. 78 O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum. (...)

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembleia; a dos desembargadores, mediante sorteio.³⁹

Conforme a leitura do dispositivo acima mencionado, somente haverá a instituição de um tribunal especial para julgar a causa se a Constituição estadual for omissa. Entretanto, em

³⁹ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade, bem como seu processo de julgamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

alguns julgados, o STF tem afirmado que o referido dispositivo não teria sido recepcionado pela Constituição Federal de 1988, como será analisado no terceiro capítulo deste estudo.

Com base nessas premissas, passaremos agora ao estudo dos critérios, que determinam a que regime jurídico o regramento pertence. Desse modo, quanto ao elemento subjetivo, ou seja, quais são os agentes sujeitos a cometerem tais crimes. Verifica-se, que as condutas elencadas na referida lei somente caracterizam uma conduta punível, quando praticada por indivíduos que possuam algum vínculo com o Estado, como o presidente da república, o ministro de estado, entre outros. Assim, o elemento subjetivo desta lei é restrito se aplicando somente a determinados grupos da sociedade. Ao contrário do direito penal, que tem como elemento subjetivo toda a sociedade, sem a necessidade de um vínculo preestabelecido.

No mesmo sentido, as sanções atribuídas pela referida lei visam apenas à quebra do vínculo que o indivíduo possui com o Estado. De modo que apenas se determine a perda do seu cargo, com sua inabilitação para exercer qualquer cargo público, por um determinado período de tempo (Lei n° 1.079/50, art.2°), ou seja, como visto no tópico anterior as sanções atribuídas pela lei em comento, tem foco somente no vínculo que o indivíduo possui com o Estado.

Assim, as sanções político-administrativas são "direta e imediata consequência jurídica, restritiva de direitos, de caráter repressivo, a ser ordinária e vinculadamente imposta no exercício da função administrativa, em virtude da incursão de alguém em um comportamento previsto normativamente como reprovável".⁴⁰ Constata-se ainda que em nenhum ponto da lei a uma pena que atinja a pessoa em si mesma, como ocorre no direito penal.

Logo, diante de todos esses preceitos a Lei n° 1.079/50 é por completa de natureza político-administrativa, ou seja, constitui-se em uma "espécie de infração jurídica e se distingue das demais pelo fato de figurar como causa lógico-jurídica da imposição de sanção de mesma natureza a ser imposta por um agente público no exercício regular de função administrativa".⁴¹

⁴⁰ FERRIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/309/280>>. Acessado em: 30 abr. 2018.

⁴¹ FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/309/280>>. Acessado em: 30 abr. 2018.

Ao contrário dos ilícitos penais, que conforme determina o art. 1º do Decreto-lei nº 3.914/41 (Lei de Introdução ao Código Penal), ⁴²atribuem a tais condutas o caráter de crime por ser punível com pena de detenção ou reclusão, visando-se a proteção do bem jurídico mais essencial para sociedade. Assim, a proteção do bem jurídico cominado pela lei é mais restrito, podendo se constatar sua proteção somente em face da identificação de um vínculo do agente com o Estado, isto é, as condutas elencadas na lei são atribuídas a um conjunto de pessoas específica da sociedade e suas sanções visam apenas a quebra desse vínculo. Para Daniel Ferreira:

O anseio pelo Direito Penal mínimo, fragmentário, pautado pela ofensa grave a um bem jurídico penalmente relevante e como *conditio sine qua non* de validade para a privação de liberdade dos indivíduos (FERREIRA, 2010, p. 114-120), cria o ambiente social e jurídico propício para o reconhecimento e a maximização de um direito novo e especializado, o Direito Administrativo Sancionador.⁴³

De tal modo, como visto no tópico anterior, o Brasil adota como política criminal a visão minimalista e atribui a outros ramos do direito a proteção de bens jurídicos mais relativos, o que foi feito com a edição da Lei nº 1.079/50, editada sob a égide da república que passou adotar o modelo americano com feições meramente político-administrativas, ao contrário das leis anteriores editadas à época da monarquia, influenciadas pelo modelo inglês de *impeachment*, que atribuía ao instituto natureza criminal, como visto no primeiro item deste capítulo.

Com base nessas constatações, passaremos no tópico seguinte ao estudo das competências legislativas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, buscando-se estabelecer seus conceitos e atributos, para posteriormente verificarmos se a qualificação da norma, ou seja, se a interpretação que é dada à referida lei em nosso ordenamento jurídico é coerente com a sua natureza jurídica.

⁴² Art. 1º Considera-se crime a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.

⁴³ FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/309/280>>. Acessado em: 30 abr. 2018.

2 COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS

No Brasil o sistema político adotado é o federalismo (CRFB, art.1º). Em virtude deste modelo o Estado se organiza político e administrativamente compreendendo os seguintes entes: a União como ente central, detentor de capacidade representativa perante outros Estados soberanos (soberania) e autonomia; os Estados, Distrito Federal e Municípios, estes apenas dotados de autonomia (CRFB, art. 18).

A Constituição Federal, quando atribui aos Estados tal autonomia os asseguram a capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização é a capacidade que os Estados possuem para se constituírem com regramentos próprios, por meio da edição de suas constituições. Todavia, esse poder não é ilimitado devendo estes entes, quando da elaboração de suas cartas políticas observarem parâmetros preestabelecidos na CRFB, tanto de forma expressa como implícita.

Luís Roberto Barroso, no julgamento da ADI 4764 – AC,⁴⁴ elenca tais parâmetros como sendo normas de reprodução obrigatória e atribui a elas categorias como os princípios constitucionais sensíveis (CRFB, art. 34, VII);⁴⁵ normas constitucionais de preordenação, que definem a organização dos poderes e instituições dos Estados, cita-se como exemplo, as regras para eleição do governador e vice-governador (CRFB, art. 28); os princípios extensíveis, que são regras de organização da União que também devem ser aplicadas aos Estados, como quando a Constituição determina que os Tribunais de Contas estaduais sejam organizados conforme modelo federal; e por fim os princípios estabelecidos, que são normas que limitam a atuação estatal, ora determinando proibições a sua utilização ou mandamentos que obrigam o estado a

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.764 - AC. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 04/05/2017. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13350803&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%204764>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

⁴⁵ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta. e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

elencá-las em suas Constituições, como os ditames e princípios previstos nos arts. 37 a 41 da CRFB.

O autogoverno, por sua vez, é a capacidade que os Estados possuem para organizarem os poderes estaduais, ou seja, disciplinar a separação de poderes entre o legislativo, judiciário e executivo. E por último a autoadministração que decorre das competências residuais ou remanescentes dos referidos entes (CRFB, art. 25, § 1º), estudadas em tópico próprio adiante.

Quanto aos Municípios, com advento da Constituição Federal de 1988, houve uma importante mudança na tratativa destes entes, atribuindo-se a eles também o poder de auto-organização (CRFB, art. 29). Ao contrário das cartas anteriores, que operavam apenas com a determinação de que os Municípios somente possuiriam governo próprio e competências exclusivas sendo organizados conforme preceitos ditados pelos Estados, ou seja, eram criados e organizados por leis orgânicas de competência estadual. Porém, com as mudanças introduzidas pela atual Constituição eles passaram a se organizarem conforme ditames próprios adotados em suas leis orgânicas, uma espécie de Constituição municipal.

Neste contexto, José Afonso da Silva afirma que, a autonomia municipal compreende quatro capacidades: a de auto-organização determinando que os Municípios se organizem por leis próprias, desde que observados os parâmetros dos entes superiores, tanto estadual como federal; autogoverno relacionada a capacidade de eleger seus representantes como prefeitos e vereadores; autolegislação para editar normas de sua competência ou de interesse local de forma suplementar; e a autoadministração relativas a sua administração própria e prestação de serviços. O Distrito Federal, com o advento da atual Constituição, também foi dotado de autonomia, contudo, este ente concentra competências de Estados e Municípios com as autonomias elencadas anteriormente (CRFB, art. 32, §1º), em razão de suas características.

Apesar de todas as delimitações a autonomia atribuída a esses entes, como elencado, verifica-se a necessidade de uma repartição de competências entre eles, para que os aludidos possam exercer suas funções essenciais em harmonia. José Alfonso da Silva define

competências como sendo “as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizarem suas funções”.⁴⁶

Tal repartição de competências pode sofrer algumas limitações, a depender do modelo de federalismo adotado pelo país, em decorrência de sua evolução histórica. Estas restrições estão adstritas à amplitude de poder que será atribuída a cada ente. Acarretando, desse modo, dois tipos de federalismo: um que concede poderes mais amplos aos Estados-membros para legislarem sobre maior parte das matérias (modo centrífugo de repartição de competências) ou um federalismo centralizador, em que maior parte das competências é atribuída a um ente central (modo centrípeto).⁴⁷

Na carta de 1988, a maior parte das competências federativas é atribuída à União (competências exclusivas e privativas), ou seja, a nossa carta vale-se do modo centrípeto de repartição de competências formando um federalismo centralizador, o que pode acarretar aos demais entes federativos uma limitação de sua atuação. Nesse contexto, “A Constituição de 1988 estruturou um sistema que combina competências exclusivas, privativas e principiológicas com competências comuns e concorrentes buscando reconstruir o sistema federativo segundo critérios de equilíbrio ditados pela experiência histórica”.⁴⁸ Assim, a participação de cada ente na elaboração normativa é essencialmente delimitada pela Constituição.

A necessidade dessa delimitação constitucional decorre da ideia do constitucionalismo. Conceito este, derivado das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, que buscavam impor limites à atuação do Estado em favor da população. Esta teoria prega que, para a existência e controle de um Estado, deve-se sempre haver uma Constituição escrita, rígida e suprema que legitime a atuação dos três poderes perante os particulares, fundando-se assim uma verdadeira democracia. Sobre a ótica das competências legislativas a Constituição também exerce papel

⁴⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**, 25ªed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 479.

⁴⁷ Conforme: MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 1117. O modo como se repartem as competências indica que tipo de federalismo e adotado em cada país. A concentração de competências no ente central aponta para um modelo centralizador (também chamado de centrípeto); uma opção pela distribuição mais ampla de poderes em favor de estados-membros configura um modelo descentralizador (ou centrífugo).

⁴⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**, 25ªed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 477.

muito importante, contudo, não quando estabelece limites a atuação do Estado, mas sim quando estabelece os procedimentos a serem seguidos para elaboração de normas.

É importante ressaltar ainda as diversas classificações doutrinárias atribuídas a repartição de competência. Dentre elas, temos as que decorrem do modelo moderno de federalismo,⁴⁹ que visa uma atuação colaborativa entre os entes, a fim de solucionar conflitos cada vez mais complexos ocorridos na vida social. Dentro desse modelo, temos as competências exclusivas ou privativas, que serão exercidas somente pelo ente central, as comuns ou concorrentes, em que haverá uma colaboração tanto do ente central como dos Estados-membros na regulamentação de determinada matéria.

Há também a denominada repartição horizontal ou vertical, que traz uma ideia de hierarquia entre os entes; as enumeradas ou expressas, que são regramentos positivados no texto constitucional; e aquelas que não estão previstas expressamente atribuindo à competência a determinado ente, denominadas remanescentes, residuais, ou implícitas. A classificação da repartição de competência não é unânime, havendo diversas outras definidas pela doutrina. Contudo, ficaremos detidos nos tópicos seguintes somente ao estudo das classificações aqui expostas, para que não fuçamos da temática abordada neste estudo.

2.1 Competências exclusivas ou privativas, concorrentes e comuns

José Afonso da Silva leciona que as competências legislativas podem ser classificadas em razão da extensão do poder normativo de cada ente, observando-se sempre a participação de cada um na elaboração normativa. De acordo com essa classificação, as competências federativas podem se subdividir em exclusivas e privativas, concorrentes e comuns. Sendo estabelecidas a um ou a outro ente, a depender da importância que é atribuída à matéria e aos afetados por ela.

Partindo-se para a análise das competências exclusivas e privativas, tem-se que aquelas são atribuídas a um só ente, sem possibilidade de delegação a qualquer outro. Estas, por sua vez, também são atribuídas a um só ente, mas poderão ser delegadas a outros para atuarem de

⁴⁹ MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**, 9º ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p. 1118.

forma a suplementar a normatividade estabelecida. Assim, a diferenciação entre uma e outra se limitaria somente a sua possibilidade de delegação ou não.

Apesar disso, essa classificação vem sendo criticada pela doutrina, como Pires e Marçal Justen Filho, pois seriam classificações com conceitos sinônimos e não deveria haver distinções entre si, não sendo correto dizer que somente o que é privativo é possível ser delegado. As competências exclusivas também podem ser delegadas até mesmo a particulares, cita-se como exemplo, o serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional (CRFB, art. 21, XII alínea “e”). Apesar dessas críticas, esta classificação ainda prevalece no sistema jurídico brasileiro.

As competências comuns e concorrentes, por sua vez, são caracterizadas como sendo aquelas que atribuem competência legislativa a dois entes distintos ao mesmo tempo, para que atuem de forma colaborativa na normatização da matéria proposta. Essa classificação demonstra a busca pelo constituinte de 1988 em se estabelecer um federalismo cooperativo e não mais o dual, como se verá adiante, quando falarmos da qualificação múltipla das normas. Apesar de seus resquícios na Constituição de 1988, com a atribuição de competências exclusivas ou privativas.

O único contraponto que pode ser verificado nesta classificação, refere-se a sua cumulatividade ou não. Assim, as comuns podem ser cumulativas, cabendo a cada ente competente editar as normas que julgarem necessárias para normatização da matéria em seu âmbito de atuação. E as concorrentes, que não são dotadas de cumulatividade, podendo o ente competente legislar sobre matérias determinadas, apenas devendo observar alguns limites, como a necessidade de observância de normas gerais pelos demais entes (CRFB, art. 24 e parágrafos).⁵⁰

⁵⁰ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

2.2 Competências horizontais ou verticais

As competências horizontais são definidas como sendo aquelas que atribuem a um ente, geralmente ao ente central, maior parte das competências legislativas definidas pela Constituição de forma exclusiva ou privativa. Um exemplo dessa classificação surge quando falamos em competência para legislar sobre serviço postal, que cabe privativamente a União (CRFB, art. 22, V), não cabendo a nenhum outro ente legislar sobre a mesma matéria.

De outro lado, temos as competências verticais, em que todos os entes atuam de forma colaborativa, para melhor disciplinarem a matéria, de acordo com as necessidades de cada região. Como é o caso dos entes legislarem concorrentemente sobre a proteção a infância e a juventude (CRFB, art. 24, XV), isto é, um estabelece normas gerais para normatização e os demais, de acordo com as peculiaridades de cada região, estabeleceram normas específicas.

Quando falamos em repartição de competência sob esta ótica, constata-se que o constituinte de 1988 não logrou êxito ao atribuí-las, visto que, as define apenas com caráter não cumulativo, ou seja, determinando que a União somente possa editar normas gerais e que os Estados legislem de forma a suplementar a norma do ente federal, observando-se apenas as peculiaridades de cada região (legislando de forma especial) ou exercendo-a de forma plena, em caso de omissão do ente central, como visto anteriormente. Para Renato Monteiro Rezende:

A Constituição brasileira adotou o esquema de repartição conhecido como de competências concorrentes não cumulativas, que se caracteriza pela regulação legislativa concomitante de um mesmo âmbito material pela União e pelos Estados, com uso do critério distintivo de norma geral e norma especial para definir o que incumbe aos legisladores nacional e estadual disciplinar.⁵¹

Nesta perspectiva, essa repartição de competências ocasiona inúmeros conflitos, tendo em vista a invasão de competência de um ente sobre o outro. Com o objetivo de se evitar tais conflitos, o constituinte poderia ter definido as competências verticais com caráter cumulativo, ou seja, estabelecendo uma regra geral que atribui preferência ao direito federal em face do

⁵¹ REZENDE, Renato Monteiro. **Normas gerais revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acessado em: 06 mai. 2018.

estadual. Assim, o ente central poderia legislar sobre uma matéria de forma a esgotá-la, cabendo ao Estado também legislar suplementando-a de forma a esgotá-la.

Competência concorrente cumulativa (ou clássica) quando há disponibilidade ilimitada do ente central de legislar sobre a matéria, até mesmo podendo esgotá-la, remanescendo aos Estados o poder de suplementação, em caso de ausência de norma federal, ou de complementação, para preencher lacunas acaso por ela deixadas.⁵²

No entanto, como o Brasil não adota esse critério, o STF vem atuando na solução de tais conflitos atribuindo em suas decisões, por meio de uma interpretação constitucional, o critério de prevalência do direito federal sobre o estadual, buscado a harmonia que se deseja do sistema. Como pode ser visto, no caso do julgamento da ADI 874 - BA.⁵³

2.3 Competências expressas; implícitas, residuais ou remanescentes

Neste ponto, analisaremos a classificação das competências federativas elencadas por Pires como explícitas ou implícitas. Para o autor, as competências implícitas são aquelas que decorrem da interpretação sistêmica da Constituição, uma vez que não estão definidas em

⁵² REZENDE, Renato Monteiro. **Normas gerais revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental**. Apud MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, n. 100, out/dez 1988, p. 131. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acessado em: 06 mai. 2018.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 874 – DF. Relator: MENDES, Gilmar Ferreira. Publicado no DJ de 28/02/2011. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=619718>>. Acesso em: 06 mai. 2018. No julgamento da referida ADI. Ajuizada em face de lei do estado da Bahia, que obrigava as empresas de transporte público a instalarem cintos de segurança em todos os seus veículos. Foi declarada inconstitucional pela STF, sobre o prisma de que o Estado não poderia legislar sobre tal temática, visto que, seria de competência privativa da União legislar sobre “trânsito e transporte” conforme leciona o art. 22, inciso XI da CRFB. Contudo, essa não parece ser a melhor solução para o caso, uma vez que, a lei poderia ser considerada ao menos em parte constitucional, pois os Estados estavam legislando sobre matéria de sua competência residual (art. 25, §1º da CRFB), ou seja, legislando sobre transporte interestadual, conforme alegado pelo referido Estado quando prestou informações solicitadas pelo STF. Assim, a competência residual dos Estados para legislar sobre seu próprio transporte não foi nem considerada, o ministro relator, Ministro Gilmar Mendes em sua decisão assim apregooou: “a lei estadual impugnada, ao dispor sobre a obrigatoriedade de instalação de cinto de segurança em veículos de transporte coletivo de passageiros, tratou, tratou de matéria relativa a trânsito e transporte, em ofensa ao disposto no art. 22, inciso XI da CRFB”. Portanto, confirmando sua linha de decisão o STF, somente determinou que a competência para tratar da referida matéria seria privativa da União, somente por se tratar de lei que tratava de trânsito e transporte, não assegurando o direito dos Estados de legislar sobre seus próprios serviços de transporte, ou seja, a qualificação da norma pelo STF, não foi efetivada de forma correta, não cumprindo de certo modo o dever de fundamentação para legitimar sua decisão.

nenhum local da carta da república, ou seja, decorrem da teoria dos poderes implícitos,⁵⁴ adotada pelo Brasil desde a carta de 1891. Enquanto, as explícitas são aquelas que decorrem do próprio texto constitucional.

Seguindo na mesma linha há também as competências denominadas enumeradas, que possuem a mesma definição atribuída às competências explícitas e as genéricas, que por sua vez, não estão previstas no texto constitucional de forma expressa, devendo para sua validação ser elencada a partir da negação (competências genéricas negativas) ou pela análise dos preceitos constitucionais empregados com conceito amplo e indeterminados (competência genérica positiva). Constata-se, portanto, que as competências genéricas se subdividem em dois grupos, que serão estudados nos parágrafos seguintes.

As competências genéricas positivas, como visto no item anterior, são aquelas em que o texto constitucional prevê determinada competência a um ente. Contudo, o texto não é claro em sua definição, como por exemplo, a competência dos municípios para legislar sobre matérias de interesse local. Verifica-se que da competência apresentada não se pode extrair de forma expressa a real competência do ente, devendo em sua ocorrência ser analisado o caso concreto e só a partir de então definir se a matéria é de interesse local e de competência do município, ou seja, para sua definição haverá a necessidade de um esforço por parte do intérprete da norma para qualificá-la.

De outro lado, as competências genéricas negativas, não estão previstas no texto constitucional, sendo definidas por exclusão. Assim, se a Constituição não determina quem é o ente competente para tratar da matéria esta será atribuída aos Estados-membros que possuem competência residual (CRFB, art. 25, §1º). Para Thiago Magalhães Pires:

A competência residual ou remanescente corresponde a uma fórmula genérica utilizada para abranger todas as competências que não tenham sido previstas, explícita ou implicitamente, pela Constituição. Nesse sentido, enquanto as competências enumeradas são resultado da interpretação de regras que conferem atribuições determinadas a algum (ns) dos entes federativos, a competência residual ou remanescente é definida por negação: todas as

⁵⁴ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 159: A chamada doutrina dos poderes implícitos foi desenvolvida pela Suprema corte dos EUA, nos primeiros anos da federação norte-americana. No célebre caso *Mc Culloch v. Maryland* decidiu-se que a enumeração expressa de poderes a União não excluía o exercício de outros, desde que adequados ao desempenho de alguma das tarefas impostas pela carta aos órgãos federais.

matérias que não tenham sido atribuídas a qualquer dos componentes da federação consideram-se incluídas na regra de competência residual.⁵⁵

Assim, Consta-se que, a classificação, de acordo com a temática abordada neste estudo, tanto pode ser genérica positiva, com base na capacidade de auto-organização dos entes federativos (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º); como também genérica negativa, o que por sua vez, atrairia a competência legislativa aos Estados conforme leciona o art. 25, § 1º da CRFB/88. Contudo, faz-se necessário a análise de critérios específicos para se confirmar tal hipótese, como se verá no tópico seguinte.

2.4 Parâmetros de interpretação das competências legislativas

Feitas estas considerações relativas à classificação das competências federativas, ainda nos resta saber como ocorrerá sua interpretação, visando coibir abusos e distorções na elaboração da norma ou em sua aplicação, isto é, prevenindo que os responsáveis pelo procedimento atuem como se tivessem uma carta em branco. Esse modo de interpretação incide sobre todas as competências legislativas, desde as competências enumeradas, genéricas positivas e negativas. Todavia, em razão da imensa complexidade e discussão doutrinária que envolve a matéria, nos ateremos à temática abordada neste estudo, perfazendo a análise somente desta última.

Partindo para o estudo dos métodos de interpretação que serão aplicados as competências genéricas negativas, devemos observar um caráter principal e um acessório das interpretações. O método interpretativo principal visa definir quem é o ente competente para tratar de determinada matéria, utilizando-se para isso da análise do histórico da atribuição de competências nas constituições anteriores. Cita-se como exemplo, o fato de anteriormente se atribuir ao ente federal uma competência e na nova carta não se atribui a nenhum, esta por consequência seria residual dos Estados.

⁵⁵ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 160. Apud LEAL, Victor Nunes. Restrições á autonomia municipal, problemas de direito público. Rio de Janeiro, Forense, 1960. p. 339.

Se essa premissa não for suficiente para validar a interpretação dada à competência de determinado ente, o intérprete poderá valer-se dos parâmetros acessórios de interpretação, buscando outros elementos para justificar sua aplicação. Tais elementos como elencados por Pires são: as ressalvas expressas de competências federais ou municipais, a existência da predominância do interesse estadual na matéria, as competências legislativas enumeradas dos Estados-membros, competências político-administrativas dos Estados-membros e, por fim, as competências político-administrativas comuns.

O primeiro elemento está relacionado à identificação no sistema constitucional de matérias que apresente ressalvas e atribuições a determinado ente, atraindo assim a competência para si. Como é o caso do transporte público, que estando expresso na Constituição como ente competente para legislar sobre tal matéria a União, quando se tratar transporte interestadual. Ou municipal, quando se tratar de transporte dentro do próprio Município. Depreende-se, portanto, com a aplicação desse elemento, que a competência para tratar de transporte intermunicipal será do Estado, visto que, os demais meios já foram atribuídos pela Constituição a determinados entes.

Outro elemento muito importante para se alcançar a validade da norma é o da predominância do interesse, determinando que a matéria que for de interesse de um Estado e não esteja prevista em nenhum dispositivo da Constituição a outro ente, será residual dele. Assim, o “Predominante interesse local atrai a competência legislativa para o Município (CRFB, art. 30, I) e o predominante interesse nacional atrai a competência para a União, se despontar o interesse estadual como o mais destacado no caso, a competência será dos Estados-membros”.⁵⁶

Por sua vez, quando falamos do elemento das competências legislativas enumeradas dos Estados, verificamos que estas decorreram de uma associação de matérias, ou seja, em caso de conflito de competências entre a União e Estados-membros, deve-se buscar no texto Constitucional algum dispositivo que de forma similar atribui a competência legislativa ao Estado para tratar da matéria, como ocorrer no art. 18, § 4º da Constituição Federal ao

⁵⁶ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 169.

disciplinar que depende de lei estadual a criação, incorporação ou desmembramento de Municípios. Validando-se, dessa forma, a competência estadual estabelecida pelo referido artigo, mesmo não estando expressa essa competência no rol do art. 25 da CRFB/88. Por fim, temos o elemento que classifica as competências político-administrativas comuns e privativas. Estas por sua vez, relacionadas à administração e organização do estado no cumprimento de suas funções, como no procedimento eleitoral, obras públicas e gerenciamento de seus servidores.

Observado esses critérios de interpretação das competências genéricas, e as classificações elencadas anteriormente, sob a ótica dos crimes de responsabilidade, verifica-se que tanto na Constituição atual como as anteriores, em nenhum momento, definiram a competência legislativa para tratar da matéria de forma expressa a um ente específico. Desse modo, a carta política atual apenas delimita que em âmbito federal deveria se observar a sua definição, regras de processo e julgamento por lei federal, o que não atrai a competência legislativa de todos os entes para tratar da matéria somente a União. Fato este, que ensejaria a competência genérica negativa dos Estados (CRFB, art. 25, § 1º).

Nesse sentido, sustenta esta afirmativa ainda a aplicação do critério da predominância do interesse, visto que a destituição do chefe do executivo estadual é de interesse da população afetada por seus atos, isto é, em âmbito estadual. Além disso, tais crimes possuem natureza jurídica político-administrativa, e não há no texto constitucional nenhuma ressalva atribuindo a competência para legislar sobre tal matéria a somente um ente. Para José Afonso da Silva:

Os crimes de responsabilidade do Governador têm sido definidos em lei federal, porque prevalece o entendimento de que a Constituição estadual não os pode estabelecer, porque se julga a matéria de competência da União. Esse entendimento decorre de verdadeiro equívoco quanto à natureza dos chamados crimes de responsabilidade, tendo-os como de natureza penal. Se assim fosse, a competência seria mesmo da União. Mas não têm tal natureza. Constituem simples infrações político-administrativas, cuja definição legal de modo algum se inclui na competência legislativa da União, salvo quanto aos do presidente da república. Em nenhum dispositivo da Constituição da República veda-se às Constituições estaduais regular tais infrações. Se formos a fundo do sistema constitucional, acabaremos concluindo exatamente o

contrário, isto é, no sentido do que a matéria é mesmo da competência do constituinte estadual.⁵⁷

Porém, em virtude de sua natureza jurídica e de suas características, tal matéria também se enquadra como sendo de competência de todos os entes federativos, tendo em vista sua autonomia (capacidade de auto-organização). Deste modo, se definirmos a competência como sendo genérica dos Estados, poderemos estar privando os Municípios de legislar sobre tal matéria, uma vez que a referida também se enquadra como capacidade de auto-organização do referido ente.

Assim, mesmo observando esses elementos, neste caso, eles não são suficientes para solucionar a controvérsia apresentada, visto que há um conflito entre regras de competência, surgindo a partir de então, a necessidade de se aplicar as teorias elaboradas por Pires para qualificação da norma, identificação do conflito e métodos de soluções adequados a eles, com o fim de se estabelecer critérios que sejam realmente capazes de identificar, a qual ente pertence à competência para tratar da matéria, tendo em vista a identificação do seu conteúdo mais essencial. E ao que se propõem os tópicos seguintes.

2.5 Qualificação da norma

O intérprete, ao buscar a definição e o enquadramento de uma norma, justificando sua aplicação dentre as competências legislativas estabelecidas pela Constituição Federal, isto é, definindo o conteúdo fático e de direito, que incide sobre ela, estará exercendo a tarefa denominada qualificação ou caracterização das normas, que nada mais é que “o esforço empreendido pelo intérprete a fim de enquadrar determinada lei ou ato normativo dentre as hipóteses de competência federativa”.⁵⁸

Esta qualificação não está condicionada apenas às hipóteses de identificação de competência legislativa, incidindo também sobre outras situações de diversos ramos do direito, como o Direito Administrativo, Civil e Penal. Neste, por exemplo, ocorre a qualificação ou

⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**, 25ªed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 629 630.

⁵⁸ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 113. Apud TAYLOR. Greg. *Characterisation in federations: six countries compared*. Heidelberg: Springer, 2006. p. 1.

caracterização da norma quando o intérprete, ao analisar uma conduta ilícita praticada por determinado indivíduo, o enquadra num dos tipos previstos no Código Penal, ou seja, estabelecendo o regime jurídico que será aplicado ao caso.

A utilização dessa teoria é de fundamental importância para o aplicador do direito, pois influencia de forma demasiada a solução de controvérsias na prática jurídica, envolvendo diversas matérias, como também na definição de competências federativas através de uma interpretação muito mais abrangente da lei ou do ato normativo, indo além da mera interpretação jurídica. Para Pires:

A qualificação é necessariamente uma empreitada interpretativa: para ficar com o objeto deste estudo ela envolve a definição do escopo da própria lei e sua adequação a uma regra de competência – cuja determinação, por sua vez, depende da interpretação de uma disposição constitucional.⁵⁹

Nesta empreitada interpretativa, o intérprete pode valer-se de dois planos teóricos, conforme defendido por Pires, a saber: o plano teórico da qualificação em sentido estrito, que está relacionada à interpretação da lei, buscando-se a identificação de seu escopo e seus próprios fins, ou seja, identificando a matéria de que trata a norma impugnada; bem como do plano teórico em sentido amplo, que se refere à definição da competência legislativa para tratar da matéria de acordo com a caracterização da norma no plano estrito, como será delineado em tópico específico ao tratar dos conflitos de segundo grau.

O intérprete, ao qualificar uma norma em sentido estrito, terá um arduo trabalho, devendo levar em consideração em tal processo alguns aspectos da norma que subsidiaram sua interpretação e definição de sua verdadeira natureza. Podendo valer-se de critérios interpretativos aplicados a qualquer tipo de interpretação jurídica, como a análise e compreensão da lei impugnada e dos efeitos produzidos pela sua aplicação no mundo real e jurídico, não se restringindo somente a estas hipóteses como se verá adiante.

A norma, por sua vez, poderá incidir sobre diversas temáticas e casos, gerando conflitos na atribuição de competência, isto é, devido à complexidade da repartição de competências, uma lei pode incidir sobre diversas matérias, atribuindo competência para tratá-la, a entes

⁵⁹ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 115.

diferentes. Assim, a partir dessa qualificação o intérprete deve buscar o objetivo mais essencial da norma, excluindo seus aspectos pontuais, definindo a competência legislativa de forma correta, e observando para tanto seus efeitos e propósitos, como delineado no primeiro capítulo deste estudo, quando analisamos a natureza jurídica da Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade.

Contudo, essas premissas muitas vezes não são observadas por nossa jurisprudência. Neste sentido, Pires afirma que no Brasil, “a teoria e a prática parecem dissociadas na jurisprudência brasileira. O exame das leis impugnadas não tem início com a demonstração argumentativa da sua qualificação”.⁶⁰ Como será visto, na abordagem da jurisprudência do referido tribunal, de que trata da temática abordada nesta monografia em capítulo próprio adiante.

Partindo-se desses pressupostos, constata-se que a qualificação em muitos casos não encontra grandes dificuldades em sua execução, ou seja, apesar de existentes elas poderão ser facilmente solucionadas através dos critérios tradicionais do direito como o da especialidade, temporalidade, entre outros. No entanto, quando a matéria envolve a definição de competências híbridas, em que se insere os crimes de responsabilidade incidindo sobre dois ou mais entes competentes ao mesmo tempo, como elencado anteriormente, verificam-se grandes problemas para sua solução, como se notará no próximo subitem.

Verifica-se, portanto, que as teorias apresentadas até então para qualificação da norma não se mostram suficientes para acabar com o conflito de competências, devido a seu grau elevado de subjetividade ou a possibilidade de enquadramento de uma mesma norma a diferentes competências legislativas. Dificuldade está verificada no tópico anterior. Diante disso, cabe analisar uma nova forma para solução de tal conflito denominada qualificação múltipla.⁶¹

⁶⁰ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 117.

⁶¹ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 126.

2.5.1 Qualificação múltipla

A qualificação múltipla, por sua vez, tem como escopo principal a busca pela coexistência válida de normas editadas por entes distintos. Estas podem tratar de uma mesma matéria em conflito federativo, de competências de matérias distintas, ou ainda relacionadas a competências privativas ou exclusivas de determinado ente. Nesta qualificação, conforme defendido por Pires, poderá haver uma classificação das competências em categorias, para assim identificar se há conflito de competências e os meios de solucioná-los, sempre em busca da coexistência das normas.

A partir desta classificação teremos as competências de categoria alternativa, cumulativa e híbridas, a saber: a categoria alternativa é aquela relacionada à definição de uma competência com a exclusão de outra, pois não tratam de uma mesma matéria, sendo opostas entre si, cabendo ao intérprete utilizar uma ou a outra conforme a matéria apresentada. Pode-se citar como exemplo: as normas referentes a recursos minerais e vegetais, isto é, uma lei que trata da matéria relacionada aos recursos minerais não invade a competência de quem detém a competência para legislar sobre recursos vegetais.

A categoria denominada cumulativa se apresenta quando uma competência decorre de outra, havendo de certa forma hierarquização entre elas. Desse modo, quando a União legisla sobre as diretrizes de base da educação estará determinando regramentos superiores a serem seguidos pelos demais entes. Por conseguinte, o Estado ao legislar sobre a educação, cultura e desporto o fará observando as diretrizes traçadas pela norma superior, cabendo aos afetados por ela seguirem os dois regramentos concomitantemente.

Por último, as competências caracterizadas como híbridas, que são aquelas que atribuem competência para tratar de uma mesma matéria a entes distintos, ou seja, neste ponto independe da classificação dada à competência mesmo que privativa ou residual, se for possível verificar a atribuição da competência para tratar da matéria a dois entes distintos estará caracterizada tal categoria. Surge-se neste ponto o conflito entre as competências de cada ente. Assim, como estabelecer quem é o ente competente para tratar da matéria? Os dois poderão legislar sobre o mesmo tema? Deverão atuar de forma colaborativa?

As respostas a estes questionamentos não são fáceis. No entanto, buscando a solução para tal dicotomia o intérprete pode valer-se dessa qualificação, ao classificar as competências dentre as categorias expostas anteriormente e definindo a norma jurídica que poderá incidir sobre elas, estabelecendo as normas que serão validas e de observância obrigatória. Todavia, mesmo com o emprego dessa qualificação podem surgir problemas para o intérprete da norma, principalmente quando há conflitos entre os regimes jurídicos dos entes envolvidos, como ocorre na temática abordada.

Em busca da solução para tais conflitos o intérprete pode buscar a aplicação de alguns critérios, observando-se a categoria a que pertence à competência federativa. De modo que, quando o conflito se referir à categoria cumulativa hierarquizada, que envolva conflitos de competências de primeiro grau, como se verá adiante, a solução perpassara pelo critério da especialidade. Além disso, determinará que a norma que deve prevalecer e aquela que melhor define e qualifica a matéria normatizada, ou seja, editada uma lei que discipline uma matéria de forma genérica, e outra que a discipline de forma pormenorizada, prevalecerá esta última.

Contudo, a solução de tais conflitos se agrava com ocorrência de competências de categoria híbrida ou equivalentes, caracterizados como conflitos de segundo grau,⁶² isto é, quando uma lei editada por determinado ente se enquadra em duas ou mais regras de competência mesmo que proibidas a eles. Neste ponto, se insere a dificuldade em se estabelecer a competência legislativa para tratar dos crimes de responsabilidade, visto que tanto podem ser de competência estadual de forma residual como também de todos os entes federativos, em razão de suas capacidades de auto-organização.

Assim, o intérprete da norma deverá sempre observar o propósito mais essencial da norma e do ente a que lhe é atribuída, buscando sempre a sua constitucionalidade, privilegiando a coexistência das normas no sistema jurídico e evitando a intervenção excessiva do poder judiciário nas matérias relacionadas às competências federativas, primando sempre pela vontade do legislador. Esta leitura pode ser extraída da Constituição de 1988, pois inovou o

⁶² PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 128.

ordenamento jurídico estabelecendo um federalismo colaborativo e não mais apegado à forma dual, como estabelecido em cartas anteriores.

O federalismo dual e o cooperativo. O primeiro se caracteriza por atribuir esferas estanques de competência para cada ente federativo. É um modelo baseado em competências privativas: como os âmbitos de competência não se cruzam, o que cabe ao ente A não cabe ao ente B e vice-versa. Já no segundo caso, há algum grau de interpretação entre as competências de duas ou mais esferas federativas que, por isso, compartilham algumas matérias. Essa classificação, no entanto, parece ter mais interesse didático que importância prática. Isso porque com a intensificação da regulação estatal e a crescente complexidade da vida social demonstram a completa inviabilidade prática de separarem-se rigidamente, em compartimentos isolados, as competências dos entes federativos.⁶³

Com isso, os entes federativos devem atuar em colaboração, a fim de se alcançar a maior efetividade da norma, exceto quando forem competências privativas ou exclusivas, em que cada ente deve acatar os regramentos estabelecidos pelo texto constitucional. Logo, a atribuição da competência para tratar da matéria será mais coerente se atribuída a todos os entes, em razão de sua autonomia, privilegiando dessa forma, todos eles e não somente a União ou os Estados.

Essa qualificação, no entanto, encontra grandes barreiras no direito brasileiro, visto que há um apego às competências privativas e exclusivas do federalismo dual, que não mais prevalece na nossa realidade, como ocorre quando o STF determina que a competência para legislar sobre os crimes de responsabilidade é da União, como se verá no próximo capítulo deste estudo. Aplica-se, a partir de então, a ideia de um federalismo cooperativo entre os entes.

Até este ponto, analisamos como ocorrer a qualificação da norma em relação às competências federativas e suas classificações. Mas, como visto, a problemática vai muito além, abrangendo também a identificação e solução de conflitos que ocorrem dentre as próprias competências federativas, como no caso dos crimes de responsabilidade. Essa discussão será delineada no tópico seguinte, ao estabelecermos métodos de identificação de conflitos, regras e critérios que poderão ser utilizadas para solucioná-los.

⁶³ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 58.

2.6 Divergências e identificação das competências legislativas

A doutrina e a jurisprudência estão acostumadas a lidar com o conflito entre vários regramentos constitucionais, principalmente quando envolvem direitos e garantias fundamentais, empregando técnicas e soluções diversificadas para se alcançar a melhor solução para o conflito apresentado. Contudo, quando a matéria envolve as competências federativas, apesar de seu grande debate jurisprudencial e doutrinário, a matéria não recebe a mesma atenção, havendo somente uma tentativa mínima de se encontrar alguma técnica que os auxilie na solução de determinada demanda.

Mesmo assim, em sua maioria, as competências acabam sendo aplicadas como se fossem óbvias, apenas havendo seu enquadrando em uma das competências existentes. A fim de acabar com esse silêncio e estabelecer um critério mínimo para identificação e emprego de melhor técnica para solução de conflitos de competências, Pires elencou técnicas para a identificação de tais conflitos. Dentre elas temos os conflitos negativo e positivo, os conflitos de primeiro e de segundo grau, e os conflitos passivos e ativos.

Iniciando o estudo dessas técnicas, temos os conflitos negativos e positivos. O primeiro deles como bem delineado no tópico sobre as classificações das competências, ocorrerá pela negação, ou seja, se no texto constitucional não houver nenhuma previsão de que aquela competência seja de determinado ente, ela caberá ao Estado, sendo a competência neste caso residual ou remanescente (CRFB, art.25, §1º).

Os conflitos positivos, por sua vez, estão relacionados ao fato da carta da república estabelecer regras de competências, baseadas no federalismo cooperativo, ou seja, atribuindo competências sem as considerar de forma rígidas ou estanques, havendo diversos pontos de conexão entre elas que as atribuem a dois entes distintos. Surgindo assim, o conflito federativo, que é constitucionalmente interpretado, através do regramento material das competências legislativas, dando-se a elas a maior amplitude possível. Determina-se assim, que os dois entes serão competentes para legislar sobre determinada matéria, apenas observando-se de certo modo alguns critérios, como é o caso da competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local.

Dando continuidade ao estudo destas técnicas, temos ainda os conflitos positivos de primeiro e segundo grau. Para Pires, os conflitos de primeiro grau seriam “aqueles que envolvem inconsistências do tipo total-parcial. À luz da teoria das qualificações trata-se de um caso de múltipla qualificação em que uma das categorias relevantes é uma subclassificação da outra (categorias cumulativas hierarquizadas)”.⁶⁴ Assim, se várias regras que disciplinem uma mesma situação forem contrapostas, mas, mantenham alguma espécie de dependência entre si com relação a um critério cumulativo, poderão ser solucionados observando-se os critérios tradicionais do Direito. Como no caso, da competência para tratar de matéria processual, que é privativa da União, e em procedimento processual que é concorrente entre os Estados e a União, o conflito entre as duas será solucionado pelo critério da especialidade.

Os conflitos de segundo grau, por sua vez, se verificam quando entre as normas não há nenhuma relação de hierarquia, ou de especialidade com a outra em razão de sua matéria, devendo o conflito neste caso ser resolvido através da análise do caso concreto, como no caso da ocorrência do conflito entre a competência para legislar sobre segurança pública e interesse local dos Municípios (CRFB, art. 30, I). Desse modo, os conflitos de segundo grau são aqueles que, não podem ser solucionados pelos critérios tradicionais do direito como o da hierarquia, especialidade e temporalidade, exigindo mais do aplicador do direito na sua constatação e solução, valendo-se de critérios específicos ou até mesmo da técnica da ponderação como se verá adiante.

Por fim, temos os conflitos ativos e passivos. Este surgirá quando não houver regulação da matéria por nenhum dos entes competentes, o que não seria necessariamente um problema, visto que não há uma obrigação legislativa dentre as competências federativas, apenas um caráter autorizativo. Entretanto, se houvesse uma exigência pela Constituição do dever de legislar, estaríamos diante de um problema, acarretando-se assim uma omissão inconstitucional. Mas, diante desses dois conflitos a problemática maior surge quando falamos em competência ativa, isto é, quando uma norma é editada por dois entes. Porém, observada através de competências em matérias diversas, como solucioná-las? A resposta a este questionamento será buscada mais adiante, com o estudo das soluções dos conflitos de competência.

⁶⁴ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 224.

Dentre as técnicas analisadas, verifica-se que o conflito de competência que envolve a definição das tratativas dos crimes de responsabilidade se situa no conflito negativo, que atribui à competência legislativa ao Estado como residual ou remanescente (CRFB, art. 25, §1º), isto é, nos “conflitos negativos se nenhuma das regras de competência, enumeradas ou genéricas positivas, postular incidência no caso concreto, deve-se aplicar, em geral, a regra de competência genérica negativa”.⁶⁵ Atribuindo-se assim, a competência legislativa ao Estado.

Todavia, essa identificação sozinha não se mostra suficiente para pôr fim ao conflito relacionado aos crimes de responsabilidade, visto que eles também se inserem na capacidade de auto-organização dos entes federativos. De modo que, poderemos fazer uma conjugação de algumas das técnicas acima estudadas visando a melhor identificação do conflito e a busca pela sua solução da maneira correta, como se verá no tópico seguinte. Portanto, com essa conjugação teremos a técnica denominada conflito positivo de segundo grau ativo,⁶⁶ esta técnica pode ser identificada, quando uma matéria é disciplinada por dois entes distintos, cada um possuindo competência legislativa para tanto, e não possuem nenhuma relação de especialidade entre si, não podendo ser solucionados por nenhum dos critérios tradicionais do direito, obrigando os seus afetados ao cumprimento dos dois regramentos contraditórios.

Detectadas as técnicas passíveis de identificação do conflito de competência resta saber que critério utilizar para solucioná-lo. Como visto na dicotomia apresentada, não poderemos nos valer de critérios tradicionais para sua solução, visto que a temática abordada nesta monografia está relacionada a um conflito federativo positivo de segundo grau ativo, ou seja, o conflito em estudo envolve duas regras de competências distintas, a que define a competência residual dos Estados e as que definem a autonomia dos entes federativos, e incidem sobre o mesmo caso, a atribuição de competência legislativa para tratar dos crimes de responsabilidade. Surgindo para o intérprete o dever de aplicar critérios específicos, esses critérios se subdividiram em dois grandes grupos as preferências federativas e as preferências de mérito.

A preferência federativa é o critério que se baseia nos entes que editaram a norma em conflito. Subdividindo-se em duas espécies a supremacia do direito federal, em que sempre será

⁶⁵ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 231.

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 231.

considerada válida a norma editada pela União em detrimento da estadual. Esse critério é aplicado em diversos países, mas não é operável no Brasil, tendo em vista a vedação Constitucional de estabelecimento de preferências entre os entes federativos (CRFB, art. 19, III).

Do outro lado temos o princípio da subsidiariedade que atribui sempre a competência aos entes menores. Este critério prega pela descentralização, ou seja, a vontade dos entes mais próximos dos cidadãos deve sempre prevalecer. Assim, a vontade do ente municipal prevalece sobre o estadual e o deste sobre o nacional para que atuem em busca da justiça social aplicando as legislações de acordo com a realidade de cada região.

As preferências de mérito, por sua vez, são aquelas que estão relacionadas com o conteúdo e substância das normas. Buscando-se acabar com conflito de competências através da análise do seu conteúdo, partindo da aplicação de princípios como o *indubio pro reu*. Este princípio leciona que surgindo o conflito, deve prevalecer a norma que for mais benéfica ao réu. Contudo, esses critérios são bastante criticados pela sua inaplicabilidade quando da análise das competências legislativas e da avaliação da validade da lei. Apesar de sua utilidade em determinados casos tais critérios, a luz da Constituição de 1988, não são mais adequados a solução de controvérsias, motivo pelo qual presamos pela utilização da técnica da ponderação.

Resta saber, será possível aplicar essa técnica ao conflito de competências federativas? Para responder a tal questionamento devemos analisar a estrutura normativa das competências federativas, a fim de identificá-las dentre regras ou princípios e só a partir de então tentar buscar a solução de tais conflitos pela técnica mencionada.

2.7 Estrutura normativa das competências federativas

A estruturação das normas é bastante discutida, tanto no Brasil como no exterior e, em virtude dessa ampla discussão, para que não fuçamos do tema proposto, não é necessário descrever todas as suas acepções, cabendo apenas traçar um pequeno paralelo entre regras e princípios, buscando-se a distinção geral entre um e outro e sobre a estrutura própria dos princípios.

Antes de iniciar esse paralelo, é preciso deixar claro que regras e princípios são espécies do gênero norma. Esta, por sua vez, não se confunde com o dispositivo expresso textualmente. Ela decorre da interpretação que se desenvolve em torno dos dispositivos constitucionais, a fim de se estabelecer uma premissa a ser seguida, valendo-se de uma análise que envolve o estabelecimento de uma norma provisória que será passível de teste, onde poderá haver sua aprovação, rejeição, alargamento ou ressalvas. Para Alexy:

Regras e princípios serão reunidos sob o conceito de norma. Tanto regras quanto princípios são normas, porque ambos dizem o que deve ser. Ambos podem ser formulados por meio das expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição. Princípios são, tanto quanto as regras, razões para juízos concretos de dever-se, ainda que de espécie muito diferente.⁶⁷

Indo além na análise, passaremos ao estudo das espécies de estruturas normativas denominadas regras e princípios. Tem-se que regras são normas que estabelecem condutas de observância obrigatória pelos indivíduos, como por exemplo, a proibição de se ausentar do serviço durante o expediente, sem a prévia autorização da chefia imediata (Lei 8.112/1990, art. 117, I),⁶⁸ empregada contra os servidores públicos. Os princípios, por sua vez, são normas que determinam um fim a ser seguido por determinado ente ou pessoa, sem especificar nenhuma conduta ou obrigação, por exemplo, o repúdio ao racismo e ao terrorismo (CRFB, art. 4º, VIII).

O ponto decisivo na distinção entre regras e princípios é que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. Já as regras são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas. Se uma regra vale, então, deve se fazer exatamente aquilo que ela exige; nem mais, nem menos. Regras contêm, portanto, determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Isso significa que a distinção entre regras e princípios é uma distinção qualitativa, e não uma distinção de grau. Toda norma é ou uma regra ou um princípio.⁶⁹

⁶⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 5º ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 87.

⁶⁸ BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de dez. de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

⁶⁹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 5º ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 90.

Falando ainda sobre princípios, Barcellos defende que eles também poderão se subdividir em dois grandes grupos, uns que descrevem efeitos indeterminados e outros que descrevem efeitos determinados. Os indeterminados estariam associados a uma compreensão integral do princípio em análise, cabendo ao intérprete à verificação de questões valorativas como conceitos filosóficos, morais entre outros. Os de efeitos determinados, por sua vez, também buscaram a verificação das questões valorativas mencionadas anteriormente, mas, como seus fins são determinados os aproximam mais das regras.

Essa definição, contudo, apenas pelos efeitos produzidos por um e outro não será fácil. “A dificuldade, porém, é que a identificação das condutas necessárias e exigíveis para a realização dos efeitos desses princípios não depende apenas da complexidade do próprio efeito e/ou da variedade de circunstâncias fáticas sobre as quais ele incide como nas regras”.⁷⁰

Neste contexto, é necessário verificar ainda como as normas de competências federativas serão classificadas dentre uma ou outra. Primeiramente, é preciso determinar que as normas de competências federativas não se confundem com o texto de dispositivos normativos, isto porque o dispositivo pode sofrer influências no ciclo hermenêutico e fundamentar várias regras ou princípios separadamente ou em conjunto. O inverso também pode acontecer às regras e princípios também podem ser fundamentados por vários dispositivos.

Diante disso, “pode-se afirmar desde já que as normas de competência não se confundem com os dispositivos que as fundamentam”.⁷¹ Ou seja, um mesmo dispositivo constitucional pode determinar uma permissão a um órgão e uma proibição a outro órgão, por exemplo, quando falamos de competências privativas. O que cabe a um órgão não caberá a outro.

Nessa mesma esteira, constata-se que a mera disposição de uma competência no texto constitucional não acarreta em nada, a não ser em uma competência provisória que será exercida pelo ente competente ou não, se igualando ao conceito dos princípios de apenas determina um

⁷⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2005. p.174.

⁷¹ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 143.

fim a ser seguido. Desse modo, só teremos uma norma definitiva após a conclusão de seu ciclo hermenêutico e contrabalanceamento de suas várias vertentes de elaboração.

Perante estas definições, verifica-se, que as competências federativas podem ser qualificadas também como regras. Pois, mesmo que não estabeleçam condutas a serem seguidas por determinadas pessoas diretamente, atribuem poder normativo para que o ente o faça, através da elaboração normativa que discipline a matéria. Para Pires:

As normas de competência se encaixam nessa definição acima porque: (I) permitem que determinados agentes realizem alguns atos (normas permissivas); ou (II) impõem a certos agentes o dever de realizar determinados atos (normas imperativas); e/ou (III) eventualmente proíbem que outros agentes produzam os mesmos atos (normas proibitivas)⁷²

A caracterização das normas de competência federativa como sendo regras acarreta a máxima de que uma regra não pode ser afastada em decorrência da aplicação de um princípio, isto é, “diante de um conflito aparentemente insuperável entre uma regra (aqui se incluindo o núcleo dos princípios aos quais se possa atribuir natureza de regra) e a área não nuclear de um princípio, a regra deverá ter preferência”.⁷³ Assim, não poderá ser afastada a aplicação da competência da União, para legislar sobre direito penal, apenas em decorrência do princípio federativo, o que ensejaria o enfraquecimento da segurança jurídica no país.

Desse modo, ao atribuir que determinadas matérias serão disciplinadas por determinado ente, a Constituição torna o exercício do poder estatal mais previsível e fomenta a segurança jurídica. Assim, mesmo diante da amplitude atribuída as regras, essas são mais determinadas que os princípios que somente atribui condutas a serem seguidas.

Contudo, essa definição não afasta a ocorrência de conflitos entre competências, pelo contrário, traz com ela um problema, ou seja, como solucioná-los, principalmente, quando envolvem conflito positivo de segundo grau ativo,⁷⁴ e não podem ser solucionados pelos critérios tradicionais do direito. Pires elenca como uma possibilidade de solução de tal conflito

⁷² PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 143/144.

⁷³ BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2005. p.181.

⁷⁴ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 231.

a aplicação da técnica da ponderação. Porém, por ser uma técnica aplicada fundamentalmente aos direitos fundamentais, antes de apenas determinar a sua aplicação ou não, é necessário traçar um paralelo entre as competências federativas e os preceitos dos direitos fundamentais, apontando suas características e limitações, com o fim de se afirmar sua aplicabilidade também sobre os conflitos de competências.

Iniciando-se esse paralelo devemos analisar primeiramente, as restrições que são aplicadas aos direitos fundamentais, quando da utilização dessa técnica. Sobre esse tema tem prevalecido na doutrina, como Alexy, o estudo de duas teorias distintas: a interna e externa. A teoria interna é aquela, em que o próprio direito atrai os limites para si mesmo, intrinsecamente, ou seja, esta teoria "traz para o interior do direito fundamental as limitações impostas pelas demais exigências incidentes no caso".⁷⁵

Assim, em caso de conflito no exercício de um direito sob essa perspectiva, não se poderá utilizar a técnica ponderação, visto que ela será aplicada com caráter exclusivamente de regras, determinando sua incidência no caso, como de observância obrigatória, ou seja, surgindo um conflito em que se viola o direito a intimidade de determinado indivíduo, se terá como limite, para poder justificar a sua limitação à liberdade de expressão. Contudo, se afirmará que o direito a intimidade não é passível de restrição.

De modo diverso, a teoria externa é aquela que "atribui a maior amplitude possível ao âmbito de proteção de um direito fundamental",⁷⁶ ou seja, esta teoria abarca para solução de um conflito o direito e suas limitações, de forma extrínseca, mas, essas limitações não poderão afetar o conteúdo do direito posto. Assim sendo, por esta teoria, em caso de conflitos entre regras positivadas, atribuindo-se soluções diversas, não se deveria dar a elas uma interpretação isolada com sentido de definitividade, mas sim, como um direito *prima facie*, isto é, deve se buscar a interação e a ponderação entre o direito e os elementos fáticos e jurídicos apresentados no caso. Tendo-se por base o exemplo anterior, sobre essa teoria poderá haver uma ponderação

⁷⁵ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 150 apud PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p.162.

⁷⁶ *Ibidem.*, p. 150.

entre os direitos conflitantes, e o direito a intimidade poderá ser relativizado de acordo com contexto fático apresentado.

Pelo exposto, verifica-se que a teoria externa é a que melhor se adequa à tratativa dos conflitos de competências, uma vez que, apesar de serem definidos como regras, como visto anteriormente, a um grau elevado de indeterminação e de complexidade dos dispositivos que as definem, cita-se como exemplo, a competência para legislar sobre interesse local. Nesse sentido, para Barcellos:

É verdade que, por vezes, elementos contidos na própria estrutura da regra conferem ao intérprete certa liberdade na definição de seu sentido. O exemplo mais evidente dessa situação é o das regras que empregam conceitos jurídicos indeterminados ou cláusulas de indeterminação de outra natureza — como "mulher honesta", "relevante interesse social", dentre outros. Nessas hipóteses, o aparente conflito da regra com outras disposições poderá ser superado dependendo do sentido que se atribua ao conceito nela contido.⁷⁷

Contudo, esse não é o entendimento tradicionalmente empregado, muitas vezes surgem conflitos, em que se constata a sua mera delimitação como um direito definitivo, como ocorre na teoria interna, que não se mostra suficiente para solucioná-los.

Logo, a utilização da técnica da ponderação se mostra um meio adequado à solução de tais conflitos, visto que, apesar da caracterização das competências como regras e da grande discussão que envolve a possibilidade da aplicação ou não de tal técnica sobre regras, como visto anteriormente, pode-se verificar o elevado grau de indeterminação das regras de competência e a necessidade de interpretá-la da forma mais ampla possível, o que poderia justificar sua aplicação, mas, cite-se como fundamento também, para sua utilização, a necessidade de se expor o conflito a sociedade, buscando meios que torne a decisão legítima, em vez de determinar apenas a aplicação da regra como caráter de definitividade, sem análise de seu contexto fático e jurídico. Assim, para Pires:

Para resolver esses conflitos, será necessário, portanto, ponderar as razões que justifiquem a incidência das próprias regras ao caso concreto e lhes confirmam

⁷⁷ BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2005. p. 203.

prioridade sobre a (s) outra (s) que igualmente postule (m) aplicação à situação examinada.⁷⁸

De tal modo, aplicação desta técnica sobre essa perspectiva visa restringir a subjetividade do intérprete, atribuindo para ele neste caso o dever de sempre expor as restrições adotadas, ao invés de somente determina a definição de um direito como ocorre na teoria interna, trazendo um processo mais transparente para a sociedade envolvida, favorecendo maior controle.

O intérprete neste caso deve se atentar para o seu dever de fundamentação para que, argumentativamente, justifique a aplicação de tais restrições ao caso concreto sobre o enfoque de vários dispositivos, e não faça apenas a aplicação de um dispositivo constitucional de forma isolada a sua escolha. Desse modo, a decisão não se caracterizara apenas como um achismo ou uma aplicação das opiniões que se sobressaem da matéria. Devendo o aplicador do direito primar pela leitura mais ampla do dispositivo.

Pode se citar ainda, como fundamento para aplicação de tal técnica, as competências federativas, a possibilidade de incidência de uma mesma matéria a regras de competências diversas, como surgiu na aplicação dos direitos fundamentais. Devendo o aplicador do direito buscar meios para validar as duas normas editadas. Diante desses parâmetros, e da premissa de que as competências federativas têm que ser interpretadas da forma mais ampla possível, surge como parâmetro geral, o de que:

Uma lei não deve ser declarada inconstitucional por usurpação de competência federativa se sua edição estiver autorizada pela leitura mais ampla possível de qualquer dispositivo de competência, desde que nenhuma outra regra de competência postule incidência ao mesmo caso concreto.⁷⁹

Entretanto, apesar das vantagens até então apresentadas, quanto à utilização desta técnica, surgem-se várias críticas a ela principalmente em razão do seu grau elevado de subjetividade, mesmo exposta a crítica social, ou seja, “embora venha se tornando cada vez

⁷⁸ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 245.

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 155.

mais popular, sofre hoje com a inconsistência metodológica, com a excessiva subjetividade e com a banalização do discurso constitucional, dentre outras críticas”.⁸⁰

2.8 Considerações à aplicação da técnica da ponderação

Vários doutrinadores pelo mundo já tentaram estabelecer novas técnicas que substituíssem a ponderação em caso de conflito de direito, o que não é interessante citar nesta monografia para nos atermos ao tema proposto. Contudo, é interessante mencionar que maior parte delas se incorporou a referida técnica, com o fim de reduzir seu subjetivismo, mas não foi suficiente para por fim a ele. Diante disso, Barcellos estabeleceu que a ponderação fosse um processo baseado em três etapas sucessivas, a saber: identificação dos enunciados, identificação dos fatos relevantes da norma e a decisão normativa em tensão, com o fim de minimizar esta subjetividade.

A primeira etapa conforme a autora está relacionada à necessidade de identificação e agrupamento de todas as disposições normativas que tratem da matéria, para que o intérprete possa ter uma visão ampla do tema tratado e possa exercer a melhor interpretação ponderativa a temática em discussão. Adaptando-se esta premissa as competências, é necessário identificar todas as disposições de competência relacionadas à matéria para que o intérprete possa ponderá-la, como por exemplo, a competência para legislar sobre transporte (CRFB, art. 22, XI) e a competência residual dos estados (CRFB, art. 25, §1º).

A segunda etapa, por sua vez, busca a identificação de fatos relevantes envolvendo as normas editadas sobre seus mais diversos aspectos, relativos à matéria em discussão. Aplicando-se esta fase a um caso de conflito de competências, tem-se que o intérprete deve-se atentar para todas as repercussões da norma, bem como do seu contexto fático atribuído ao caso concreto e, só a partir de então, tentar vincular os fatos e as matérias relevantes aos requisitos da primeira fase. Pode-se citar como exemplo nesta fase como um ato normativo editado pela União pode interferir nas matérias editadas pelos demais entes.

⁸⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2005. p. 87.

Por fim, na terceira e última fase ocorre à decisão: “é nesta etapa que se estará examinando conjuntamente os diferentes grupos de enunciados, a repercussão dos fatos sobre eles e as diferentes normas que podem ser construídas, tudo a fim de apurar os pesos que devem ser atribuídos aos diversos elementos em disputa”.⁸¹ Nesta fase, deverá ocorrer a ponderação, contudo, por ser uma técnica meramente instrumental ela deverá seguir três diretrizes basilares para encontrar a melhor solução para o caso.

A primeira delas é a universalidade, em que a decisão formulada no caso concreto possa ser utilizada em casos semelhantes no futuro; a concordância prática, que prima pela maior efetivação das regras envolvidas, buscando-se limitá-las o mínimo possível na solução do caso concreto e ultimar a proteção do núcleo essencial, está diretriz leciona que na aplicação da ponderação aos conflitos das regras de competência, deve-se tomar cuidado com seu total esvaziamento. Todavia, a aplicação dessas diretrizes sozinhas ainda não se mostra suficiente para pôr fim ao seu subjetivismo.

As etapas de exame já descritas são úteis para conduzir o raciocínio e ordenar a argumentação, mas a verdade é que elas não fornecem parâmetros para fundamentar uma escolha diante dos elementos em colisão. A construção de parâmetros que auxiliem o intérprete nesse ponto é absolutamente necessária.⁸²

Assim, verifica-se a necessidade de se criar parâmetros específicos para ajudar na solução de tais controvérsias. Esses parâmetros, segundo Barcellos, seriam as preferências de regras sobre princípios e a prioridade das normas, que realizem direitos fundamentais das que não realizem tais direitos. Entretanto, quando se fala em conflito de competências federativas não há como aproveitar tais parâmetros, tendo em vista a sua especificidade de aplicação aos direitos fundamentais.

A fim de se estabelecer parâmetros úteis a serem utilizados nos conflitos de competências. Tendo em vista a inaplicabilidade da preferência de regras sobre princípios nestes conflitos, por serem dispositivos dotados de alto grau de indeterminação como visto anteriormente. Pires desenvolveu parâmetros específicos para favorecer a aplicação da técnica

⁸¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2005. p. 123.

⁸² *Ibidem.*, p. 124.

da ponderação, em tais conflitos, são eles os parâmetros formais, que se subdividem em prioridade das competências enumeradas sobre as genéricas, prioridade das competências privativas às concorrentes, e como parâmetro material a predominância do interesse.

Quando falamos em conflitos de competências enumeradas sobre as genéricas, o autor afirma que em razão da indeterminação das competências genéricas e de suas limitações serem menores, em caso de conflitos entre essas, as regras de competência enumeradas deve sempre prevalecer. Agora quando falamos da prioridade das competências privativas sobre as concorrentes, tem-se que, ocorrendo o conflito entre elas, deve-se dar prioridade às competências privativas, uma vez que, sua limitação produziria um efeito muito mais violento no mundo jurídico, pois foi atribuída a somente um ente, do que a preferência as concorrentes que visa uma atuação em colaboração entre os envolvidos.

Não sendo estes dois parâmetros suficientes para solucionar a demanda apresenta, o autor elenca como meio de solução a aplicação do parâmetro material que envolve a definição da predominância do interesse. Este, por sua vez, é originado do federalismo, que tem como premissa ao mesmo tempo o emprego da unidade entre os entes, e a priorização das vontades regionais de cada ente.

Este parâmetro está relacionado ao fato de que as pessoas afetadas por determinadas demandas têm mais legitimidade para decidir sobre elas do que um juiz. Esse parâmetro é muito utilizado na repartição de competências, mas sua utilização na ponderação tem que ser vista com ressalvas, pois ele não pode se sobrepor as regras de competência, por ser um conceito meramente doutrinário. Sua utilização no processo interpretativo não deve ser suprimida, sendo uma importante ferramenta para solucioná-los.

Como norte da repartição de competências, o critério da predominância do interesse assume especial relevância nos casos de conflitos federativos. A fundamentação do parâmetro decorre da própria cláusula do interesse local (CRFB, art.30, I), compreendida como uma forma elíptica de se dizer predominância do interesse local: havendo predominância do interesse nacional ou regional, a lei municipal em conflito deve ceder à lei federal ou

estadual, conforme o caso a mesma lógica se aplica aos choques entre competências federais e estaduais.⁸³

Contundo, se ainda restar dúvidas sobre qual ente possui interesse na matéria deve-se privilegiar o ente de maior amplitude, como exemplificado no tópico relativo às competências verticais e horizontais. Neste caso, é melhor proteger o interesse do maior número de envolvidos do que correr o risco de restringir as prerrogativas dos demais. Somente nesta hipótese se pode considerar que o ente superior terá supremacia sobre os demais, devendo sempre prevalecer à premissa de que o interesse é sempre dos entes menores.

Assim, determina a possibilidade de aplicação da técnica da ponderação aos conflitos de competência, mas precisamente no conflito que envolve os crimes de responsabilidade, conduzindo o raciocínio sobre o tema, bem como ordenando a argumentação produzida para sua análise e valendo-se inclusive de parâmetros formais e matérias, utilizados para reduzir a subjetividade do procedimento.

Constata-se que a competência para tratar sobre tais crimes é de todos os entes federativos, visto que como elencado anteriormente, ocorrendo conflito entre competências genéricas positivas e negativas, como ocorre no caso das competências remanescentes (CRFB, art. 25, § 1º) e da capacidade de auto-organização dos entes federativos (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º), deve-se prevalecer este último, tendo em vista tal competência estar enumerada no texto constitucional, mesmo que sua definição neste caso não seja clara no texto constitucional. Fundamenta ainda este entendimento, a aplicação do parâmetro material supracitado visando proteger interesses regionais em torno da matéria, tanto em âmbito federal, estadual ou municipal. Não restando assim, dúvidas quanto às diretrizes escolhidas para determinar o ente competente para legislar sobre a matéria, não cabendo determinar a prevalência do direito federal sobre o dos demais entes, que é exceção e não regra como visto anteriormente, devendo-se dar ao instituto a leitura mais ampla possível, ou seja, que determine a validade das normas editadas por todos os entes federativos.

Finda a análise das diversas facetas que envolvem as competências legislativas e métodos de interpretação, identificação e solução de conflitos, bem como da identificação da

⁸³ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1º ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. p. 252.

natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, é necessário verificarmos agora como tais crimes serão interpretados e aplicados, bem como é determinada a competência legislativa para tratar da matéria pela jurisprudência brasileira, sobre seus mais diversos aspectos. É ao que se propõe o capítulo seguinte.

3 ESTUDO JURISPRUDENCIAL

A questão principal do presente trabalho gira em torno da definição da natureza jurídica do crime de responsabilidade, tanto em âmbito doutrinário como jurisprudencial. Todavia, essa dicotomia não se encerra com essa definição, inserindo-se também na repartição de competências legislativas. O STF, por sua vez, em diversas decisões, vem atribuindo a competência legislativa para tratar da temática, como sendo privativa da União. Essa atribuição é identificada através do entendimento consolidado do referido tribunal através da edição da súmula n° 722 - STF,⁸⁴ posteriormente, convertida na súmula vinculante n° 46.⁸⁵

Diante desse contexto, neste capítulo, buscaremos identificar como tem sido o posicionamento do STF ao longo do tempo, ao determinar que tal matéria seja de competência privativa da União, bem como a atribuição de sua natureza jurídica. Todavia, antes de adentrarmos na análise da problemática propriamente dita, deve-se fazer algumas ponderações relativas aos métodos adotados para a escolha da jurisprudência a ser analisada no presente estudo.

A primeira delas está relacionada à abordagem escolhida para análise proposta, que é a diacrônica.⁸⁶ Esta, por sua vez, está relacionada à ideia de evolução do entendimento empregado a determinada matéria no decorrer do tempo, ou seja, sua evolução histórica. Diversamente do que é empregado pelo método-sincrônico, que está relacionado apenas à análise de determinado entendimento, em um caso específico.

Desse modo, a fim de se estabelecer a evolução histórica dessa análise, buscou-se avaliar os principais julgados que discutiram a matéria em sua profundidade, isto é, decisões que propiciaram a formação de entendimento do tribunal a respeito da temática aqui abordada.

⁸⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula n. 722. São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento. In. ____.

⁸⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante n.46: A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União. In. ____.

⁸⁶TORRESINI, Elizabeth. **Tempo histórico da diacronia e sincronia**. Disponível em: <<http://metodosdahistoria.blogspot.com.br/2013/06/tempo-historico-diacronia-e-sincronia-2.html>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

Priorizou-se assim, pela análise de casos emblemáticos, como o julgamento do MS. N° 21623-9/92 – DF,⁸⁷ e das decisões que ensejaram a elaboração tanto da súmula n° 722 do STF, como de sua conversão na súmula vinculante n° 46, por meio da Proposta de Súmula Vinculante – PSV 106.⁸⁸

Posteriormente, adotou-se o método temporal de escolha de jurisprudência, buscando-se julgados publicados entre os anos de 2015 a 2017, para identificarmos como vem sendo o entendimento do tribunal atualmente. Visando a identificação de tal jurisprudência utilizou-se como critério de pesquisa os seguintes termos: crimes adj5 responsabilidade e competência adj4 legislativa, sendo localizado um total de 22 acórdãos, dentre eles, se priorizou a análise da ADI 4.791 - PR,⁸⁹ 4.792 – ES,⁹⁰ 4764 - AC,⁹¹ e da ADPF 378 - DF,⁹² que foram publicados no período mencionado.

Esta análise será direcionada também com base nos conceitos elencados, tanto no primeiro capítulo, quanto no segundo capítulo desta monografia. Conceitos estes como: natureza jurídica do crime de responsabilidade, vista como um ilícito penal, ou como um ilícito político-administrativo; competências legislativas privativas e residuais; forma de interpretação e qualificação da norma. Assim, diante desses critérios, buscaremos entender a partir da análise

⁸⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Segurança 21.623-9 – DF. Relator: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Publicado no DJ de 28/05/1993. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=85565&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MS%20%2021623>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante – PSV 106. Proposta: FERREIRA, Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 19/05/2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciasumulavinclulante/anexo/SUV_46__PSV_106.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2018.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.791 – PR. Relator: ZAVASCKI, Teori Albino. Publicado no DJ de 12/02/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=8283669&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%204791>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.792 – ES. Relator: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Publicado no DJ de 12/02/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=8283426&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%204792>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.764 - AC. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 04/05/2017. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13350803&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%204764>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

⁹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 - DF. Relator: FACHIN, Luís Edson, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 17/12/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10444582&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADPF%20%20378%20-%20MC>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

das demandas acima referenciadas, como vem sendo o posicionamento do STF no decorrer do tempo, em relação à matéria.

3.1 Natureza jurídica dos crimes de responsabilidade: um ilícito penal ou ilícito político-administrativa

Conforme estudo elaborado no primeiro capítulo desta monografia, entende-se que os crimes de responsabilidade possui natureza jurídica político-administrativa. Esta, definida através de sua evolução histórica, do modelo de responsabilização adotado pelo Brasil, da natureza das infrações e sanções impostas por tais condutas e da definição atribuída pelo legislador ao estabelecer seu regime diferenciado - embora não seja este o único entendimento envolvendo a matéria, havendo aqueles que sustentam a sua natureza como sendo penal, ou até mesmo mista.

O STF, ao definir a natureza jurídica desse instituto, tem-se mostrado muito controvertido: ora os definindo como tendo natureza processual penal, ora como tendo natureza político-administrativa. Esta afirmativa é extraída da análise de diversos julgados, o primeiro deles é o MS N° 21623-9 - 92 – DF, impetrado por Fernando Affonso Collor de Mello, à época presidente da república. Em face de decisão proferida pelo presidente do STF, que naquele momento estava presidindo o Senado Federal, em processo de *impeachment* contra o referido. Nessa ação discutiram-se hipóteses de cerceamento de defesa por inversão do procedimento de oitiva de testemunhas, após as alegações finais, casos de suspeição e impedimento de senadores, que atuaram na Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, e que manifestaram seu pré-julgamento em face do presidente na mídia.

Analisando-se a decisão proferida nessa ação, constata-se um intenso debate sobre a natureza jurídica do instituto, estabelecendo o tribunal que a natureza jurídica dele é político-administrativa, apesar de algumas divergências. No julgamento da referida ação, o tribunal iniciou sua análise versando sobre as características dos sistemas inglês e norte-americano de responsabilização do presidente da república, considerando que no Brasil, na época da monarquia o modelo adotado era o inglês, mas que, com o estabelecimento da república o país passou a adotar o modelo americano de responsabilização, com sua natureza eminentemente política.

Além disso, ao definir a natureza jurídica do instituto, o tribunal buscou identificar os efeitos e características das infrações e das sanções impostas pela Constituição, bem como pela Lei nº 1.079/50, que define as condutas e as regras de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, conforme já analisado no primeiro capítulo desta monografia. Na decisão proferida, considerou-se que o caráter de tais preceitos é exclusivamente político, fundamentando-se a decisão, pelo fato de que a sanção atribuída a tais crimes é somente a destituição do cargo do chefe do poder executivo com sua inabilitação por oito anos, para o exercício de qualquer função pública.

De acordo com esse entendimento, essa sanção tem caráter meramente político, pois se assemelham as sanções impostas pelo art. 134, 137, inciso XI e P.U, da Lei nº 8.112/90,⁹³ que estabelecem a perda do cargo e a proibição de reingressar no serviço público novamente pelo período de cinco anos. Afirma-se que a inabilitação por oito anos não enseja a suspensão dos direitos políticos, e que esta somente poderia ser determinada por decisão judicial transitada em julgado (CRFB, art. 15, inciso III), desse modo, não haveria como estabelecer outra natureza a este ilícito, a não ser a político-administrativa, pois só atinge o cargo que é ocupado pelo indivíduo e não a pessoa em si, como ocorre no direito penal.

Em sua decisão, ele também visou estabelecer a função essencial do Senado, quando do julgamento das referidas infrações (CRFB, art. 52, inciso I). Considerando-o como sendo um tribunal constituído por juízes eleitos pela população, isto é, o juízo neste caso é político partidário e não judicial. Mas que, no exercício desta função, deve ser obedecido ao devido processo legal, estabelecido por regramentos específicos, conforme exige a Constituição Federal em seu art. 85, P.U. Este procedimento foi constituído pela lei mencionada, tendo caráter meramente político. Diversamente, as infrações que ensejassem a responsabilização penal do presidente serão arguidas perante o próprio STF, após autorização da Câmara dos Deputados, exercendo dessa forma, a sua função jurisdicional (CRFB, art. 86).

A discussão em volta da matéria questionada na referida ação, envolveu também a jurisprudência anterior do tribunal, que à época, em sua maioria, definia os crimes de

⁹³ BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispões sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de dez. de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

responsabilidade como tendo natureza político-administrativa, com posterior mudança para considerá-los como tendo natureza mista, isto é, político-criminal. Entretanto, mais uma vez, o entendimento foi alterado determinando que o instituto tivesse natureza político-administrativa.

No acórdão em análise, como nos demais que serão analisados adiante, não houve um entendimento unânime em torno da matéria, exceto no julgamento da ADPF 378 - DF. Dentre as divergências suscitadas e que se restaram vencidas neste Mandado de Segurança, temos a do ministro Carlos Velloso, que considerou o instituto como tendo natureza mista, sustentando que a instituição do modelo americano no sistema brasileiro sofreu algumas mudanças, não sendo aplicado nos mesmos moldes que no seu local de origem. Em sua fundamentação o ministro realça que tais mudanças foram estabelecidas no próprio texto constitucional, ao definir as expressões julgamento, processo e crimes, o que não ocorre no sistema americano.

O voto mais divergente, neste julgado, foi o do ministro Moreira Alves, que definiu os crimes de responsabilidade como tendo natureza estritamente penal. Em seu voto, ele asseverou que tal definição e interpretação do instituto deve ocorrer à luz do nosso sistema constitucional, estabelecendo-se em primeiro lugar, se tais condutas serão infrações políticas ou penais. Para o ministro estas condutas possuem natureza estritamente penal, não tendo outra definição a não ser essa. Afirmando que a sanção de inabilitação para o exercício do cargo por oito anos tem a mesma natureza das aplicadas nos casos de abuso de autoridade, ou seja, penal. Tal afirmativa não se mostra coerente conforme estudo elaborado no primeiro capítulo deste estudo.

Em sua análise, o ministro crítica o argumento de que o Brasil teria adotado o modelo americano, sem levar em consideração as diferenças existentes entre os sistemas, afirmando que no Brasil a Constituição exige que os crimes de responsabilidade sejam definidos em lei especial, sob o fundamento do art. 85, P.U, da carta de 1988. Fundamento este, submetido ao princípio constitucional penal de que não há crime sem lei anterior que o defina (CRFB, art. 5º, inciso XXXIX). Neste ponto, como analisado anteriormente não é só o direito penal que exige a tipificação de condutas ilícitas em lei, para se estabelecer uma conduta administrativamente reprovável também se deve ater a este princípio, visto que a administração somente pode agir em virtude do que determina a lei.

Estabeleceu ainda que o caráter penal do instituto não decorre apenas da interpretação do termo crimes de responsabilidade, afirmando-se que ele teria sido empregado de forma

errônea para definir crimes políticos. Defendendo essa tese, ele utilizou o autor Pontes de Miranda, para quem a palavra *impeachment* é empregada de forma incorreta, considerando os crimes de responsabilidade como ilícitos penais propriamente ditos. Trouxe em sua fundamentação também um paralelo existente entre a responsabilização do presidente e das demais autoridades que podem praticar crimes de responsabilidade, previstos tanto na Constituição como na Lei nº 1.079/50, afirmando que o julgamento do presidente da república pelo Senado Federal não tira sua natureza penal.

Desse modo, para o ministro, o fato do Senado atuar como órgão político neste julgamento não enseja que suas decisões e sanções sejam políticas, pois não haveria como fundamentar que o julgamento das demais autoridades submetidas a julgamentos perante tribunais específicos, são também político. Como se o fato de ser julgado ou não por um tribunal, enseja-se o caráter penal de uma conduta.

Por fim, cita a premissa do autor Rui Barbosa, determinando que o Senado, quando julga o presidente da república, atua como órgão do judiciário, vestindo a toga do judiciário, não tendo caráter político nesta ocasião. Elencando, para tal caracterização, o fato de o Senado ser presidido pelo presidente do STF. Assim, para o referido o Senado, neste caso, exerce uma função atípica sua a de julgar, sendo por conta disso um processo judicial formado de acordo com a lei.

Em consonância com o entendimento do ministro Moreira Alves, em 1997 no julgamento da ADI MC 1.628-8 - SC,⁹⁴ o tribunal analisando a possibilidade dos Estados, poderem definir condutas e regras de processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade sob sua jurisdição, sem se adentrar a análise mais detida do instituto, mudou novamente seu entendimento definindo que a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade é processual penal.

O fundamento utilizado para determinar essa natureza jurídica, foi à afirmativa de que as sanções previstas pelas infrações referentes a tais condutas são penais, bem como pelo fato

⁹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.628-8 – SC. Relator: JOBIM, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 26/09/1997. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347174&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%201628%20-%20MC>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

da Lei nº 1.079/50, ter sido editada para disciplinar a matéria, quando a jurisprudência do STF atribuía a natureza penal ao instituto, considerando que o Estado não poderia legislar sobre tais prerrogativas. E tendo sido recepcionada pela atual Constituição, deve-se prevalecer esse entendimento. Tais teses sedimentaram-se no tribunal, sendo suscitadas em vários acórdãos, como no julgamento da ADI MC 2.050-1 - RO,⁹⁵ da ADI MC 2.220-2 - SP,⁹⁶ da ADI MC 1.879-6 - RO,⁹⁷ da ADI 1.901-1 - MG⁹⁸ e da ADI 2.592-9 - RO,⁹⁹ que por sua vez, deram origem a súmula nº 722 – STF, que defini como da União à competência para disciplinar os crimes de responsabilidade.

No referido julgamento, o ministro Sepúlveda Pertence por entender ser diversa à natureza jurídica do instituto, ou seja, como sendo político-administrativa, suscitou a necessidade de se discutir à matéria profundamente. Mas isto não ocorreu, votando ele pela manutenção da natureza jurídica atribuída pelo tribunal, sem adentrar-se na discussão do tema.

Por sua vez, Em 2010, no julgamento da ADI MC 4.190 - RJ,¹⁰⁰ em que se questionava também a possibilidade do Estado-membro definir em sua legislação interna condutas e regras de procedimento e julgamentos, referentes aos crimes de responsabilidade, o tribunal voltou a discutir qual seria a definição da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade,

⁹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.050-1 – RO. Relator: CORRÊA, Maurício José. Publicado no DJ de 01/10/1999. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347404&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%202050%20-%20MC>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.220-2 – SP. Relator: GALLOTTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. Publicado no DJ de 07/12/2000. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347489&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%202220%20-%20MC>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

⁹⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.879-6 – RO. Relator: ALVES, José Carlos Moreira. Publicado no DJ de 14/05/2001. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347308&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%201879%20-%20MC>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.901-1 – MG. Relator: GALVÃO, Ilmar Nascimento. Publicado no DJ de 09/05/2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266795&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%201901>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.592-9 – RO. Relator: SANCHES, Sydney. Publicado no DJ de 23/05/2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266856&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%202592>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

¹⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190 – RJ. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 11/06/2010. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=612217&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20%204190%20-%20MC-REF>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

estabelecendo-a como sendo político-administrativa nos mesmos moldes elencados no primeiro capítulo deste estudo, contudo, com algumas ressalvas.

Na decisão, afirmava-se que as infrações ensejadas por tais condutas eram políticas e que a própria Constituição ao estabelecer a terminologia crimes comuns e crimes de responsabilidade, o teria feito um em oposição ao outro. Desse modo, os crimes comuns eram considerados como ilícitos penais definidos pelo Código Penal, e os crimes de responsabilidade eram apenas ilícitos administrativos a serem definidas em lei especial.

Em sua decisão, o tribunal entendeu que a terminologia de crimes para tais condutas, foi empregada de forma incorreta. No entanto, apesar de toda essa fundamentação no sentido de determinar a natureza do instituto como político-administrativa, apenas determinou que tal entendimento estivesse superado, tendo em vista a natureza jurídica processual penal do instituto, que vinha sendo delineada desde o julgamento da ADI MC 1.628-8 - SC, que se sedimentado no tribunal pela súmula nº 722 do STF, isto é, afirmando que este entendimento deve prevalecer, pois o tribunal já havia sumulado tal posicionamento, conforme elencado anteriormente. Consta-se esse entendimento também no julgamento da ADI 4.791 - PR, 4.792 - ES e 4764 - AC.

De modo diverso, o tribunal ao analisar a ADPF 378 - DF, ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil, que suscitou uma intensa discussão relativa à aplicabilidade ou não de determinados dispositivos da Lei nº 1.079/50 no procedimento de *impeachment* instaurado contra a ex-presidente Dilma Rousseff, bem como sobre a possibilidade de interferência do Poder Judiciário no referido processo, que por sua vez, exigia a definição da natureza jurídica do instituto para tanto, como ocorreu no Mandado de Segurança interposto pelo ex-presidente Collor, analisado anteriormente. Determinou de forma unânime que a natureza jurídica do instituto é político-administrativa.

No julgamento da referida ação, o tribunal iniciou sua análise trazendo o debate sobre a forma de Governo adotada pelo Brasil, que é a republicana (CRFB, art. 1), afirmando-se que, em decorrência dela, surgia a necessidade de responsabilização de agentes incumbidos da gestão da coisa pública, sendo determinada para tanto que as condutas que caracterizam tais crimes devam ser prescritas em lei especial (CRFB, art. 85, P.U.), bem como traçou um

contexto histórico sobre a instituição e os modelos de *impeachment* adotado pelo Brasil no decorrer do tempo, nos mesmos moldes delineados no primeiro capítulo dessa monografia.

Acentuou ainda que o *impeachment* em âmbito federal, enseja a responsabilização da autoridade máxima do executivo, que deve ser responsabilizado perante os poderes estatais, que detém legitimidade para fazê-lo, privilegiando-se assim o princípio democrático, ou seja, “a ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia, e o *impeachment* constitui instrumento de apuração de responsabilidade”.¹⁰¹ Assim, o representante máximo de um poder somente pode ser destituído do seu cargo pela decisão de representantes também eleitos democraticamente pela população.

Neste ponto, trouxe novamente, a discussão relativa à função do tribunal de julgamento desses crimes, afirmando que os crimes de responsabilidade são ilícitos que excepcionalmente serão julgados perante o Senado Federal e que ele atuando como entidade julgadora não se confunde com um tribunal do Poder Judiciário. Assim, “Com a nova Constituição, concentram-se na instância político institucional do Senado Federal, no que concerne ao processo de responsabilização político-administrativa do presidente da república, tanto o juízo de acusação quanto o julgamento (CF, art. 52, 1)”.¹⁰² Esse fundamento se relaciona com que foi elencado no julgamento do MS N° 21623-9/92 – DF, ao tratar da função essencial do Senado ao realizar o julgamento do presidente da república.

Na decisão proferida nesta ação, trouxe também um paralelo entre o sistema presidencialista e o parlamentarista, afirmando-se que neste, para apurar responsabilização do chefe do executivo, basta à perda da confiança do parlamento sobre ele e que naquele o dever de responsabilização é apurado entre os poderes estatais, isto é, pelo *checks and balances*. E em razão disso, a definição da natureza jurídica do instituto, deve ser norteada pela análise do controle republicano a ser exercido em relação aos poderes da União.

¹⁰¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 - DF. Relator: FACHIN, Luís Edson, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 17/12/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10444582&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADPF%20/%20378%20-%20MC>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

¹⁰² Ibidem.

Elenca ainda que esse procedimento pode ser visto como o aplicado aos agentes públicos em geral, apesar de algumas divergências, mas que, em sua essência, eles são administrativos e visam somente à destituição do indivíduo do cargo que ocupa, ou seja, “o *impeachment* enquanto processo político não visa atingir a pessoa restringindo sua liberdade ou seus bens. Tem como efeito destituir do cargo o seu detentor, a quem, por razões políticas, se nega a capacidade de exercê-lo”.¹⁰³ Assim, “do princípio republicano parece decorrer, pois, a natureza político-administrativa do instituto, cuja tutela coincide, embora com regimes diferenciados, com a que se sujeitam os demais agentes públicos e aqueles a eles equiparados relativamente à probidade da Administração”.¹⁰⁴

Verifica-se, portanto, que o tribunal atribui a natureza político-administrativa ao instituto, elencado que a sua função de controle estabelecida pela Constituição é somente para o afastamento da pessoa do cargo que ocupa, por não ser mais considerada apta a exercê-lo, visando proteger o próprio Estado da atuação desvirtuada do agente, que com ele se tornou incompatível, com o fim de privilegiar o bom funcionamento da máquina pública. Decorrendo esse dever de responsabilização, do princípio republicano e democrático, como visto anteriormente.

O ministro Luís Fux, por sua vez, atribui ao instituto a natureza estritamente político-administrativa, afirmando que a denominação de crime estaria empregada de forma incorreta, visto que, não são crimes, pois não estabelecem sanções de natureza penal. Assim, “esses crimes de responsabilidade só têm o nome (nomen iuris) de “crime” de responsabilidade, mas não têm nenhuma sanção penal (em sentido estrito), porque crimes, *ipso facto* e *tiure*, não o são”. Não podendo, assim, ser usado sequer o Código de Processo Penal – CPP, de forma subsidiária neste caso, devendo ser disciplinados pelo Código de Processo Civil, tendo em vista a sua natureza.

O ministro Ricardo Lewandowski, por sua vez, afirma também que não há dúvida quanto à competência legislativa para tratar da matéria ser privativa da União, citando a súmula vinculante nº46 em seu voto para delimitar a possibilidade de aplicação dos regimentos

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 - DF. Relator: FACHIN, Luís Edson, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 17/12/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10444582&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADPF%20/%20378%20-%20MC>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

internos das casas legislativas do Congresso Nacional no referido processo de *impeachment*. Contudo, como visto, esse entendimento é contraditório, visto que anteriormente na elaboração dos precedentes que ensejaram a edição de tal súmula o STF define a natureza jurídica do instituto como sendo penal.

A discussão relativa a esse entendimento foi suscitada pelo ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 4764 - AC, que também questionava a possibilidade do Estado-membro legislar sobre crimes de reponsabilidade. O ministro levantou a tese de que esse entendimento deve ser revisto, uma vez que para ele, neste momento a definição jurídica deste instituto era político-administrativa. Outros ministros acompanharam Gilmar Mendes sobre a necessidade dessa revisão, entretanto, a ser realizada no futuro.

Verifica-se, portanto que ao longo do tempo o tribunal em poucas ocasiões espessou comentários relevantes em torno desta questão, ou seja, são poucas as decisões que se adentram a discussão da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, proferindo-se decisões apenas determinando que sua natureza jurídica é processual penal quando a temática envolve a necessidade de se definir competências legislativas.

Mas que, quando a matéria envolve a definição de rito e intervenção do judiciário em processos de *impeachment* em andamento, em âmbito federal, ele tem natureza político-administrativa. Concluída a análise jurisprudencial, que envolve a definição da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, faz-se necessário ainda verificar como o tribunal determina de quem é a competência legislativa para tratar da matéria, como se verá no tópico seguinte.

3.2 Competências legislativas privativas e residuais

As competências legislativas privativas são aquelas que atribuem a somente um ente federativo o poder de exercê-las, mas que podem ser delegadas a outro ente, por meio da edição de lei complementar para que atue de forma suplementar a normatividade estabelecida (CRFB, art. 22, P.U.). Já as competências residuais ou remanescentes são aqueles em que a Constituição não define qual ente e competente para legislar sobre determinada matéria, sendo dessa forma, atribuída aos Estados (CRFB, art. 25, § 1º), por sua vez, a autonomia atribuída aos entes federativos (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º) determina sua capacidade de auto-organização,

isto é, podem elencar normas de organização própria que regeram sua criação, conforme elencado no segundo capítulo deste estudo.

Na definição dessas competências, quando a temática envolve os crimes de responsabilidade, verifica-se que o STF tem a atribuído privativamente a União, tendo em vista a determinação de que sua natureza jurídica seria processual penal (CRFB, art. 22, inciso I). Esse entendimento pode ser extraído dos julgamentos proferidos no período de 1997 a 2003, que analisaram a temática aqui abordada, isto é, na ADI MC 1.628-8 - SC, ADI MC 2.050-1 - RO, ADI MC 2.220-2 - SP, ADI MC 1.879-6 - RO, ADI 1.901-1 - MG e ADI 2.592-9 - RO, analisadas no item anterior a respeito da definição da natureza jurídica do instituto.

De acordo como entendimento firmando nesses julgados, ou seja, de que a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade possui natureza penal, em 26 de março de 2003 o tribunal aprovou a edição da súmula n° 722 - STF, determinando que a competência para legislar sobre tais crimes é da União, o que posteriormente influenciou nas demais decisões do tribunal a respeito de matéria idêntica, mesmo atribuindo natureza diversa ao instituto como se verá a seguir. Verificou-se ainda que a maioria das decisões que ensejaram a edição de tal súmula, foram proferidas em sede cautelar e que, quando do julgamento definitivo das ações, apenas se aplicou o entendimento sumulado para determinar tal competência.

Neste contexto, discutindo novamente a matéria em 2010, na ADI MC 4.190 - RJ, o tribunal mudou seu entendimento sobre a natureza jurídica do instituto, considerando-a como sendo político-administrativa. Contudo, apesar desse entendimento, elencou-se que a competência para tratar da matéria é da União, afirmando que a doutrina que permitia que os Estados legislassem sobre tal matéria está superada pelo entendimento que tinha se firmando no tribunal através da súmula n° 722 - STF, sob os fundamentos elencados anteriormente.

Portanto, mesmo reabrindo a discussão relativa à definição da natureza jurídica do instituto, na ação anteriormente mencionada, o tribunal quando teve que enfrentar a matéria novamente apenas aplicou a súmula n° 722, afirmando que a competência legislativa para tratar da matéria era da União, com fundamento nos art. 22, inciso I e art. 85, P.U, da Constituição,

como se constata também nos julgamentos do RE 367.297 AGR - SP,¹⁰⁵ da ADI 2.220 - SP,¹⁰⁶ do AI 515.894 AGR - RJ,¹⁰⁷ da ADI 1.440 - SC¹⁰⁸ e do ARE 810.812 AGR - RJ.¹⁰⁹

Ainda no julgamento da referida ação, argumentou-se também para sustentar esta tese, o fato de que a Constituição exige que a matéria seja disciplinada em lei especial federal (CRFB, art. 85 P.U.) e que em razão disso a competência é da União. Contudo, esse fundamento também se mostra contraditório, visto que, no julgamento da ADPF 378 – DF, que considerou o instituto com natureza político-administrativa, o tribunal afirma que a exigência de lei especial para delimitar os crimes de responsabilidade somente é exigível em face do presidente da república. Desse modo, não se pode atribuir este preceito para retirar a competências dos Estados, ou seja, “a reserva de lei especial, porém, refere-se exclusivamente, nos termos do art. 85, caput, da Constituição, ao presidente da república e, de acordo com seu parágrafo único, apenas para os incisos do art. 85 é que tais regras são expressamente exigíveis”.¹¹⁰

Por sua vez, em 09 de abril de 2015, foi proposta a conversão da súmula n° 722 – STF, na súmula vinculante n° 46, através da Proposta de Súmula Vinculante – PSV n° 106, na qual se trouxe a mesma argumentação exposta no julgamento da ADI MC 4.190 - RJ, ou seja, afirmando que, apesar de se considerar a natureza jurídica do instituto como político-

¹⁰⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 367.297 – SP. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 25/02/2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=619641&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20/%20367297%20-%20AgR>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

¹⁰⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.220 – SP. Relator: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Publicado no DJ de 07/12/2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1609913&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%202220>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

¹⁰⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo de Instrumento 515.894 – RJ. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJ de 13/09/2012. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=2742182&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20AI%20/%20515894%20-%20AgR>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

¹⁰⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.440 – SC. Relator: ZAVASCKI, Teori Albino. Publicado no DJ de 06/11/2014. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=630116&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%201440>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

¹⁰⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 810.812 – RJ. Relator: ROSA, Rosa Maria Weber Candiotada. Publicado no DJ de 10/12/2014. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=7450147&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ARE%20/%20810812%20-%20AgR>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

¹¹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 - DF. Relator: FACHIN, Luís Edson, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 17/12/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10444582&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADPF%20/%20378%20-%20MC>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

administrativa, que por sua vez, enseja a competência residual estadual para tratar da matéria, tal doutrina está superada, devendo-se prevalecer o entendimento que estava sendo firmado pela súmula nº 722 - STF, que determinava a competência como sendo da União por se tratar de matéria penal.

Desse modo, mesmo que ocorra a hipótese de exercício da competência residual dos Estados ou mesmo da capacidade de auto-organização dos entes, através da definição da natureza jurídica do instituto como político-administrativa, o tribunal interpretando a Constituição e pregando pelo entendimento sedimentado até então, muitas vezes em sede cautelar, atribui a competência para tratar da matéria como sendo privativa da União, Devendo ser disciplinada somente por tal ente com edição de lei especial federal (CRFB, art. 85, P.U.).

Sustenta-se também que a Lei nº 1.079/50 foi recepcionada pela carta de 1988 e que a referida norma não atribuía a competências aos Estados e Municípios para delimitar a matéria (CRFB, art. 22, P.U.), determinando que o art. 78, §3º da referida lei nesta parte não foi recepcionada pela carta de 1988, conforme se verifica no julgamento da ADI MC 1.628-8 - SC.

Por fim, analisando-se julgamentos proferidos pelo tribunal no período de 2015 a 2017, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.791 - PR, 4.792 - ES e 4764 - AC, o tribunal tem aplicado o mesmo entendimento, entretanto, no julgamento desta última, suscitou-se a necessidade de se rever esse entendimento, através de uma melhor interpretação da norma, conforme elencado no tópico seguinte, tendo em vista a grande dicotomia apresentada na definição da natureza jurídica do instituto.

3.3 Interpretação e qualificação da norma

O dever de interpretação da norma visa, principalmente, coibir abusos e distorções em sua elaboração ou aplicação, prevenindo, desta forma, que o legislador ou o interprete da norma atuem de forma extremamente discricionária, ou seja, como se tivessem nas mãos uma carta em branco. Esse modelo de interpretação, conforme conceituado por Pires, pode ocorrer pela

qualificação da norma. Esta, por sua vez, é “o esforço empreendido pelo interprete a fim de enquadrar determinada lei ou ato normativo dentre as hipóteses de competência federativa”.¹¹¹

Dessa qualificação decorre a espécie denominada de qualificação múltipla, que pode ser empregada no sentido de se buscar a coexistência válida de normas editadas por entes distintos, tratando-se de uma mesma matéria em conflito federativo de competências, de matérias distintas, ou ainda relacionadas a competências privativas ou exclusivas de determinado ente. Conceitos estes explorados no tópico 2.5 do segundo capítulo deste estudo.

Partindo neste momento para a análise dos julgados supracitados, constata-se que o STF, vem interpretando a matéria no decorrer do tempo de formas distintas, ora definindo sua natureza jurídica como político-administrativa, ora como processual penal. Esta definição, quando envolve o estabelecimento da competência legislativa, é de fundamental importância, pois pode determina-la a um ou outro ente, favorecendo ou restringindo o princípio federativo.

No julgamento do MS N° 21623-9/92 – DF e da ADPF 378 – DF, em que não se discutiu hipóteses de incidência de competências legislativas, verificou-se grande debate para se qualificar e interpretar a natureza jurídica do instituto, sob a finalidade de se definir o rito processual do *impeachment* dos presidentes processado à época, atribuindo a eles o caráter meramente político-administrativo. Apesar de não ser seu escopo como visto anteriormente, em algumas passagens do julgamento do Mandado de Segurança acima referenciado e possível se constatar a citação de jurisprudência do tribunal no mesmo sentido. Contudo, atribuído à competência legislativa aos Estados para tratar da matéria, em razão de sua natureza.

Diversamente, nos demais julgados analisados, com exceção da ADI MC 4.190 - RJ e da ADPF 378 – DF, o tribunal não buscou interpretar o instituto com a importância que ele requer, como constatado no julgamento da ADI MC 1.628-8 - SC, onde em sede cautelar, o tribunal buscou entendimentos que caracterizavam o instituto como tendo natureza processual penal, não se aprofundando na dicotomia que o tema apresenta - apenas atribuindo a competência legislativa como sendo privativa da União, em razão da natureza definida com

¹¹¹ PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1° ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015. P. 113. Apud TAYLOR. Greg. *Characterisation in federations: six countries compared*. Heidelberg: Springer, 2006. P. 1.

base nos precedentes buscados. E em decorrência desse julgado foram-se proferindo decisões na maioria das vezes em sede cautelar aplicando o mesmo entendimento, o que ensejou a edição da súmula n° 722 – STF, como elencado no item anterior.

Somente no julgamento da ADI MC 4.190 - RJ, o tribunal buscou discutir e interpretar a matéria com profundidade, apesar de não ter sido dada a mesma importância à matéria como se verificou no julgamento dos casos de *impeachment* de ex-presidentes da república, acima referenciados. No julgamento dessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, o tribunal definiu o instituto como tendo natureza político-administrativa, mas, determinou que a doutrina que entendia ser de competência dos Estados, a capacidade para legislar sobre a matéria, estava superada pela jurisprudência do tribunal, consolidada com a súmula citada anteriormente.

Este mesmo entendimento foi suscitado na proposta de conversão da súmula n°722 - STF, na súmula vinculante n° 46, conforme elencando em tópico anterior, e em decisões que foram proferidas após o julgamento da referida ADI, em que mais uma vez, não houve debate satisfatório da matéria, apenas a determinando como tendo natureza processual penal conforme entendimento firmado através da súmula n° 722 - STF.

Desse modo, verifica-se que a interpretação é a qualificação da natureza jurídica desse instituto, bem como a definição da competência legislativa para tratar da matéria, restou-se prejudicada, visto que o tribunal atribui a somente um ente a competência que pode ser de outros, restringindo assim, o princípio federativo adotado pela Constituição (CRFB, art. 1°). Igualmente, não houve a busca pela coexistência válida das normas editadas, seguindo a jurisprudência do STF, no sentido de apenas declarar inconstitucional a norma estadual, ou seja, não houve uma aplicação da qualificação múltipla como exemplificado no segundo capítulo deste estudo.

Através da análise desses julgados, pode-se trazer ainda a ideia de que o STF esteja construindo decisões de forma que as torne constitucionais, esclarecendo-se assim como pode estar ocorrendo interpretação e qualificação da norma pelo tribunal, ou seja, buscando-se uma interpretação que tornar a competência da União para legislar sobre a matéria sempre constitucional, visto que, se fosse atribuída natureza diversa ao instituto a competência pode passar a ser de outro ente. Premissas estas, constatadas também quando o tribunal declara que o art. 78, §3° da Lei n° 1.079/50, nesta parte, não foi recepcionado pela carta de 1988, tese essa

firmada no julgamento da ADI MC 1.628-8 - SC. Neste sentido José Rodrigo Rodriguez afirma que:

Ao que tudo indica, o Brasil parece possuir um direito que se legitima simbolicamente em função de uma argumentação não sistemática, fundada na autoridade dos juízes e dos tribunais; mais preocupada com o resultado do julgamento do que com a reconstrução argumentativa de seus fundamentos e do fundamento dos casos anteriores.¹¹²

Assim, apesar do esforço empreendido pelo tribunal em algumas ocasiões para identificar a verdadeira natureza jurídica do instituto, verifica-se que o tribunal vem atribuindo uma interpretação centralizadora ao instituto, quando a matéria envolve a definição de competências legislativas. Privando-se assim, os demais entes de legislar sobre a matéria que pode ser de sua competência, como se verificar no julgamento da ADI 4764 - AC, onde se analisou além da discussão em comento a existência do federalismo dual ou não no nosso sistema jurídico vigente.

No julgamento da referida ação em passagem do voto do ministro Gilmar Mendes, ele afirma que “aqui nosso discurso é no sentido do amor à estrutura federalista, mas, na prática, caminhamos para um modelo centralizador”. Fato este também elencado quando falamos da qualificação das normas no segundo capítulo deste estudo. O entendimento do tribunal, no julgamento da referida ADI, firmou-se no sentido de que as decisões do STF não devem privilegiar o “standard” do modelo federal centralizador para reduzir a autonomia dos demais entes o que feriria a própria ideia de federalismo.

Não obstante todas essas classificações tipológicas, o fato irrecusável é que, embora prevalecendo entre nós a noção de federalismo de equilíbrio (em contraposição, p. ex., ao modelo de federalismo hegemônico vigente na Índia), o sistema federal brasileiro vem sofrendo graves restrições em virtude de tendência que conduz a uma indisfarçável centralização especial em torno da União Federal.¹¹³

¹¹² RODRIGUES, José Rodrigo. **Luta por juridificação: como decidem as cortes**. Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/364804/comodecidemascortes.pdf>>. Acessado em: 30 mai. 2018.

¹¹³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.764 - AC. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 04/05/2017. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13350803&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%204764>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

Diante do exposto, o próprio tribunal já constatou a necessidade de se revisar o entendimento que vem sendo firmado, mas tal revisão ficaria somente para o futuro. Podendo o tribunal, quando de sua ocorrência, utilizar-se dos critérios e meios de interpretação e solução de conflitos de competências elencados no segundo capítulo deste estudo. Evitando-se assim que o STF atue como se tivesse um cheque em branco nas mãos, determinando por ora naturezas diversas aos crimes de responsabilidade, e sempre de forma centralizadora, sob o fundamento de que os demais entes não possuem capacidade nem maturidade para regularem a matéria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o presente estudo, pretendeu-se analisar a controvérsia em torno da definição da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, com o fim de se verificar quem é o ente verdadeiramente competente para legislar sobre tal matéria, considerou-se, para tanto, que a competência relativa ao tema abordado é residual dos Estados-membros, conforme art. 25, §1º, da CRFB/88, bem como de todos os entes federados, conforme a autonomia atribuída a eles (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º), e que o STF, quando define tal competência legislativa como privativa da União, está usurpando competências de outros entes, ferindo gravemente o princípio federativo.

Procurou-se também instigar, novamente, o debate sobre o tema, visando estabelecer parâmetros novos como a interpretação, qualificação da norma e a aplicação da técnica da ponderação aos conflitos apresentados, para possibilitar a reanálise do tema, em busca da definição de tal competência de forma coerente. Visto que, mesmo debatido constantemente pelo STF e pela doutrina, ainda não se chegou a um denominador comum, que cumprisse esse papel. Atuando o referido tribunal de forma discricionária e centralizadora, definindo a competência como privativa da União.

No tocante a este assunto, verifica-se que o STF, tem estabelecido interpretações diferenciadas para o instituto, ou seja, quando de sua análise sob a ótica de um processo de *impeachment* em andamento, em âmbito federal, indagado sobre a possibilidade de sua intervenção no referido procedimento. O tribunal afirma que não pode intervir, determinando que a natureza do instituto é político-administrativa e que, em razão disso, somente pôde analisar o preceito do devido processo legal, isto é, somente o cumprimento do rito processual.

Diversamente, o tribunal quando analisa o tema com o fim de definir a competência legislativa para tratá-lo, na maioria das vezes sem analisar a matéria com a profundidade que ela requer, determina apenas que o instituto possui natureza penal, como se a aplicação de tal regra fosse óbvia. Apesar de em caso específico determinar que a natureza do instituto é político-administrativa, mas que, com o fim de prezar pela jurisprudência já firmada no tribunal, considera tal entendimento superado, definindo, assim, que a competência sobre tal matéria é

da União (CRFB, art. 22, I). Neste ponto, o tribunal aplica o mesmo entendimento relativo aos conflitos de competências verticais, isto é, estabelecendo como critérios para tanto, a prevalência do direito federal sobre os demais, o que não se mostra coerente, visto que, este critério não pode ser adotado, quando a Constituição estabelece em seu texto regras que definem a competência de determinados entes federativos, ou seja, tal parâmetro somente pode ser aplicado excepcionalmente quando não for possível a solução de tal conflito pelas normas enumeradas na CRFB.

Tendo-se por base esses argumentos e analisando o instituto em sua profundidade, desde suas origens, como também pelo paralelo entre os regimes jurídicos em torno da matéria em discussão, constata-se que tais crimes possuem realmente natureza político-administrativa e que o emprego deste conceito de crimes está incorreto. Iniciou-se sua análise primeiramente por seu contexto histórico, estabelecendo-se que ele decorre de um modelo de responsabilização de origens expressamente políticas, em que as condutas elencadas em seu texto, isto é, na Lei nº 1079/50, bem como no art. 85 da carta política, visam, principalmente a proteção da gestão da coisa pública. As suas sanções, por sua vez, almejam somente afastar do cargo, quem com ele se tornou incompatível, com sua inabilitação para exercer outro cargo público por um determinado período de tempo, determinada por um tribunal exclusivamente político, ao contrário do que ocorre no direito penal, em que as sanções atingem a pessoa do indivíduo, restringido inclusive sua liberdade.

Diante de tais constatações, não há como definir que tais preceitos sejam penais, com o fim de definir que a competência legislativa sobre eles seja de apenas um ente. Portanto, pode se extrair da análise das decisões supracitadas que o tribunal possa não estar errando no modo de interpreta determinada norma e soluciona determinados conflitos. Contudo, aparentemente pode se verificar que ele vem construindo decisões num ou noutro sentido, isto é, a que melhor se enquadra a seus interesses, de forma que as torne constitucionais, sem o emprego de técnicas e preceitos adequados para tanto. Visando, por fim, a esse paradigma pode-se exigir do tribunal a aplicação de técnicas de solução de conflitos de competência, inclusive a da ponderação que apesar de sua subjetividade, possui diversos meios para minimizá-la nesse processo decisório.

Diante deste contexto, buscou-se meios capazes de identificar o conflito de competência aqui existente, bem como estabelecer meios para interpretar, qualificar a norma e solucionar tal

conflito, com o fim de acabar com a subjetividade e discricionariedade do referido órgão quanto à matéria. Neste sentido, quanto à interpretação e qualificação da norma, verifica-se que o tribunal, quando discute o tema envolvendo as competências legislativas, á faz de forma deficiente, tanto na qualificando em seu sentido estrito, quando busca identificar a finalidade da lei, como no sentido amplo, quando visa definir a competência legislativa.

Na maior parte de suas decisões, constata-se também que sempre prevalece a sua discricionariedade sobre o tema, apesar de cumprir, de certo modo, com seu dever de fundamentação, que ensejaria a diminuição de tal discricionariedade. Causando, dessa forma, graves problemas, quando se fala em repartição de competências legislativas. Assim, esse dever de interpretação e fundamentação de suas decisões, visando evitar tal subjetividade e discricionariedade, não se mostra suficiente para, por fim, a essa dicotomia.

Uma das posturas que pode ser adotadas para suprir tal deficiência é a qualificação múltipla, visto que tal instituto se insere no conflito de competência híbridas, devendo o tribunal sempre buscar a coexistência válida das normas editas, mesmo que editadas por entes distintos, que possuem competência para tanto. Como se verifica no caso, uma vez que, a natureza jurídica do instituto é político-administrativa, e em virtude dela a competência será tanto dos Estados, elencadas como residuais ou remanescentes (CRFB/88, art. 25, § 1º); bem como de todos os entes federativos, tendo em vista a autonomia atribuída pela CRFB a eles com capacidade de auto-organização (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º). Acabando-se, dessa forma, com o apego centralizador que nossa jurisprudência possui, em que, em determinados casos, diante de um conflito de competência o soluciona determinando, que tal competência é privativa ou exclusiva da União.

Com base nesses argumentos, buscou-se também estabelecer para o aplicador do direito, formas de identificar a real finalidade buscada pela norma, e a partir de então, identificar com qual conflito de competência ele esta lidando, buscando-se meios para solucioná-los. Podendo-se neste caso, se necessário, utilizar a técnica da ponderação, visto que, o conflito apresentado envolve um conflito positivo de segundo grau ativo e não pode ser solucionado por critérios tradicionais do direito. Além dessas premissas, a utilização de tal técnica favorece a legitimidade da tomada de decisão, uma vez que, ao invés de apenas determinar que uma competência é de determinado ente, como se fosse óbvia, ela expõe a discussão do contexto

fático e jurídico da norma a sociedade, Legitimando-se, assim, sua decisão. E ainda restando dúvidas quanto a decisão em volta da matéria, aplicar os critérios matérias e formais como a preferência das competências enumeradas sobre as genéricas e da predominância do interesse, que esta associada à técnica da ponderação, determinando que o direito prevalecente é a do ente realmente afetado pela matéria.

Neste sentido, aplicando-se tal técnica com seus parâmetros formais e matérias, constatou-se que a competência legislativa sobre a matéria é de todos os entes da federação, uma vez que pelo critério formal as competências genéricas positivas devem prevalecer sobre as genéricas negativas, e como a capacidade de auto-organização derivada da autonomia atribuída a estes (CRFB, arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º), mesmo que não esteja claro em seu texto, esta deve prevalecer; bem como pela aplicação do parâmetro material, que determina ser de competência destes entes matérias que sejam de seu interesse, o que ocorre neste caso, sendo exceção a atração de tal competência a União, isto é, semente deve-se aplicar essa exceção quando restarem dúvidas quanto a aplicação dos critérios formais e materiais, o que não ocorre neste caso, devendo-se assim, dar a leitura mais ampla do dispositivo atribuindo a competência a todos os entes federativos.

Se tais argumentos forem levados em consideração e aplicados de forma eficiente, poderemos ver o instituto de forma diferente, ou seja, diante de um conflito de competências poderemos aplicar a ele a sua real natureza que é a político-administrativa. E por sua vez, ensejar a atribuição de competência legislativa aos seus detentores, ou seja, todos os entes federativos, para atuarem de forma livre sobre a matéria de seu interesse, conforme prevê o texto constitucional. Pondo fim assim, a essa atuação centralizadora do STF, que prejudica de forma significativa o federalismo brasileiro, que preza pelo federalismo cooperativo, com objetivo a maior repartição de competências entre os entes.

Desta feita, do estudo produzido concluiu-se pela confirmação de algumas hipóteses levantadas, ou seja, há uma atuação do STF no sentido de determinar como ente competente para tratar de tais crimes a União, apesar de sua natureza estritamente político-administrativa. Esta que, por sua vez, enseja a competência de todos os entes federativos para legislarem sobre a matéria com base nos arts. 18, 25, 29 e 32, § 1º da CRFB/1988, e não somente aos Estados-membros de forma residual (CRFB, art. 25, § 1º), e tampouco da União com base e sua

competência privativa (CRFB, art. 22, inciso I). Usurpando, dessa forma, a competência destes entes. Quanto à qualificação da norma e a solução de conflitos de competência se constatou sua deficiência, dotada de grande subjetividade e discricionariedade perante o referido tribunal, que pode valer-se de outros meios para solucionar tais conflitos.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva, 5º ed. São Paulo: Malheiros. 2008.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**, 2º ed. São Paulo: Saraiva. 1992.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. 1º ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2005.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 10 jan. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Registrada na Secretaria de Estado dos Negócios do Imperio do Brazil. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 18 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão no Mandado de Segurança 21.623-9 – DF. Relator: VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Publicado no DJ de 28/05/1993. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=85565&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MS%20/%2021623>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.628-8 – SC. Relator: JOBIM, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 26/09/1997. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347174&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%20201628%20-%20MC>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.050-1 – RO. Relator: CORRÊA, Maurício José. Publicado no DJ de

01/10/1999. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347404&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%202050%20-%20MC>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.220-2 – SP. Relator: GALLOTTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. Publicado no DJ de 07/12/2000. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347489&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%202220%20-%20MC>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.879-6 – RO. Relator: ALVES, José Carlos Moreira. Publicado no DJ de 14/05/2001. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347308&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%201879%20-%20MC>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.901-1 – MG. Relator: GALVÃO, Ilmar Nascimento. Publicado no DJ de 09/05/2003. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266795&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%201901>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.592-9 – RO. Relator: SANCHES, Sydney. Publicado no DJ de 23/05/2003. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266856&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%202592>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.190 – RJ. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 11/06/2010. Disponível em
<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=612217&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%204190%20-%20MC-REF>>. Acesso em: 22 fev. 2018

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.791 – PR. Relator: ZAVASCKI, Teori Albino. Publicado no DJ de 12/02/2015. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=8283669&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%204791>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.792 – ES. Relator: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Publicado no DJ de 12/02/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=8283426&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%204792>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.764 - AC. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 04/05/2017. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=13350803&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%204764>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.879-6 – RO. Relator: ALVES, José Carlos Moreira. Publicado no DJ de 14/05/2001. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=347308&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%201879%20-%20MC>>. Acesso em: 09 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.901-1 – MG. Relator: GALVÃO, Ilmar Nascimento. Publicado no DJ de 09/05/2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266795&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%201901>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.592-9 – RO. Relator: SANCHES, Sydney. Publicado no DJ de 23/05/2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=266856&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%202592>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 367.297 – SP. Relator: MELLO FILHO, José Celso de. Publicado no DJ de 25/02/2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=619641&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20RE%20/%20367297%20-%20AgR>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.220 – SP. Relator: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Publicado no DJ de 07/12/2011. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=1609913&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%202220>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 515.894 – RJ. Relator: FUX, Luiz. Publicado no DJ de 13/09/2012. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=2742182&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20AI%20/%20515894%20-%20AgR>>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.440 – SC. Relator: ZAVASCKI, Teori Albino. Publicado no DJ de 06/11/2014. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=630116&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20ADI%20/%201440>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispões sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 de dez. de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 810.812 – RJ. Relator: ROSA, Rosa Maria Weber Candiota. Publicado no DJ de 10/12/2014. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=7450147&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ARE%20/%20810812%20-%20AgR>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade, bem como seu processo de julgamento. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 12 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 21.564 - DF. Relator: GALLOTI, Luiz Octavio Pires e Albuquerque. Publicado no DJ de 27/08/1992. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=85552&tipo=AC&descricao=Inteiro%20Teor%20MS%20/%201564>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Proposta de Súmula Vinculante – PSV 106. Proposta: FERREIRA, Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 19/05/2015. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/jurisprudenciasumulavinclulante/anexo/SUV_46__PSV_106.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2018.

BRASIL. Lei de 15 de outubro de 1827. Define a responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Chancellaria-mór do Império do Brasil. --- Rio de Janeiro, 31 de Outubro de 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-15-10-1827.htm>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 jan. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 378 - DF. Relator: FACHIN, Luís Edson, Nelson Azevedo. Publicado no DJ de 17/12/2015. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10444582&tipo=TP&descricao=Inteiro%20Teor%20ADPF%20/%20378%20-%20MC>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula n. 722.** São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento. In. _____.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Súmula vinculante n.46:** A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União. In. _____.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal**, 16^o ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

CRETELLA JUNIOR, José. Do Ilícito Administrativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66693/69303>>. Acessado em: 28 abr. 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**, 38° ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

FERREIRA, Daniel. Sanções administrativas: entre direitos fundamentais e democratização da ação estatal. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrazil.com.br/index.php/rdfd/article/view/309/280>>. Acessado em: 30 de abr. 2018.

HUNGRIA, Néelson. Ilícito administrativo e ilícito penal. **Revista de Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8302/7076>>. Acessado em: 27 de abr. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira, BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de direito constitucional**, 9° ed. São Paulo: Saraiva. 2012.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969**. Tomo III/351-361, 3° ed. São Paulo. Forense. 1987.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5° ed. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2015.

PIRES, Thiago Magalhães. **As competências legislativas na Constituição de 1998**, 1° ed. Belo Horizonte: Fórum. 2015.

ROXIN, Claus. **A proteção de bens jurídicos como função do direito penal**, tradução de André Luís Callegari, Nereu José Glacomolli, 2° ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2009.

RODRIGUES, José Rodrigo. **Luta por juridificação: como decidem as cortes**. Disponível em: <<https://www.uniceub.br/media/364804/comodecidemascortes.pdf>>. Acessado em: 30 mai. 2018.

REZENDE, Renato Monteiro. **Normas gerais revisitadas: A Competência Legislativa em Matéria Ambiental**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-121-normas-gerais-revisitadas-a-competencia-legislativa-em-materia-ambiental>>. Acessado em: 06 de Maio. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo**, 25ªed. São Paulo: Malheiros. 2005.

TORRESINI, Elizabeth. **Tempo histórico da diacronia e sincronia**. Disponível em: <<http://metodosdahistoria.blogspot.com.br/2013/06/tempo-historico-diacronia-e-sincronia-2.html>>. Acesso em: 06 de março de 2018.