



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
ESCOLA DE DIREITO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
NÚCLEO DE PRÁTICA JURÍDICA  
COORDENAÇÃO ADJUNTA DE TRABALHO DE CURSO

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT APLICADO À EXPERIÊNCIA  
TRAUMÁTICA DO CASO DILMA ROUSSEFF**

ORIENTANDO: Sérgio Tertuliano Galvão Teixeira de Mendonça  
ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. MS. Ysabel del Carmen Barba Balmaceda

**GOIÂNIA**  
**2021**

**SÉRGIO TERTULIANO GALVÃO TEIXEIRA DE MENDONÇA**

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT APLICADO À EXPERIÊNCIA  
TRAUMÁTICA DO CASO DILMA ROUSSEFF**

Monografia Jurídica apresentado à disciplina Trabalho de Curso II da Escola de Direito e Relações Internacionais, Curso de Direito, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC GOIÁS).

Prof<sup>a</sup>. Orientadora: Ms. Ysabel del Carmen Barba Balmaceda

**GOIÂNIA**

**2021**

Ao meu avô Tertuliano, à minha avó Altair  
(*in memoriam*) e à minha mãe, baluartes  
da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por manter aquecida a esperança em meu coração, mesmo nos momentos em que as incertezas da vida ameaçavam a minha crença no meu próprio potencial. Obrigado por proporcionar um processo de amadurecimento nunca antes experimentado em toda a minha vida. As vulnerabilidades superadas e aquelas ainda vivenciadas possibilitaram com que eu me tornasse um ser humano mais consciente do propósito da minha existência neste mundo. Gratidão por confiar a mim a missão de estar na vida de tantos que confiarão seus conflitos em meu profissionalismo. Deus é bondade e misericórdia.

Ao meu avô, o Sr. Tertuliano Alves Teixeira, referencial de integridade, retidão, amor e humildade, dentre tantos outros atributos dos quais não me arrisco a exaurirlos. Sabemos que o esforço e a dedicação pessoais são imprescindíveis, mas a oportunidade é indispensável. Por isso, reconheço e externo a minha imensurável gratidão por ter tornado possível essa conquista. Obrigado por todo o carinho e zelo dedicados a mim desde que me fiz gente, sobretudo no período acadêmico, em que sempre contei com a sua mão estendida a meu favor. Jamais me esquecerei da sua generosidade e assistência para comigo. O seu incentivo à busca pelo conhecimento desperta em mim a pretensão de ser alguém cada vez mais evoluído. Sob todas as perspectivas possíveis, a sua trajetória de vida será uma perene inspiração em minha jornada. Tenha a certeza do meu orgulho por ter exercido a missão sublime do magistério. Nesse país, ser professor sempre foi um ato de resistência.

À minha avó, a Sra. Altair Galvão Teixeira (*in memoriam*), quem muito sonhou com a realização da minha formatura. Deixou em mim marcas profundas. Legou uma respeitável lição de vida, um aprendizado de inestimável valia. Nos momentos em que eu sentia a vida vacilar comigo, recordava de sua altivez na superação das adversidades impostas pela vida. Apesar dos pesares, não deixou esmorecer a sua ânsia em desfrutar de cada oportunidade que a vida nos presenteia de sermos felizes. Hoje, não a tenho presente da maneira como gostaria que estivesse, e que cuja falta tanto sinto, mas persistirei hospedando sua memória, carregando tudo o que couber dentro de mim.

À minha mãe, a Sra. Kátia Silene Galvão Teixeira Silva, mulher cujo vigor ainda me surpreende cotidianamente. Obrigado por sempre ter depositado credibilidade na

minha capacidade. Durante todos esses anos, o seu apoio, compreensão, amor, companheirismo e amizade foram de fundamental importância na minha vivência diária. Sem perceber, imprimiu em mim valores dos quais muito me orgulho. A sua labuta diária como psicóloga, professora, esposa, mãe, filha, irmã provoca em mim um sentimento de enorme admiração. Um dia, espero conseguir não apenas retribuir o que fez e faz por mim, mas proporcionar-lhe tudo o que uma mãe de sua essência é merecedora. O mérito dessa conquista é nosso.

Ao meu irmão Paulo Vinícius, quem eu vi nascer e que ocupa um lugar precioso em meu coração. Apesar de sua pouca idade e do contato físico limitado que a distância nos impôs, aprendi a amar-te. Estou ansioso para aplaudir o seu sucesso em um futuro que já se avizinha.

À minha bisavó, a Sra. Cifízia Angélica Teixeira (*in memoriam*), lembrança mais genuína da minha infância longínqua. Obrigado por simbolizar doçura, traço distintivo este que procuro recordar, com muito carinho, quando a carência me acomete. Desse modo, não a homenageio como ausente, pois, assim como as nossas estrelas, a sua luz está aqui, como sempre, meiga e bem visível.

À minha madrinha e avó de criação, a professora Maria Lygia da Conceição Araújo, pelo carinho e amor dispensados a mim desde o meu nascimento. Preservo em minha memória as recordações de quando me ensinava a lição de casa na infância. Amar-te-ei para sempre.

A todos os professores e professoras deste país, que, no momento da confecção desta monografia, têm sido desqualificados por aqueles que reforçam um projeto de educação que não importa o que o aluno pensa. Obrigado por resistirem e emanciparem mentalidades. Gratidão especial a alguns professores da universidade, cujos nomes não ousou aqui mencionar, sob risco de ser injusto. Vocês despertaram em mim a sensibilidade e autonomia de pensamento que um operador do Direito deve possuir.

À Ciência em todas as suas manifestações, tão atacada e menosprezada nos dias atuais. Obrigado a todos os pesquisadores e pesquisadoras, em especial aos doutrinadores das ciências jurídicas. Como ciência social que é por excelência, o Direito me oportunizou expandir horizontes, abandonar preconceitos que inconscientemente ainda cultivava em meu âmago e a reconhecer, cada vez mais, o

ser humano em suas multifacetadas formas de ser, pensar, agir e existir, independentemente de religião, crença, gênero, classe social, cor/raça ou orientação sexual. Todos são dignos de viver isonomicamente em sociedade. O Direito é um verdadeiro estímulo à empatia.

Por fim, mas não menos importante, ao Programa Universidade Para Todos – ProUni, na pessoa do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que oportunizou o ingresso de estudantes de hipossuficiência financeira, assim como eu, a espaços universitários que sempre lhes foram negados. A partir da conquista do diploma de nível superior, milhares de jovens e adultos, juntamente com suas famílias, alcançaram a tão sonhada ascensão social, inviabilizada, por séculos, pela histórica dívida social, que recebera pouca ou nenhuma medida correccional. Conquistaram, assim, a sua profissão e o seu espaço no mercado de trabalho e, conseqüentemente, melhores condições de vida. A democratização do conhecimento sempre será a melhor via de desenvolvimento de uma nação.

**O correr da vida embrulha tudo. A vida  
é assim: esquenta e esfria, aperta e daí  
afrouxa, sossega e depois desinquieta.  
O que ela quer da gente é coragem.  
(João Guimarães Rosa)**

## RESUMO

A presente monografia aborda o instituto do *impeachment* aplicado ao caso concreto de Dilma Rousseff, considerando os seus principais aspectos motivadores. Dessa forma, examina a influência de Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, no processamento da denúncia. Analisa, ainda, o fator da perda de sustentação política com seus reflexos na popularidade da ex-mandatária e, conseqüentemente, na sua governabilidade. Além disso, vislumbrou-se apurar os efeitos da misoginia sobre a figura da ex-presidenta, bem como como estes contribuíram para a desconstrução da imagem pessoal de Dilma. Assim sendo, todo o estudo aqui exposto realiza-se sob a égide da Constituição Federal de 1988 e da legislação ordinária, sobretudo dos dispositivos legais que tutelam o instituto suprarreferido. Não obstante, outros domínios do conhecimento humano, como a História, a Sociologia e a Filosofia, ofereceram a sua parcela de contribuição na construção do trabalho ora avançado. Objetivou-se estabelecer a repercussão que o *impeachment* de Dilma Rousseff emprestou à história jurídica e política do Brasil, com as suas nuances e particularidades. Essa contextualização permitiu que a análise do objeto em estudo se tornasse mais didática, evitando-se com que se enveredasse em searas puramente narrativas. Nesse raciocínio, optou-se por posicionamentos concatenados com a realidade fática, ora pelos elementos extrajurídicos trazidos pela denúncia, ora pelos votos alheios ao rol exemplificativo de crime de responsabilidade. Assim, demonstrou-se a fragilidade do processo de impedimento sofrido pela ex-chefe do Poder Executivo, abrindo, assim, precedente para que outros governantes venham a sofrer uma destituição ilegítima. Por conseguinte, esta monografia objetiva revelar, por meio da experiência traumática do *impeachment* de Dilma Rousseff, os desdobramentos ensejadores de insegurança jurídica. Portanto, o referido processo possibilitou uma extensiva projeção do tema tanto para o universo jurídico, quanto para a sociedade.

**Palavras-chave:** Impeachment. Dilma Rousseff. Governabilidade. Elementos extrajurídicos. Experiência traumática.



## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO I – ORIGEM, CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITO DE IMPEACHMENT.....</b>	<b>14</b>
1.1. ORIGEM, EVOLUÇÃO, CONCEITO E APLICAÇÃO.....	14
1.2. O IMPEACHMENT NO DIREITO BRASILEIRO.....	17
1.2.1. BRASIL IMPÉRIO.....	17
1.2.2. CARTA IMPERIAL DE 1824.....	18
1.2.3. BRASIL REPÚBLICA.....	18
1.2.4. CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891.....	19
1.2.5. CONSTITUIÇÃO DE 1934.....	19
1.2.6. CONSTITUIÇÃO DE 1937.....	21
1.2.7. CONSTITUIÇÃO DE 1946.....	21
1.2.8. CONSTITUIÇÕES DE 1967 E 1969.....	21
1.2.9. CONSTITUIÇÃO DE 1988.....	23
<b>CAPÍTULO II – O PROCEDIMENTO DE IMPEACHMENT SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA LEI N. 1079 DE 1950.....</b>	<b>24</b>
2.1. PROCEDIMENTO.....	24
2.2. CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	25
2.3. REQUISITO.....	26
2.4. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE.....	27
2.5. COMPETÊNCIA PARA O JULGAMENTO.....	28
2.6. IMPLICAÇÕES E PENALIDADES DO IMPEACHMENT.....	31
2.7. O IMPEACHMENT NA ESFERA ESTADUAL.....	32
2.8. O IMPEACHEMENT NA ESFERA MUNICIPAL.....	34

<b>CAPÍTULO III – PERQUIRÇÃO SOBRE O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF.....</b>	<b>36</b>
3.1. O PARADIGMA DO IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR.....	36
3.2. EDUARDO CUNHA: O VÉRTICE DO PROCESSAMENTO DA DENÚNCIA.....	39
3.3. CONTEXTUALIZAÇÃO ENTRE A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO E O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....	45
3.4. O AGRAVANTE DA PERDA DE SUSTENTAÇÃO POLÍTICA.....	49
3.5. O <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO.....	51

## INTRODUÇÃO

Preliminarmente, cumpre assinalar que o Direito e a Política são domínios intrinsecamente ressonantes, de laços inevitáveis, porquanto a ciência jurídica é uma realidade cultural, uma vez que é o resultado da experiência do homem como ser gregário que é. Os fenômenos histórico-sociais delineados no decurso do tempo influenciam a configuração do ordenamento jurídico e a sua conseqüente aplicação em cada caso concreto. Por conseguinte, a vida em coletividade tem se apresentado, cada vez mais, complexa e dinâmica.

Em decorrência da crescente democratização do conhecimento e da informação, o cidadão tem amadurecido a consciência de seu papel como integrante de um corpo social que absorve e, simultaneamente, projeta o que nele é transmitido. Trata-se de uma interação incessante, portanto insuscetível de exaurimento, contudo vulnerável às atualizações por que sofre a sociedade, sujeita que é às vicissitudes econômicas, morais, religiosas, culturais, políticas e sociais. Desse modo, é inegável a intertextualidade com outras searas do conhecimento humano, como a História, a Sociologia e a Filosofia.

Em raciocínio análogo, o presente trabalho pode verticalizar debates na população, possibilitando que esta almeje maior grau de autonomia interpretativa. Desse modo, elaborar seus juízos valorativos, fundamentando-os em análises comprometidas com a realidade fática em apreço, possibilita uma compreensão abrangente da conformação entre política e dinâmica social.

Desde o processamento da denúncia pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, o processo de *impeachment* da ex-presidenta Dilma Rousseff foi alvo de inquietações, principalmente da base governista à época. Houve, no Brasil, uma intensa mobilização social a favor e contra o afastamento da chefe do

Executivo. Por outro lado, as comunidades jurídicas nacional e internacional se manifestaram acerca do episódio, a fim de emitirem seus entendimentos sobre o fenômeno político que se descortinava.

Assim sendo, o conteúdo da presente monografia faz-se pertinente ao panorama democrático brasileiro, levando-se em consideração que as repercussões do objeto em estudo afetaram direta e indiretamente não só a vida dos cidadãos em *lato sensu*, mas também a segurança jurídica do país. Nesse ínterim, vale ressaltar que um processo de *impeachment*, por si só, debilita a sociedade e requer equilíbrio institucional entre os três Poderes, conclamando os cidadãos a não se comportarem apenas como espectadores, mas como partícipes da realidade em que está inserido. Sua elaboração foi sistematizada em três capítulos.

O primeiro capítulo ocupou-se em discorrer sobre o contexto histórico que permeou o instituto do *impeachment*, desde a sua origem até os dias atuais. Para melhor compreensão, a cronologia apresentada propiciou que a evolução histórica ocupasse assento privilegiado na construção do entendimento do referido instituto, evidenciando as roupagens de que foi investido a partir das múltiplas exigências de cada momento, bem como a sua respectiva aplicabilidade. Com base nisso, o conceito pôde ser esboçado, porquanto se notabiliza como um remédio constitucional presente em diversos arcabouços jurídicos estrangeiros, tendo alguns sido mencionados ao longo da análise.

No segundo capítulo, fez-se oportuno esquadrihar as condutas típicas caracterizadoras de crime de responsabilidade, disciplinadas nos dispositivos legais que tutelam o instituto do *impeachment*, à luz da Constituição Federal de 1988. Nessa mesma senda, atentou-se em descrever a ritualística procedimental do supracitado instituto no direito pátrio, estabelecendo os requisitos necessários à propositura da denúncia, além das competências inerentes a cada Casa Legislativa, cujas atribuições preconizam deliberação sobre juízo de admissibilidade e julgamento, assim como as penalidades dele decorrentes.

Para além dessas fronteiras, registrou-se todas as etapas percorridas pelo processo de Dilma Rousseff, tendo como pressuposto o cenário em que se verificou a sua perda de sustentação política, que veio a fragilizar a sua governabilidade. Perfazendo os meandros da apresentação da denúncia pelos autores, culminando em

suas implicações no Congresso Nacional, apurou-se o seu respectivo julgamento pelo Senado Federal, sem descuidar da conjectura político-social que tornou possível o desfecho obtido.

No terceiro capítulo, inclinou-se particularmente à subsunção da conduta praticada pela ex-presidenta Dilma à legislação, sob os ditames da teoria tridimensional do Direito, de Miguel Reale. Como ponto de partida dessa análise, provocou-se, ainda que de modo implícito, a problematização dos fatores atinentes às concepções de justiça, legalidade e legitimidade.

Em consonância, examinou-se, especialmente, a atividade do parlamento quando investido da função precípua de aplicar o direito na mais comprometida observância à realização da justiça, mesmo que o *impeachment* seja de natureza política. Infere-se, portanto, que a problemática ora abordada não se circunscreveu a um caráter meramente descritivo, mas profundo, intertextual e crítico, possibilitando a interpretação da norma de um modo não meramente conformativo, mas também reflexivo.

Vale registrar que Dilma Rousseff, assim que venceu a eleição presidencial de 2014, tornou-se alvo de especulações, à medida em que se pôs em xeque a idoneidade do processo eleitoral. Recontagem dos votos, perícia nas urnas, ajuizamento de ação perante o Tribunal Superior Eleitoral foram algumas das vias que seus opositores se valeram, até mesmo para impedir a sua diplomação como presidenta eleita.

Na pesquisa, optou-se por utilizar o método científico dialético-dedutivo, a análise de caso concreto e a abordagem comparativa com paradigma precedente, assim como a pesquisa bibliográfica em doutrinas, livros didáticos, notícias, documentos e artigos científicos. Admitiu-se imprimir, segundo a já aduzida teoria tridimensional do Direito, de Miguel Reale, a interação entre o sociologismo jurídico, o moralismo jurídico e o normativismo abstrato como elementos balizadores de apreciação do objeto de estudo contemplado no presente trabalho.

Desta feita, a abertura dessa discussão em seara científica teve assento, nessa monografia, com a acuidade que lhe é devida. Não se furtou à exposição ambivalente, tampouco à crítica aos diversos aspectos extrajurídicos que concorreram para a destituição da ex-mandatária.

# **CAPÍTULO I**

## **ORIGEM, CONSTRUÇÃO HISTÓRICA E CONCEITO DE IMPEACHMENT**

### **1.1. ORIGEM, EVOLUÇÃO, CONCEITO E APLICAÇÃO**

Com o advento do constitucionalismo, movimento que conferiu força normativa à letra constitucional, impulsionado sobretudo pelas Revoluções Americana e Francesa, abandonou-se, na enorme maioria dos Estados, o sistema monárquico, que tratava o soberano como um agente irresponsável. Ao isentar o monarca de sanções oriundas de seus possíveis atos ilícitos, tal irresponsabilidade restava consequências de variadas ordens para as sociedades. Conservando uma tradição hegemônica, preservando os privilégios da nobreza e do clero, as monarquias provocavam o fortalecimento das desigualdades socioeconômicas, além de torná-las cada vez mais escancaradas. (BARROSO, 2020, p.91)

No Brasil, a partir da promulgação da Carta constitucional de 1891, a figura do rei, irresponsável e intangível, é substituída pela do governante, que se encontra sob a égide da República, portanto passível de responsabilização pelos seus atos na Administração Pública. (BARROSO, 2020, p. 374)

Dessa maneira, os agentes públicos passaram a ser submetidos ao múnus, uma série de deveres e responsabilidades que devem nortear a condução da coisa pública. Assim, surge o instituto do *impeachment*, como mecanismo de sanção para

aqueles investidos de mandato representativo que agissem ao arrepio dos preceitos administrativos de cada época. (BARROSO, 2020, 133)

O *impeachment* tem sua origem no direito inglês medieval, em meados do século XIV, durante a vigência do Estado absolutista. Em seu nascedouro, revelou-se como um instituto ainda muito primitivo, haja vista que tinha como algumas de suas sanções alcançar os bens, restringir direitos ou até violar a integridade física do acusado. Assim, sob a ótica da seara criminal vigente à época, os ingleses determinaram o seu próprio procedimento, quando atribuiu à Câmara Baixa a elaboração da acusação perante a Câmara dos Lordes, que a seu turno constituía um júri que atendia todo o reino. Nessa sistematização, procurou-se preservar o direito de defesa do acusado, ao tempo em que simbolizou uma importante etapa de evolução do referido instituto. (BROSSARD, 1992, p. 164)

Nesse sentido, justificada pela teoria do direito divino, a forma de governo monárquica importava em inimizabilidade do monarca, cuja barreira de proteção jurídica evitava a sua responsabilização. Desta feita, o instituto do *impeachment* não alcançava o seu domínio. Assim sendo, percorria-se meandros na legislação vigente à época, até que se encontrasse lacunas que atingissem os seus respectivos assessores e ministros. (RICCITELLI, 2006, p. 112)

Com o passar do tempo, o *impeachment* experimentou um amadurecimento institucional, marcado pela superação de medidas que atingiam a vida e o patrimônio pessoais do governante. Isso se deve às mudanças de paradigmas provocadas pela Declaração de Direitos de 1689, uma vez que trouxe inovações acerca de como cada indivíduo deveria ser visto, entendido e tratado. Abandonada a competência criminal no referido instituo, e já sob o aspecto político-administrativo, passou-se, então, a punir estritamente o agente público quanto à sua probidade na condução da Administração Pública. Paralelamente, o rito procedimental foi consolidado, designando que a admissibilidade da denúncia seria de competência de uma casa legislativa e o julgamento, por outra. (TOLOMEI, 2010, p. 76)

Nas palavras de Barroso (2007, p. 135), o *impeachment* pode ser conceituado como

Um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão parlamentar contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função

pública, mediante sua remoção do cargo ou função atual e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo.

Não obstante, no contexto brasileiro vigente, o instituto do *impeachment*, ao adotar o procedimento suprarreferido, se presta a responsabilizar o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o Procurador-Geral da República (PGR), governadores e prefeitos, quando incursos em atos ilícitos político-administrativos. Dessa forma, o seu procedimento tem por objetivo apurar e punir o agente público pelo cometimento de crime de responsabilidade. Ademais, o aludido instituto recebe tratamento específico em lei infraconstitucional, a saber, na Lei 1.079/50, bem como foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 52 e 85, tendo este último o rol exemplificativo dos crimes de responsabilidade. (BOBBIO, 2000, p. 76)

Os crimes de responsabilidade, no magistério de Fernando Capez (Apud GRECO, 2017, p. 243):

correspondem a infrações político-administrativas cujas sanções importam a vacância do cargo, a desinvestidura do agente e sua inabilitação por período de tempo certo para o exercício de funções públicas. Consistem, assim, em sanções não penais (art. 52, parágrafo único, da CF/1988), e podem ser aplicadas sem prejuízo destas.

É conveniente registrar que o regime republicano, instituído no Brasil em 1889, tornou a cidadania mais robusta, à medida em que oportunizou à população mais condições de participação na vida política do país. Posteriormente, a adoção do voto livre, secreto e universal permitiu com que a legitimidade democrática filtrasse aqueles que seriam os representantes do povo, tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo. (BARROSO, 2020, p. 408)

No entanto, quando o mandatário eleito age em desconformidade com os deveres do cargo que lhe foi delegado pelo povo, descumprindo e praticando condutas infracionais do tipo político-administrativas, estará se sujeitando às penalidades previstas pelo instituto do *impeachment*, quais sejam: a perda do cargo e a inabilitação para exercício da função pública, por período estabelecido em lei. Ocorre que, apesar de ser fiscalizado pelo Supremo Tribunal Federal, o processo de destituição do cargo não se vale de um julgamento jurídico, mas político, uma vez que é submetido à



apreciação das duas Casas Legislativas, Câmara dos Deputados e Senado Federal, repousando nesta a responsabilidade pelo julgamento e naquela pela instauração do processo. (REALE, 2000, p. 349)

## **1.2. O IMPEACHMENT NO DIREITO BRASILEIRO**

A legislação brasileira agasalhou o instituto do impeachment desde a sua primeira Constituição. Por meio de uma gradativa evolução, o instrumento de destituição de agentes públicos foi aprimorado até alcançar o modelo tal como é concebido nos dias atuais. No Brasil, o contexto histórico protagonizado por várias gerações emprestou contornos democráticos aptos a destituir do cargo aquele em que o povo, por meio de sua soberania, depositou confiança e o investiu de poder. Isso é o retrato do Brasil que positivou, em seu ordenamento jurídico, a demanda social por probidade administrativa. (BOBBIO, 2000, p. 74)

### **1.2.1. BRASIL IMPÉRIO**

A chegada da família real no Brasil inaugurou uma nova etapa de evolução da colônia sob diversos aspectos, sobretudo nas searas econômica e civilizatória. Até então, a colonização por exploração, empreendida por Portugal, visava apenas à extração das matérias primas, que eram encaminhadas à metrópole para a confecção de produtos. Além disso, Portugal fora o último país da Europa a abolir a inquisição, o tráfico negreiro e o regime absolutista. Assim, comandado por uma nação de tradição conservadora e autoritária, muito pouco sensível aos ideais progressistas que se instalavam na América e na Europa, o Brasil sofreu retardo em seu processo de transformação institucional.

Nesse sentido, o regime monárquico instalado no Brasil apresentava traços identitários comuns à monarquia britânica. Em suma, o rei era inimputável e irresponsável politicamente, portanto inviável de ser sujeito ao instituto do *impeachment*. (BARROSO, 2020, p. 92).

Imperioso salientar que, no Brasil Império, o rei se valia do poder moderador, cujas características eram a exclusividade e poderes ilimitados. Em outras palavras, isso quer dizer que o imperador encerrava em si, de uma certa forma, centralização do comando das decisões tomadas acerca do país. (COTRIM, 2002, p. 363)

Ao se traçar um paralelo entre o direito brasileiro à era imperial e o direito inglês, nota-se que a Constituição brasileira de 1824 estabelecia que a responsabilidade política deveria alcançar somente os ministros, haja vista que estes administravam o governo do Estado. (BOBBIO, 2000, p. 23)

### **1.2.2. Carta Imperial de 1824**

A Carta monárquica de 1824 foi a primeira experiência de constitucionalismo empreendida no Brasil. Nela, já se encontrava a previsão do instituto do *impeachment*, tal como concebido em berço: a inviolabilidade do rei. Desde a sua formação imperial, o procedimento do referido instituto estabelecia que a acusação competia à Câmara dos Deputados e o julgamento, ao Senado. (COTRIM, 2002, p.363)

Interessante é que os membros que viriam a julgar os ministros eram designados pelo próprio imperador, que detinha o Poder Moderador. O artigo 133 do Texto Maior de 1824 dispunha o elenco das infrações ensejantes de instauração de processo de *impeachment*: “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso do Poder, pela falta de observância da Lei, pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos”.

Em adição, a Constituição de 1824 determinava que uma lei especial fosse editada, para conferir maior especificidade quanto às sanções do instituto. Poucos anos depois, em 15 de outubro de 1827, tal lei foi instituída e incorporada ao ordenamento jurídico pátrio e previa, além da perda do cargo, sanções repressivas, que transitavam desde a expulsão da corte até a pena capital, bem como sua aplicabilidade independia de renúncia. (RICCITELLI, 2006, p. 101)

### **1.2.3. BRASIL REPÚBLICA**

Em 15 de novembro de 1889, a proclamação da República pôs fim à monarquia no Brasil. Essa forma de governo promoveu a transição do Brasil de Estado unitário para um Estado federado, ou seja, o poder político foi descentralizado da figura do imperador e distribuído entre os Estados-membros, que passaram a compor autonomamente a União. (COTRIM, 2002, p. 480)

A título de ilustração didática, Cotrim (2002, p. 405) faz um relevante registro acerca da instauração do regime republicano no Brasil:

No final do século XIX, a monarquia caíra no Brasil e, em seu lugar, foi implantada a república. O país mudava a forma de governo sem revolucionar a sociedade: trocava de bandeira, separava a Igreja do Estado, fazia uma nova Constituição, tudo no clima de ordem que interessava às elites.

#### **1.2.4. CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891**

Sob a égide da República, surgiu a necessidade de um texto constitucional que se conformasse à nova realidade. Logo, seguindo pressupostos norte-americanos, foi promulgada a Constituição Republicana de 1891. A nova Carta Magna inovou ao desvencilhar a incidência criminal do instituto do *impeachment*, reservando a este somente a apuração e a eventual punição por infrações político-administrativas, os chamados crimes de responsabilidade, além de implantar o controle de constitucionalidade no Poder Judiciário. (BOBBIO 2000, p. 92)

Nesse íterim, cumpre assinalar que a criação do Supremo Tribunal Federal se deu em meio à atmosfera de implantação da República, a partir do Decreto n.º 1, de 26 de fevereiro de 1891. Assim, dedicou a Constituição de 1891 à Suprema Corte os artigos 55 a 59, bem como estabeleceu que a Corte Constitucional exercesse a competência para julgar os crimes comuns cometidos pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e por seus próprios membros. (BARROSO, 2020, p. 359)

Dispôs, ainda, sobre o rito procedimental que o *impeachment* deveria perseguir. À Câmara dos Deputados, competia deliberar sobre a acusação de crime de responsabilidade (artigos. 29 e 53); ao Senado Federal, recaía a competência para efetivar o julgamento, desde que o presidente do Supremo Tribunal Federal ocupasse a presidência da referida Casa Legislativa para a condução dos trabalhos. Na hipótese de absolvição do chefe de Estado pelo Senado, tornar-se-ia inviável o julgamento pelo Poder Judiciário, uma vez que não havia uma delimitação precisa entre as instâncias política e criminal. Nas Constituições seguintes, esse posicionamento logrou melhor entendimento. (TOLOMEI, 2010, p. 107)

#### **1.2.5. CONSTITUIÇÃO DE 1934**

A década de 30 foi marcada por intensas agitações. Nessa convulsão política, surgiu a Aliança Liberal. Trata-se do período republicano brasileiro que culminou na derrubada da República Velha. O desentendimento entre os partidários do PRP e PRM desencadeou o rompimento do acordo do “café-com-leite”, acordo encabeçado por políticos da oposição e que encontrou em Getúlio Vargas um nome para lançar a

candidato para presidente da República. Por se tratar de uma aliança que visava substituir os parâmetros da velha e conhecida política, caracterizada por conchavos e pela busca avarenta de poder, a candidatura ganhou a adesão de diversos segmentos sociais e políticos. (COTRIM, 2002, p.487)

Nas palavras de Cotrim (2002, p. 483), verifica-se algumas mudanças implementadas nesse período:

A Aliança Liberal apresentava um programa de reformas cujos pontos principais eram a instituição do voto secreto (para acabar com as fraudes eleitorais e a pressão dos coronéis), a criação de algumas leis trabalhistas (regulamentação do trabalho dos menores e das mulheres, direito de férias etc.) e o incentivo à produção industrial. Esse programa tinha grande aceitação junto às classes médias urbanas e aos militares ligados ao tenentismo, pelas semelhanças entre as propostas de ambos os grupos.

Não satisfeita com as mudanças investidas por Getúlio Vargas, a oposição exigia novas eleições, uma vez que ainda detinha influência no sistema eleitoral. Em 9 de julho de 1932, eclodiu a Revolução Constitucionalista, tendo os soldados paulistas como derrotados. No entanto, por São Paulo ainda concentrar expressivo poder socioeconômico, e para aplacar os ânimos exaltados, decidiu-se formar uma Assembleia Nacional Constituinte, que em 16 de julho de 1934 teve o seu desfecho, com a promulgação da Constituição do Brasil de 1934. (COTRIM, 2002, p. 492)

O Texto Maior de 1934 contemplava o instituto do impeachment na Seção III do Capítulo III de seu Título I, artigos 57 e 58, onde dispunha sobre a responsabilidade do Presidente da República. Além disso, esmiuçava um elenco de condutas das quais o mandatário popular, em caso de inobservância, sofreria as penalidades de um processo de impedimento. (TALOMEI, 2010, p. 121)

Por outro lado, apesar de conservar o julgamento distinto entre crime de responsabilidade e crime comum, é de suma importância assinalar que a Carta Magna de 1934 inovou ao trazer a previsão de instituir um Tribunal Especial para a condução dos processos de impeachment, importando, assim, em um rompimento da tradição que experimentara o referido instituto em outras Constituições domésticas e estrangeiras. (BROSSARD, 1992, p. 175)

Subtraída do Poder Legislativo, o Tribunal Especial concentrava a competência de recebimento, admissibilidade e julgamento da denúncia. Estruturalmente, era composto por um órgão especial misto formado por nove juízes: três ministros do

Supremo Tribunal Federal, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados. Era um ineditismo institucional. (BROSSARD, 2006, p. 175)

### **1.2.6. CONSTITUIÇÃO DE 1937**

Em decorrência da implantação de um governo ditatorial por Getúlio Vargas, denominado Estado Novo, houve a necessidade de uma nova Constituição que abrigasse as novas premissas. Ensina Cotrim (2002, p. 488):

Durante esse período, foi instaurado no país o estado de emergência, que autorizava o governo a invadir casas, prender pessoas, julgá-las sumariamente e condená-las. Vargas detinha em suas mãos amplos poderes; seus atos não podiam sequer ser submetidos à Justiça.

Ao restringir o alcance e eficácia dos crimes de responsabilidade, constata-se que a Constituição de 1937 outorgada devolveu ao chefe do Executivo feição monárquica, em que o imperador era irresponsável politicamente, portanto isento das sanções previstas pelo instituto do *impeachment*. Assim sendo, direitos individuais foram suprimidos, sob o pretexto de se preservar a segurança nacional, bem como outros pressupostos necessários à manutenção do regime ditatorial. (CARVALHO, 2017, p. 290)

### **1.2.7. CONSTITUIÇÃO DE 1946**

A promulgação da Carta Maior de 1946 promoveu o restabelecimento democrático, que havia sido tolhido com a instalação do regime ditatorial do Estado Novo. Nesse sentido, os constituintes retomaram no novo Texto os ideais contidos nas Constituições de 1891 e de 1934, ao tempo que aboliu o Tribunal Especial criado pela Constituição de 1934, conservando, dessa maneira, o instituto do *impeachment* tal como concebido no modelo estadunidense. (CARVALHO, 2017, 290)

A propósito, ocorre que, sob a vigência da Constituição de 1946, o instituto suprarreferido recebeu tratamento na legislação infraconstitucional. A Lei n. 1.079/50 conferiu maior especificidade ao rol de crimes de natureza política-administrativa. (REALE, 2000, 131)

### **1.2.8. CONSTITUIÇÕES DE 1967 E 1969**

A outorga da Constituição de 1967 se deu em decorrência de um panorama político que não mais se sustentava sobre os pilares da Carta de 1946. O Brasil, mais

uma vez, experimentava um período de notável alvoroço institucional. Dessa vez, em 1964, o controle político do país se encontrava sob a direção das Forças Armadas, que viria a decidir os sucessores à presidência da república. Acrescenta Cotrim (2002, p. 557):

Uma das características dos governos militares foi o autoritarismo. Os membros do governo não se mostravam dispostos a dialogar com os diversos setores da sociedade. Por meio dos chamados Atos Institucionais (AI), os governos militares foram restringindo as instituições democráticas e impuseram censura aos meios de comunicação, como rádio, televisão, jornais, revistas etc. Muitos brasileiros que se opunham a essa situação foram perseguidos, exilados, torturados ou mortos pelos órgãos de repressão política.

Em 1967, sob o amparo do Ato Institucional n. 4, o governo assumiu poderes para elaborar uma nova Constituição, votada por um Congresso apartado de suas principais lideranças, em razão da retirada compulsória de direitos políticos dos congressistas. No entanto, a ditadura militar alçava cada vez mais traços autoritários, tendo o seu ápice em 13 de dezembro de 1968, quando foi baixado o Ato Institucional n. 5, cuja letra jurídica concedia poderes absolutos ao Presidente da República. (COTRIM, 2002, p. 560)

Cita Cotrim (2002, p. 561) que o Presidente da República

podia decretar, por exemplo, o estado de sítio, intervir nos estados e municípios, cassar mandatos eletivos, suspender direitos políticos, demitir funcionários públicos etc. Tamanho era o poder do presidente, que seus atos praticados de acordo com o AI-5 não podiam sequer ser submetidos ao exame do Judiciário. Utilizando o AI-5, o governo Costa e Silva prendeu milhares de pessoas em todo o país, entre elas Carlos Lacerda, o marechal Lott e Juscelino. Fechou o Congresso Nacional por tempo indeterminado, cassou o mandato de centenas de deputados federais e estaduais, vereadores e prefeitos, além de ter afastado quatro ministros do Supremo Tribunal Federal.

Por razões de saúde, Costa e Silva deixou a presidência, morrendo meses depois. Em uma articulação, ascendeu ao poder uma Junta Militar, composta dos ministros das Forças Armadas, que governaram por dois meses. Nesse período, impedida a posse do vice de Costa e Silva, Pedro Aleixo, foi outorgada a Constituição de 1969. Segundo Barroso (2020, p. 376), “a tortura generalizada de presos políticos imprimiu na história brasileira uma mancha moral indelével e perene”. Ademais, somente no governo Geisel, em 1974, ocorreu a abertura política. (COTRIM, 2002, p. 563)

Como já assinalado anteriormente, a prevalência do Executivo sobre os demais poderes resultou em atenuação da aplicabilidade e da eficácia do instituto do *impeachment*. Resta ressaltar que o artigo 85, §2º, da Constituição de 1969 estabelecia o arquivamento do processo de impeachment na hipótese de ausência de deliberação em até sessenta dias depois da procedência da acusação pela Câmara dos Deputados. (BARROSO, 2020, p. 377)

### 1.2.9. CONSTITUIÇÃO DE 1988

A promulgação da Constituição de 1988 foi precedida por intensa mobilização social pela redemocratização. A Ditadura Militar havia suprimido liberdades individuais, como as de expressão, reunião e associação, censurado as artes, implantado a truculência policial na perseguição de opositores ao regime, dentre outros fatores que concorreram para a instauração de uma atmosfera de revolta e clamor por valores democráticos. (BARROSO, 2020, p. 383)

Em 1984, ocorreram manifestações que contaram com grande adesão da população, o que veio a repercutir como uma das maiores da história do Brasil. Cidadãos das mais variadas faixas etárias exigiam Diretas-já!, expressão que imprimiu nome ao movimento.

O regime militar chegava ao fim e a Nova República se mostrava como uma realidade cada vez mais próxima dos brasileiros. Significava o retorno do poder civil. Assim, o novo texto constitucional consignava uma história de sucesso, enfrentamento e resistência aos percalços do passado. (BARROSO, 2020, p. 384)

No pensar de Barroso (2020, p. 526), a Constituição Federal de 1988 revela um “texto prolixo, casuístico e corporativista”. Desta feita, com o novo diploma legal, tornou-se possível a conquista da estabilidade institucional, bem como o despertar de uma cultura em que o respeito aos direitos fundamentais constitui pressuposto para qualquer solução argumentativamente racional e plausível. Ao longo do trabalho, será delineada, com maior apreço, a feição dedicada pela Constituição cidadã ao instituto do *impeachment*.

## **CAPÍTULO II**

### **O PROCEDIMENTO DO IMPEACHMENT SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E DA LEI N°1.079 DE 1950**

#### **2.1. PROCEDIMENTO**

A Constituição Federal de 1988 possibilitou um amadurecimento institucional, no que tange à efetividade dos poderes constituídos, notadamente marcada pela transição de um Estado autoritário para um Estado democrático de direito. (BARROSO, 2020)

Em seus artigos 85 e 86, preservou o instituto do *impeachment*, bem como definiu os crimes de responsabilidade como elemento indispensável ao impedimento do mandatário. Estabeleceu, ainda, competências distintas para acusação e julgamento. A primeira recai sobre a Câmara dos Deputados, na quota de 2/3 de sua composição (artigo 86), enquanto a segunda é do Senado Federal (artigo 86, Inciso II), sendo esta a Casa privativa para a persecução do procedimento após a instauração do processo (artigo 52, item I).

Nesse ínterim, o instituto do impeachment é compreendido como um remédio constitucional cujo objetivo político é afastar o presidente da República quando incurso em crime de responsabilidade, em que será julgado pelo Senado Federal, ou, na hipótese de crime comum, a competência é do Supremo Tribunal Federal. (CABRAL, 2015).



No entanto, apesar de sua natureza constitucional, salutar se faz advertir sobre uma possível banalização do instituto do *impeachment*, acaso sua utilização for eivada de distorções, abusos, excessos e animosidades circunstâncias. Esses aspectos podem comprometer a sua finalidade precípua, atingindo os valores democráticos, tal como o respeito à vontade da maioria.

Assim sendo, o referido mecanismo seria afetado em sua essência, uma vez que se emprestaria aparência de legitimidade ao que não foi subordinado ao crivo popular. Além disso, obrigaria o governante inocente a se submeter a uma pena de um crime não cometido. Em outras palavras, se tornaria um instrumento de eleições indiretas, escamoteadas sob o véu da legitimidade jurídica do *impeachment*, instalando, desse modo, um ambiente de insegurança jurídica. (BROSSARD, 1992, p. 201)

Durante o processo de *impeachment* por crime de responsabilidade, os senadores exercerão competência típica do Poder Judiciário, isto é, funcionarão como juízes, a partir de suas respectivas discricionariedades, devido ao objeto do processo ser de caráter político. Em adição, o presidente do Supremo Tribunal Federal preside o Senado Federal, momento em que, no julgamento, deverá conduzir todo o rito procedimental e apurar se houve atendimento à exigência constitucional de 2/3 da referida Casa Legislativa, para proceder à condenação.

Ademais, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 estatuiu em seu artigo 85 que o rol exemplificativo dos crimes de responsabilidade receberia tratamento detalhado em lei especial, que ficou definida como a Lei 1079/50, onde especifica as possibilidades de incorrência. (BROSSARD, 1992, p. 77)

## **2.2. OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

Conforme explanado anteriormente, a expressão “crime de responsabilidade” justifica-se pelo período histórico em que os atos praticados pelo governante eram imunes a qualquer tipo de responsabilização. Dito isso, controvérsias são erigidas no mundo jurídico quanto à sua utilização, já que qualquer prática delituosa, independentemente se efetuada por autoridade ou cidadão comum, implica responsabilização, penalidade. No entanto, percebe-se que esse termo foi mantido para enfatizar a evolução sofrida pela figura do mandatário, que deixou de ser blindado

para responder por suas deliberações no gozo do cargo de chefe de Estado. (BARROSO, 2020, p. 493)

Pontua Greco (p. 243, 2017) que os crimes de responsabilidade “embora possuam essa denominação, não se infligem sanções de natureza penal, mas, sim, aquelas de cunho político-administrativo, conduzindo à aplicação de sanções políticas, a exemplo do cargo, a inabilitação por um período predeterminado”.

Desta feita, o elenco exemplificativo dos atos praticados pelo Presidente da República suscetíveis a incursão em crime de responsabilidade é marcado, sobretudo, por aqueles que atentem contra a Constituição Federal, sendo eles: os praticados contra a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; e o cumprimento das leis e das decisões judiciais. (BRASIL, 1988, p. 55)

Vale ressaltar que é competência exclusiva da União legislar sobre crime de responsabilidade, sendo vedada qualquer importação a nível estadual ou municipal sobre o referido tema. À vista disso, o STF, por meio da Súmula nº 722, definiu o seu posicionamento: “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento.”. Em outra oportunidade, o Pretório Excelso, na sessão plenária de 09 de abril de 2015, editou a Súmula Vinculante nº 46, com a seguinte redação: “A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são da competência legislativa privativa da União”. (BRASIL, 1988, p. 66).

### **2.3. REQUISITO**

Para que haja a instauração do processo de impeachment, necessário se faz o oferecimento da denúncia à Câmara dos Deputados, para que seja realizado o juízo de admissibilidade. Importante salientar que tal ato não implica garantia de aceitação do pedido, logo sendo compreendido como passível de rejeição e posterior arquivamento pelo presidente da referida Casa Legislativa. A denúncia deve conter a devida fundamentação legal, ou seja, a tipificação configuradora de crime de

responsabilidade, além de contemplar outros aspectos, como preceitua o art. 16 da Lei 1.079/50:

A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

Ulteriormente, nunca é demais aludir que o presidente da República ocupa o mais alto posto da Nação. Constitui o chefe do Poder Executivo, portanto mandatário que detém maior poder na condução da Administração Pública. Desta feita, soaria estranhamento aos cidadãos, a quem representa, não possuírem legitimidade para solicitar o seu afastamento. Daí, surge o princípio da denunciabilidade popular, cuja finalidade é legitimar os cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos a faculdade de oferecer denúncia por crime de responsabilidade. (MIRANDA, 1973, p. 355)

#### **2.4. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE**

Oferecida a denúncia pelo presidente da Câmara ao colegiado, esta deverá ser submetida à fase de discussão, investigação e apuração por uma comissão especial. A sua formação exige que seja precedida de uma eleição, conforme determina os artigos 19 e 20 da Lei nº 1.079 de 1950, tendo os seus respectivos presidente e relator eleitos no prazo de 48 horas. Depois de constituída, no prazo de 10 (dez) dias, a comissão deverá emitir um parecer alegando as razões motivadoras pelas quais deve ou não ser julgada a denúncia. (BROSSARD, 1992, p. 102)

Em hipótese de formalização da denúncia, deverá ser remetida à Câmara dos Deputados, onde a acusação poderá ser admitida mediante aprovação da maioria qualificada de seus membros (dois terços) ou rejeitada, extinguindo-se, nessa segunda possibilidade, as fases seguintes do processo. Dessa forma, disciplina o artigo 86 da Constituição Federal:

Art. 86 Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

Por conseguinte, caso o plenário da Câmara dos Deputados seja favorável à admissibilidade do processo, pode-se afirmar que houve a instauração do mesmo e, assim, o seu julgamento estará autorizado e ordenado a ser realizado pela Casa

Legislativa competente, a saber, o Senado Federal. Cogita-se, nesse ínterim, que o legislador ordinário, ao editar a Lei do Impeachment, procurou resguardar o presidente da República, ao delegar à Casa de maior representação nacional a obrigação de proceder às primeiras deliberações acerca das denúncias recebidas contra o chefe do Executivo, seja a título de crime comum, seja por incursão em crime de responsabilidade. Nessa posição, pontifica Cretella Junior (1992, p. 112):

A casa não começa pelo telhado, mas pelo alicerce. Denúncia. Apuração pela CPI. Relatório da CPI. Câmara dos Deputados. Senado Federal. Assim, não se pede imediata e diretamente o impeachment do Presidente da República. Impeachment não é início. É fase final do “processus”.

## 2.5. COMPETÊNCIA PARA JULGAMENTO

Para além das fronteiras da atividade jurisdicional, vista nos processos comuns estaduais e federais, o processo de *impeachment* resguarda, de forma adaptada, relação com a jurisdição, uma vez que é a delegação das atribuições às Casas Legislativas do Congresso Nacional que confere consistência ao procedimento ora referido. (BOBBIO, 2000, p. 77)

Como já assinalado, o Senado Federal é o órgão competente para o exercício do julgamento de processos de impedimento contra o presidente da República. Excepcionalmente, os senadores são investidos de poder decisório quanto ao objeto do processo. Assim, valem-se de suas convicções políticas para emitirem seu juízo condenatório ou absolutório acerca do cometimento ou não de crime de responsabilidade por parte do chefe do Executivo. Por não ser atribuição típica ou primária de parlamentares a função de julgar, mas, sim, de legislar, tem-se a formação de um tribunal especial. A fim de se evitar controvérsias, ilustra Alvim (p. 102, 2017):

A restrição ao exercício da jurisdição provém da lei, que traça os limites dentro dos quais ela pode ser exercida; pelo que, se a lei não restringe a jurisdição de um juiz, ele pode julgar tudo; mas se a lei atribui poderes para julgar apenas determinadas controvérsias (lides), a jurisdição fica demarcada pela competência.

Ademais, pelo mandamento constitucional pétreo do pacto federativo, a União tem, no Senado Federal, o seu reduto garantidor da representatividade isonômica de todos os Estados-membros da Federação. Por isso, correntes doutrinárias afirmam ser exatamente a Câmara Alta a Casa Legislativa apropriada para o julgamento do

Presidente da República em casos de crime de responsabilidade, pelos estados contarem com o mesmo número de representantes.

Por outro lado, fosse a Câmara dos Deputados competente para julgar processos de *impeachment*, poder-se-ia verificar um desequilíbrio no que concerne à representatividade, já que cada estado possui um número diferente de deputados, cuja definição se dá de acordo com o respectivo número de habitantes da unidade federativa. (BOBBIO, 2000, p.78)

Faz-se digno de registro que a instauração do processo de impeachment pela Câmara dos Deputados após o juízo de admissibilidade possui caráter outorgante. Em outros termos, sinaliza que o Senado Federal não só detém a competência para a persecução do processo e conseqüente julgamento, mas como também tem o dever, a obrigação de oferecer um desfecho ao procedimento. (BROSSARD, 1992, p. 201)

Automaticamente, a instauração do processo de *impeachment*, ou seja, a decretação da acusação, implica o afastamento do Presidente da República por até 180 dias, prazo em que será oferecido o direito à ampla defesa e ao contraditório. Decorrido o prazo, caso o processo reste inconcluso, o chefe do Executivo será restabelecido no cargo, no entanto, ainda sujeito a uma sentença, tendo em vista que o processo ainda perseguirá. Assim determina o artigo 86, § 2º da Constituição Federal de 1988: “Se decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.”.

Em posse da denúncia acusatória autorizada pela Câmara Baixa, o Senado Federal, em sessão única, executará a leitura da peça acusatória, bem como a eleição de uma comissão composta por  $\frac{1}{4}$  (um quarto) dos membros da respectiva Casa, observando a representação partidária proporcional. É o que estabelece o artigo 380, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal:

Art. 380. Para julgamento dos crimes de responsabilidade das autoridades indicadas no art. 377, obedecer-se-ão às seguintes normas: II – na mesma sessão em que se fizer a leitura, será eleita comissão, constituída por um quarto da composição do Senado, obedecida a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares, e que ficará responsável pelo processo.

Tal comissão tem o objetivo de elaborar a peça processual acusatória, chamada libelo, que será endereçada ao presidente do Senado Federal, a fim de fazê-lo ciente dos trabalhos realizados durante a comissão. Ato seguinte, o chefe do

Legislativo deverá encaminhar uma remessa ao presidente do Supremo Tribunal Federal, para que seja comunicado acerca do dia do julgamento (art. 380, incisos III e IV, do Regimento Interno do Senado Federal).

A comunicação ao chefe do Poder Judiciário justifica-se pela exigência constitucional de sê-lo o condutor dos trabalhos referentes a processos de *impeachment* em esfera federal, cuja finalidade é emprestar notas de imparcialidade e harmonia em todo o rito procedimental, que, por sua natureza política, já anuncia a sua densidade. Nesse sentido, observa Cretella Júnior (1992, p.76):

Exercer função jurisdicional deixando de elaborar leis, para exercer a função material para proferir julgamentos, prolatando sentenças de força jurisdicional, processando e julgando casos em que se encontram na posição de réus sempre que trate de crime de responsabilidade, não de crime comum.

Tendo aberta a sessão de julgamento pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, estarão presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora. Assim sendo, proceder-se-á à leitura dos documentos pertinentes à acusação, a saber, o processo preparatório, o libelo e os artigos de defesa. Em sequência, deve-se realizar a inquirição das testemunhas de modo individualizado e público. (art. 27 da lei 1.079/50)

Cumprido inferir que a recepção dada à Lei 1.079/50 pela Constituição Federal de 1988 possui, dentre outros aspectos, caráter pedagógico, já que este diploma legal delega a elaboração de uma lei especial que tutele quais condutas são típicas de serem caracterizadoras de crime de responsabilidade.

Ademais, diferentemente do que ocorre no procedimento judicial, em que a capacidade postulatória constitui pressuposto processual de validade subjetivo das partes, vale salientar a sua inexigibilidade no procedimento legislativo. Portanto, é admissível a manifestação do acusado nos atos processuais deliberados durante o processo, sendo, assim, permitida a sua interferência quando for oportuna. (BROSSARD, 1992, p. 78)

Por fim, os senadores analisam as provas apresentadas e discutidas em plenário e decidem, a partir de seu juízo político, não obstante conforme as suas consciências e os preceitos gerais de justiça, pela absolvição ou condenação do acusado que supostamente tenha cometido crime de responsabilidade. Tal ato deve ser materializado ao votar "sim" ou "não" quanto aos quesitos suscitados, assim como

fez os membros da Câmara dos Deputados quando da admissibilidade do processo. Para a condenação do réu, exige-se, também, a maioria qualificada de dois terços (2/3) dos membros do Senado Federal. É o que dispõe o artigo 52, parágrafo único, da Carta Política de 1988:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

## 2.6. IMPLICAÇÕES E PENALIDADES DO *IMPEACHMENT*

O Senado Federal é soberano no que tange ao julgamento do presidente da República quando incurso em crime de responsabilidade. Desse modo, a confirmação do *impeachment* implica a perda do cargo cominada com a inabilitação dos direitos políticos pelo período de oito anos, como disciplina o art. 52 da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, correntes doutrinárias apresentam controvérsias no que concerne à natureza da sanção imposta. Por se tratar de um procedimento legislativo, afirmam uns, como Rogério Greco, que ela não apresenta caráter penal, mas apenas uma sanção administrativa-política como contrapartida a uma infração ao que dispõe a Lei 1079/50. Outros autores, mais conservadores, como Pontes de Miranda, preferem admitir tal punição como implicação de natureza penal, já que, de certa forma, importa na consequência jurídica de um ato ofensivo a um dispositivo legal, daí culminando no cumprimento de uma pena propriamente dita.

No entanto, é de entendimento majoritário, inclusive da Suprema Corte, que o instituto do *impeachment* possui natureza política, uma vez que não demanda do Poder Judiciário a subsunção da conduta ao fato, nem a sua deliberação na interpretação da lei, consolidando a decisão do Senado Federal como soberana, portanto incontestável. (GRECO, 2017, p. 493)

Há de se pontuar que no histórico do instituto do *impeachment* verifica-se que, no período anterior à edição da Lei nº1.079/1950, ocorria o destaque das penas, tendo a perda do cargo enquadrada como pena principal e a inabilitação política, como pena acessória. Esse cenário jurídico precedente permite concluir que, pela possibilidade do destaque das penas, percebia-se a aplicação facultativa de ambas. Do ponto de

vista jurídico, a aplicação da pena acessória significava o agravamento da sanção. Traçando um paralelo com o Direito Penal, a cassação dos direitos políticos representava uma sanção dada a um crime praticado em sua forma qualificada.

No entanto, após a Lei nº1.079/1950 ser recepcionada pela Carta Magna de 1988, foi estabelecida a unicidade da pena, não sendo mais admitido o destaque, ou a bipartição, da pena. Em suma, na hipótese de o chefe do Executivo sofrer condenação por crime de responsabilidade, deveria este ser destituído em definitivo do cargo e inabilitado ao exercício de funções públicas pelo que foi apazado pela lei em voga. Dessa maneira, não se pode falar em cumulação de penas, tendo em vista que a sentença condenatória determina a unicidade da sanção.

No entanto, a experiência do *impeachment* da ex-presidenta Dilma Vana Rousseff, em 2016, abriu um precedente jurídico no instituto em questão. Ao contrário do que ocorreu no *impeachment* do ex-presidente Fernando Affonso Collor de Mello, em 1992, houve o desmembramento da sanção prevista pela Lei 1.079/50. Por outro lado, a então presidenta Dilma Rousseff foi condenada à perda do cargo, porém absolvida para a inabilitação política. (SALLUM, 2015, p. 98)

## **2.7. O IMPEACHMENT NA ESFERA ESTADUAL**

Nunca é demais recordar que a República Federativa do Brasil adotou, como forma de Estado, a Federação, em detrimento do Estado Unitário, em que é inviável a descentralização política. Dessa forma, o Brasil possui 26 unidades federativas e o Distrito Federal. Juntos, compõem o pacto federativo, previsto na Constituição Federal de 1988, pelo o que dispõem os arts. 1º 18 que afirmam:

Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]"

Art. 18, CF: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição"

Por conseguinte, cada unidade federativa é governada pelo chefe do Executivo estadual, qual seja, o governador. Este possui autonomia frente à União e aos outros estados, bem como detém competências e atribuições próprias, como obrigações financeiras, as leis estaduais, a arrecadação de recursos e os campos de atuação. Paralelamente, há a Assembleia Legislativa, sede do Poder Legislativo Estadual,



composta por deputados estaduais, responsáveis pela sustentação política do Governador de Estado. (REALE, 2000, p. 287)

Assim sendo, os governadores de Estado, assim como outras autoridades elencadas pelo artigo 52 da Carta Maior de 1988, estão sujeitos a incorrerem em crimes de responsabilidade, portanto sendo passíveis de sofrerem processo de *impeachment*. Assim, tal como os ministros de Estado, os secretários de Estado também são igualmente mencionados no mesmo dispositivo legal.

Os processos de *impeachment* contra governadores de Estado por crime de responsabilidade obedecem a alguns mesmos ritos do procedimento adotado contra o presidente da República, no que couber, como a formação de uma comissão especial para elaboração de um parecer sobre a deliberação da denúncia, nos termos do respectivo Regimento Interno da Assembleia Legislativa, sendo esses atos permeados pela discricionariedade de cada parlamentar. Da mesma forma, contemplando os direitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório, a comissão deverá conceder oportunidade aos acusados para que contraditem a denúncia antes de submetê-la ao plenário, que deverá reunir 2/3 de seus membros para a formalização do juízo de admissibilidade.

Os artigos 74 a 79 da Lei nº 1.079/50 disciplinam a procedência em cada ato. A título de exemplo, o afastamento do governador está condicionado à decretação, por maioria absoluta, da Assembleia Legislativa. Em seguida, dar-se-á à formação de um tribunal especial, porém, nessa esfera, de caráter misto, composto por cinco deputados estaduais do respectivo estado e cinco desembargadores do Tribunal de Justiça local. Elucida o artigo 78, § 3º da lei nº 1.079/50.

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.

## 2.8. O IMPEACHMENT NA ESFERA MUNICIPAL

Como já explanado em outra oportunidade, o pacto federativo segue cumprindo função descentralizadora política, até atingir a esfera municipal, criando a figura do prefeito para governar os municípios, que compõem as unidades federativas do país. Ademais, cumprindo a tradição jurídica do *impeachment*, em que se objetiva punir precipuamente autoridades que estejam na condução do Poder Executivo nas três esferas de poder, os prefeitos também estão sujeitos à perda do cargo. Entretanto, em comparação aos âmbitos federal e estadual, o impedimento na esfera municipal apresenta peculiaridades.

Nesse sentido, é de suma importância pontuar a omissão da Lei n. 1.079/50 em regulamentar o processo de *impeachment* contra prefeitos, o que cedeu espaço para a edição do Decreto-Lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967, que veio a ser recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Em segundo plano, assim como ocorre nas outras esferas, há uma demarcação tênue de jurisdição quanto ao julgamento do governante. Há condutas típicas do prefeito que ora podem ser julgadas pela respectiva Câmara de Vereadores, ora pelo Poder Judiciário. Indica o artigo 4° do Decreto-Lei suprarreferido:

Art. 4° São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I - Impedir o funcionamento regular da Câmara; II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro.

Por conseguinte, o artigo 5° ensina acerca do rito procedimental sob o qual o processo de *impeachment* contra o prefeito deve obedecer:

Art. 5° O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo: I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quórum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

Cumpra assinalar que o Presidente da Câmara de Vereadores é o membro responsável para dar conhecimento à denúncia, uma vez que apresentará a mesma aos seus pares para deliberar acerca de sua aceitação. Acatado o documento, uma comissão processante integrada por três vereadores será formada, que terá os seus respectivos presidente e relator eleitos. Ao presidente, é atribuída a função de notificar o denunciado no prazo de 5 (cinco) dias, tendo este o prazo de 10 (dez) dias para a apresentação de sua defesa prévia, indicando as provas de que se valerá, assim como o rol de testemunhas.

Recebida a defesa, a Comissão processante deverá emitir um parecer, no prazo de 5 (cinco) dias, para informar sobre o processamento ou arquivamento da denúncia. Em hipótese positiva, é de incumbência do presidente da comissão a abertura das diligências e audiências pertinentes, como a inquirição das testemunhas e a coleta de depoimento do denunciado, que se reserva no direito de assistir a todos os atos do processo ora em questão. Destarte, é digno de nota que o processo de *impeachment* contra prefeitos deve observar o prazo de 90 (noventa) dias, sob pena de arquivamento e possível prescrição do processo.

Cumpridos esses ritos, a fase de instrução terá sido composta, ao tempo que é concedido ao denunciado o direito de vista do processo, para que apresente as suas razões, no prazo de 5 (cinco) dias, tendo a Comissão Processante a faculdade de emitir um juízo de admissibilidade. Caso se admita a denúncia, uma sessão de julgamento será convocada. Nesse ato, serão permitidas a oratória de ambas as partes, inclusive um momento próprio é destinado à sustentação oral da defesa.

Desse modo, o julgamento se dá a partir da votação nominal de cada vereador, sendo exigida a maioria qualificada de 2/3 (dois terços) da Câmara de Vereadores para a condenação, que tem como consequência o afastamento definitivo do cargo de prefeito. Outrossim, o resultado deverá ser proclamado imediatamente e lavrado em ata que individualize as infrações e os seus respectivos julgamentos que lhe deram causa. Por fim, o decreto legislativo de cassação do mandato do chefe do executivo municipal é o documento que formaliza a destituição do cargo, sem prejuízo de comunicação à Justiça Eleitoral. (SALLUM, 2015, p. 44)

## **CAPÍTULO III**

### **PERQUIRÇÃO SOBRE O *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF**

Destarte, merece registro uma breve análise do trajeto percorrido pelo instituto do impeachment desde o caso Fernando Collor, ex-presidente e atual senador da República (PRN-AL), em 1992, até as implicações desencadeadas pelo processo de Dilma Rousseff, em 2016. Ambos os processos apresentam singularidades e contornos diferenciados sob diversas perspectivas, haja vista que se descortinaram entre circunstâncias, personagens e épocas incongruentes.

Por isso, torna-se fundamental elaborar uma análise sobre o precedente, a fim de que a compreensão de toda a configuração assumida pela experiência do caso Dilma Rousseff dialogue com diferentes aspectos que, a seu modo, imprimiram sua influência para a obtenção do resultado. (BARROSO, 2020, p. 494)

#### **3.1. O PARADIGMA DO *IMPEACHMENT* DE FERNANDO COLLOR**

Conferindo concretude à redemocratização, ocorreram as primeiras eleições presidenciais no país, em que Fernando Affonso Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), saiu vitorioso, tendo assumido a Presidência da República em 1990. Na lição de Barroso (p. 385, 2020), “o período inicial do governo foi marcado pelos propósitos de abertura da economia, pela extinção e privatização de empresas estatais e por uma inédita e exagerada exposição à mídia.”.

No entanto, uma disputa travada entre o irmão do então presidente, Pedro Collor, e o tesoureiro da campanha eleitoral, Paulo Cesar Farias, culminou em uma avalanche de denúncias. Os fatos comprometedores revelados suscitaram

questionamentos acerca da probidade administrativa do então presidente, bem como a possibilidade de recebimento de benefícios indevidos a Collor.

Para dirimir as controvérsias oriundas dos escândalos, foi composta uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em junho de 1992. Nela, realizou-se a investigação dos fatos e a coleta de depoimentos, que demonstraram alta relevância do ponto de vista criminal. Desse modo, não haveria outro desfecho senão a aprovação do relatório final pela CPI, que emitiu parecer aduzindo que o então presidente foi favorecido em 6,5 milhões de dólares, advindos de uma estratégia cuja designação recebida foi “Esquema PC”.

Conforme o parecer, o assinalado complexo de manipulação privada de poder era decorrente da prática de tráfico de influência, dentre outras figuras típicas penais correlacionadas. Ademais, foi constatada a existência de contas em países estrangeiros, que recebiam vultosas verbas provenientes de desvios de finalidade. Como desfecho dos atos deliberados na referida comissão, o seu *impeachment* foi recomendado. No plenário da Câmara dos Deputados, Collor reuniu 441 votos favoráveis, 38 votos contrários e 1 abstenção, restando 23 ausentes.

Instalada uma atmosfera de intensas manifestações de caráter heterogêneo, Collor viu-se diante de sua derrocada. É o que ilustra Barroso (p. 385, 2020):

[...] foi apresentado à Câmara dos Deputados o pedido de impeachment de Collor, firmado por Barbosa Lima Sobrinho, presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI), e por Marcelo Lavenère, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Em 29 de setembro de 1992, no início da sessão do Senado Federal que iria julgar o seu afastamento definitivo, Collor enviou, por meio de seu advogado, a carta-renúncia. Ainda assim, o Senado prosseguiu no julgamento e decretou a perda de seus direitos políticos por oito anos.

Nesse íterim, o placar do julgamento, no Senado Federal, registrou 76 votos favoráveis e 3 votos contrários. Esse cenário foi revelador de uma acentuada perda de governabilidade, fruto de uma insatisfação popular refletida no Congresso Nacional e corroborada pelos membros da Casa julgadora.

Em contrapartida, Fernando Collor pleiteou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal, fundamentando que a pena de inabilitação política era de caráter acessório, não importando, necessariamente, que a perda do cargo ensejaria a inabilitação. Em suma, obteve insucesso, o que importou na manutenção da sua inabilitação política por oito anos. Nesse diapasão, abre-se espaço para uma análise,

visto que o Senado Federal prosseguiu com o processo ao arrepio do envio de sua carta-renúncia antes do julgamento. Por outro lado, a Suprema Corte julgou improcedente a ação penal instaurada contra Collor. Com o afastamento definitivo do cargo, Itamar Franco, vice da chapa, assumiu a Presidência da República. (BARROSO, 2020, p. 386)

De fato, à luz do texto constitucional de 1988, a experiência obtida pelo processo de *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor de Mello pode ser entendida como peculiar, pois provocou profundas indagações quanto aos seus desdobramentos finais. Em sede do Poder Judiciário, questionou-se sobre a legitimidade da aplicação da pena. Do Poder Legislativo, para além das atribuições que lhe são delegadas pela Constituição Federal, restou aos membros do Senado Federal decidirem que, mesmo apresentando renúncia, o mandatário continuaria sujeito a julgamento, inclusive a sanções em hipótese de sentença condenatória. Para isso, surgiu a necessidade da edição da Resolução nº 101, de 1992, cuja dicção é:

**Art. 1º.** É considerado prejudicado o pedido de aplicação da sanção de perda do cargo de Presidente da República, em virtude da renúncia ao mandato apresentada pelo Senhor Fernando Affonso Collor de Mello e formalizada perante o Congresso Nacional, ficando o processo extinto nessa parte.

**Art. 2º.** É julgada procedente a denúncia por crimes de responsabilidade, previstos nos arts. 85, incisos IV e V, da Constituição Federal, e arts. 8º, item 7, e 9º, item 7, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

**Art. 3º.** Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta ao Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

**Art. 4º.** Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Em suma, fato é que os impedimentos de Fernando Collor e Dilma Rousseff apresentam idiosincrasias. Como os atores políticos são diferentes em ambos os cenários, consequentemente diferentes também são as ideologias, a sociedade, os comportamentos, os costumes, as perspectivas sociais e, sobretudo, a composição do Supremo Tribunal Federal. Além dessas nuances, destaque seja dado no que concerne à imprensa e das tecnologias por ela empregada. O processo de Dilma alcançou uma repercussão midiática muito mais abrangente, de tal modo não verificado no precedente. Isso democratizou o acesso à informação, até mesmo muitas vezes distorcida, mas que desafiou o cidadão a adotar determinados

posicionamentos, contribuindo, na sua respectiva dimensão, para as mobilizações sociais que levaram a cabo o *impeachment*. (BARROSO, 2020, p. 394)

### **3.2. EDUARDO CUNHA: O VÉRTICE DO PROCESSAMENTO DA DENÚNCIA**

Cumprir elucidar que Dilma Vana Rousseff tomou posse como presidenta da República no dia 1º de janeiro de 2015, por intermédio de uma cerimônia presidida por Renan Calheiros, no Senado Federal. A partir daí, exerceria o seu segundo mandato como chefe do Executivo, tendo Michel Temer como vice-presidente, após enfrentar uma turbulenta e acirrada disputa eleitoral contra Aécio Neves, da qual saiu vitoriosa com 51,64% dos votos. Seria o quarto mandato presidencial consecutivo exercido por um político filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT).

Assumindo o segundo mandato, o candidato apoiado pelo governo sofreu derrota nas eleições para a presidência da Câmara dos Deputados, resultando na eleição do então deputado Eduardo Cunha (PMDB–RJ), encarado, por muitos, naquele momento, como um político de pouca envergadura. Paradoxalmente, sua vitória propiciou sua autopromoção como líder político engajado nos trabalhos da Casa, visto que passou a adotar uma agenda autônoma em relação ao governo.

Paralelamente, os trabalhos da Operação Lava-Jato avançavam. Em uma lista encaminhada pela Procuradoria-Geral da República ao Supremo Tribunal Federal, estava Eduardo Cunha citado como um dos investigados em condutas que supunha corrupção na Petrobrás. Além disso, o então presidente da Câmara deparou-se com a possibilidade iminente de cassação de seu mandato, posto que havia sido alvo de denúncias no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Em vista disso, a relação entre governo e Câmara sofreria desgastes e, ademais, rupturas políticas.

Nessa perspectiva, a perda de governabilidade de Dilma Rousseff assumia contornos cada vez mais notórios. Aliada às deflagrações da Lava-Jato e à tensão com o Legislativo, o governo ainda enfrentava uma grave crise econômica que ensejou algumas mudanças indesejáveis na população, vindo a acusá-la, inclusive, de estelionato eleitoral, por não ter antecipado às eleições os ajustes econômicos que se avizinhavam como necessários. Por derradeiro, como se insuficiente fosse o pedido de recontagem dos votos na reeleição, o PSDB, partido derrotado na eleição, ajuizou ação perante o Tribunal Superior Eleitoral, alegando que a reeleição havia sido favorecida por abuso de poder econômico e político durante a campanha de 2014.

Passou-se, então, a questionar a validade da eleição da chapa Dilma/Temer, aguçando uma atmosfera conflitante que já se descortinava em meio à população.

Difícilmente haveria outro panorama decorrente de tantos fatores críticos no contexto institucional senão o desfecho de uma crise política, cujo pico foi atingido em dezembro de 2015, sobretudo fomentada por ataques recíprocos entre o governo e Eduardo Cunha. Em represália à recusa dos deputados petistas em apoiá-lo em uma denúncia que enfrentava no Conselho de Ética, o então presidente da Câmara passou a adotar, explicitamente, um comportamento intransigente com o governo, cultivando, dessa forma, um sentimento de contrapartida à governabilidade de Dilma Rousseff. (BARROSO, 2020, p. 394)

À época, a presidência da Câmara já acumulava várias denúncias contra a chefe do Executivo. Os pedidos de *impeachment* revelavam uma enorme insatisfação social e política, que aspirava à destituição de Dilma. Porém, todos, até aquele dado momento, haviam sido arquivados por Cunha.

Contudo, um deles recebeu tratamento distintivo quanto à sua admissibilidade. Tratava-se da denúncia formulada pelos juristas Hélio Pereira Bicudo, Janaína Conceição Paschoal e Miguel Reale Júnior, protocolada em 21/10/2015. Curiosamente, a aceitação da denúncia por parte de Eduardo Cunha veio a ocorrer no mesmo dia à declaração desfavorável do Partido dos Trabalhadores (PT) em face de Eduardo Cunha no Conselho de Ética.

Valendo-se desse raciocínio e de toda conjuntura instalada no país, para acatar a denúncia e oferecer o seu prosseguimento, juristas arguem que o deputado tenha se apropriado indevidamente das prerrogativas públicas da presidência da Câmara dos Deputados, desprezando, assim, o senso formalista que requer a apuração do documento recebido. Na oportunidade, comenta Falcão (2016, p. 37):

As prerrogativas de decidir pauta, horário das sessões, prioridades de votação, encaminhamento ou não dos pedidos de impeachment, por exemplo, não são prerrogativas do “cidadão” Eduardo Cunha. Nem mesmo do “deputado” Eduardo Cunha. São prerrogativas públicas do cargo de “presidente da Câmara”.

Na busca colossal por salvação política, a justificativa adotada pelo então presidente da Câmara foi eivada de pretextos casuísticos. É o que se depreende da afirmação de Falcão (2016, p. 32):



[...] artificializar a gravidade justificadora do impeachment em um parecer feito à oportunidade pode custar caro ao Brasil. Afastar um presidente por um pretexto formalista quando a verdadeira razão é a crise política, a corrupção do governo e, principalmente, a crise econômica.

Nesse sentido, em 2 de dezembro de 2015, houve a aceitação da denúncia contra a chefe do Executivo, cuja fundamentação jurídica consistia na incursão em crime de responsabilidade de natureza fiscal. Nela, foi apontada a narrativa em que discorria sobre os crimes supostamente cometidos no primeiro e no segundo mandatos da então presidenta, sugerindo uma continuidade delitiva. Além disso, como endosso da necessidade de se decretar a perda do cargo da mandatária e sua inabilitação para o exercício de funções públicas, trazia à baila a questão econômica por que enfrentava o país. Eis um trecho da denúncia em que se verifica a pretensão dos autores do *impeachment* de Dilma:

No entanto, a situação se revela tão drástica e o comportamento da Chefe da nação se revela tão inadmissível, que alternativa não resta além de pedir a esta Câmara dos Deputados que autorize seja ela processada pelos crimes de responsabilidade previstos no artigo 85, incisos V, VI e VII, da Constituição Federal; nos artigos 4º., incisos V e VI; 9º. números 3 e 7; 10 números 6, 7, 8 e 9; e 11, número 3, da Lei 1.079/1950. (...) À Câmara dos Deputados Federais rogamos que coloque um fim nesta situação, autorizando que a Presidente da República seja processada pelos delitos perpetrados, encaminhando-se, por conseguinte, os autos ao Senado Federal, onde será julgada para, ao final, ser condenada à perda do mandato, bem como à inabilitação para exercer cargo público pelo prazo de oito anos, nos termos do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal. É o que ora se requer.

Por outro lado, o autor de denúncia por crime de responsabilidade pode até se aventurar na tentativa de oferecer um entendimento extensivo de quais práticas podem ser contempladas como crime de responsabilidade, mesmo sendo-a inócua. A pretensão de oferecer robustez à fundamentação jurídica não pode extrapolar o limite do direito positivo, sobretudo em processos de grande repercussão e impacto, como ocorre na destituição de governantes, legítimos representantes do povo.

Como suscitaram os opositores ao *impeachment*, muitos senadores se furtaram à apreciação do mérito, assim por dizer. É o que se pode verificar nas palavras proferidas pelo então senador Acir Gurgacz (PDT-RO), à época, em um vídeo noticiado pelo G1:

Foi uma decisão muito difícil, mas importante para o nosso país. Eu entendo que não há crime de responsabilidade, mas falta governabilidade para a presidente voltar a governar o nosso país. A volta da presidente talvez causasse um problema ainda maior para a economia brasileira, que já não está bem.

À guisa dessa circunscrição, pode-se constatar que o trecho da denúncia aqui exposto e a fundamentação que deu bojo ao voto do referido senador, elencam motivos extrajurídicos, isto é, que não constituem elementos caracterizadores de condutas típicas de crime de responsabilidade. Por isso, do ponto de vista jurídico, vale ressaltar que cassação e impedimento não são ferramentas, tampouco institutos, aptos a solucionar crise econômica e tudo que dela for proveniente, nem de reparar insatisfações de qualquer natureza, seja ela social ou política. A finalidade a que se presta o instituto do *impeachment* é de punir a autoridade que, em sua função, expediu ordens contrárias à previsão constitucional, não importando o plano gerencial. (FALCÃO, 2016, p. 32)

A título ilustrativo, um trecho do discurso proferido por Dilma Rousseff no Senado Federal às vésperas de seu julgamento:

“[...] Não é legítimo, como querem os meus acusadores, afastar o chefe de Estado e de governo pelo “conjunto da obra”. Quem afasta o presidente pelo “conjunto da obra” é o povo e, só o povo, nas eleições. A verdade é que o resultado eleitoral de 2014 foi um rude golpe em setores da elite conservadora brasileira. Desde a proclamação dos resultados eleitorais, os partidos que apoiavam o candidato derrotado nas eleições fizeram de tudo para impedir a minha posse e a estabilidade do meu Governo.”

Nesse raciocínio, não só seria um atentado contra a pessoa e ao governo de Dilma Rousseff, mas à democracia e ao Estado Democrático de Direito. Implicaria, então, se assim fosse permitido proceder, uma institucionalização de um Estado totalitário, onde tribunais de exceção suprimissem direitos fundamentais, arbitrando-se conforme as suas próprias conveniências. Sob perspectiva análoga, espera-se que o julgamento se sustente na dicção da lei, evitando com que a discricionariedade da atividade jurisdicional se confunda com atividade legislativa. (FALCÃO, 2016, p. 30).

Como preleciona a ritualística do *impeachment* esmiuçada no capítulo pretérito, o processamento da denúncia foi submetido à análise de uma comissão integrada por parlamentares de todas as bancadas com representação política na Câmara dos Deputados. Ademais, todas as etapas prescritas em lei foram observadas e cumpridas, seguindo para a votação do juízo de admissibilidade da denúncia no plenário da Câmara, onde foi recebida sob o número DCR1/2015- 02/02/2015. Inicialmente, fundamentava-se a denúncia em infrações à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa por parte da presidenta.

Em seara administrativa, erigiu-se a tese de que houve omissão da então presidenta em não agir como e quando deveria. Sustentou-se que irregularidades foram identificadas e não devidamente corrigidas, a fim de transparecer normalidade à população. De acordo com os autores, a situação do Brasil foi negligenciada por Dilma Rousseff, ao não tomar nenhuma medida que estancasse a Petrobras, tanto sob o critério moral como econômico. Ainda no raciocínio dos propositores, a refinaria de Pasadena constituiu outro elemento para que se configurasse um quadro de improbidade administrativa, haja vista que, no entendimento deles, nenhuma justificativa plausível e verossímil havia sido dada em relação ao fato, restando por subsumir que a mandatária era conivente com a corrupção endêmica na estatal.

Entretanto, em 15 de abril de 2021, o Tribunal de Contas da União (TCU) inocentou a ex-presidenta, concluindo que Dilma não agiu de má-fé ao concordar com a compra da citada refinaria. Assim, mesmo após as investigações pela Lava Jato, os procuradores não encontraram provas contra a ex-mandatária. Desse modo, o Supremo Tribunal Federal e a Procuradoria-Geral da República arquivaram pedidos de investigação contra Dilma no referido caso. Com isso, a decisão ratificou o que desde o início das investigações a assessoria de Dilma reiterava: que "não houve qualquer ato ilegal ou irregular que o Conselho à época tivesse conhecimento". Na dicção do relator do caso, ministro Vital do Rêgo, temos:

[...] não há razoabilidade e proporcionalidade em igualar as responsabilidades daqueles que agiram com deslealdade com as dos outros envolvidos, cuja má-fé não ficou demonstrada nestes autos, tampouco em outras instâncias nas quais se apura o caso Pasadena.

Por derradeiro, os deputados autorizaram o julgamento, que foi levado a cabo pelo Senado Federal. O placar do juízo de admissibilidade, na Câmara dos Deputados, registrou 367 votos favoráveis, 137 votos contrários, 7 abstenções e 2 ausentes. Registra-se que a votação no plenário da Câmara repercutiu negativamente tanto em setores da sociedade civil, como na comunidade internacional.

Desvinculando-se da solenidade exigida para uma sessão parlamentar, a maioria dos deputados favoráveis ao *impeachment*, na visão de juristas, agiram indecorosamente. Em um clima de alvoroço, pouca seriedade e impropérios, os votos eram proferidos e "justificados" por interesses particulares, sob as mais diversas linguagens corporais e adereços como confetes, paródias e fantasias. Tal episódio oportunizou questionamentos acerca da estatura moral dos membros da Câmara dos

Deputados, visto que eram as autoridades competentes para a procedência de um juízo de admissibilidade de denúncia contra a chefe da nação e do Estado.

Contudo, o processo de impeachment de Dilma Rousseff contou com uma inovação técnica em seu rito procedimental. Provocado o STF, decidiu, entre os dias 16 e 17 de dezembro de 2015, a ADPF 378, requerida pelo Partido Comunista do Brasil (PCdoB), cujo relator era o ministro Luiz Edson Fachin, em que foi determinada a realização de uma votação para um novo juízo de admissibilidade no Senado Federal, trazendo, desse modo, um ato estranho à legislação que regulamenta o instituo em voga. Nesse cenário, exigiu-se apenas maioria simples dos membros da Casa, o que foi prontamente atendido em um placar de 55 votos favoráveis a 22 votos contrários. Mesmo concedendo esse precedente, foi dado prosseguimento ao processo, assim como seu julgamento, iniciado em 12 de maio de 2016. (FALCÃO, 2016, p. 32)

Tão logo assumiu interinamente a Presidência da República o então vice-presidente Michel Miguel Elias Temer Lulia (MDB-SP). Na Comissão Especial do Senado, estando na relatoria o Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG), a acusação formalizada pelo plenário da Câmara dos Deputados foi recebida, bem como coleta de provas, diligências e oitiva de testemunhas foram realizadas. Foi dado o prazo legal de 10 dias para a manifestação da defesa. Em 4 de agosto de 2016, o parecer emitido pelo relator, cujo teor se posicionava favorável ao afastamento definitivo da chefe do Executivo, foi aprovado. Concomitantemente, a denúncia em pauta constava a prática de atos efetuados sem a autorização legislativa, quais sejam, a abertura de créditos suplementares e a contratação ilegal de operações de créditos suplementares. Em síntese, o documento assim dizia:

Em face do exposto, consideramos que os fatos criminosos estão devidamente descritos, com indícios suficientes de autoria e materialidade, há plausibilidade na denúncia e atendimento aos pressupostos formais, restando, portanto, atendidos os requisitos exigidos pela lei para que a denunciada responda ao processo de impeachment com base na tipificação submetida e admitida pela Câmara dos Deputados: a) Ofensa aos art. 85, VI e art. 167, V da Constituição Federal, e aos art. 10, item 4, e art. 11, item 2 da Lei nº 1.079, de 1950, pela abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional, e b) Ofensa aos art. 85, VI e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079, de 1950, pela contratação ilegal de operações de crédito com instituição financeira controlada pela União. Em face do exposto, a denúncia apresenta os requisitos formais exigidos pela legislação de vigência, especialmente pela Constituição Federal, para o seu recebimento. O voto é pela admissibilidade da denúncia, com a consequente instauração do processo de impeachment, a

abertura de prazo para a denunciada responder à acusação e o início da fase instrutória, em atendimento ao disposto no art. 49 da Lei no 1.079, de 1950.

Nessa esteira, em 10 de agosto de 2016, era realizada uma sessão plenária no Senado Federal. Cumprindo o que é estatuído constitucionalmente para a execução dos trabalhos referentes ao processo de *impeachment*, esteve na presidência da Casa o Ministro Ricardo Lewandowski, então presidente do Supremo Tribunal Federal. Nesse escrutínio, a instauração do julgamento se deu a partir de 59 votos favoráveis contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, encerrando a fase de pronúncia.

Os trabalhos destinados ao julgamento da mandatária pelo Senado Federal tiveram início no dia 25 de agosto de 2016 e término no dia 31 do mesmo mês. O placar exposto em painel no plenário da Casa expunha 61 votos favoráveis e 20 votos contrários à condenação de Dilma Rousseff, tendo como consequência jurídica a sua imediata destituição definitiva do cargo de presidente da República. Contudo, entre o Ministro Lewandowski e Renan Calheiros, então presidente do Senado Federal, já era pacífico o destaque da sanção, necessitando, portanto, da realização de uma nova votação para decidir sobre a pena de inabilitação, resultando em 42 votos favoráveis e 36 contrários, além de 3 abstenções. Em suma, Dilma sofreu impedimento, mas foi preservada em sua habilitação política, podendo assumir cargos públicos, inclusive eletivos. (BARROSO, 2020, p. 392)

### **3.3. CONTEXTUALIZAÇÃO ENTRE A TEORIA TRIDIMENSIONAL DO DIREITO E O PARECER DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Proposta por Miguel Reale, a teoria tridimensional do Direito convida à percepção de que em todo Estado verifica-se três elementos conjugados. Sublinha-se que resta prejudicada a compreensão que tenta apreendê-los distintamente, ou, ainda, um sem os outros dois. São eles: o fato, que consiste em uma relação perene de Poder, onde há a tênue distinção entre governantes e governados; um valor, sobre o qual o Poder se realiza e a norma, que se ocupa em mediar a conformação do Poder aos valores dinâmicos de sociabilidade. (REALE, 2000, p. 374)

Todavia, ainda que devam ser compreendidos como uma unidade, os elementos da referida teoria podem ser abstraídos singularmente, desde que se admita a importância do nexo de unidade. A seguir,

demonstra Reale (2000, p. 376) a presente observação:

Desnecessário é dizer que tal modo de ver corresponde à concepção do Estado como realidade histórico-cultural, cuja diretriz fundamental consiste em compreender os fatos enquanto normativamente referidos a valores.

[...] mas os integra em uma unidade dialética, dada a polaridade existente entre os valores e fatos, os primeiros projetando-se sobre a experiência histórica como valorações empíricas, sem jamais se exaurirem no mundo do ser.

Nessa perspectiva, a teoria realiana destaca a Política do Direito, cuja essência aduz que a propositura de critérios de oportunidade ou de conveniência do legislador é consequência da conversão de um valor de Direito em regra de direito. Depreende-se, portanto, que, em julgamento de *impeachment*, a concepção do parlamentar, quando plasmada em um caso concreto, pode positivar-se, assumindo as feições típicas de uma norma jurídica, tal como a coercibilidade. No entanto, ainda no intelecto de Miguel Reale, “a interferência do Poder, que pode obedecer a fatores a-rationais, o direito novo, como fim a ser atingido já estava imanente no *processus* político.”.

Nesse pensar, um valor de direito só adquire força normativa quando permeado por um processo de positivação no ordenamento jurídico vigente. Em outras palavras, vale dizer que meras conveniências não podem incidir sobre a tipificação da conduta praticada pelo agente, tampouco em seu respectivo julgamento.

Por outro lado, evita-se que a função de intérprete da lei não se limite, em absoluto, a uma operação simplória de legalismo, como defendia o movimento positivista. Pelo contrário, a dicção e a efetividade do direito deve ser tarefa complexa, por assim também serem complexos os seus efeitos.

Embora não seja elegível a atividade jurisdicional para a resolução de mérito do aludido instituto, resta ao senador da República, investido da função de julgador, não se limitar à formalidade puramente legalista. Aliás, por se tratar de um julgamento político, vislumbra-se que a literalidade da lei não esgote todas as possibilidades de interpretação. É necessário o diálogo com outros métodos de interpretação, sob pena do órgão julgador promover grave injustiça. (FREIRE, 2017, p. 41)

Em seara orçamentária, acusou-se que, por via da edição de decretos, Dilma Rousseff teria feito a abertura de créditos suplementares, sem prévia autorização legislativa. As transações creditícias reuniam o montante de 18,4 bilhões de reais. Conforme aduzido pelos autores, a chefe do Executivo teria agido dolosamente, tendo em vista que o projeto de lei proposto pelo governo ao Congresso Nacional tinha como

escopo, em tese, a revisão da meta previamente aprovada. Com isso, e sob a perspectiva dos autores, havia a consciência, por parte do governo, da inviabilidade do cumprimento da meta, configurando violação ao artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, a acusação firmara-se no fato de a mora no adimplemento da obrigação contraída ter caracterizado operação de crédito, figurando a União no polo passivo. Ocorre que a perícia realizada nos documentos do processo concluiu que, embora tenham sido ilegais, as chamadas pedaladas fiscais não contaram com a participação da então presidenta. Em sequência, a acusada relatou que suas deliberações estavam à margem de qualquer dolo em causar danos ao erário.

Nessa cognição, é fundamental que se aparte toda suspeita de que a ex-mandatária tenha efetuado qualquer expediente em benefício pessoal, isto é, não houve especulações no plano jurídico que Dilma Rousseff houvesse se locupletado à custa do Tesouro. Tal raciocínio resta evidentemente comprovado pela denúncia amparada em crime de responsabilidade, e não em crime comum.

Nesse íterim, pontua-se que fatos anteriores a 2015 não poderiam ser objeto de apreciação, por pertencerem a um mandato diverso daquele em questão, ainda que exercido pelo mesmo governante. Por outro lado, ainda em atribuição orçamentária, houve o apontamento de prática de pedaladas fiscais. As manobras contábeis, segundo a acusação, prestaram-se ao papel de maquiar as contas públicas, oferecendo, ao ver deles, uma falsa sensação de segurança fiscal ao país, em que a arrecadação se sobressaía às despesas. Como exemplificação, argumentou-se que o Governo Federal não estava efetuando os repasses aos bancos públicos e privados responsáveis pelo financiamento de programas sociais como o Bolsa Família.

Todavia, à luz do direito comparado, percebe-se que países economicamente avantajados, como EUA, Reino Unido, França e Canadá, não cultuam a tradição jurídica de a autoridade monetária possuir a competência de aferir os principais indicadores fiscais. Paralelamente, há de se registrar que o Brasil segue uma linha de excepcionalidade no que tange à não adoção do regime de competência. Isso implica dizer que o país segue na contramão do mundo, ao ainda manter o *modus operandi* de se computar a obrigação quando assumida e não quando paga. (FALCÃO, 2016, p. 33)

Em resposta à descompensação governamental, o Tribunal de Contas da União, em unanimidade, entendeu que a descompensação governamental gerada configurava empréstimo dos bancos, infringindo o artigo 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujo teor proíbe que a União tome empréstimo junto a instituições por ela controlada. Ocorre que o TCU não possui competência para julgar o presidente da República, comportando-se como um mero órgão auxiliar nos trabalhos do Poder Legislativo. Em suma, construiu-se a tese de que todos esses fatos foram previamente articulados, com vistas a lograr êxito nas eleições de 2014, vindo a demandar a reiteração dessa prática no ano de 2015, já que havia um suposto desequilíbrio nas contas públicas.

Entretanto, as contas reprovadas pelo TCU não foram as primeiras nem as únicas a darem causa a reprovação. O entendimento do Tribunal foi o indicativo de que a observância do colegiado tornou-se mais minuciosa e apurada, resultado de alterações na metodologia, com conseqüente aprimoramento da elaboração da análise. Com isso, a credibilidade do referido tribunal era posta em xeque, tendo em vista que contas de nenhum outro governante, quiçá chefe do Executivo, haviam sido submetidas. Instalou-se, então, uma espécie de tribunal de exceção, em que atos pretéritos eram subsumidos em novas condutas caracterizadoras. Nesse sentido, assevera Falcão (2016, p.32):

O próprio relator das contas, Augusto Nardes, disse a uma revista semanal que, embora pedaladas tenham acontecido anteriormente, “melhorias recentes nas auditorias operacionais e financeiras possibilitaram, pela primeira vez, que a corte identificasse os malfeitos do governo”. Além do processo novidioso no TCU, também o Legislativo se mostra disposto – agora, no caso de Dilma – a mudar seus costumes. Nos últimos quatorze anos o Congresso não havia votado sequer uma vez a conta de qualquer presidente.

Por esse sentir, reforça Montoro que a interpretação literal deve ser encarada como bússola no entendimento de uma arquitetura textual, porém, quando utilizada isoladamente, resta por prejudicada a realidade social. Nessa mesma esteira, arrematou Venosa (2014, p.162):

Sob o prisma histórico, o exegeta deve, pois, analisar os trabalhos preparatórios da lei, os anteprojetos e projetos, as emendas, as discussões parlamentares, a fim de ter um quadro claro das condições nas quais a lei foi editada. Da mesma forma, deve levar em conta a legislação anterior que tratava da matéria e o sentido novo da mais recente norma.



### 3.4. O AGRAVANTE DA PERDA DE SUSTENTAÇÃO POLÍTICA

Afirmou-se anteriormente que vários motivos concorreram para o desfecho do impedimento da ex-presidenta Dilma Rousseff. O mais relevante foi o de natureza econômica, desencadeado, sobretudo, pelos juros altos, câmbio em alta, a progressão do desemprego e a inflação elevada. Assim, a transição do primeiro para o segundo mandato já assinalava um descontentamento da população frente ao cenário político, que sofria incisivamente reflexos do panorama econômico. (BARROSO, 2020, p. 391)

Nessa conjuntura, a presidenta sofria, gradativamente, esvaimento de prestígio, passando a ser alvo de uma intensa mobilização social que encontrava ressonância na oposição dentro do Congresso Nacional. Como consequência da sua progressiva perda de governabilidade, Dilma Rousseff foi levada ao isolamento, visto que sua comunicação com os parlamentares de oposição se tornava cada vez mais impossível. Pela inviabilidade de diálogo, os compromissos firmados em campanha viam-se ameaçados não só por uma espécie de bloqueio legislativo protagonizado pelos parlamentares opositoristas. A necessidade de cortes no orçamento público também se fez imperiosa, o que implicou na contenção de verbas destinadas à saúde e a programas sociais. Nesse sentido, aduz Barroso (2020, p. 392):

Nesse contexto, em fevereiro de 2015, segundo mês de governo da Presidente reeleita, sua popularidade caíra para 23% de aprovação, a mais baixa de um governo federal desde 1999. Um ano depois, em final de fevereiro de 2016, os números continuavam semelhantes (25%), sendo que 64% dos entrevistados consideravam o governo ruim ou péssimo.

Nesse diapasão, parece fora de dúvida que a presidenta Dilma enfrentava um obstáculo intransponível para a aprovação de projetos e políticas necessários ao país. Em um presidencialismo, uma saudável ressonância entre Poder Executivo e Poder Legislativo é benéfico para a população, já que o presidente depende da aprovação do Congresso Nacional para implementar o seu projeto de governo.

Seguindo tal raciocínio, o ordenamento jurídico pátrio prevê apenas o instituto do *impeachment* como remédio constitucional para se afastar um presidente da República e, ainda assim, devendo preencher os requisitos mínimos para que dele possa se fazer uso. Ausente outro mecanismo institucional, pontifica Barroso (2020, p. 394):

Nos sistemas presidencialistas como o brasileiro, o Presidente da República somente pode ser afastado do cargo legitimamente pelo cometimento de um crime – seja comum ou de responsabilidade. Em qualquer

democracia, madura ou jovem, trata-se de um procedimento inevitavelmente traumático.

Ora, não é demasiado inferir que houve desproporcionalidade entre a denúncia e o pedido de impedimento da presidenta, pois é inegável dizer que as acusações alegadas foram superdimensionadas na sociedade, na imprensa e no Congresso Nacional, além de serem fruto de um entendimento inovador do TCU. (FALCÃO, 2017, p. 41)

Na obra “Dos Delitos e das Penas” (1974), o autor, Cesare Beccaria, dispõe sobre a compatibilidade e a extensão do dano social que uma pena desproporcional pode ocasionar a um indivíduo. Importando este entendimento para o domínio da Administração Pública, é cediço que a pena aplicada à ex-presidenta não guardou a devida proporção, quando a sua prática é posta diante de um remédio constitucional tão excepcionalíssimo que é o impeachment, sobretudo por ela ser a mandatária maior da Nação e do Estado.

Sob outra perspectiva, o desgaste pela longa permanência do mesmo partido no poder ofereceu a sua parcela de contribuição para o agravamento da perda de governabilidade da chefe do Executivo. Diversos setores da sociedade civil apontavam que a falta de alternância de poder, por um extenso período, deteriorava a credibilidade do governo. (BARROSO, 2020, p. 394)

Vislumbrou-se um cenário maniqueísta, em que, ou se punia a chefe do Executivo com o instituto do impeachment, ou suas condutas restariam impunes. Não se ponderou aplicar uma penalidade que não fosse tão gravosa, tampouco se projetou as consequências que uma destituição calcada em caprichos implicaria. Adotou-se, portanto, um expediente de extrema excepcionalidade, com aplicação de penalidade máxima, resultando em desfechos irreversíveis.

Nesse sentido, vale ressaltar que a legislação brasileira prevê punições alternativas ao *impeachment*, quando identificadas as chamadas “maquiagens contábeis”, largamente praticada por gestores do Executivo nas três esferas de poder ao longo dos anos. É o que reforça Falcão (2016, p. 35):

Há outras punições aplicáveis a quem faz manobras contábeis em violação à lei. No caso, aliás, foram manobras contábeis sem prejuízo ao erário. Para o senador Roberto Requião, “o TCU está julgando uma mera formalidade”, um ato que ele descreve como engenharia financeira e não um crime: “ninguém se apropriou de recurso público. A economia não foi afetada, nem o interesse público.

Desta feita, recorda-se que todo esforço para salvar o instituto do impeachment da banalização é salutar à democracia. No caso concreto de Dilma Rousseff, havia outras medidas aptas a serem aplicadas. No entanto, o itinerário adotado no referido caso pode ser entendido como sinônimo de *recall*, em que o povo é o titular direto para a cassação do mandato presidencial, sem a necessidade de qualquer fundamentação jurídica. Por isso, o *impeachment* da ex-presidenta foi marcado por intensa polêmica na sociedade brasileira, passando a ser defendido por muitos como um golpe parlamentar. Apesar de ter atendido o rito procedimental, Barroso (p. 394, 2020) faz um comentário pertinente: “Já do ponto de vista político, a ausência de um comportamento moralmente reprovável por parte da Presidente afastada sempre dará margem a uma leitura severamente crítica do episódio.”.

### **3.5. O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO**

Inevitável se faz sublinhar breves considerações sobre a participação feminina na construção histórica, social e política do país. O Brasil é um país de tradição marcadamente patriarcalista. Ao longo dos séculos, os espaços de poder sempre foram ocupados, quando não exclusiva, majoritariamente por homens. No decurso da história da humanidade, as mulheres foram oprimidas, injustiçadas, perseguidas, silenciadas e, até mesmo, assassinadas em decorrência do seu gênero.

Em síntese, à mulher eram reservados papéis sociais restritos, como o cuidado com o lar e a educação dos filhos, pondo em relevo a condição de subalternidade a que era submetida. Como regra, estava o sexo feminino marginalizado das deliberações políticas do país. Sua participação, além de limitada, era estereotipada pela sociedade, passando a ser vista sob perspectivas pejorativas, como bruxas e histéricas.

A cidadania plena veio a alcançar o sexo feminino já no século XX, quando da edição do Código Eleitoral, em 1932, momento em que foi instituído o voto feminino. Posteriormente, a Constituição brasileira de 1934 viria a consagrar esse direito. Registra-se que essa conquista representa a galhardia investida, sobretudo, pelos movimentos de emancipação feminina, muitas vezes permeados por avanços e retrocessos.

Gradativamente, os movimentos feministas empreenderam lutas na busca pela equiparação de direitos em relação ao homem. Por isso, não basta que essa máxima seja apenas garantida formalmente, como já prevê a Carta Magna de 1988, mas que assuma contornos efetivos, práticos e concretos. Em seu discurso de posse como presidenta da República, em 1º de janeiro de 2011, Dilma Rousseff frisou o marco histórico que protagonizava, com as seguintes palavras:

[...]. Venho para abrir portas para que muitas outras mulheres também possam, no futuro, ser presidentas; e para que - no dia de hoje - todas as mulheres brasileiras sintam o orgulho e a alegria de ser mulher.

A conquista e consciência da participação política feminina, assim como a sua inserção em espaços que antes sempre lhes foram negados, simboliza um marco civilizatório na narrativa brasileira. Para melhor compreensão da trajetória deste gênero, decidiu-se por fazer essa incursão no conturbado processo de evolução da mulher no cenário de representatividade popular.

Em conformidade com tal realidade, a eleição da mulher Dilma Vana Rousseff, em 2010, e sua reeleição, em 2014, sinalizaram uma expressiva mudança para a história das mulheres e, especificamente, para o perfil presidencial do país, até então exclusivamente dominado por homens. (RUBIM, ARGOLO, 2018, p. 32)

A ousadia de Dilma em concorrer e vencer duas eleições presidenciais provocou aversão em muitos setores da sociedade civil. Duramente contestada durante os mandatos que exerceu, sua imagem pessoal foi atacada pelas mais sofisticadas formas de crueldade. Cada vez mais, à medida que sua reputação era alvo das mais requintadas formas de discriminação, a misoginia se alastrava pela sociedade brasileira. O seu corpo era objetificado; sua competência, desacreditada e sua humanidade, descartada. A perversidade tornou-se o retrato mais fidedigno da imaturidade intelectual do projeto democrático instalado no Brasil àquela época. O preconceito substituiu o debate político civilizado, ao passo que o ódio fez do adversário político o seu inimigo, que deveria ser rapidamente aniquilado. Não obstante, o tom agressivo e as palavras arreadas dirigidas à mandatária reforçavam a ideia de que o Brasil protagonizava um processo ainda carente de ponderação. Assim endossa Rubim; Argolo (2018, p. 11)

Enfim, o respeito às eleições como expressão de democracia foi soterrado. A vitória da presidenta Dilma foi duramente contestada, não apenas pela oposição formal, que iniciou seu projeto de destituição concomitante com o resultado das eleições de 2014.

Por outro lado, o emprego no gênero feminino do termo “presidente” gerou controvérsias na sociedade. Em contrapartida, embora opiniões técnicas tenham confirmado a existência do vocábulo “presidenta” em dicionários da Língua portuguesa de diversos autores, como Aurélio e *Houaiss*, a sociedade e a imprensa brasileiras passaram a questionar o seu uso, denunciando, assim, não só a resistência social à aceitação de uma mulher presidindo a República, mas ao histórico machista que sempre incidiu sobre o cargo. Assim sendo, constata-se que o preconceito também se realiza na linguagem, ao passo que a oposição ao uso do termo no gênero feminino em benefício do masculino obscurece a naturalização daquilo que já é natural. Nesse raciocínio, arremata Rubim; Argolo (2018, p. 18):

A propósito, o texto da filósofa Marcia Tiburi neste livro, “A máquina misógina e o fator Dilma Rousseff na política brasileira”, observa que o poder é também um jogo de linguagem. Ao inaugurar o termo, a presidenta Rousseff rompe com 121 anos de uma tradição de homens a comandar a república. E não é sem sentido que, ao ser afastada do cargo pelo impeachment, quem a substitui busca apagar, desde a linguagem até as marcas que podem condensar a memória da sua presença. Uma das primeiras ações de Michel Temer ao assumir interinamente o governo foi “orientar” a Empresa Brasileira de Comunicações (EBC) a não utilizar em seus conteúdos o termo “presidenta”.

Nesse ínterim, conclui-se que a então dirigente do Executivo foi, também, sujeitada a um processo de desqualificação política em razão de gênero, dentre outros fatores. Porém, mesmo em um ambiente de extrema instabilidade política, de ideologias que já se avizinhavam como extremadas, Dilma Rousseff rompeu com o ciclo histórico e opressivo de perpetuação do patriarcalismo no mais alto posto da Nação. Superando obstáculos desde a sua militância na adolescência, em que se registra o seu envolvimento contra a Ditadura Militar, que desde a primeira hora reprimiu, censurou, prendeu e torturou. Assim, até o desfecho do *impeachment*, Dilma, diferentemente de Collor, não renunciou. Acerca do referido regime ditatorial, assevera Cotrim (2002, p. 557):

Por meio dos chamados Atos Institucionais (AI), os governos militares foram restringindo as instituições democráticas e impuseram censura aos meios de comunicação, como rádio, televisão, jornais, revistas etc. Muitos brasileiros que se opunham a essa situação foram perseguidos, exilados, torturados ou mortos pelos órgãos de repressão política.

Por fim, investida do espírito daqueles que nada têm a ocultar, defendeu-se Dilma Vana Rousseff do impeachment até onde a lei lhe assegurava, notadamente na sabatina a que se submeteu no Senado Federal às vésperas de sua destituição, cuja duração se estendeu por mais de 12 horas. Parecia, como no dizer da própria, que “o

destino lhe pregava as mesmas peças”. No passado, quando estive diante do arbítrio de um regime de força; no presente, sob a égide de um Estado de Direito, novamente estive perante os seus julgadores, dos quais muitos, posteriormente, estiveram sob investigação por envolvimento em corrupção, tendo alguns sido condenados, inclusive deputados federais que tiveram a decretação de sua prisão.

## CONCLUSÃO

Todo fato político, jurídico, ético e econômico dinamiza a sociedade. Assim sendo, é inadmissível compreender o universo do Direito como uma unanimidade estática, sem implicações na vida cotidiana dos cidadãos. A interlocução entre Direito e Política ocorre para que o ordenamento jurídico seja aperfeiçoado conforme as alterações axiológicas do corpo social.

Nesse sentido, foi possível compreender que, ao longo da presente monografia, há um expressivo espaço a ser explorado, no que concerne à realização do Direito no processo democrático, especialmente na destituição de governantes legitimamente eleitos pelo voto popular.

A partir do apanhado, ressaltou-se a trajetória percorrida por Dilma Rousseff durante o seu processo de impedimento, em um analítico exame dos fatores que concorreram para a sua destituição. No estudo exposto, buscou-se apresentar a problemática com fulcro na Constituição Federal de 1988 e na legislação infraconstitucional, objetivando interpretar a ordem jurídica à luz dos desdobramentos sociais que estavam em notório relevo.

Desse modo, ousou-se estabelecer uma sequência de análises sobre a experiência jurídica do *impeachment* da ex-presidenta, cuja contribuição pode expandir horizontes da ciência jurídica, na medida em que se confere praticidade à letra da lei. Em adição, foi possível uma sondagem verticalizada sobre a realidade do Direito, adentrando às matrizes originárias da vida jurídica, no âmago da experiência do caso concreto, do qual a lei é uma forma de narrar a história de uma sociedade.

A problematização do caso em tela visou a demonstrar a necessidade de uma interpretação respaldada na realidade que orbita o arcabouço jurídico pátrio, sob pena de se desprezar elementos relevantes na aplicabilidade dos dispositivos legais. Nesse raciocínio, o presente trabalho possibilitou a reflexão sobre a atuação do intérprete da lei e a sensibilidade a que deve se amparar, a fim de contemplar diferentes concepções que dialogam com os fenômenos socioculturais.

Nesse diapasão, oportunizou-se discutir as contingências arguidas sobre a legitimidade do processo ora em questão. A partir da abordagem histórica avançada, bem como a contextualização do instituto entre Congresso Nacional, população e a previsão legal, restou concluído que a perda do cargo pela ex-mandatária é passível de ser questionada, tanto do ponto de vista legal, no que tange à observância às práticas precedentes e correntes de outros governantes, quanto aos aspectos extrajurídicos utilizados indevidamente na denúncia e no decorrer de todo o processo.

Não se pretendeu, aqui, oferecer uma leitura analítica à margem do Direito, privilegiando vertentes ideológicas em detrimento do que preceitua a norma jurídica. Pelo contrário, vislumbrou-se visibilizar os oportunismos manifestados sob o manto da juridicidade, que, ao se entrecruzarem, estabeleceram um ponto de interseção, provocando um equivocado abismo entre aquilo que é genericamente fático e o que é especificamente jurídico. Há, portanto, que se considerar os saberes como condicionantes recíprocas que são e, assim sendo, potencializam-se, culminando no que a Sociologia denomina como “efeito dominó”.

Se, por um lado, não se pode pleitear a justiça ignorando o Direito, levando-se em consideração que ambos devem ser contemplados, por outro lado deve-se evitar a consecução de um fim desconsiderando valores subjetivos. No caso concreto trazido à baila, principalmente por se tratar de um julgamento de natureza política, em que a função jurisdicional é suprimida, há de se observar o panorama, sob o risco de desencadear uma sentença condenatória puramente dissociada do contexto histórico em que surtirá seus efeitos, o que cederia espaço para destituições ilegítimas e, conseqüentemente, antecipação de eleição ao arrepio do anseio social.

Por fim, constatou-se que as hipóteses erigidas no decorrer do trabalho foram, de certa forma, confirmadas, à medida em que as indagações foram pontuadas e devidamente endossadas por renomadas obras doutrinárias e juristas consagrados



da temática. Deve-se ressaltar, ainda, que o Direito, por ser uma ciência social por excelência, oferece ao leitor os instrumentos necessários a atingir uma compreensão mais comprometida com a realidade em que está inserido. Afinal, a ciência jurídica, quanto mais se espraia sobre a pluralidade de fatores, mais o processo decisório se aproxima do ideal de justiça. Nessa perspectiva, torna a identidade política de cada cidadão apta a enfrentar diferentes posicionamentos sobre pontos críticos do mundo que amolda e de que é amoldado. Por derradeiro, é indubitável que a política representa um evento incontornável na vivência cotidiana, sobre a qual qualquer indivíduo precisa ser capaz de se posicionar.

## BIBLIOGRAFIA

ALVIM, José Eduardo Carreira. *Teoria Geral do Processo*. 20 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 9. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*. Trad. Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 3. ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*, Rio de Janeiro, Campus, 2000.

BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Ortiz, 1992

CABRAL, Antônio do Passo. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Juspodivim, 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito Constitucional*. 13. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Direito Penal* – Vol. 4. Saraiva, 2017, 7ª edição.

COTRIM, Gilberto. *História Global: Brasil e Geral*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

CRETELLA, José Júnior. *Do Impeachment no Direito Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

FALCÃO, Joaquim. *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio. 2017.

FEITOSA, Juliette Freire. *William Shakespeare e o Direito: a interpretação legal na obra “medida por medida”* – Santa Rita, 2017.

GRECO, Rogério. *Curso de direito penal*. Parte geral, Rio de Janeiro: Impetus, 2017.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a emenda n. 01 de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. 25. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

REALE, Miguel. *Teoria do direito e do Estado*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RICCITELLI, Antônio. *Impeachment à Brasileira: Instrumento de Controle Parlamentar*. Barueri: Minha editora, 2006.

RUBIM, Linda; ARGOLO, Fernanda. *O Golpe na perspectiva de Gênero*. Salvador: Edufba, 2018.

SALLUM, Brasília. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015.

TOLOMEI, Fernando Soares. *Do Julgamento Do Presidente Da República Por Crimes De Responsabilidade*. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2010.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao estudo do direito: primeiras linhas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

sem autor: *Senador vota pelo impeachment, mas diz que não há crime de Dilma*. G1, 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senador-vota-pelo-impeachment-mas-diz-que-nao-ha-crime-de-dilma.html>>. Acesso em: 16/03/2021.



**PUC  
GOIÁS**

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS  
PRÓ-REITORIA DE DESENVOLVIMENTO  
INSTITUCIONAL  
Av. Universitária, 1069 | Setor Universitário  
Caixa Postal 86 | CEP 74605-010  
Goiânia | Goiás | Brasil  
Fone: (62) 3946.3081 ou 3089 | Fax: (62) 3946.3080  
www.pucgoias.edu.br | prodin@pucgoias.edu.br

**RESOLUÇÃO n°038/2020 – CEPE**

**ANEXO I**

**APÊNDICE ao TCC**

**Termo de autorização de publicação de produção acadêmica**

O(A) estudante Sérgio Tertuliano Galvão Teixeira de Mendonça  
do Curso de Direito, matrícula 20171000123590,

telefone: (62) 982489027 e-mail galvas.tm@gmail.com, na

qualidade de titular dos direitos autorais, em consonância com a Lei nº 9.610/98 (Lei dos Direitos do autor), autoriza a Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) a disponibilizar o

Trabalho de Conclusão de Curso intitulado  
o instituto do impeachment aplicado à experiência traumática do caso Dilma Rousseff,

gratuitamente, sem ressarcimento dos direitos autorais, por 5 (cinco) anos, conforme permissões do documento, em meio eletrônico, na rede mundial de computadores, no formato especificado (Texto (PDF); Imagem (GIF ou JPEG); Som (WAVE, MPEG, AIFF, SND); Vídeo (MPEG, MWV, AVI, QT); outros, específicos da área; para fins de leitura e/ou impressão pela internet, a título de divulgação da produção científica gerada nos cursos de graduação da PUC Goiás.

Goiânia, 26 de maio de 2021.

Assinatura do(a) autor(a): Sérgio Tertuliano Galvão Teixeira de Mendonça  
Nome completo do autor: Sérgio Tertuliano Galvão Teixeira de Mendonça

Assinatura do professor-orientador: \_\_\_\_\_

Nome completo do professor-orientador: \_\_\_\_\_