



VNiVERSIDAD
D SALAMANCA

Doctorado en Estado de Derecho
y Gobernanza Global

Impeachment à brasileira:
a evolução do contorno da
responsabilidade política
do Presidente da República

Luiz Fernando BANDEIRA DE MELLO Filho

Director de Tesis:
Dr. Juan José RASTROLLO SUÁREZ
Professor titular

SALAMANCA
2023



VNiVERSiDAD
DSALAMANCA

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

Impeachment à brasileira: a evolução do
contorno da responsabilidade política do
Presidente da República

Luiz Fernando BANDEIRA DE MELLO Filho

Tesis presentada en el Programa de Doctorado
en Estado de Derecho y Gobernanza Global,
bajo la dirección del prof. dr. Juan José
Rastrollo Suárez, como condición parcial para la
obtención del título de Doctor em Derecho de la
Universidad de Salamanca,

Salamanca, 2003

*Dedico esta obra a meus filhos,
no intuito de demonstrar-lhes, com o humilde exemplo de seu pai,
que o estudo contínuo e a dedicação aos compromissos que assumirem
são o melhor caminho para a realização de seus sonhos*

Agradecimentos

Os estudos de doutorado incluem uma larga dose de esforço e dedicação pessoal, particularmente quando realizados em meio às obrigações profissionais ordinárias. No entanto, sem a colaboração de um grande grupo de pessoas, a missão torna-se muito mais penosa, quiçá inviabilizando-se.

Nesse sentido, registro meus agradecimentos, no âmbito da Universidad de Salamanca, aos professores Nicolás Rodríguez García e Pedro T. Nevado-Batalla Moreno, que sempre, desde nossos primeiros contatos em 2003, me acolheram e estimularam a levar adiante este projeto doutoral, bem como ao professor Juan José Rastrollo Suárez, que na qualidade de diretor de tese teve a dedicação e paciência de ler e reler cada uma das versões preliminares do trabalho, sempre instruindo-me na boa metodologia e compreendendo minhas limitações.

Do ponto de vista da execução do trabalho, devo agradecer aos colegas do Senado Federal, particularmente as equipes da secretaria-geral da Mesa, da taquigrafia, da biblioteca e do arquivo legislativo, que me possibilitaram o acesso a riquíssimas fontes históricas que se mostraram essenciais para a pesquisa empreendida nesta obra.

Agradeço também aos seis entrevistados, que permitiram aportar a este estudo uma pesquisa de campo que o enriquece e qualifica: Dilma Rousseff e Fernando Collor; Renan Calheiros e Mauro Benevides; Ricardo Lewandowski e Sydney Sanches atenderam gentil e prontamente este pesquisador, fornecendo longos e completos depoimentos sobre suas experiências com os processos de *impeachment* que vivenciaram.

Não poderia deixar de reconhecer o infinito apoio recebido na família. Inicialmente, ao meu pai, Luiz Fernando como eu e meu filho caçula, sempre amável, sempre disponível, e o primeiro apoio que tive neste projeto doutoral, ainda nos tempos dos estudos de graduação. Minha mãe, Márcia, que aos 54 anos obteve sua segunda graduação universitária e sempre buscou orientar-me no caminho da dedicação aos estudos. Finalmente, agradeço à minha esposa, Gabriela, luz de meu caminhar e autora das melhores ideias deste trabalho: o tema, a iniciativa das entrevistas, a diagramação, além da constante parceria e compreensão quanto às longas horas que precisei suprimir de seu agradável convívio para dedicar-me a ler e escrever para esta tese.

Por último, mas não com menor importância, agradeço à força maior de Deus por me permitir chegar até o final dessa jornada, ao longo da qual não raras vezes perdemos o fôlego e cogitamos desistir. Em tudo na minha vida sempre fui grandemente abençoado pela graça divina e neste ato reconheço, agradeço e reafirmo meu credo em um Bem maior.

Sumário

Lista de abreviaturas utilizadas.....	10
Resumo	12
Resumen	13
Abstract	14
Capítulo 1. Introdução.....	15
1.1. Preâmbulo: a relevância do tema em estudo	21
1.2. Metodologia utilizada	24
1.3. Objetivos	27
Capítulo 1. Introducción (en castellano)	29
1.1. Preámbulo: la relevancia del tema en estudio.....	35
1.2. Metodología utilizada	38
1.3. Objetivos	41
Capítulo 2. Marco teórico: a responsabilidade do agente público.....	43
2.1. A ética no serviço público	45
2.2. Espécies de responsabilização do agente público	51
2.3. Efeitos administrativos da responsabilização pessoal do agente público.....	64
2.4. Principais características da responsabilização política.....	70
2.4.1. Antecedentes e evolução.....	71
2.4.2. Finalidade, objeto e conteúdo.....	83

2.4.3. <i>Natureza: política ou jurídica?</i>	86
2.4.4. <i>Autoridades sujeitas ao controle de responsabilidade política</i>	88
2.4.5. <i>Efeitos da responsabilização política</i>	91
2.4.6. <i>Controle judicial do juízo político</i>	94
2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade no Brasil: o problema de sua terminologia.....	97
2.5.1. <i>Crime de responsabilidade do Presidente da República</i>	99
2.5.2. <i>Dos crimes de responsabilidade de natureza financeiro-orçamentária</i>	105
2.5.3. <i>Crime de responsabilidade dos Ministros de Estado</i>	113
2.5.4. <i>Crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República</i>	115
2.5.5. <i>Crime de responsabilidade dos Governadores de Estado</i>	119
2.5.6. <i>Crime de responsabilidade dos prefeitos municipais</i>	121
2.5.7. <i>Demais autoridades passíveis de crime de responsabilidade</i>	123
Capítulo 3. Histórico dos casos de <i>impeachment</i> pré-2016 no Brasil	126
3.1. Do contexto parlamentar de elaboração das normas sobre crimes de responsabilidade no Brasil.....	128
3.2. O processo de <i>impeachment</i> contra Getúlio Vargas, em 1954.....	136
3.3. Os processos contra Café Filho e Carlos Luz, em 1955.....	140
3.4. O processo de <i>impeachment</i> contra Fernando Collor, em 1992.....	149
3.4.1. <i>Precedentes da Corte Suprema no impeachment de 1992</i>	155
3.4.2. <i>O mandado de segurança de Collor após a condenação</i>	158
3.4.3. <i>De obiter dictum à ementa do acórdão: a definição do momento de afastamento provisório do Presidente da República</i>	160
Capítulo 4. Estudo de caso: O <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff	165
4.1. Os fatos: o aspecto material do impeachment de Dilma Rousseff.....	166
4.1.1. <i>As normas de Direito Financeiro do Estado Brasileiro</i>	167
4.1.2. <i>As “pedaladas fiscais”: um adiamento dissimulado das obrigações financeiras do governo central</i>	170
4.1.3. <i>Os decretos de liberação de recursos sem autorização do Poder Legislativo</i>	174
4.1.4. <i>A defesa de Dilma Rousseff sobre as acusações</i>	176
4.2. O processo: o aspecto adjetivo do <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff.....	180
4.3. Primeira etapa: a autorização da Câmara dos Deputados.....	184
4.4. Segunda etapa: o juízo de admissibilidade no Senado Federal.....	189

4.5.	Terceira etapa: o processo propriamente dito.....	194
4.5.1.	<i>Diligências probatórias</i>	196
4.5.2.	<i>O juízo de pronúncia</i>	197
4.5.3.	<i>O “tribunal do júri” senatorial</i>	201
4.5.4.	<i>Depoimento da acusada</i>	204
4.5.5.	<i>Debates dos advogados</i>	205
4.6.	A sanção: perda do cargo com inabilitação?.....	208
4.6.1.	<i>A previsão legal e a previsão constitucional</i>	210
4.6.2.	<i>Os precedentes das penas de 1955 e 1992</i>	215
4.6.3.	<i>O regimento interno do Senado e o destaque para votação em separado</i>	219
4.6.4.	<i>A polêmica votação separada para as duas penas</i>	221
4.6.5.	<i>O veredicto</i>	223
Capítulo 5. A exacerbação da natureza política do <i>impeachment</i>		225
5.1.	Voltando à discussão: natureza política ou jurídica do <i>impeachment</i> ?	226
5.2.	Breves apontamentos sobre a moção de censura no regime parlamentarista	239
5.3.	Aproximações e distinções entre o instituto do <i>impeachment</i> no presidencialismo e a moção de censura no parlamentarismo.....	242
5.4.	Os demais elementos que conduzem ao <i>impeachment</i>	248
Capítulo 6. Das perspectivas: o projeto de uma nova legislação para o <i>impeachment</i> no Brasil		254
6.1.	Da tipologia das condutas passíveis de <i>impeachment</i>	256
6.2.	Do processo e procedimento.....	259
Conclusões		270
Conclusiones (en castellano)		279
Pesquisa de campo. Íntegra das entrevistas com os principais personagens		288
<i>Entrevista 1 – Íntegra da entrevista com Dilma Rousseff, Presidente da República afastada no processo de impeachment de 2016</i>		290
<i>Entrevista 2 – Íntegra da entrevista com Fernando Collor de Mello, Presidente da República afastado no processo de impeachment de 1992</i>		298
<i>Entrevista 2 (Continuação) – Transcrição da entrevista por vídeo-conferência em 29/05/2020</i>		306

<i>Entrevista 3 – Íntegra da entrevista com Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal durante o processo de impeachment de 2016.....</i>	<i>313</i>
<i>Entrevista 4 – Íntegra da entrevista com Mauro Benevides, Presidente do Senado Federal durante o processo de impeachment de 1992.....</i>	<i>320</i>
<i>Entrevista 5 – Íntegra da entrevista com Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment de 2016</i>	<i>324</i>
<i>Entrevista 6 – Íntegra da entrevista com Sydney Sanches, Presidente do Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment de 1992.....</i>	<i>331</i>
Bibliografia.....	340
Anexos	380
<i>Anexo 1 – Mandado de intimação do afastamento temporário da Presidência da República, assinado pelo Presidente do Senado, Renan Calheiros.....</i>	<i>381</i>
<i>Anexo 2 - Mandado de Citação de Dilma Rousseff para defender-se no processo de impeachment, assinado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski</i>	<i>382</i>
<i>Anexo 3 - Ata da Comissão Diretora que deu posse ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, como Presidente do Senado para fins do processo de impeachment.....</i>	<i>383</i>
<i>Anexo 4 – Diário do Congresso Nacional de 22/11/1955, ocasião em que foi lida a carta do sr. Café Filho pretendendo reassumir as funções de Presidente da República</i>	<i>384</i>
<i>Anexo 5 – Diário do Congresso Nacional de 22/11/1955 – Suplemento – onde se publicou a Resolução do Senado Federal nº 21 de 1955.....</i>	<i>385</i>
<i>Anexo 6 – Parecer da Comissão Especial do Senado sobre a admissibilidade do impeachment de Fernando Collor.....</i>	<i>386</i>
<i>Anexo 7 – Trecho do Diário do Congresso Nacional de 30/12/1992 que traz a carta-renúncia de Fernando Collor.....</i>	<i>387</i>
<i>Anexo 8 – Trecho da justificativa original do Projeto de lei n.º 23, de 1948, que se tornaria a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei n.º 1.079, de 1950).....</i>	<i>388</i>
<i>Anexo 9 – Fluxogramas do anteprojeto proposto para a nova lei do impeachment no Brasil</i>	<i>389</i>

Lista de abreviaturas utilizadas

- ADI – ação direta de inconstitucionalidade (espécie de ação judicial)
- ADPF – ação de descumprimento de preceito fundamental (espécie de ação judicial)
- BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CPP – Código de Processo Penal
- Des. – Desembargador (magistrado de segundo grau brasileiro)
- DVS – destaque para votação em separado (procedimento de deliberação legislativa)
- FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (fundo de natureza trabalhista gerido pelo FHC – Fernando Henrique Cardoso (presidente do Brasil entre 1995 e 2002)
- LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias (legislação aprovada anualmente pelo Congresso brasileiro)
- LOA – Lei Orçamentária Anual (legislação aprovada anualmente pelo Congresso brasileiro)
- LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000)
- Min. – Ministro (magistrado)
- MP – medida provisória (espécie de ato normativo exclusiva do Presidente da República) ou, em
- MS – mandado de segurança (espécie de ação judicial)
- PCdoB – Partido Comunista do Brasil
- PL – projeto de lei ou Partido Liberal (em função do contexto)
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PPA – Plano Plurianual (legislação aprovada periodicamente pelo Congresso brasileiro)
- PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

Rel. – Relator

STF – Supremo Tribunal Federal (órgão jurisdicional máximo brasileiro)

STJ – Superior Tribunal de Justiça (órgão jurisdicional superior brasileiro)

STS – Sentencia del Tribunal Supremo (julgado da Corte Suprema da Espanha)

UDN – União Democrática Nacional (partido político brasileiro)

Resumo

A tese aborda o tema dos crimes de responsabilidade e demais circunstâncias que podem conduzir ao *impeachment* do Presidente da República, suas origens no parlamentarismo inglês, a transformação sob o presidencialismo norte-americano e sua atual implantação no Brasil e em países selecionados. Discute a natureza da decisão no julgamento por crime de responsabilidade do Presidente da República e defende que é de natureza política tal juízo, mas que pressupõe uma conduta e processo jurídicos. Analisa os 4 impedimentos presidenciais havidos na História do Brasil, com especial detalhe quanto ao estudo de caso que realiza sobre o *impeachment* havido em 2016, que culminou no afastamento da presidente Dilma Rousseff do cargo, processo que testemunhou, como escrivão.

No estudo de caso, propõe-se uma análise que parte das acusações e dos argumentos de defesa de Dilma, narra o processo e discute ao final a sanção aplicada. O autor defende a constitucionalidade e regimentalidade da decisão proferida em agosto de 2016 de cindir em duas votações o quesito do julgamento da presidente. Em seguida, retoma-se a discussão sobre a natureza da deliberação dos senadores no julgamento do *impeachment* do Presidente da República, com base na casuística estudada.

A tese traz como pesquisa de campo entrevistas exclusivas concedidas pelos seis personagens centrais dos *impeachments* havidos no Brasil em 1992, contra Fernando Collor, e em 2016, contra Dilma Rousseff. Além dessas autoridades que sofreram impedimento, o autor também entrevistou os dois presidentes do Supremo Tribunal Federal em 1992 e 2016, Sydney Sanches e Ricardo Lewandowski, e os dois presidentes do Senado Federal à época, Mauro Benevides e Renan Calheiros.

Finalmente, o autor explana sobre o anteprojeto elaborado pela comissão de juristas nomeada pelo Senado brasileiro, da qual fez parte, com a missão de atualizar a defasada (e em alguns trechos, inconstitucional) lei vigente no país.

Palavras-chave: crime de responsabilidade, impedimento, *impeachment*, Presidente da República, Lei nº 1.079/1950, presidencialismo, responsabilidade política.

Resumen

La tesis aborda la cuestión de las circunstancias que pueden llevar al *impeachment* del Presidente de la República, sus orígenes en el parlamentarismo inglés, la transformación bajo el sistema presidencial norteamericano y su implementación actual en Brasil y en países seleccionados. Discute la naturaleza de la decisión en el juicio de responsabilidad del Presidente de la República y defiende que tal juicio es de naturaleza política, pero que presupone una conducta y un proceso jurídicos. Analiza los 4 *impeachments* presidenciales ocurridos en la historia de Brasil, con especial detalle sobre el estudio de caso del *impeachment* que tuvo lugar en 2016, que culminó con la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, proceso que el autor presencié, como secretario.

En el estudio del caso, se propone un análisis que parte de las acusaciones y los argumentos de defensa de Dilma, narra el proceso y discute al final la sanción aplicada. La tesis defiende la constitucionalidad y regimentalidad de la decisión tomada en agosto de 2016 de dividir en dos votaciones la condena de la presidenta. Luego, se retoma la discusión sobre la naturaleza de la deliberación de los senadores en el juicio político al Presidente de la República, a partir del estudio de caso.

La tesis trae como investigación de campo entrevistas exclusivas concedidas por los seis personajes centrales de los *impeachments* ocurridos en Brasil en 1992, contra Fernando Collor, y en 2016, contra Dilma Rousseff. Además de estas autoridades que sufrieron el *impeachment*, el autor también entrevistó a los dos presidentes del Tribunal Supremo de 1992 y 2016, Sydney Sanches y Ricardo Lewandowski, y a los dos presidentes del Senado Federal de la época, Mauro Benevides y Renan Calheiros.

Por último, el autor explica el proyecto elaborado por la comisión de juristas nombrada por el Senado brasileño, de la que formó parte, con la misión de actualizar la ley anticuada (y en algunas partes, inconstitucional) vigente en el país.

Palabras clave: crimen de responsabilidad, impeachment, juicio político, Presidente de la República, Ley 1.079/1950, presidencialismo, responsabilidad política.

Abstract

The work addresses the issue of the circumstances that may lead to the impeachment of the President of the Republic, its origins in English parliamentarianism, the transformation under American presidentialism and its current implementation in Brazil and selected countries. It discusses the nature of the decision in the impeachment trial of the President of the Republic and defends that such judgment is of a political nature, but that it presupposes a legal conduct and process. The thesis analyzes the four presidential impeachments in Brazilian history, with special detail on the case study of the impeachment that took place in 2016, which culminated in the removal of President Dilma Rousseff from office, a process he witnessed as a court reporter.

The case study proposes an analysis that begins with Dilma's accusations and defense arguments, narrates the process, and finally discusses the sanction applied. The author defends the constitutionality of the decision made in August 2016 to split into two votes the question of the trial of the president. Then, the discussion about the nature of the senators' deliberation in the trial of the impeachment of the President of the Republic is resumed, based on the case study.

The thesis brings as field research exclusive interviews granted by the six central characters of the impeachments occurred in Brazil in 1992, against Fernando Collor, and in 2016, against Dilma Rousseff. Besides these authorities who suffered impeachment, the author also interviewed the two presidents of the Supreme Court in 1992 and 2016, Sydney Sanches and Ricardo Lewandowski, and the two presidents of the Federal Senate at the time, Mauro Benevides and Renan Calheiros.

Finally, the author discusses the draft prepared by the commission of jurists appointed by the Brazilian Senate, of which he was part, with the mission of updating the outdated (and in some parts, unconstitutional) law in force in the country.

Keywords: crime of responsibility, impeachment, impeachment, President of the Republic, Law 1.079/1950, presidentialism, political responsibility.

Capítulo 1. Introdução

“Para mim, o impeachment é uma instituição de caráter político que, por mais que queiramos pôr dentro do processo penal, não é processo penal. É uma medida política, pouco importando que adote alguns dos ingredientes processualistas” (Aliomar Baleeiro)¹

Nas últimas décadas, o mundo assistiu a diversos processos de *impeachment* de seus mandatários. Processos com roupagens mais ou menos assemelhadas, nos quais um órgão legislativo, convertido em corte de julgamento, decide quanto à imputação de sanções a seus dirigentes políticos por haverem agido em desacordo com a legislação nacional.

Mas não são sanções ordinárias: em geral, o *impeachment* implica a destituição do cargo, além de outras penas que variam conforme o ordenamento jurídico nacional, mas que podem ir do impedimento de ocupar qualquer cargo público por um determinado tempo até outras penas como inelegibilidade, multas ou perda de bens, em alguns países.

¹ Voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil, Aliomar Baleeiro, no Agravo na Representação n. 700/SP, julgado em 8 de novembro de 1967. O Ministro Baleeiro já havia cogitado sobre a natureza política do *impeachment* no RE n. 62.387/RJ, julgado em 24 de outubro de 1967.

Ricardo Rivero Ortega, ao discutir a responsabilização pessoal dos agentes públicos, aponta que, em uma perspectiva histórica comparada, os Presidentes dos Estados Unidos, mas também da América Latina como um todo, estão mais expostos ao *impeachment* bem como têm enfrentado com mais frequência processos criminais e mesmo prisões (RIVERO ORTEGA, 2021).

E de fato, desde os anos 90 do Século XX, o instituto do *impeachment*, que parecia ter se tornado de certa forma uma previsão constitucional inócua, em virtude do longo período sem uso, torna-se um mecanismo posto em prática por diversas vezes para depor presidentes democraticamente eleitos.

Uma tentativa de enumerar os casos de processos de impedimento contra presidentes resultaria em uma longa lista: Fernando Collor no Brasil, em 1992; Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, em 1993; Ernesto Samper na Colômbia em 1996; Albert Zafy, em Madagascar, em 1996; Abdala Bucaram no Equador em 1997; William Clinton nos Estados Unidos em 1998; Boris Yeltsin da Rússia, por duas vezes (1998 e 1999); Joseph Estrada, nas Filipinas, no ano 2000; Abdurrahman Wadiah, na Indonésia, em 2001; Rolandas Paksas, na Lituânia, em 2004; Roh Moo-hyun, na Coreia do Sul, em 2004; Fernando Lugo, no Paraguai, em 2012; Dilma Rousseff no Brasil, em 2016; Park Geun-hye, da Coreia do Sul, em 2017; Robert Mugabe no Zimbábue em 2017; Pedro Pablo Kuczynski no Peru, em 2018; Donald Trump, nos Estados Unidos, por duas vezes (2019 e 2021); Martín Vizcarra, no Peru, em 2020 e Pedro Castillo, também no Peru, em 2022. Desses, nem todos chegaram a ser destituídos de seus cargos pelo referido processo, por terem conseguido obter vitória no julgamento perante o Senado, mas foi uma minoria: Clinton e Trump, nos EUA; Yeltsin na Rússia. Os demais, condenados, viram seus mandatos se extinguirem.²

Essa recorrência recente de processos de *impeachment* já seria suficiente para chamar a atenção ao tema. Mas, para além disso, as profundas discussões quanto aos aspectos jurídicos, políticos e sociológicos que envolvem a remoção precipitada de um presidente do

² Nessa lista, não consideramos casos de *impeachment* que não chegaram a ser iniciados em virtude da renúncia dos presidentes no cargo, como verificados com Moshe Katsav em Israel, em 2007; Jacob Zuma, na África do Sul, em 2018 e, anos antes, mas com contexto similar, Richard Nixon, nos Estados Unidos e Maria Perón, na Argentina, ambos em 1974. (SERRAFERO, 1996 p. 152 e seguintes)

cargo para o qual foi eleito merecem um debate mais profundo sobre as circunstâncias em que um tal processo possa ser conduzido.

Estaríamos vivendo um período de turbulência democrática? Pérez-Liñan prefere dizer que temos um cenário de “democracias estáveis com governos instáveis” (PÉREZ-LIÑAN, 2008 p. 106), pois os sucessivos impedimentos presidenciais não conduziram a rupturas institucionais ou mudanças de regime, mas produziram o câmbio de governantes no poder.

Que elementos conduziriam ao *impeachment*? Veremos neste trabalho que cientistas políticos apontam múltiplas causas, tais como um contexto de crise econômica, impopularidade presidencial, bancada de apoio minoritária do governo no Legislativo, denúncias na mídia, mas, para além desses problemas, é necessária uma conduta irregular do presidente para que o Congresso possa removê-lo do cargo e é necessário que isso se dê no âmbito de um procedimento que atenda às exigências do devido processo legal. Este trabalho será dedicado a investigar essas condicionantes.

Tradicionalmente, como indica o seu próprio nome em inglês³, o *impeachment* sempre teve por finalidade impedir o mau exercício de um cargo público, sobretudo de natureza política, por determinada pessoa, com vistas a salvaguardar o Estado contra a ruína do seu governo ou de sua governabilidade. Hoje, conceituado genericamente, o *impeachment* é 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

³ O verbo *impeach* não é de uso frequente na língua inglesa em seu sentido original, no qual significa impedir o avanço ou a continuação, reter, deter, obstruir. Daí deriva o substantivo *impeachment*, cujo significado em português é *impedimento*. Evoluindo desse sentido original, o verbo e o substantivo vieram a ser usados no sentido de fazer objeção a algo, impedir de continuar, denunciar, acusar, como também para designar ao ato ou o efeito de fazer acusações de má conduta contra um agente estatal perante um tribunal ou órgão público que o processará e julgará. Nessa última acepção enquadra-se o instituto do *impeachment*, aqui focado, para cuja denominação a doutrina brasileira tem estranhado o termo impedimento, tradução literal de *impeachment*, preferindo usar o termo inglês, devidamente posto entre aspas ou em itálico, como faremos neste trabalho.

função atual e eventualmente a inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo tempo. (BARROS, 2011 pp. 113-114)

O fato é que o *impeachment* já não é “peça de museu” ou um “tigre de palha”, como era descrito pela doutrina jurídica e ciência política até o final do Século XX. Rui Barbosa chegara a afirmar que o desenho institucional do presidencialismo sofria “da ausência de responsabilidade, que, reduzida, nas instituições americanas, ao *impeachment* do Chefe da Nação, não passa de uma ameaça desprezada e praticamente inverificável” (BARBOSA, 1931 p. 97). É certo que, a partir de 1992, já não é mais assim. Neste trabalho, veremos como e porque podemos afirmá-lo.

Sempre que possível, o estudo dos modelos de responsabilização de agentes públicos será estendido ao sistema jurídico-constitucional de alguns países selecionados, a saber, o da Espanha, dos Estados Unidos, da Argentina e da França.

A Espanha foi selecionada em virtude de ser o país que abriga a Universidad de Salamanca, a cujo doutorado este estudo é vinculado e, por isso mesmo, parece-nos que qualquer trabalho que se pretenda apresentar em seus domínios deve trazer uma necessária contextualização do panorama jurídico local. No entanto, a comparação direta somente será possível no que se refere à doutrina de direito administrativo e, mais à frente, quando compararmos o *impeachment* com a moção de desconfiança, já que o sistema de governo adotado na Espanha é a monarquia parlamentarista e, por óbvio, não há que se falar em responsabilização política do Presidente da República (muito embora lá se denomine “*presidente de gobierno*”, trata-se de um regime de controle parlamentar, nos quais mais comumente, em outros países, a figura do chefe de governo se denomina primeiro-ministro) (MÉNDEZ, 2005 pp. 35-40).

Os Estados Unidos, porque possuem um sistema presidencialista no qual o Chefe de Estado pode ser submetido a julgamento perante o Congresso Nacional por crime de responsabilidade, primeiro modelo de presidencialismo e de *impeachment* em uma república, além de ser inegável fonte de inspiração do modelo constitucional brasileiro.

A Argentina, por se tratar de país de língua espanhola que possui um interessante sistema de responsabilidade, além das semelhanças com influências recíprocas com o sistema brasileiro, e a França, finalmente, por conta da longa tradição de sua doutrina administrativista, na qual o tema da responsabilidade do agente público é longamente tratado.

Obviamente, essa comparação entre sistemas só será possível quando tal análise fizer sentido. Embora seja possível e interessante a comparação no âmbito do marco teórico desse trabalho sobre responsabilidade do agente público nesses diferentes países, tal estudo comparado não se mostrará tão aplicável para estudar os modelos de responsabilização política verificáveis nos EUA, Brasil e Argentina com as modalidades correlatas na Espanha e França, em virtude das óbvias distinções de regimes político-jurídicos nesses países, como veremos adiante.

Importante destacar que estudaremos a responsabilização política centrada na figura do Presidente da República, analisando em particular os episódios ocorridos no Brasil. Evidentemente, esse recorte metodológico nos levará a focar em países presidencialistas, por um lado e, de outro, na figura de seu mandatário máximo. Isso porque tanto no Brasil, quanto nos Estados Unidos, na Argentina e em outros países, existe também responsabilização política para outras autoridades (magistrados, membros do Ministério Público, embaixadores, ministros e comandantes das Forças Armadas, por exemplo). Essas autoridades, conforme o caso, poderão ser processadas e julgadas de formas diversas (a Constituição Brasileira, por exemplo, arrola diversos tribunais competentes para apreciar os crimes de responsabilidade, conforme a autoridade acusada). A fim de tornar possível uma comparação direta e para manter este estudo dentro de um escopo delimitado, a opção por cingir a pesquisa e redação da tese à figura do Presidente da República permite o foco necessário para ampliar em profundidade o estudo realizado.

Também, dentro do recorte que acaba de ser explicado, teremos por foco o modelo legislativo-dominante ou legislativo-dependente de responsabilização política. Isso porque existem países que adotam outro modelo, o judiciário-dominante, para a responsabilização política do Presidente da República, como é o caso da Venezuela (KADA, 2003a pp. pos. 1523-1550/2600) e da Coréia do Sul (SUPPES DE ANDRADA, 2020 p. 104), onde o Parlamento autoriza o processo, mas é a Suprema Corte quem realizará o julgamento, nos moldes do que, no Brasil, se preconiza para os crimes ditos “comuns”, nos quais a

Câmara dos Deputados autoriza a persecução contra o Presidente da República e o Supremo Tribunal Federal processa e julga.

Definidos os contornos temáticos desse trabalho, que delimitarão nosso tema de estudo, cabe agora explicar sobre a estrutura em que esta tese se apresenta dividida.

O Capítulo 1 foi reservado à Introdução ao tema em estudo, trazendo elementos que ajudem a compreender o âmbito do trabalho, a importância e contemporaneidade do tema e a metodologia utilizada na pesquisa e na redação da tese.

No Capítulo 2 se pretende traçar o marco teórico relacionado à responsabilização do agente político, para o que a metodologia será basicamente a revisão bibliográfica das obras pertinentes ao tema. A análise partirá dos fundamentos teóricos da ética na Administração Pública, seguindo para as espécies de responsabilização do servidor público (penal, cível, administrativa e política, dentre outras espécies, como a responsabilidade contábil na Espanha), debruçando-se em seguida com especial atenção sobre a responsabilização política.

Na Seção 2.4 veremos em profundidade o panorama da responsabilização política no Brasil, pois é sob essa normativa que se desenrolarão as partes seguintes do trabalho.

Em seguida iremos tratar da primeira parte da Lei nº 1.079, de 1950, aquela que traz os tipos de crime de responsabilidade. Discutiremos a normativa da Constituição e as inclusões legislativas de novas hipóteses nessa parte do trabalho.

A partir do Capítulo 3, fixado o marco teórico, passaremos à análise dos casos concretos de processos de *impeachment* ocorridos no Brasil em 1955 e em 1992, este último tendo por objeto a apuração de crime de responsabilidade imputado a Fernando Collor.

Na sequência, adentraremos no caso central desta tese, o *impeachment* de Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, ao qual será dedicado todo o Capítulo 4. Aqui, discutiremos desde as acusações levantadas contra a presidente, o curso do processo no Congresso Nacional, com as intervenções realizadas pelo Supremo Tribunal Federal e, finalmente, o juízo condenatório proferido pelo Senado Federal.

No Capítulo 5 retornaremos a uma discussão sobre a natureza (se política, jurídica, penal, administrativa ou mista) do processo de *impeachment*, bem como buscaremos

analogias com outros modelos de controle político do Parlamento sobre o Poder Executivo, notadamente nos sistemas parlamentaristas.

O Capítulo 6 trará uma narrativa dos trabalhos da comissão de juristas instituída no Senado Federal em 2022 para atualizar a lei nº 1.079, de 1950, da qual o autor fez parte, com uma breve descrição de sua estrutura e disposições. Buscaremos descrever o anteprojeto da nova lei de crimes de responsabilidade no Brasil, trazendo os debates mais relevantes e as razões pelas quais optou-se por uma forma ou outra de regulamentar o assunto.

1.1. Preâmbulo: a relevância do tema em estudo

As primeiras linhas deste trabalho foram redigidas no dia em que se completaram dois anos desde a data na qual o Senado admitiu o prosseguimento do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, ocorrido no Brasil em 12 de maio de 2016, levando então ao afastamento (naquele momento ainda temporário) da Presidente da República.

Muito se redigiu do ponto de vista jornalístico, muitas análises políticas foram feitas e mesmo resenhas jurídicas sobre o conjunto daquele processo de *impeachment*. No entanto, até a presente data, foram publicados poucos trabalhos de fôlego, com viés acadêmico, analisando em profundidade os meandros do caso (especialmente quando considerada a relevância do tema para as instituições democráticas).⁴

Dentre aqueles que foram publicados, cujo levantamento buscou ser o mais exaustivo possível, como se denotará da Bibliografia deste trabalho, percebe-se nitidamente uma abordagem acentuadamente jurídica das feições do *impeachment*. Jody Baumgartner, professor de Ciência Política Comparada da Universidade da Califórnia, explica que “o que se verifica na literatura sobre *impeachment* presidencial é que a maioria do trabalho na área

⁴ A despeito da pequena quantidade, necessário reconhecer a excepcional qualidade dos estudos acadêmicos produzidos sobre o tema nos últimos anos, todos referidos no presente trabalho, devendo dar-se o devido destaque para as obras de Bonifácio José Suppes de Andrada (SUPPES DE ANDRADA, 2020), João Villaverde (VILLAVERDE, 2019), Rafael Mafei (MAFEI QUEIROZ, 2021), Arthur Augusto Rotta (ROTTA, 2019) e Marta Vasconcelos (VASCONCELOS, 2016), dentre outros.

foi feita por aqueles que adotam uma abordagem não-política ou não-sistêmica para entendê-lo.” (BAUMGARTNER, et al., 2003 p. posição 109).

Assim, parece relevante mostrar um outro aspecto dos processos de responsabilização política dos Presidentes da República, olhando mais sua natureza do que sua roupagem técnico-jurídica.

Soma-se a isso a oportunidade que teve o autor de trabalhar diretamente no caso do *impeachment* de Dilma Rousseff na qualidade de escrivão do processo, nomeado pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski (BRASIL, Senado Federal, 2016c, pp. 12-13). A partir desse ponto de vista, foi possível vivenciar de muito perto (para não dizer “de dentro”) o desenrolar do processo, tanto na parte em que se assemelha a um processo judicial (com produção de provas tais como oitivas de testemunhas e elaboração de laudos periciais) quanto na parte em que se assemelha a um processo político-legislativo (com a formulação e decisão em questões de ordem, obstrução regimental, discussão e encaminhamento das votações).

Como escrivão do processo, cabia ao autor deste trabalho dar fé de ofício a todos os atos processuais, bem como organizar e disponibilizar em versão digital todos os documentos do processo de *impeachment*, o que, evidentemente, representou um acesso privilegiado às fontes primárias de estudo.

Posteriormente, no ano de 2022, já com a redação deste trabalho em vias de finalização, o Presidente do Senado Federal brasileiro, senador Rodrigo Pacheco, nomeou uma comissão de doze juristas⁵, presidida pelo ministro do Supremo Tribunal Federal Ricardo

⁵ Ver Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 11 de fevereiro de 2022, que nomeou como membros da referida Comissão de Juristas: Ricardo Lewandowski (Ministro do Supremo Tribunal Federal, que atuou como Presidente); Fabiane Pereira de Oliveira (designada como Relatora); Rogério Schietti Cruz (Ministro integrante da turma criminal do Superior Tribunal de Justiça); Antonio Augusto Anastasia (Ministro do Tribunal de Contas da União, que fora relator do *impeachment* em 2016); Heleno Taveira Torres (professor titular de Direito Financeiro da USP); Pierpaolo Campos Bottini (professor de Direito Penal da USP); Marcus Vinícius Furtado Coêlho (advogado e ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil); Fabiano Augusto Silveira (advogado e ex-Ministro da Transparência); Maurício Campos Júnior (advogado e professor de Direito Penal); Carlos Frazão do Amaral (consultor legislativo da Câmara dos Deputados e ex-Secretário Geral do Tribunal Superior Eleitoral); Gregório Assagra de Almeida (procurador de justiça do Ministério Público de Minas Gerais) e finalmente o autor deste trabalho. A íntegra do Ato pode ser consultada no seguinte link <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9087208&ts=1671566691169> [acessado em 07.01.2023]

Lewandowski, a fim de atualizar a já ultrapassada Lei nº 1.079, de 1950, aos ditames constitucionais e à jurisprudência da Suprema Corte. O autor deste trabalho foi honrosamente designado para compor a referida comissão de juristas e muitas das conclusões parciais da presente tese foram utilizadas como subsídio nos debates para a realização da missão da comissão. Em virtude desse trabalho, do qual foi fruto um anteprojeto⁶ de revisão da lei vigente, a ser oportunamente deliberado pelo Congresso Nacional brasileiro, incluiu-se na presente tese um capítulo adicional buscando apontar as perspectivas de modernização da legislação especial sobre o tema.

Tudo isso porque, apesar de já terem sido quatro os casos de impedimento do Presidente da República levados a cabo no Brasil,⁷ a legislação segue cheia de lacunas e dispositivos inaplicáveis, particularmente por haver sido redigida sob a égide de uma outra Constituição, incompatível, em diversos pontos, com a Constituição brasileira de 1988.

Sendo assim, as opções adotadas nos mais diversos momentos do processo de Dilma Rousseff, inegavelmente o mais complexo, demorado e disputado dos quatro, devem ser explicadas minudentemente, não apenas para que sirvam de precedente e modelo para eventuais outros casos que venham a surgir, como também para que se possa ter um registro histórico de como se deu o desenrolar do caso, o que agrega esse valor ao estudo que se pretende empreender.

⁶ O anteprojeto foi formalizado pelo Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, como Projeto de Lei nº 1.388/2023 e encontra-se em análise na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa.

⁷ Essa contagem carrega algum grau de polêmica. Além do caso de Dilma Rousseff, em 2016, sobre o qual este trabalho irá se concentrar, houve também os casos de Fernando Collor, em 1992, e os de Café Filho e Carlos Luz, em 1955. Embora esses dois últimos não possam ser adequadamente denominados *processos de impeachment*, haja vista não terem seguido a legislação aprovada em 1950 (Lei nº 1.079, até hoje vigente), formalmente receberam essa denominação (os presidentes da República foram afastados por “impedimento”). Houve ainda outras denúncias de *impeachments* que chegaram a ser votadas no plenário da Câmara dos Deputados, contra Getúlio Vargas e Fernando Henrique Cardoso, mas que não receberam a necessária autorização para converter-se em processo e foram arquivadas ainda na Câmara dos Deputados.

1.2. Metodologia utilizada

Neste estudo buscar-se-á a maior isenção ideológica possível, detendo-se o autor à narrativa dos fatos, à sua análise contextual e ao conjunto de normas e julgados sobre o tema.

Ainda nesta introdução, formularemos alguns objetivos do trabalho que buscaremos desenvolver ao longo de nossa pesquisa. São os problemas que a pesquisa buscará resolver. No curso do desenrolar dos capítulos, os questionamentos colocados serão desenvolvidos a fim de conduzir às respostas que, em seguida, nas conclusões do trabalho, buscaremos alcançar.

No estudo de caso que empreendemos no Capítulo 4, sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff, usaremos a metodologia de Robert Yin (YIN, 2014), por meio de uma abordagem descritiva e cronológica do processo, cindido nas suas diferentes etapas. Para isso, dividiu-se a análise nas seguintes partes:

- análise material do objeto do processo, representada pelos fatos ou atos atribuídos à Presidente Dilma Rousseff e sua tipificação na Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950) – Seção 4.1;
- análise adjetiva, ou processual, do transcorrer do processo, estudando de modo cronológico cada uma de suas etapas e identificando as principais dificuldades, decisões adotadas e consequências – Seções 4.2 a 4.5;
- análise da decisão do julgamento, no que se refere à aplicação da sanção e às suas peculiaridades, particularmente quanto à divisão em duas etapas do veredicto, restando não-aplicada uma parte da pena possível – Seção 4.6.

Quanto ao objetivo do estudo de caso pretendido, buscaremos seguir o paradigma de Schramm para quem “a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados” (SCHRAMM, 1971 p. 8). Nesse sentido, o estudo de caso do impedimento de Dilma Rousseff buscará estudar, com relação aos problemas de

pesquisa indicados, os motivos, os métodos e a natureza da decisão tomada pelo conjunto dos senadores naquele caso sob exame.

A fim de buscar as impressões autênticas dos personagens centrais dos dois principais casos de *impeachment* da história brasileira, realizamos seis entrevistas, com os personagens centrais dos processos de impedimento havidos no Brasil, em 1992 e em 2016:

- os dois presidentes da República que responderam aos processos (Fernando Collor e Dilma Rousseff);

- os dois presidentes do Supremo Tribunal Federal que presidiram os processos (Sydney Sanches e Ricardo Lewandowski);

- os dois presidentes do Senado Federal durante os processos (Mauro Benevides e Renan Calheiros).

Alguns excertos dessas entrevistas serão usados ao longo do texto e sua íntegra está reproduzida ao final deste trabalho.

As perguntas das entrevistas foram feitas por escrito, encaminhadas aos entrevistados e por eles respondidas igualmente por escrito, exceto em dois casos: o ministro emérito do Supremo Tribunal Federal, Sydney Sanches respondeu às perguntas por telefone e o ex-presidente e senador Fernando Collor de Mello concedeu uma segunda entrevista, que foi feita por vídeo, em evento com transmissão pela internet (e disponível para consulta). Nesses dois últimos casos, as respostas orais foram transcritas e ligeiramente adaptadas ao registro escrito, suprimindo algumas pausas e palavras típicas do registro oral.

As perguntas não foram idênticas, já que fazia mais sentido adaptá-las ao contexto de cada um dos personagens, mas se buscou provocar os entrevistados a falar sobre os mesmos temas: as deficiências da lei que regula presentemente o *impeachment* no Brasil, a natureza do processo e sua adequação ao presidencialismo adotado no Brasil, a fim de que as respostas fossem úteis a responder os problemas de pesquisa, objetivos deste trabalho.

Esta tese conterà anexos que serão indexados e numerados ao final, para rápida consulta aos documentos originais, que aqui serão reproduzidos em *fac-símile*, a fim de evitar a busca pelos originais, nem sempre fácil, haja vista o tamanho do processo, dividido em dezenas de volumes.

Como último anexo, fez-se constar dois fluxogramas elaborados pelo autor, contendo as etapas procedimentais do processo de *impeachment* nos termos preconizados no anteprojeto descrito no Capítulo 6 e convertido no projeto de lei nº 1.388/2023, conforme se discutirá em detalhes mais adiante.

Fontes jornalísticas serão referenciadas não como fonte primária do estudo, mas para permitir ao leitor interessado o acesso a uma narrativa contemporânea aos fatos, sob um ponto de vista distinto do que abordaremos nesse trabalho, mas também para dar fundamento documental e contemporâneo aos trechos deste trabalho em que se busca uma descrição de contexto dos fatos (notadamente no Capítulo 4). Na seleção dessas fontes jornalísticas, usaremos rigoroso critério para buscar uma boa distribuição entre diferentes veículos de imprensa relevantes, bem como evitar textos que tragam insinuações, previsões ou análises fundadas em elementos que não representem, necessariamente, uma visão imparcial dos fatos (SCHRAMM, 1971 p. 32). Com vistas a tornar mais fácil o acesso às fontes utilizadas, sempre que alguma reportagem ou material jornalístico estiver disponível simultaneamente em meio impresso e eletrônico, incluímos referência expressa à versão eletrônica, de acesso mais fácil na internet.

Será anexada bibliografia no padrão ISO 690:2010⁸, utilizando o modelo de citação autor-data (ou nome-data) ao longo do trabalho, com a referência bibliográfica completa gerada automaticamente a partir das entradas contidas no texto. Sempre que possível, foi indicado o endereço eletrônico dos livros e documentos disponíveis também em formato digital, com vistas a possibilitar maior grau de acesso aos interessados no material referenciado.

Quanto às citações em língua estrangeira, optou-se por fazê-las traduzidas para o português quando incorporadas aos parágrafos do corpo do texto e deixá-las na língua original quando citadas em bloco (com tradução para o português no rodapé). Em geral, fizemos a opção por evitar citações longas ou frequentes em demasia, preferindo transliterações em que trazemos a ideia do autor citado com nossas palavras, de forma a buscar uma uniformidade de estilo. A principal exceção são as citações que julgamos possuir

⁸ Disponível em: <https://biblisubject.iscte-iul.pt/sp4/subjects/guide.php?subject=ISO%20690> [acessado em 23/11/2022]

um certo valor histórico ou importância. Nesse caso, elas foram trazidas em citações em bloco, destacadas do corpo do texto.

Finalmente, no que se refere às citações oriundas de livros digitais (*e-books*), nos quais não existe uma numeração de páginas, mas sim de posição de texto, optamos por fazer referência à posição citada, seguida do total de posições da obra, o que permite dar uma ideia da posição, no livro, em que se encontra a passagem referida.

1.3. Objetivos

Este trabalho, como já dito, tem por escopo o estudo da responsabilidade política do agente público, porém, mais concretamente, as feições que o instituto do *impeachment* adotou no Brasil pós-1988, sua natureza, seu processo e sua adequação ao presidencialismo. Para tal, percorreremos a bibliografia sobre o assunto e relataremos o estudo de caso do processo de *impeachment* havido no Brasil no ano de 2016, que teve por objeto a imputação de crime de responsabilidade à então Presidente da República, Dilma Rousseff.

Com os objetivos ou questionamentos que a seguir serão expostos, pretende-se descrever os problemas de pesquisa, que serão abordados conforme a metodologia apresentada, mediante estudo do caso proposto e pesquisa de campo (entrevistas).

As primeiras questões que buscaremos responder estão relacionadas à natureza política do impedimento por crime de responsabilidade (ou *impeachment* na tradição anglófona) e sua adaptação ao Brasil.

Na sequência pretendemos discutir se, a par da polêmica denominação de “crime” de responsabilidade⁹ existente no Brasil, na prática o mecanismo previsto desde a longínqua Constituição Brasileira de 1891, com o passar do tempo e diante das necessidades

⁹ Ver mais adiante neste trabalho a Seção “2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade no Brasil: o problema de sua terminologia”, onde discutiremos com maior profundidade a inadequação do termo “crime” para os ilícitos passíveis de responsabilização política.

políticas, teria se convertido numa espécie de “moção de censura” típica do parlamentarismo com um formato jurisdicional e peculiaridades próprias do presidencialismo brasileiro.

Discutiremos se, nas quatro ocasiões em que o mecanismo do *impeachment* foi usado no Brasil (sendo que somente nas duas últimas de fato aplicou-se a legislação relativa ao processo), o que se buscava era a apuração de um ilícito de responsabilidade ou se, às avessas, o que se buscava era a deposição do titular do cargo por ausência de condições políticas de governabilidade.

A par da compreensão histórica de cada momento político, será necessário comparar as características de cada um dos institutos (*impeachment* e moção de censura ou desconfiança), para possibilitar a identificação de suas semelhanças e diferenças. Vários trabalhos recentes enveredaram por essa discussão, com conclusões diversas, como veremos.

Analisaremos o desenvolvimento do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff desde seu início até seu desfecho, detendo-nos também sobre a decisão final do Senado Federal brasileiro que decidiu retirar a então Presidente Dilma Rousseff do cargo, condenando-a por crime de responsabilidade, sem, porém, aplicar a segunda parte da sanção prevista, relativa à inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Discutiremos sua constitucionalidade e seu cabimento naquela deliberação em particular.

Finalmente, como conclusão, tentaremos trazer alguma resposta para essas questões ora suscitadas, na tentativa de delinear o instituto tão relevante quanto dramático, com consequências de grandes proporções.

Capítulo 1. Introducción (en castellano)

“Para mí el juicio político es una institución de carácter político que, por mucho que queramos meterlo dentro del proceso penal, no es un proceso penal. Es una medida política, independientemente de que adopte algunos de los ingredientes procesales” (Aliomar Baleeiro)¹⁰

En las tres últimas décadas, el mundo ha sido testigo de varios procesos de *impeachment* a sus representantes. Procesos con formas más o menos similares, en los que un órgano legislativo, convertido en tribunal de juicio, decide sobre la atribución de sanciones a sus líderes políticos por haber actuado en desacuerdo con la legislación nacional.

Pero no son sanciones ordinarias: por lo general, el *impeachment* implica la destitución del cargo, además de otras penas que varían según el ordenamiento jurídico nacional, pero que pueden ir desde el impedimento de ejercer cualquier cargo público por

¹⁰Voto del Juez del Supremo Tribunal Federal de Brasil, Aliomar Baleeiro, en el Recurso de Representación n. 700/SP, juzgada el 8 de noviembre de 1967. El juez Baleeiro ya había considerado el carácter político del *juicio político* en la RE n. 62.387/RJ, juzgada el 24 de octubre de 1967.

tiempo determinado hasta otras penas como como inelegibilidad, multas o pérdida de propiedad en algunos países.

Ricardo Rivero Ortega, al hablar de la responsabilidad personal de los agentes públicos, señala que, en una perspectiva histórica comparada, los presidentes de Estados Unidos, pero también de América Latina en su conjunto, están más expuestos al *impeachment*, así como han enfrentado con mayor frecuencia procesos penales e incluso prisión (RIVERO ORTEGA, 2021).

De hecho, desde la década de los 90 del siglo XX, el instituto del *impeachment*, que parecía haberse convertido de cierto modo en una norma constitucional inocua, debido al largo período sin uso, se convierte en un mecanismo puesto en práctica varias veces para deponer democráticamente presidentes electos.

Un intento de enumerar los casos de destitución de presidentes daría como resultado una larga lista: Fernando Collor en Brasil, en 1992; Carlos Andrés Pérez, en Venezuela, en 1993; Ernesto Samper en Colombia en 1996; Albert Zafy , en Madagascar, en 1996; Abdala Bucaram en Ecuador en 1997; William Clinton en Estados Unidos en 1998; Boris Yeltsin de Rusia, dos veces (1998 y 1999); Joseph Estrada, en Filipinas, en el año 2000; Abdurrahman Wadiah, Indonesia, en 2001; Rolandas Paksas, en Lituania, en 2004; Roh Moohyun , en Corea del Sur, en 2004; Fernando Lugo, en Paraguay, en 2012; Dilma Rouseff en Brasil, en 2016; Park Geun-hye, de Corea del Sur, en 2017; Robert Mugabe en Zimbabue en 2017; Pedro Pablo Kuczynski en Perú, en 2018; Donald Trump, en Estados Unidos, dos veces (2019 y 2021); Martín Vizcarra, en Perú, en 2020 y Pedro Castillo, también en Perú, en 2022. De estos, no todos fueron destituidos de sus cargos por el citado proceso, por haber logrado ganar el juicio ante el Senado, pero fue una minoría: Clinton y Trump, en EE.UU.; Yeltsin en Rusia. Los demás, condenados, tuvieron extinguidos sus mandatos.¹¹

Esta reciente repetición de los procedimientos de *impeachment* ya sería suficiente para llamar la atención sobre el tema. Pero, más allá de eso, las profundas

¹¹En esta lista no consideramos casos de *juicio político* que no se iniciaron por renuncia de presidentes en ejercicio, como se verificó con Moshe Katsav en Israel, en 2007; Jacob Zuma, en Sudáfrica, en 2018 y, años antes, pero con un contexto similar, Richard Nixon, en Estados Unidos y María Perón, en Argentina, ambos en 1974. (SERRAFERO, 1996 p. 152 e siguientes)

discusiones sobre los aspectos jurídicos, políticos y sociológicos que rodean la precipitada destitución de un presidente del cargo para el que fue elegido merecen un debate más profundo sobre las circunstancias en las que se puede llevar a cabo dicho proceso.

¿Estamos viviendo un periodo de turbulencias democráticas? Pérez- Liñan prefiere decir que tenemos un escenario de “democracias estables con gobiernos inestables” (PÉREZ-LIÑAN, 2008 p. 106), ya que los sucesivos impedimentos presidenciales no condujeron a rupturas institucionales ni cambios de régimen, sino que produjeron el cambio de gobernantes en el poder.

¿Qué elementos llevarían al *impeachment*? Veremos en este trabajo que los politólogos señalan múltiples causas, como un contexto de crisis económica, la impopularidad presidencial, el apoyo minoritario al gobierno en la legislatura, las denuncias en los medios de comunicación, pero, más allá de estos problemas, es necesaria una conducta irregular del presidente para que el Congreso lo destituya y es necesario que esto ocurra dentro de un procedimiento que cumpla con los requisitos del debido proceso legal. Este trabajo se dedicará a investigar estas condiciones.

Tradicionalmente, como su nombre en inglés lo indica¹², el *impeachment* siempre ha tenido por objeto impedir el mal ejercicio de un cargo público, especialmente de carácter político, por parte de una determinada persona con el fin de salvaguardar al Estado de la ruina de su gobierno o de su gobernabilidad. Hoy, conceptualizado genéricamente, *el impeachment* es un proceso de naturaleza política destinado a constatar y sancionar graves conductas antiéticas, iniciado, procesado y juzgado por órgano parlamentario, contra un agente estatal de alto nivel, para impedir su continuidad en el cargo público, a través de su

¹²El verbo *impeach* no es de uso frecuente en el idioma inglés en su sentido original, en el que significa impedir el avance o la continuación, retener, detener, obstruir. De ahí deriva el sustantivo *impeachment*, cuyo significado en español es *impedimento*. Evolucionando de este significado original, el verbo y el sustantivo pasaron a ser utilizados en el sentido de objetar algo, impedir que continúe, denunciar, acusar, así como designar el acto o efecto de acusar de mala conducta a un agente del Estado ante un tribunal u organismo público que lo procesará y juzgará. En este último sentido, cabe el instituto del *impeachment*, aquí enfocado, para cuya denominación la doctrina brasileña ha encontrado extraño el término “impedimento”, traducción literal de *impeachment*, prefiriendo utilizar el término inglés, debidamente entrecomillado o entre comillas. cursivas, como haremos en este trabajo.

destitución del cargo o función actual y eventualmente la inhabilitación para ejercer cualquier otro cargo o función por tiempo determinado. (BARROS, 2011 pp. 113-114)

El *impeachment* ya no es una “pieza de museo” o un “tigre de paja”, como lo calificaba la doctrina jurídica y la ciencia política hasta finales del siglo XX. Rui Barbosa llegó a afirmar que el diseño institucional del presidencialismo adolecía “de ausencia de responsabilidad, que, reducida en las instituciones americanas, al *impeachment* del Jefe de la Nación, no es más que una amenaza despreciada y prácticamente inverificable” (BARBOSA, 1931 p. 97). Es cierto que, desde 1992, esto ya no es así. En este trabajo veremos cómo y por qué podemos afirmarlo.

Siempre que sea posible, el estudio de los modelos de rendición de cuentas de los agentes públicos se extenderá al sistema jurídico-constitucional de algunos países seleccionados, a saber, España, Estados Unidos, Argentina y Francia.

Se ha seleccionado España por ser el país que alberga la Universidad de Salamanca, a cuyo doctorado se vincula este estudio y, por esta misma razón, nos parece que cualquier trabajo que pretenda presentar en sus dominios debe aportar una necesaria contextualización del panorama jurídico local. Sin embargo, la comparación directa sólo será posible a propósito de la doctrina del derecho administrativo y, más adelante, cuando comparemos el *impeachment* con la moción de censura, ya que el sistema de gobierno adoptado en España es la monarquía parlamentaria y, por tanto, obviamente, no se plantea la responsabilidad política del Presidente de la República (aunque allí se le llama “*presidente de gobierno*”, se trata de un régimen de control parlamentario, en el que más comúnmente, en otros países, la figura del jefe de gobierno se denomina primer ministro) (MÉNDEZ, 2005 pp. 35-40).

Estados Unidos, por tener un sistema presidencial en el que el Jefe de Estado puede ser sometido a juicio ante el Congreso Nacional por un delito de responsabilidad, primer modelo de presidencialismo y *impeachment* en una república, además de ser una fuente innegable de inspiración para el modelo constitucional brasileño.

Argentina, por ser un país hispanohablante que posee un interesante sistema de responsabilidad, además de similitudes e influencias recíprocas con el sistema brasileño, y Francia, finalmente, por la larga tradición de su doctrina administrativa, en la que el tema de la responsabilidad del agente público es tratado extensamente.

Obviamente, esta comparación entre sistemas sólo será posible cuando dicho análisis tenga sentido. Si bien es posible e interesante comparar dentro del marco teórico de este trabajo sobre la responsabilidad de los agentes públicos en estos diferentes países, tal estudio comparativo no resultará tan aplicable para estudiar modelos de responsabilidad política verificable en EE.UU., Brasil y Argentina con las modalidades afines en España y Francia, debido a las evidentes distinciones de regímenes políticos y jurídicos de estos países, como veremos más adelante.

Es importante señalar que estudiaremos la responsabilidad política centrada en la figura del Presidente de la República, analizando en particular los episodios ocurridos en Brasil. Obviamente, este esquema metodológico nos llevará a centrarnos en los países presidencialistas, por un lado, y, por otro, en la figura de su mandatario máximo. Esto se debe a que tanto en Brasil como en Estados Unidos, Argentina y otros países, también existe responsabilidad política para otras autoridades (magistrados, miembros del Ministerio Público, embajadores, ministros y comandantes de las Fuerzas Armadas, por ejemplo). Estas autoridades, según el caso, pueden ser procesadas y juzgadas de diferentes formas (la Constitución brasileña, por ejemplo, enumera varios tribunales competentes para evaluar delitos de responsabilidad, según la autoridad acusada). Para hacer posible una comparación directa y mantener este estudio dentro de un ámbito delimitado, la opción de circunscribir la investigación y redacción de la tesis a la figura del Presidente de la República permite el enfoque necesario para ampliar el estudio realizado en profundidad.

Asimismo, dentro del recorte que se acaba de explicar, nos centraremos en el modelo de responsabilidad política legislativo-dominante o legislativo-dependiente. Esto se debe a que hay países que adoptan otro modelo, el judicial-dominante, para tratar la responsabilidad política del Presidente de la República: es el caso de Venezuela (KADA, 2003a pp. pos. 1523-1550/2600) y Corea del Sur (SUPPES DE ANDRADA, 2020 p. 104), donde el Parlamento autoriza el proceso, pero es el Tribunal Supremo el que juzga, en línea con lo que se practica en Brasil para los llamados crímenes "comunes", en que la Cámara de Diputados autoriza el procesamiento del Presidente de la República y el Supremo Tribunal procesa y juzga.

Una vez definidos los contornos temáticos de este trabajo, que delimitarán nuestro tema de estudio, es ahora el momento de explicar la estructura en la que se divide esta tesis.

El Capítulo 1 se reservó para la Introducción al tema en estudio, trayendo elementos que ayuden a comprender el alcance del trabajo, la importancia y actualidad del tema y la metodología utilizada en la investigación y redacción de la tesis.

En el Capítulo 2, la intención es esbozar el marco teórico relacionado con la responsabilidad del agente político, para lo cual la metodología será básicamente una revisión bibliográfica de obras relevantes al tema. El análisis partirá de los fundamentos teóricos de la ética en la Administración Pública, pasando a los tipos de responsabilidad del servidor público (penal, civil, administrativo y político, entre otros tipos, como la responsabilidad contable en España), centrándose luego con especial atención en la responsabilidad política.

En la Sección 2.4 veremos en profundidad el panorama de la responsabilidad política en Brasil, ya que es bajo esa normativa que se desarrollarán las siguientes partes del trabajo.

A continuación, abordaremos la primera parte de la Ley 1.079, de 1950, la que trae los tipos de delito de responsabilidad. Discutiremos la normativa de la Constitución y las recientes inclusiones legislativas de nuevas hipótesis en esta parte del trabajo.

En el Capítulo 3, con el marco teórico establecido, pasaremos al análisis de casos concretos de procesos de *impeachment* ocurridos en Brasil en 1955 y 1992 este último teniendo como objeto la investigación del crimen de responsabilidad atribuido a Fernando Collor

A continuación, profundizaremos en el caso central de esta tesis, el *impeachment* de Dilma Rousseff, ocurrido en 2016, al que se dedicará todo el Capítulo 4. Ahí abordaremos las intervenciones realizadas por el Supremo Tribunal Federal y, por último, la sentencia condenatoria emitida por el Senado Federal brasileño.

En el Capítulo 5 volveremos a discutir la naturaleza (ya sea política, legal, penal, administrativa o mixta) del proceso de *impeachment*, así como buscar analogías con otros modelos de control político del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo, en particular en los sistemas parlamentarios.

El Capítulo 6 traerá una narrativa de los trabajos de la comisión de juristas establecida en el Senado Federal en 2022 para actualizar la Ley 1.079, de 1950, comisión de la cual el autor formó parte, con una breve descripción de su trabajo y principales discusiones. Describiremos el proyecto de la nueva ley de delitos de responsabilidad en Brasil, trayendo los debates más relevantes y las razones por las cuales se optó por una u otra forma de regular el tema.

1.1. Preámbulo: la relevancia del tema en estudio

Las primeras líneas de este trabajo fueron escritas el día que se cumplieron dos años desde la fecha en que el Senado admitió la continuación del proceso de destitución de Dilma Rousseff, ocurrido en Brasil el 12 de mayo de 2016, que condujo a la destitución (en ese momento aún temporal) de la Presidente de la República.

Mucho se escribió desde el punto de vista periodístico, se hicieron muchos análisis políticos y hasta revisiones jurídicas sobre todo ese proceso de *impeachment*. Sin embargo, hasta la fecha se han publicado pocos trabajos exhaustivos, con sesgo académico, que analicen en profundidad los entresijos del caso.¹³

Entre los estudios que se han publicado (sobre todo teniendo en cuenta la relevancia del tema para las instituciones democráticas), cuyo relevamiento buscó ser lo más exhaustivo posible, como se denotará en la Bibliografía de este trabajo, se observa claramente un enfoque marcadamente jurídico de las características del *impeachment*. Jody Baumgartner, profesor de Ciencia Política Comparada en la Universidad de California, explica que “lo que uno encuentra en la literatura sobre el *impeachment* presidencial es que la mayor parte del

¹³A pesar de la pequeña cantidad, es necesario reconocer la calidad excepcional de los estudios académicos producidos sobre el tema en los últimos años, todos referidos en este trabajo, con el debido énfasis en los trabajos de Bonifácio José Suppes de Andrada (SUPPES DE ANDRADA, 2020), João Villaverde, (VILLAVERDE, 2019), Rafael Mafei (MAFEI QUEIROZ, 2021), Arthur Augusto Rotta (ROTTA, 2019) y Marta Vasconcelos (VASCONCELOS, 2016), entre otros.

trabajo en el área ha sido realizado por quienes adoptan un enfoque apolítico o no sistémico para entenderlo” (BAUMGARTNER, et al., 2003 p. posición 109).

Así, parece relevante mostrar otro aspecto de los procesos de responsabilidad política de los presidentes de la República, atendiendo más a su naturaleza que a su apariencia técnico-jurídica.

A esto se añade la oportunidad que el autor tuvo de trabajar directamente en el caso del *impeachment* de Dilma Rousseff como secretario del proceso, designado por el entonces presidente del Tribunal Supremo brasileño, Ricardo Lewandowski (BRASIL, Senado Federal, 2016c, pp 12-13). Desde este punto de vista, fue posible vivir de muy cerca (por no decir “desde dentro”) el desarrollo del proceso, tanto en la parte en que se asemeja a un proceso judicial (con producción de pruebas como audiencias de testigos y elaboración de informes periciales) como en la parte en que se asemeja a un proceso político-legislativo (con la formulación y decisión sobre cuestiones de orden, obstrucción procesal, discusión y votación).

Como secretario del proceso, le correspondía al autor de este trabajo certificar oficialmente todos los actos procesales, así como organizar y poner a disposición en versiones digitales todos los documentos del proceso, lo que, evidentemente, representó un acceso privilegiado a las fuentes primarias de estudio.

Posteriormente, en el año 2022, estando en proceso de finalización la redacción de este trabajo, el presidente del Senado Federal de Brasil, Senador Rodrigo Pacheco, nombró una comisión de doce juristas¹⁴, presidida por el juez del Supremo Tribunal Federal Ricardo

¹⁴ Ver Acto del Presidente del Senado Federal N° 03, de 11 de febrero de 2022, por la cual se designó como integrantes de dicha comisión de juristas: Ricardo Lewandowski (Ministro del Supremo Tribunal Federal, quien actuó como Presidente); Fabiane Pereira de Oliveira (designada como Relatora); Rogério Schiatti Cruz (Ministro integrante del equipo penal del Tribunal Superior de Justicia); Antonio Augusto Anastasia (Ministro del Tribunal Federal de Cuentas, quien fue relator del *impeachment* en 2016); Heleno Taveira Torres (profesor titular de Derecho Financiero de la USP); Pierpaolo Campos Bottini (Profesor de Derecho Penal de la USP); Marcus Vinícius Furtado Coêlho (abogado y ex presidente del Colegio de Abogados de Brasil); Fabiano Augusto Silveira (abogado y ex Ministro de Transparencia); Maurício Campos Júnior (abogado y Profesor de Derecho Penal); Carlos Frazão do Amaral (Asesor Legislativo de la Cámara de Diputados y ex Secretario General del Tribunal Superior Electoral); Gregorio Assagra de Almeida (fiscal del Ministerio Público de Minas Gerais) y finalmente el autor de este trabajo. El texto completo del Acto puede ser consultado en el siguiente enlace <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9087208&ts=1671566691169> [consultado el 01.07.2023]

Lewandowski, con el fin de actualizar la ya caducada Ley 1.079, de 1950, a los dictados constitucionales ya la jurisprudencia del Supremo Tribunal. El autor de este trabajo fue honrosamente designado para integrar la citada comisión de juristas y muchas de las conclusiones parciales de esta tesis sirvieron como subsidio en los debates para el cumplimiento de la misión de la comisión. Como resultado de este trabajo, que resultó en un proyecto¹⁵ de revisión de la ley actual, para ser oportunamente deliberado por el Congreso Nacional de Brasil, se ha incluido un capítulo adicional en esta tesis, buscando señalar las perspectivas para la modernización de la legislación especial sobre el tema.

Todo esto porque, aunque ya hubo cuatro casos de *impeachment* del Presidente de la República llevados a cabo en Brasil¹⁶, la legislación todavía está llena de vacíos y disposiciones inaplicables, particularmente porque fue escrita bajo la égida de otra Constitución, incompatible, en varios puntos, con la Constitución brasileña de 1988.

Por lo tanto, las opciones adoptadas en los más diversos momentos del proceso de Dilma Rousseff, sin duda el más complejo, dilatado y controvertido de los cuatro, deben ser detalladas, no sólo para que sirvan de precedente y modelo para cualquier otro caso que pueda surgir, sino también para dejar un registro histórico de cómo se desarrolló el caso, agregando ese valor al estudio que se pretende desarrollar..

¹⁵El proyecto de ley fue formalizado por el Presidente del Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, como Proyecto de Ley 1.388/2023 y se encuentra en análisis de la Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía de esa Cámara.

¹⁶ Este recuento conlleva cierto grado de controversia. Además del caso de Dilma Rousseff, en 2016, en el que se centrará este trabajo, también estaban los casos de Fernando Collor, en 1992, y los de Café Filho y Carlos Luz, en 1955. Aunque estos dos últimos no pueden ser adecuadamente llamados *procesos* de juicio político, dado que no siguieron la legislación aprobada en 1950 (Ley No. También hubo otras acusaciones de *juicio político* que fueron votadas en el pleno de la Cámara de Diputados, contra Getúlio Vargas y Fernando Henrique Cardoso, pero que no recibieron la autorización necesaria para convertirse en proceso y aún estaban archivadas en la Cámara de Diputados.

1.2. Metodología utilizada

En este estudio se buscará la mayor exención ideológica posible, centrándose en la narración de los hechos, su análisis contextual y el conjunto de normas y juicios sobre el tema.

Aún en esta introducción formularemos algunos objetivos del trabajo que buscaremos desarrollar a lo largo de nuestra investigación. Estos son los problemas que la investigación buscará resolver. En el transcurso del desarrollo de los capítulos, se irán desarrollando los interrogantes planteados para conducir a las respuestas que, luego, en las conclusiones del trabajo, se buscará alcanzar.

En el estudio de caso que realizamos en el Capítulo 4, sobre el *impeachment* de Dilma Rousseff, utilizaremos la metodología de Robert Yin (YIN, 2014), a través de un abordaje descriptivo y cronológico del proceso, dividido en sus diferentes etapas. Para ello, el análisis se dividió en las siguientes partes:

- análisis material del objeto del proceso, representado por los hechos o actos atribuidos a la Presidente Dilma Rousseff y su tipificación en la Ley de Crímenes de Responsabilidad (Ley 1079/1950) – Sección 4.1;
- análisis adjetivo, o procedimental, del curso del proceso, estudiando cronológicamente cada una de sus etapas e identificando las principales dificultades, decisiones adoptadas y consecuencias – Secciones 4.2 a 4.5;
- análisis de la sentencia del juicio, en cuanto a la aplicación de la sanción y sus peculiaridades, en particular en cuanto a la división en dos etapas de la sentencia, dejando sin aplicar una parte de la posible pena – Sección 4.6.

En cuanto al propósito del estudio de caso pretendido, se buscará seguir el paradigma de Schramm para quien “la esencia de un estudio de caso es tratar de esclarecer una decisión o un conjunto de decisiones: el motivo por el cual se tomaron, cómo se implementaron y con qué resultados” (SCHRAMM, 1971 p. 8). En ese sentido, el estudio de caso del *impeachment* de Dilma Rousseff buscará estudiar, en relación con los problemas de investigación señalados, las razones, métodos y naturaleza de la decisión tomada por el grupo de senadores en ese caso en estudio.

Con el objetivo de buscar las impresiones auténticas de los personajes centrales de los dos principales casos de *juicio político* en la historia brasileña, realizamos seis entrevistas con los personajes centrales de los procesos de *impeachment* ocurridos en Brasil, en 1992 y en 2016:

- los dos presidentes de la República que respondieron a los casos (Fernando Collor y Dilma Rousseff);

- los dos presidentes del Supremo Tribunal Federal que presidieron el proceso (Sydney Sanches y Ricardo Lewandowski);

- los dos presidentes del Senado Federal durante el proceso (Mauro Benevides y Renan Calheiros).

Algunos extractos de estas entrevistas se utilizarán a lo largo del texto y su totalidad se reproduce al final de este trabajo.

Las preguntas de la entrevista fueron formuladas por escrito, enviadas a los entrevistados y respondidas también por escrito, excepto en dos casos: el ministro emérito del Supremo Tribunal Federal, Sydney Sanches, contestó telefónicamente y el expresidente y senador Fernando Collor de Mello concedió una segunda entrevista, que fue realizada en video, en un evento transmitido por internet (y disponible para consulta). En estos dos últimos casos, las respuestas orales fueron transcritas y ligeramente adaptadas al registro escrito, suprimiendo algunas pausas y palabras propias del registro oral.

Las preguntas no eran idénticas, ya que tenía más sentido adaptarlas al contexto de cada uno de los personajes, pero se intentó provocar que los entrevistados hablaran sobre los mismos temas: las deficiencias de la ley que regula actualmente el juicio político en Brasil, la naturaleza del proceso y su adecuación al presidencialismo adoptado en Brasil, por lo que las respuestas serían útiles para responder a los problemas de investigación, objetivos de este trabajo.

Esta tesis contendrá unos anexos que serán indexados y numerados al final, para una rápida consulta de los documentos originales, que aquí se reproducirán en *facsimil*, para evitar la búsqueda de los originales, que no siempre es fácil, dado el tamaño de los procesos, dividido en decenas de volúmenes.

Como último anexo, se incluyeron dos flujogramas elaborados por el autor, que contienen los pasos procedimentales del *impeachment* en los términos propuestos en el proyecto descrito en el Capítulo 6 y convertidos en el proyecto de ley 1.388/2023, como se discutirá en detalle más adelante.

Se referenciarán fuentes periodísticas no como fuente primaria del estudio, sino para permitir al lector interesado acceder a una narrativa contemporánea de los hechos, desde un punto de vista diferente al que abordaremos en este trabajo, pero también para dar base documental y contemporánea a las partes de este trabajo en las que se busca una descripción contextual de los hechos (en particular en el Capítulo 4). En la selección de estas fuentes periodísticas utilizaremos criterios estrictos para buscar una buena distribución entre los diferentes medios de prensa relevantes, así como evitar textos que aporten insinuaciones, pronósticos o análisis basados en elementos que no necesariamente representen una visión imparcial de los hechos (SCHRAMM, 1971 p. 32). Con el fin de facilitar el acceso a las fuentes utilizadas, siempre que un reportaje o material periodístico esté disponible simultáneamente en medios impresos y electrónicos, se incluye una referencia expresa a la versión electrónica, más fácilmente accesible en Internet.

La bibliografía se adjuntará en la norma ISO 690:2010¹⁷, utilizando el modelo de citación autor-año (o nombre-año) en todo el trabajo, generándose automáticamente la referencia bibliográfica completa a partir de las entradas contenidas en el texto. Siempre que fue posible, se indicaran las direcciones electrónicas de los libros y documentos disponibles también en formato digital, con vistas a permitir un mayor acceso a los interesados en el material referenciado.

En cuanto a las citas en idioma extranjero, se decidió traducirlas al portugués cuando se incorporan a los párrafos del cuerpo del texto y dejarlas en el idioma original cuando se citan en bloque (con traducción al portugués en el pie de página). En general, optamos por evitar citas largas o excesivamente frecuentes, prefiriendo transliteraciones en las que aportamos la idea del autor citado con nuestras palabras, a fin de buscar una uniformidad de estilo. La principal excepción son las citas que creemos que tienen cierto valor o

¹⁷ Disponible en: <https://bibliosubject.iscte-iul.pt/sp4/subjects/guide.php?subject=ISO%20690> [consultado el 23/11/2022]

importancia histórica. En este caso, se trajeron entre comillas en bloque, separadas del cuerpo del texto.

Finalmente, con respecto a las citas de libros digitales (*e-books*), en las que no hay numeración de páginas, sino una posición en el texto, se optó por hacer referencia a la posición citada, seguida del número total de posiciones en la obra, que permite dar una idea de la posición, en el libro, en que se encuentra el referido pasaje.

1.3. Objetivos

Este trabajo, como ya se mencionó, tiene como alcance el estudio de la responsabilidad política del agente público, pero, más concretamente, las características que adoptó el instituto del *impeachment* en el Brasil después de la Constitución de 1988, su naturaleza, su proceso y su adecuación al presidencialismo. Para ello, repasaremos la bibliografía sobre el tema y relataremos el estudio de caso del proceso de *impeachment* ocurrido en Brasil en 2016, que tuvo como objeto la imputación de un delito de responsabilidad a la entonces Presidente de la República, Dilma Rouseff.

Con los objetivos o interrogaciones que se expondrán a continuación, se pretende describir los problemas de investigación, los cuales serán abordados de acuerdo a la metodología presentada, mediante el estudio del caso propuesto y la investigación de campo (entrevistas).

Las primeras preguntas que buscaremos responder están relacionadas con la naturaleza política de la destitución por un delito de responsabilidad (o *impeachment* en la tradición anglófona) y su adaptación a Brasil.

En la secuencia, pretendemos discutir si, además de la controvertida denominación de “crimen” de responsabilidad¹⁸ existente en Brasil, en la práctica el

¹⁸Ver Sección “2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade no Brasil: o problema de sua terminologia”, donde discutiremos con mayor profundidad la inadecuación del término “crimen” para las conductas sujetas a responsabilidad política.

mecanismo previsto desde la lejana Constitución brasileña de 1891, con el tiempo y en vista de necesidades políticas, se habría convertido en una especie de “moción de censura” típica del parlamentarismo, con formato jurisdiccional y peculiaridades propias del presidencialismo brasileño.

Discutiremos si, en las cuatro ocasiones en que se utilizó el mecanismo del *impeachment* en Brasil (y sólo en las dos últimas ocasiones se aplicó efectivamente la legislación relacionada con el proceso), lo que se buscó fue la investigación de un delito de responsabilidad o si, a la inversa, lo que se buscaba era la destitución del titular del cargo por falta de condiciones políticas de gobernabilidad.

Junto a la comprensión histórica de cada momento político, será necesario comparar las características de cada uno de los institutos (*impeachment* y moción de censura o desconfianza), para permitir la identificación de sus semejanzas y diferencias. Varios trabajos recientes han abordado este debate, con conclusiones diferentes, como veremos.

Analizaremos el desarrollo del proceso de *impeachment* de Dilma Rousseff desde su inicio hasta su desenlace, centrándonos también en la decisión final del Senado Federal brasileño que decidió destituir a la entonces Presidente Dilma Rousseff de su cargo, condenándola por un delito de responsabilidad, sin aplicar, sin embargo, la segunda parte de la sanción prevista, relativa a la inhabilitación por ocho años para ejercer función pública. Discutiremos su constitucionalidad y su pertinencia en esa deliberación particular.

Por último, a modo de conclusión, intentaremos aportar algunas respuestas a estas cuestiones aquí planteadas, en un intento de perfilar un instituto tan relevante como dramático, con consecuencias de grandes proporciones.

Capítulo 2. Marco teórico: a responsabilidade do agente público

“Democracia pressupõe a responsabilidade dos que dirigem a coisa pública” (Paulo Brossard)¹⁹

“Sem responsabilidade efetiva não há Constituição senão em papel” (Bernardo Pereira de Vasconcellos)²⁰

Neste capítulo, lançaremos as bases teóricas da discussão acadêmica sobre a responsabilidade política, passando, inicialmente, pela discussão sobre a ética aplicável aos funcionários públicos e agentes políticos, traçando uma revisão bibliográfica sobre os aspectos teóricos da conformação ética do servidor público (aqui considerado em seu sentido lato, que abrange também os agentes políticos). Abordaremos alguns autores de peso em diversos países, particularmente no Brasil, Espanha, França, Argentina e Estados Unidos.

¹⁹ Paulo Pinto Brossard é autor de uma das obras-referência no direito brasileiro sobre o instituto do *impeachment*. Foi senador e membro do Supremo Tribunal Federal, inclusive durante o processo movido contra o presidente Fernando Collor, em 1992. (BROSSARD, 1992, p. 201)

²⁰ Bernardo Pereira de Vasconcelos foi político e jurista brasileiro da época do Império. Exerceu o cargo de Ministro da Justiça do Brasil (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1826 p. 167)

Na sequência descreveremos as espécies de responsabilização existentes, discutindo brevemente aquelas mais tradicionais, como a responsabilização penal ou administrativa, mas também repassando a cível e as demais espécies, como a responsabilidade contábil e aquela derivada de improbidade administrativa, explicando seus pressupostos e descendo em mais detalhes quanto aos efeitos no âmbito do Direito Administrativo decorrentes de cada uma dessas espécies de responsabilidade.

Finalmente, iremos nos concentrar na responsabilização política, parte central deste trabalho. Ao tratar da responsabilidade política, buscaremos descer a maiores minúcias, analisando cada uma de suas características, tal como sua natureza, seus antecedentes históricos, seus pressupostos, quem está sujeito a ela e suas consequências. Discutiremos na sequência a amplitude do controle judicial sobre os atos de responsabilização política.

Após descrever, em tese, as características da responsabilidade política, discutiremos os tipos de condutas previstas na legislação brasileira vigente como causa para instauração de um processo de *impeachment* ou de impedimento por crime de responsabilidade. Essa parte será mais descritiva, destinada a exemplificar as hipóteses de crime de responsabilidade no Brasil na forma da legislação em vigor, mas importante para situar o leitor não-brasileiro na ampla gama de condutas passíveis de acarretar crime de responsabilidade, nos termos da lei brasileira.

Deve-se salientar, no entanto, que este Capítulo 2 se propõe apenas a lançar as bases teóricas necessárias à compreensão dos institutos cuja aplicação veremos nos capítulos seguintes, sem ter a pretensão de esgotar o tema. Isso se dá por dois motivos: primeiro, porque aprofundarmo-nos em detalhes do marco teórico desviará a discussão para um rumo diverso daquele que pretendemos percorrer; segundo, porque é justamente no marco teórico que se tem farta bibliografia disponível, em todos os países estudados, que está indicada neste trabalho e pode descrever em maiores minúcias os institutos.

Para exemplificar, a história da evolução do *impeachment* desde sua criação na Inglaterra até sua adaptação ao presidencialismo criado pela Constituição dos Estados Unidos é contada pelos mais diferentes autores²¹ em obras que se destinam particularmente a esse

²¹ Sobre o tema, conferir entre os clássicos anglófonos (TUCKER, 1899) (STORY, 1833) (VON HOLST, 1885) (BERGER, 1974) e, mais recentemente, no Brasil, (BROSSARD, 1992) (MAFEI QUEIROZ, 2021)

estudo. A farta casuística existente, se for explicada em minúcias, preencheria dezenas de páginas que serviriam apenas para ilustrar o que o instituto já foi, mas que não é mais. Por isso, buscamos apresentar uma contextualização sintética, porém suficiente, que permita ao leitor entender as origens e transformações vivenciadas pelo instituto do *impeachment*, a fim de compreender as discussões posteriores. O mesmo se diga quanto à evolução teórica sobre a ética no serviço público, que servirá de introdução à discussão da responsabilidade, e que será abordada a seguir.

2.1.A ética no serviço público

O pós-positivismo da idade contemporânea é marcado por uma reaproximação entre o direito e a ética e, em decorrência, pelo reencontro do direito com o conceito de justiça. Essa aproximação dos valores do Direito com os valores da Justiça atribui à força normativa da Constituição (HESSE, 1991) não apenas o que nela está escrito, concebida meramente como norma positivada, mas a transforma em um instrumento para realizar a finalidade de uma vontade social, em sua justa medida²², alinhada com os anseios do corpo social em determinada fase de sua evolução. Daí a necessidade de se pautar o Direito como algo justo, plasmado no conceito de justiça firmada pela razão humana (DEZAN, 2015 p. 49).

Evidente que essa noção de justiça como algo inseparável do Direito irradia-se sobre a disciplina do funcionamento da Administração Pública e, por consequência, acaba por pautar o que se espera como conduta dos servidores públicos, aí incluídos seus agentes políticos.

Nem sempre foi assim. Houve tempos em que se distinguiu a ética pública da ética privada, de forma que o homem público em nada devesse responder sobre seus assuntos

²² Segundo Immanuel Kant, “qualquer ação é justa se for capaz de coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal, ou se no seu máximo, a liberdade de escolha de cada um puder coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal”. Tudo em conformidade com a máxima “age extremamente e de modo que o livre uso de teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de todos” (KANT, 2007, p. 47)

particulares, mas, hoje, o que se verifica é um retorno às origens dos conceitos relativos à ética, aquela dos tempos de Platão, quando se entendia que são os princípios morais que alguém carrega consigo que conduzirão ao bem-estar político (CAMPS, 2013 p. 37), de forma que a corrupção da alma humana e a corrupção do Estado seriam a mesma coisa (CAMPS, 2013 p. 51).²³

Talvez por isso MacIntyre afirme que a ética evoluiu das perguntas “Que devo fazer para viver bem?” ou “Que devo fazer para ser feliz?”, típicas do período grego, para reproduzir-se, na ética moderna sob a forma de “Que devo fazer para atuar corretamente?” (MACINTYRE, 1976 p. 89).

Nesse sentido, um profissional ético é, antes de tudo, pessoalmente honesto, preserva os procedimentos básicos de urbanidade no trato com os colegas e com aqueles que procuram seus serviços, cultiva a coragem pessoal para agir segundo seus valores pessoais ainda que isso possa lhe trazer dissabores, busca realizar de modo completo e bem acabado suas tarefas e respeita os compromissos apalavrados com outras pessoas (LINS, 2012 p. 48).

É importante notar as sutilezas de um tal raciocínio, pois é inegável que existam determinadas condutas privadas (em geral sem reflexos sobre a vida de terceiros), e as condutas do agente público em nome da Administração Pública, essas sim, com condições de cercear ou inibir ações, direitos ou opiniões de terceiros. Ao mesmo tempo, existem aquelas condutas privadas que, por sua carga de negatividade, geram impactos na posição do agente público como profissional encarregado de um *munus* público, conforme afirmou o notável Lord Nolan em seu manuscrito sobre conduta na vida pública ao Primeiro-Ministro inglês (NOLAN, 1997 p. 63) e que já estiveram na base de rumorosos processos de *impeachment*, do qual talvez o mais notório tenha sido o do Presidente dos EUA, William Clinton. (LINDER, 2008)

²³ Essa discussão sobre as relações entre a vida privada e responsabilidades da vida pública não está superada e pode ver-se presente na temática do *impeachment* presidencial. O processo movido contra Clinton, então Presidente dos Estados Unidos, embora se fundasse tecnicamente em um delito de falso testemunho, tinha por base uma discussão ética do comportamento íntimo de Clinton, que se envolvia em um *affair* com funcionária de seu gabinete. Para maiores discussões sobre o conceito de ética privada no caso Clinton, conferir *Ethical Dilemma: the Scandal Of President Bill Clinton And His Intern Monica Lewinsky*, Disponível em: <https://edubirdie.com/examples/ethical-dilemma-the-scandal-of-president-bill-clinton-and-his-intern-monica-lewinsky> [acessado em 12/04/2023] (EDUBIRDIE, 2021)

Locke foi um dos primeiros a traçar de modo mais claro essa distinção, embora inicialmente se referisse mais ao contexto das normas da Igreja que propriamente às normas do Estado. Dizia Locke que ao Estado corresponderia velar pela segurança e pela propriedade, mas não pela verdade das opiniões, que deveria tolerar. Porém, essa tolerância teria um limite, pois aquelas opiniões que atentassem contra a moral que sustenta a sociedade, ou ainda aquelas que, amparando-se na consciência privada, atribuem-se privilégios e poderes especiais em assuntos cívicos, deveriam ser rejeitadas pelo Estado (LOCKE, 2000 p. 109). Para definir esse limite é que o Estado editaria leis, pois a liberdade de “dispor de seus bens e de sua pessoa como melhor lhe pareça” só é possível através do cumprimento obrigatório de leis que determinam o que é tolerável nas relações entre pessoas; “a lei, bem entendida, não constitui tanto a limitação, mas a direção das ações de um ser livre e inteligente na busca do que é de seu interesse; e não prescreve mais coisas do que é necessário para o bem geral daqueles que estão a ela submetidos” (LOCKE, 2002 p. 57).

Mas essa ética iluminista não nos alcançaria em nosso século. Weber tratará do tema distinguindo o *ethos* em ética da convicção e ética da responsabilidade, sendo que toda atividade orientada pela ética poderia subordinar-se a duas máximas totalmente diferentes e irredutivelmente opostas. Pela ética da convicção, conhecida no meio acadêmico como deontologia ou o estudo do *dever ser*, ou pela ética da responsabilidade, ou teleologia, que leva em consideração os fins almejados. De tal forma que os seguidores da ética da convicção guiam-se por imperativos de consciência, enquanto os seguidores da ética da responsabilidade enveredam-se por uma análise de riscos. (CAMARGO, 2007 p. 377)

Ainda segundo Weber, essa ética da responsabilidade seria predominante na condução dos interesses do Estado, tendo em vista a necessidade de obter resultados concretos não só para a sociedade, mas também para a manutenção do grupo dominante. Na famosa conferência proferida em 1919 por Max Weber “A Política como vocação” (WEBER, 2003), à guisa de iniciar perguntando-se “o que é o Estado”, o professor faz uma verdadeira digressão sobre as engrenagens do funcionamento da burocracia do poder, particularmente demonstrando como o líder político precisa proceder para ascender no âmbito de seu partido e depois no âmbito institucional do Estado.

Weber já demonstrava naquele momento, ao final de sua vida, uma certa desilusão com o funcionamento da rede de interesses e recompensas que fatalmente se

constrói ao redor do líder, a fim de premiar aqueles que lhe ofereceram lealdade ao longo da trajetória.

Juan Antonio Álvarez Martín faz extensa análise (ALVAREZ MARTÍN, 2008) dessa conferência, demonstrando como, um século depois, a visão de Weber segue atual. Ele chega a mostrar como, na própria constituição do Estado moderno, as engrenagens subterrâneas de aproximação do poder já trazem ínsitas práticas de duvidosa ética.

Weber apontava que ao longo da história, o poder apresenta uma tendência à concentração. Esse processo chega ao seu ápice com o absolutismo, mas que posteriormente entra em uma fase de fracionamento por diferentes processos históricos. Na sequência, o Estado moderno iniciaria uma transição para a democracia censitária, com o poder político na mão de plutocratas, que passam a formar partidos de “notáveis”, que podiam se dedicar à política graças a sua independência econômica. Mas novas mudanças se seguiriam (WEBER, 2003 p. 72).

A generalização do direito ao voto fez com que os líderes que se submetessem a eleições para cargos públicos tivessem que multiplicar sua legitimidade política, fazendo-se presentes na sociedade de forma constante, para continuar a merecer o reconhecimento e o voto do cidadão de sociedades democráticas. Essa necessidade acarreta outras: o líder passa a demandar um aparato estável de pessoas, possivelmente em várias localidades distintas, além de alguns meios de financiamento e propaganda. Surge uma “empresa” política estável e o exercício da política torna-se uma profissão. Paralelamente a essas organizações, surgem intermediários e arrecadadores que, com o tempo, também se profissionalizam. A arrecadação de recursos passa a se destinar não apenas aos processos eleitorais, mas à sustentação desses novos profissionais da política, os quais assumem dentro dos partidos imenso poder de mando e, na sequência, a gestão de vultosos recursos do Estado e das empresas estatais. (WEBER, 2003 p. 103)

Como organização, esse aparato de suporte visa a conseguir a vitória do líder no “mercado” político-eleitoral e sua perpetuação no poder, e a partir daí se constrói uma organização hierarquizada e centralizada na figura do líder político. Todas essas mudanças afetam a forma de exercer liderança no Estado moderno e o papel que o líder passa a exercer diante de seu próprio aparato de apoio e o de seu partido, devendo assegurar emprego para sua equipe como consequência da vitória eleitoral (ALVAREZ MARTÍN, 2008 p. 35).

Se os partidários de um determinado líder o seguem com interesse nas benesses que a proximidade do poder pode trazer-lhes, o que esperar dos cidadãos que efetivamente lhe conferem a ascensão ao cargo político e, por outro lado, o que esperar da burocracia que dele depende mas que, ao mesmo tempo, dá-lhe as condições de exercer o poder em que se investiu? O resultado desse processo é o absoluto descrédito da população com a democracia. (ROCHA FURTADO, 2012 p. 38)

Essa corrupção política gera um círculo vicioso em que o cidadão só enxerga oportunidades de conseguir alguma benesse do Estado por meio dela. Quanto maior for a prática de corrupção política, maior a incompreensão do cidadão quanto aos seus direitos e aos mecanismos de participação democrática, com evidente risco para o sistema. (BUSTOS GISBERT, 2004 p. 72)

Em reação a esse estado de coisas, os processos contemporâneos de evolução democrática vêm submetendo os líderes a controles mais apurados de transparência e probidade na administração pública. Nesse sentido, a noção de ética no serviço público e na relação do servidor com o Estado vem se tornando mais rigorosa. O líder já não manda como se mandava décadas atrás, ele se submete a regras que limitam o seu agir.

Essas novas regras de transparência e probidade acabam significando um movimento da ética no serviço público em direção a uma ética de convicção (no sentido weberiano, que vimos há pouco) e mais distante, pois, da ética teleológica, para a qual os fins justificam os meios, que preponderava no serviço público até pouco mais de um século atrás.

A corrupção, que até os anos 90 era vista pela doutrina funcionalista norteamericana como “lubrificante” do funcionamento do Estado (FABIÁN CAPARRÓS, 2004 p. 229), deixa de ser normalizada²⁴, ao mesmo tempo em que seu conceito é ampliado para abarcar um leque maior de condutas, que antes eram vistas com certa condescendência. Modernamente, a noção de corrupção mais aceita é assim enunciada pelo professor Manuel

²⁴ Lucas Rocha Furtado explica que de acordo com essa perspectiva funcionalista, “a corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local, daí porque o pagamento de suborno em países menos desenvolvidos não era apenas tolerado, mas de certa forma até incentivado na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dos países desenvolvidos.” (ROCHA FURTADO, 2012 p. 36)

Villoria Mendieta, que vem dedicando boa parte de sua obra ao estudo da ética no serviço público e ao combate à corrupção:

“desde una perspectiva ética, podemos considerar que, en el sector público, es corrupto actuar poniendo por delante los bienes externos (el dinero o el poder, sobre todo) a los bienes internos de la profesión (servir el interés general), en suma, que es corrupto abusar del cargo para beneficiarse privadamente, dado que el propio cargo de servidor público demanda servir el interés general no al particular. Es corrupta, así pues, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general aunque no incumpla ninguna ley.” (VILLORIA MENDIETA, 2013 p. 161)

Observe-se que é na essência o mesmo que diz o professor de Harvard Robert Klitgaard, autor de uma das obras mais centrais do debate atual sobre combate à corrupção:

“Corruption exists when an individual illicitly puts personal interests above those of the people and ideals he or she is pledged to serve.” (KLITGAARD, 1988 p. 36)²⁵

Tal conflito entre interesses pessoais e públicos perpassa por toda a administração pública, apesar dos controles, graças à complexidade da atuação estatal, ao farto campo de discricionariedade e às aberturas dialéticas existentes entre poder público e iniciativa privada, como, por exemplo, nos processos de contratação pública (GIMENO FELIÚ, 2010 p. 523).

Augustí Cerrilo i Martínez ensina que os conflitos de interesses surgem quando um funcionário público (mandatário ou servidor) confunde, de maneira consciente ou inconsciente, seus interesses pessoais com os interesses públicos e aponta que esses conflitos podem se dar em situações tão diversas como quando um servidor executa atividades privadas durante o exercício de suas funções públicas; quando recebe presentes ou outros benefícios; quando usa informação que adquiriu no desempenho de suas funções públicas para fins diversos ou quando desempenha certas atividades logo após o fim de sua atividade pública. (CERRILLO i MARTÍNEZ, 2021 p. 373).

²⁵ Tradução livre: “existe corrupção quando um indivíduo ilicitamente coloca interesses pessoais acima daqueles das pessoas e ideais que ele prometeu servir”

Vê-se, assim, que a probidade na administração pública fatalmente perpassará aspectos da moralidade administrativa, exigindo que a atuação dos agentes públicos não seja apenas legal, mas também moral.

Di Pietro nos ensina que não é evidente a distinção entre moralidade e probidade administrativa, pois ambas as expressões denotam uma noção de honestidade no trato com a coisa pública. A improbidade administrativa, no Brasil, já é prevista no direito positivo desde longa data, na forma da vedação ao enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função. No entanto, a moralidade só foi recepcionada no ordenamento constitucional brasileiro muito mais recentemente, na qualidade de princípio norteador da Administração Pública. Assim, enquanto a lesão à probidade administrativa era definida no direito positivo com característica de tipicidade, própria do Direito Penal, a moralidade administrativa aparece como princípio, correspondendo a um conceito jurídico indeterminado. Daí a grande resistência do Poder Judiciário e mesmo de alguns doutrinadores em aceitar a possibilidade de invalidação de um ato administrativo por lesão apenas à moralidade administrativa. “A maioria fala em imoralidade como uma espécie de agravante da ilegalidade e não como vício autônomo do ato administrativo” (DI PIETRO, 2016 pp. 973-974).

Neste trabalho, em que nos focaremos sobre a responsabilidade política, essa noção da ética no serviço público necessita ganhar a dimensão do bem geral mais que propriamente a mera preservação do espaço individual do cidadão administrado. As opções políticas, como veremos, têm sido objeto de escrutínio não somente do ponto de vista de sua efetividade, mas também da preservação do mínimo ético essencial àquilo que se pode denominar uma administração proba.

2.2. Espécies de responsabilização do agente público

Para iniciar o estudo da responsabilidade política é necessário situar o leitor sobre os demais tipos de responsabilidade aplicáveis ao agente político, já tradicionais na doutrina do Direito Administrativo. A maioria dos tratados administrativos discorre sobre as três vertentes mais ordinárias da responsabilização, por vezes deixando ao largo a

responsabilidade política. No entanto, modernamente, a despeito de alguns ordenamentos jurídicos expressamente limitarem a responsabilização a um ou outro tipo, admite-se a comunicabilidade entre tais tipos de responsabilidade, razão pela qual iremos, ainda que sinteticamente, discorrer sobre os três outros tipos mais corriqueiros.

Em obra específica sobre o tema, Mônica Garcia ensina que “uma vez aceita a existência das diversas instâncias de responsabilidade do agente público, há que se reconhecer que não são elas estanques, não sendo novo o tema relativo à comunicabilidade das mesmas” (GARCIA, 2007 p. 315). Por isso que, na opinião da mesma autora, os mesmos delitos que são configurados como improbidade administrativa podem constituir-se, também, como crimes ou atos que ensejam responsabilização civil ou patrimonial. As penas previstas, por sua vez, podem abranger tanto o ressarcimento quanto a perda de função administrativa, a restrição de liberdades individuais ou a perda dos direitos políticos. Assim, as sanções previstas para a improbidade administrativa foram dotadas de autonomia em face daquelas previstas na legislação penal comum (JUSTEN FILHO, 2015 p. 1136).

Di Pietro (2016 p. 758 a 763), em sua análise sempre minudente, enumera as diferentes hipóteses em que as sanções na esfera penal vincularão ou não as decisões em processos cíveis ou administrativos, mas, em geral, reconhece a autora a possibilidade de que, apenado em uma instância, seja o agente público igualmente enquadrado em hipótese de sanção na outra.

Sendo assim, mostra-se imprescindível a análise dos demais tipos de responsabilização do agente público, ainda que, em alguns determinados regimes jurídicos, nem todas sejam aplicáveis conjuntamente.

Falemos inicialmente da responsabilidade administrativa, ou disciplinar. O servidor responde administrativamente pelos ilícitos definidos na legislação própria e que apresentem os requisitos básicos da responsabilização: (1) ação ou omissão contrária à lei; (2) culpa ou dolo e (3) dano ao Estado ou a terceiro. (GALLARDO CASTILLO, 2015)

Essas características podem ser encontradas tanto no servidor que age de forma displicente ou negligente com um equipamento pertencente à Administração e o danifica, quanto no servidor que se recusa a submeter-se a uma avaliação periódica de desempenho ou nela recebe sucessivas avaliações insuficientes. É que a má qualidade do serviço prestado pelo servidor também configura um dano ao Estado e o rendimento insuficiente é, nas normativas

específicas dos servidores, frequente hipótese de apuração de responsabilidade disciplinar. Por outro lado, submeter-se a tais avaliações é também um dever do servidor, além de um direito para progressão em sua carreira, como ensina Juan José Rastrollo Suárez (RASTROLLO SUÁREZ, 2018 pp. 289-291).

Em se tratando de responsabilidade administrativa-disciplinar, a infração será apurada pela própria Administração através do competente processo, que pode, em geral, desembocar em penalidades de censura, advertência, destituição de cargo ou função de chefia ou assessoramento, suspensão, demissão ou cassação de aposentadoria²⁶.

O processo administrativo tendente à responsabilização nessa seara pode ser conduzido no âmbito do próprio órgão em que o servidor desempenha suas funções (notadamente quando se trata de um processo de natureza disciplinar) ou pode também tramitar perante um órgão de controle, como um tribunal de contas, uma controladoria-geral ou mesmo uma secretaria de controle interno.

Já a responsabilidade criminal do servidor público é apurada pelo Poder Judiciário, sempre que haja conduta descrita em lei como crime ou contravenção, passível, portanto, da aplicação das penas restritivas de liberdade, tais como a reclusão e a detenção.

As condutas ilícitas que podem ser objeto de persecução criminal, além da natural apuração administrativa a que já nos referimos no tópico anterior, precisam ter definição materializada em lei, ou seja, a lei deverá prever especificamente as condutas que podem ser objeto de apuração penal que correrá, sempre que cabível, independentemente da apuração administrativa no âmbito do processo competente.

²⁶ A pena de cassação de aposentadoria vem gerando controvérsias, principalmente quando se trata de regime previdenciário de caráter contributivo, uma vez que o servidor, independentemente da eventual prática do ilícito, teria contribuído para aquele direito previdenciário. No entanto, a jurisprudência dominante no Brasil entende por sua constitucionalidade, considerando, em especial, que o Poder Público, lesado pela ilicitude do ato de seu funcionário, também contribuiu para tal cotização previdenciária. O plenário Supremo Tribunal Federal já se manifestou pela constitucionalidade da cassação da aposentadoria, inobstante o caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. Precedentes do Supremo Tribunal sobre o tema: MS 21.948/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, MS 23.299/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence e MS 23.219-AgR/RS, Rel. Min. Eros Grau. Vide Informativo do Supremo Tribunal Federal do Brasil nº 791, de junho de 2015, disponível no link: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/download/zip/informativo791.zip> [acessado em 20/01/2023]

Observe-se que essa estruturação não é exclusiva do Brasil, bem pelo contrário, sendo vários os países que preveem em seus ordenamentos jurídicos a possibilidade para que um mesmo ilícito possa gerar simultaneamente responsabilizações administrativas e penais. A Espanha, inclusive, traz em sua Constituição essa expressa previsão para a dualidade de sistemas (administrativo e criminal), em seu art. 25:

“Artículo 25

1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan *delito, falta o infracción administrativa*, según la legislación vigente en aquel momento.”

A Espanha ainda prevê em sua legislação uma categoria de responsabilidade diversa: a contábil, relativa ao descumprimento de normas específicas de administração de fundos públicos (FORTES GONZÁLEZ, 2014 p. 349 e ss.). Com apuração em processos administrativos conduzidos pela própria Administração, pode ser submetida também ao Tribunal de Contas, por recurso, avocação ou em alguns casos de competência originária (RIVERO ORTEGA, 2020 pp. 135-152). Outros países objeto de nosso estudo possuem disposições equivalentes, mas sob denominação diversa. Algumas hipóteses da responsabilidade por improbidade administrativa no Brasil encontram correspondência na responsabilidade contábil espanhola.

O Código Penal brasileiro é pródigo em hipóteses de crimes praticados por funcionário público contra a Administração. Pode-se enumerar o peculato, o extravio, a sonegação, a inutilização de livro ou documento, o emprego irregular de verbas ou rendas públicas, a concussão, o excesso de exação, a corrupção passiva, a facilitação de contrabando ou descaminho, a prevaricação, a condescendência criminoso, a advocacia administrativa, a violação de sigilo funcional, entre outros.

Segundo Júlio Mirabete, é importante distinguir os crimes funcionais próprios (quando o exercício da função pública é essencial à existência do crime), dos impróprios (quando o fato do agente ser funcionário público apenas o qualifica, mas, faltando essa característica, o crime persistiria sob outra forma ou com outro *nomen juris*). São crimes funcionais próprios a concussão, a prevaricação, a advocacia administrativa. Já o peculato, exemplo de crime funcional impróprio, caso o agente não fosse servidor público, apenas seria tipificado como apropriação indébita, ainda assim, crime. (MIRABETE, 1990 p. 286)

Os delitos que atualmente mais têm indignado nossas sociedades são os de corrupção (VILLORIA MENDIETA, 2013 p. 160), nos quais o agente público utiliza de seus poderes e prerrogativas para favorecer seu próprio enriquecimento indevido ou de terceiro. De tal monta é esse problema que foi objeto de várias convenções internacionais, dentre elas, destacadamente, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção e a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (ROSE-ACKERMAN, 1996 p. 32).

Hely Lopes Meirelles lembra ainda que outro típico crime funcional é o abuso de autoridade, porque o agente, “autoridade”, é sempre “quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração” e pratica a conduta nessa qualidade (MEIRELLES, 2015 p. 606). O crime de abuso de autoridade foi regulamentado recentemente no Brasil pela Lei nº 13.869, de 2019, e pune as condutas ali tipificadas com multa, detenção de 1 a 4 anos, perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública por até cinco anos, penas que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, em alguns casos, apenas quando houver reincidência.

De maneira geral, os crimes praticados por agentes públicos no exercício de sua função são denominados “crimes contra a Administração”, no entanto, essa definição não deve ser vista como unicamente a Administração Pública em sentido estrito, seus serviços públicos e procedimentos, mas como toda atividade estatal, aí incluída a função legislativa e judicial.

Em relação aos agentes políticos, algumas condicionantes se impõem à responsabilização penal ou criminal, na maioria dos países. São condicionantes que não devem ser vistas como proteção ao indivíduo, mas ao cargo que ocupam. Manoel Gonçalves Ferreira Filho ensina que são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois se assim fosse seriam privilégios inadmissíveis) mas do interesse público no bom exercício do mandato ou da função, do que resulta que tais garantias não sejam renunciáveis por aqueles que são protegidos por elas (FERREIRA FILHO, 2001 p. 174).

Dentre essas garantias dos agentes políticos face à responsabilização penal, deve-se destacar a imunidade parlamentar, a necessidade de licença prévia e o foro por prerrogativa de função (ou “foro privilegiado”, como costuma ser vulgarmente referido).

A imunidade parlamentar está intimamente ligada ao próprio exercício do mandato legislativo, uma vez que esse mandato exige a garantia da inviolabilidade da pessoa

do parlamentar por suas opiniões, declarações e votos, sem o que, o próprio desempenho satisfatório do mandato restaria prejudicado. É hipótese de imunidade material com base no que não se pode processar parlamentar por haver praticado crime contra a honra, por exemplo, caso denuncie, da tribuna, condutas irregulares de uma determinada autoridade pública, ainda que tais denúncias posteriormente venham a revelar-se infundadas. (COLAUTTI, 2000 pp. 59-63)

Em geral, entende-se que essa imunidade parlamentar existe apenas em relação ao exercício do mandato, ou seja, da tribuna do Parlamento, ou nas audiências ou eventos a que eventualmente compareça na qualidade de parlamentar, o político poderá expressar-se livremente, sem temer um processo contra si. No entanto, as ofensas que praticasse em sua vida privada, numa eventual altercação com um vizinho, por exemplo, não estariam protegidas pela imunidade parlamentar (GARCÍA DE ENTERRÍA, 2004 pp. 61-68).

Em relação a essa imunidade, no entanto, importante registrar recente precedente da Suprema Corte brasileira, em que se admitiu o processamento de ação penal por crime de apologia ao estupro contra deputado que, na tribuna, referiu-se a outra parlamentar, do sexo feminino, dizendo que ela “não merecia ser estuprada, por ser feia demais”. O Supremo entendeu que a ofensa, absolutamente gratuita e odiosa, estava totalmente desconectada do exercício do mandato.²⁷

A necessidade de licença prévia já existiu no Brasil com relação aos parlamentares e ainda persiste quanto ao Presidente da República. Trata-se da previsão constitucional de que, para que o Poder Judiciário possa processar criminalmente determinadas autoridades, deverá solicitar prévia autorização da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Hoje, os parlamentares brasileiros já não possuem tal prerrogativa, haja vista que a conduta anterior vinha gerando elevado grau de impunidade e de prescrição da pretensão punitiva do Estado, porém, ela persiste em relação ao Presidente da República e aos Governadores de Estados. Em relação a essas autoridades, somente mediante prévia autorização do Poder Legislativo (no caso do Presidente da República, apenas a Câmara dos

²⁷ Vide inquérito 3932 no Supremo Tribunal Federal do Brasil, movido em face do então deputado Jair Messias Bolsonaro, posteriormente eleito Presidente da República, disponível no link <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3932&classe=Inq&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M> [acessado em 13/06/2021]

Deputados) é admissível a continuidade da ação penal por crime comum, devendo a autoridade processada ser afastada de suas funções após o subseqüente recebimento da ação.

Na Espanha, existe uma previsão no art. 102, 2, de sua Constituição que estabelece a necessidade de autorização prévia para persecução criminal contra os membros do governo, mas apenas caso a denúncia traga uma acusação de prática dos crimes de traição ou de qualquer delito contra a segurança do Estado no exercício das funções públicas. Nesse caso, será necessária uma representação assinada por um quarto da composição do Congresso e aprovada em votação pela maioria absoluta (MÉNDEZ, 2005 p. 49).

Finalmente, o foro por prerrogativa de função destina-se a garantir que determinadas autoridades sejam julgadas criminalmente apenas por tribunais superiores e não por juízes de primeira instância. Tal prerrogativa é largamente estendida no Brasil, desde prefeitos e legisladores municipais, passando por juízes e promotores, até o Presidente da República, Deputados, Senadores e Ministros da Corte Suprema.

Na Espanha, o art. 102 da Constituição assegura foro especial para apuração da responsabilidade criminal do Presidente de governo e demais membros perante o Tribunal Supremo. Além disso, o Código de Processo Penal espanhol prevê essa espécie de foro especial para diversas autoridades, como os membros do governo (incluindo o chefe de Estado, o chefe de governo e seus ministros), os membros do Parlamento Espanhol, magistrados, advogados-gerais do Estado e outras autoridades para as quais lei específica contenha tal previsão. A França contém disposições equivalentes em sua legislação processual penal, enquanto na Argentina essas previsões possuem *status* constitucional, como no Brasil.

Já nos Estados Unidos não há previsão formal de um foro por prerrogativa de função. As imunidades processuais relativas a certas categorias de cargos, como os membros do Congresso se aplicam, mas sem alterar o órgão judicial competente para julgar eventuais condutas ilícitas.

Deve-se destacar que essa espécie de “foro privilegiado” tem sido alvo de duras críticas e sua reformulação está em discussão no Brasil, havendo recente decisão do Supremo Tribunal Federal que entendeu que ele só persistiria na hipótese de crime comum

praticado durante e em conexão com o mandato²⁸. Igualmente, proposta de emenda à Constituição que pretende o fim dessa garantia já se encontra em avançada fase de tramitação, tendo sido aprovada no Senado Federal e apenas pendente de votação na Câmara dos Deputados²⁹.

Retornando às espécies de responsabilização, a responsabilidade cível ou patrimonial diz respeito ao dever de ressarcir o Estado ou terceiro pelos prejuízos causados por ação ou omissão ilícita de servidor público, realizada com dolo ou culpa grave. Ricardo Rivero Ortega lembra que essa responsabilidade pessoal do agente público derivada de ato administrativo tem como pressuposto um dano ilegítimo a terceiro, algo que não precisa estar necessariamente presente na responsabilidade penal ou disciplinar.³⁰ (RIVERO ORTEGA, 2021)

Observe-se que a responsabilidade patrimonial consiste no dever de reparação, de indenização pelo dano causado a outrem; não se fala propriamente em aplicação de sanção ou penalidade, pois na verdade trata-se de obrigação legal de reparar em virtude da prática de ato ilícito (WEICHERT, 2013 p. 113). A reparação do dano, efetivamente, não pode ser tida como sanção, mas tão-somente como obrigação de restabelecer o patrimônio de outrem, lesado pela conduta danosa. A multa, por sua vez, que vai além da mera reposição do dano, tem outra natureza, uma vez que aí sim pode ser considerada uma pena ou sanção, sendo bastante aplicada também na responsabilização criminal.

A distinção entre a reparação do dano (ou devolução do patrimônio obtido ilicitamente) e a multa civil é muito conhecida na doutrina norteamericana como

²⁸ Vide Questão de Ordem na Ação Penal 937 do Supremo Tribunal Federal do Brasil

²⁹ Vide Proposta de Emenda à Constituição nº 333, de 2017, em tramitação na Câmara dos Deputados. Disponível no link: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140446> [acessado em 13/06/2021]

³⁰ Nas palavras do reitor da Universidade de Salamanca, “vamos a ver como el elemento común de todos los tipos de responsabilidad personal de autoridades y funcionarios es la culpabilidad, no el daño, lo que nos puede hacer repensar su naturaleza, fundamento, razón de ser y tratamiento normativo. Estas instituciones tienen un elemento común, un hilo conductor, que es la prevención de la arbitrariedad, la corrección de los comportamientos abusivos o excesivos de los servidores públicos, de los gobernantes” (RIVERO ORTEGA, 2021)

compensatory damages (indenização compensatória) versus *exemplar* ou *punitive damages* (indenização exemplar ou punitiva) (DAL PIZZOL, 2020 p. 42).

A responsabilidade patrimonial pessoal do agente público será subjetiva e condiciona-se a alguns requisitos: 1) efetividade do dano – que não seja meramente presumido; 2) que seja economicamente mensurável; 3) que permita a individualização do dano e ainda, externamente ao dano em si, que tenha (4) resultado antijurídico (5) imputável ao agente por nexos causal e (6) fruto de dolo, culpa ou negligência grave (RIVERO YSERN, 1973 p. 25) (FORTES GONZÁLEZ, 2014 pp. 308-320).

No entanto, necessário lembrar que, do ponto de vista da Administração, na maior parte dos ordenamentos jurídicos modernos a responsabilidade civil do Estado é objetiva: ou seja, comprovado o dano e demonstrado o nexo de causalidade com determinada conduta de agente público, deve o Estado ressarcir, independentemente de comprovação de culpa ou dolo.

Pedro T. Nevado-Batalla ensina, sobre o tópico, que a responsabilidade objetiva se produz como consequência da realização de qualquer atuação administrativa no uso antijurídico de qualquer poder ou função pública que cause lesão a terceiro; ou seja, o princípio da responsabilidade da Administração se estende a todas as formas de ação administrativa que impliquem uma lesão dos direitos ou interesses econômicos da pessoa. Em outras palavras, enquanto o administrado sofrer uma lesão patrimonial antijurídica, que não tenha a obrigação de suportar, derivada do exercício de qualquer função administrativa, nascerá a responsabilidade patrimonial da Administração à qual seja imputável a ação (NEVADO-BATALLA, 2002 p. 56).

O Estado, por sua vez, quando buscar em ação regressiva contra seu agente a reparação de seus próprios recursos despendidos a indenizar o particular originalmente lesado, deverá demonstrar que seu funcionário agiu com culpa ou dolo.

Essa construção jurídica tem como uma de suas causas a necessidade de propiciar ao particular lesado maior garantia de seu ressarcimento, sem que corra o risco de não conseguir identificar precisamente o agente público perpetrador do dano ou que este, identificado, não tenha patrimônio suficiente para arcar com a indenização (GARCIA, 2007 p. 206). Assim, ao particular lesado não interessa discutir a culpa do agente público, que só virá a ser objeto de discussão entre o agente e o Estado.

Em qualquer dos casos, porém, seja o dano causado a particular, seja ao próprio Estado, impõe-se que a Administração Pública intente as ações de regresso e demais medidas necessárias para ver-se ressarcida da indenização paga ou do prejuízo sofrido. Lamentavelmente, a prática que se verifica recorrentemente no Brasil é a imposição de medidas administrativas ou penais, mas raramente se obtém sucesso na esfera cível, o que acaba coletivizando para toda a sociedade os prejuízos causados por condutas ilícitas de servidores públicos. Registre-se, porém, que novas técnicas de ação de regresso por danos suportados pela Administração começam a mostrar um novo cenário de melhoria de sua efetividade (MENDONÇA, 2018)

Porém, dentre as modalidades de responsabilização do agente público que discutimos neste capítulo introdutório, sem nenhuma dúvida a responsabilidade política é a mais peculiar e a de utilização mais esporádica. Isso porque, além de serem poucos os sujeitos que podem vir a ser objeto de uma responsabilização de natureza política, são também processos que geram grande instabilidade e que requisitam, para seu início, elementos de uma natureza distinta dos outros tipos de responsabilidade.

Isso porque a responsabilidade política não se aplica a qualquer agente público, mas a restritas autoridades apontadas pela lei, notadamente, no caso brasileiro, o Presidente da República, os governadores de estados, os prefeitos municipais, os ministros e secretários, bem como os ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União, os Comandantes das Forças Armadas, desembargadores, juízes, membros das diversas ramificações do Ministério Público e embaixadores chefes de missão diplomática.

No caso do Brasil, é bem verdade, só se tem notícia de responsabilização política levada a efeito contra os chefes do Poder Executivo, particularmente o Presidente da República, mas também alguns governadores de estado e alguns prefeitos. Muito diferente, portanto, da tradição norte-americana, na qual os *impeachments* que foram levados a cabo foram, majoritariamente, contra autoridades do sistema de justiça (BERGER, 1974 p. 46).

Um elemento característico da responsabilização política é a espécie de órgão ou autoridade que a aplica. Se na responsabilização administrativa a pena é aplicada pelo superior hierárquico ou por um órgão de correição ou ainda uma corte de contas, e, em paralelo, na responsabilização penal ou cível é o Poder Judiciário que decide a aplicação ou

não da pena, no caso da responsabilização política, como a expressar a natureza do juízo que será feito nessa espécie de procedimento, é o Poder Legislativo correspondente à autoridade (Senado Federal, Assembleia de Estado, Câmara Municipal...) que irá decidir quanto à aplicação da pena. É, pois, ineludivelmente, um juízo político, como veremos mais adiante.

Em sua notável monografia sobre o tema, o jurista argentino Martín Galli Basualdo nos explica que a responsabilização política não busca o castigo do funcionário nem, a rigor, um juízo de culpabilidade, porque seu fim é proteger o bom funcionamento do poder público e, quando for o caso, afastar do cargo quem tenha incorrido em mau desempenho ou delito. E continua afirmando que o juízo político se distingue do juízo penal, operando como um processo de controle institucional da responsabilidade pública de certos funcionários, com alcance limitado de dispor sobre seu eventual afastamento do cargo e, como corolário disso, segundo assim se decida de forma acessória, aplicar a sanção de inabilitação permanente ou temporária para exercer cargos públicos de qualquer natureza (GALLI BASUALDO, 2014 pp. 48-49).

Em outras palavras, a responsabilização política busca essencialmente afastar o ocupante de um determinado cargo de suas funções, ao mesmo tempo que lhe aplicar, eventualmente, a perda de seus direitos políticos ou uma sanção de inabilitação para o exercício de funções públicas.³¹

Voltaremos a tratar com mais profundidade da responsabilização política na próxima seção 2.4 - *Principais características da responsabilização política* mas, antes, necessário brevemente citar a responsabilidade por ato classificado como improbidade administrativa.

A improbidade administrativa constitui a violação a um valor essencial da Administração Pública, qual seja, a probidade, a moralidade na execução das funções de gestão do interesse público.

³¹ Como veremos com mais detalhes na seção “4.6 – A sanção: perda do cargo com inabilitação?”, esse foi o ponto central dos debates havidos após o *impeachment* de Dilma Rousseff no Brasil

Essa espécie de responsabilização é um tanto própria do direito brasileiro e, poder-se-ia argumentar, talvez não fosse tecnicamente correto afirmar que constitui uma categoria à parte de responsabilização do agente público.

Em trabalhos anteriores, inclusive, já defendemos o entendimento de que a improbidade administrativa era uma espécie de ilícito que gerava responsabilização em diferentes esferas, fossem elas cíveis (devolução dos valores desviados da Administração), penais (multa), administrativas (perda do cargo de funcionário) ou políticas (perda do mandato e inabilitação política) (BANDEIRA DE MELLO, 2004 p. 52).

É que, no nosso ponto de vista, a responsabilização por improbidade administrativa, que no Brasil é objeto de uma lei própria, a Lei nº 8.429/1992, inclui-se dentro daquilo que podemos chamar de um subespécie do gênero de responsabilização administrativa³², muito embora, nesse caso, as penas sejam aplicadas não pela própria Administração, mas sim pelo Poder Judiciário. Isso porque a natureza das sanções é eminentemente administrativa e/ou cível, restando aberta a possibilidade de aplicação da correspondente sanção penal, quando prevista. São três os tipos de atos de improbidade administrativa descritos na lei: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Para cada espécie há uma previsão de punições, que pode ir desde a perda da função pública e proibição de contratar com o Poder Público até o ressarcimento do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

No entanto, tanto a doutrina quanto a jurisprudência brasileiras, à guisa de julgar os casos derivados da Lei nº 8.429, de 1992, fixaram o entendimento, inicialmente controvertido e depois pacificado (FERNANDES, et al., 2022 p. 65), de que seria a responsabilidade por atos de improbidade administrativa realmente uma espécie distinta de responsabilização do agente, que, muito embora pudesse acarretar sanções típicas de outras espécies, com elas não se confundia nem quanto ao procedimento, nem quanto à autoridade julgadora, nem quanto à tipificação.

³² Hely Lopes Meirelles discorda desse entendimento, ao defender tratar-se de uma espécie autônoma de responsabilidade (MEIRELLES, 2015, p. 608)

Vale a pena verificarmos a origem histórica da Lei nº 8.429/92, lembrando que, antes dela, o Brasil tinha apenas uma legislação que cuidava do enriquecimento ilícito dos servidores públicos, conhecida como Lei Bilac Pinto (nº 3.502/1958). Ocorre que, provocado por um projeto de lei que atualizava a lei de 1958 aos termos da Constituição de 1988, o Congresso Nacional apresentou mais de trezentas emendas ao texto original, que veio ainda a ser alterado pelo Senado, em parecer da autoria do Senador Pedro Simon e, finalmente sancionado, constituiu-se na Lei da Improbidade Administrativa, que fixou penas distintas para três categorias de conduta: as que causavam enriquecimento ilícito do agente público (que já eram anteriormente condenadas), as que causavam prejuízo à Administração (mas não necessariamente enriquecimento ilícito) e finalmente as que feriam os princípios regentes da Administração Pública.

Essa nova Lei de Improbidade Administrativa previu também um processo específico para tal espécie de responsabilização, a ser decidida por um juiz (sem a reserva de jurisdição para determinados cargos de relevo, típica da responsabilidade penal), mas que, ao final, poderia resultar na reparação do prejuízo, em pagamento de multa, na perda do cargo e na inabilitação, todas elas sobrepostas³³. A única modalidade de pena evitada foi o encarceramento, que restou exclusivo da responsabilização penal.

Embora ainda sejamos da opinião de que a responsabilidade por improbidade administrativa não seja propriamente uma espécie distinta das outras modalidades de responsabilidade (e sim uma hipótese de aplicação de diversas formas de penalidades somadas), devemos reconhecer que as fontes oficiais do direito no Brasil se manifestaram no sentido de que a improbidade é mesmo uma categoria à parte, fazendo sobre isso coisa julgada. Por essa mesma razão, faz-se constar neste trabalho a posição majoritária para fins de registro e eventual referência.

³³ Necessário observar que, no âmbito da responsabilidade por improbidade administrativa, aquilo que nela podemos identificar como de natureza cível é a reparação diante de dano efetivo e seu preenchimento se dá na exata medida do prejuízo causado. “As multas que a Lei Anticorrupção impõe extrapolam o campo da responsabilidade civil. Elas entram no espaço próprio do sancionamento administrativo, ainda que a natureza de parte dessas sanções seja mais próxima do conceito de pena privada” (RODRIGUES JR., et al., 2018 p. 153). No mesmo sentido, (FORTES GONZÁLEZ, 2014 pp. 344-345)

2.3.Efeitos administrativos da responsabilização pessoal do agente público

No momento em que discutiremos os efeitos administrativos da responsabilização, é necessário iniciar por um esclarecimento relevante. Não é apenas a modalidade de responsabilização administrativa que possui efeitos administrativos. Isso porque também as responsabilizações de natureza penal ou política possuirão efeitos de ordem administrativa, como, por exemplo, a proibição de contratar com o Estado ou a inabilitação para exercício de cargo no âmbito da Administração Pública (RIVERO ORTEGA, 2020 p. 57).

Portanto, quando tratamos de efeitos administrativos, necessário ter em vista que eles podem derivar de outras espécies de responsabilização, não exclusivamente da responsabilização administrativa ou disciplinar, em geral típica de servidores públicos. Uma condenação criminal pode gerar uma suspensão de direitos perante a Administração Pública, ainda que o crime cometido não esteja capitulado entre aqueles cometidos contra a Administração.

Essa nota é particularmente relevante na medida em que assistimos em todo o mundo a um aumento da responsabilização de funcionários públicos por um ato de instrução em um processo, como relatórios e informes, sem necessariamente um conteúdo decisório. Tal ampliação da responsabilidade pelo mero cumprimento das atribuições do cargo pressupõe a aplicação de uma série de princípios, particularmente os da eficiência, transparência e imparcialidade. De forma que, ao lado da tradicional responsabilidade administrativa-disciplinar, outros tipos de responsabilização se adicionam, por vezes desafiando o princípio do *non bis in idem*.³⁴

³⁴ O princípio do *non bis in idem*, como é sabido, possui uma vertente material e uma processual e, na Espanha, apresenta-se consubstanciado no art. 25.1 de sua Constituição. Muito sinteticamente, entendia-se que um mesmo ato não poderia ser apenado criminalmente e disciplinarmente ao mesmo tempo (vertente material) e tampouco poderia haver dois processos de responsabilização simultâneos sobre a mesma conduta (vertente processual). Mas a evolução desse entendimento, conduzindo à cumulação de instâncias de responsabilidade, entendeu que tais preceitos não se aplicam aos agentes públicos, pois que respondem criminal e disciplinarmente em virtude da sujeição simultânea a dois regimes legais (haveria, portanto, dupla pena (*bis*), mas sem a mesma tipificação (*idem*)). Uma discussão interessante sobre o tema pode ser

A jurisprudência penal espanhola da atualidade³⁵, por exemplo, não considera como autor do delito de fundo administrativo apenas o responsável político que decide, mas também o funcionário público com funções técnicas. No entanto, até recentemente, ficavam fora do âmbito de responsabilização os atos que não tinham caráter decisório como informes, relatórios, pareceres ou circulares³⁶. Hoje, a partir da jurisprudência penal, se entende que é um indício de culpabilidade quando a autoridade decisória não solicita ou vai contra o parecer técnico que conste nos autos³⁷. E o autor do parecer é responsabilizado quando sua orientação foge das balizas legais, e conduz a autoridade a uma decisão errônea, viciada. (TRAYTER JYMÉNEZ, 2020 p. 360)

Assim, efeitos administrativos não decorrem exclusivamente de atos administrativos. No tocante ao tema que estudamos aqui, o juízo político de responsabilização do agente público, em particular do Presidente da República, se dá por meio de ato que não necessariamente contenha os requisitos de um ato administrativo. Nesse sentido, por exemplo, a necessária motivação em qualquer ato administrativo, elemento conformador do princípio da transparência e mesmo uma exigência formal de validade do ato administrativo, assim entendida como a exigência de expor as razões que servem de fundamento para as decisões constitui uma garantia para o administrado (NEVADO-BATALLA MORENO, 2009 p. 201). Mas os atos políticos não trazem a motivação como elemento fundamental, a discricionariedade surge como elemento ínsito às escolhas políticas e as garantias surgem mais no devido processo legal que na tomada de decisão em si. Ainda assim, autores de relevo, como Celso Antonio Bandeira de Mello (2006 p. 97) entendem que a

encontrada no artigo de Maria Jesus Gallardo Castillo, intitulado “*El ilícito penal y el ilícito administrativo y su distinto ‘fundamento’ como justificación de la imposición de la doble sanción en el ámbito de las relaciones de sujeción especial*” (GALLARDO CASTILLO, 2015)

³⁵ Sobre o tema, consultar as STS 340/2012; STS 429/2012; STS 625/2015; STS 722/2018; STS 214/2018; STS 163/2019. Em todas elas, funcionários públicos espanhóis da administração direta e mesmo da indireta, como empresas públicas, acabaram sendo responsabilizados por suas atuações em processos administrativos desvirtuados.

³⁶ Vide a STS de 23 de fevereiro de 1998.

³⁷ Por outro lado, geralmente a autoridade é isenta de responsabilidade quando apenas seguiu pareceres e informes técnicos ao tomar sua decisão, ainda que ela posteriormente tenha sido declarada ilegal. Sobre isso, consultar os STS de 30 de novembro de 1999 e de 3 de maio de 2002. Essa inclusive foi uma das linhas de defesa de Dilma Rousseff, quando se defendeu dos decretos por ela editados, que apenas teriam seguido a orientação dos pareceres da área técnica. Sobre isso, consultar a Seção “4.1.4. A defesa de Dilma Rousseff sobre as acusações”

discricionariiedade em atos de natureza política deve expor a relação lógica de pertinência entre a base fática e a medida adotada de tal maneira que se possa compreender sua idoneidade para atingir a finalidade legal buscada.

Dessa forma, independentemente da conformação do ato de responsabilização pessoal do agente público, os efeitos administrativos que podem ser gerados a partir de uma condenação incluem: a perda de cargo ou função, sua suspensão por prazo determinado ou mesmo a inabilitação para qualquer cargo público, a proibição de exercer determinadas funções, a obrigação de ressarcir, a multa, a rescisão de contratos, a suspensão de atividades empresariais, a inidoneidade para contratar com a Administração ou para participar em licitações, entre outros.

A perda do cargo é uma sanção administrativa que consiste na remoção de uma pessoa de um cargo ou função pública, ainda que sob regime legal privado. Isso significa que a pessoa não pode mais exercer a função para a qual foi eleita, nomeada (por concurso ou por designação em comissão) ou contratada. A perda do cargo pode ocorrer por diversos motivos, como condenação por crimes cometidos no desempenho do cargo, por desvio de conduta, por negligência, por falta de habilidade ou competência, entre outros, conforme a legislação específica aplicável. Embora alguns autores entendam que a perda do cargo pode ser temporária ou permanente, parece-nos que ela será sempre permanente. Se estivermos tratando de um prazo estipulado no tempo, trata-se de hipótese de suspensão e não de perda do cargo (ROMANO, 2020). Por outro lado, se após um período de inabilitação o sujeito se habilita a novo cargo público, tratar-se-á de novo provimento, justamente porque o cargo anterior fora perdido. Evidentemente, esse tipo de efeito administrativo da condenação só se aplicará àqueles que ostentem a condição de servidor ou agente público na atividade. Caso se trate de agente público aposentado, a pena a ser aplicada deverá ser a de cassação da aposentadoria, quando cabível (NUCCI, 2012 p. 502).

Ainda como efeito administrativo típico da condenação de um servidor ou agente público, está a suspensão para exercer um cargo ou função pública por prazo determinado. O afastamento das funções daquele servidor condenado, que na maioria das vezes já se concede na forma cautelar durante o processo, converte-se em verdadeira sanção, impondo-se ao servidor ou agente público uma pena que se estende no tempo, porém por um prazo determinado. Poder-se-ia imaginar um leiloeiro oficial que, responsabilizado por

cometer conduta ilícita, fique afastado das arestas durante alguns anos, podendo depois retornar às suas funções. Ou um magistrado que seja afastado cautelarmente ou posto em disponibilidade por dois ou mais anos.

Observe-se que a suspensão se dá em relação a um cargo em específico que o agente previamente ocupava. Já quando se trata de inabilitação para o exercício de cargo público, ela é geral e intenciona deixar aquele que foi condenado fora das instâncias da Administração Pública, seja qual for o cargo: efetivo, de confiança, delegatário de serviços públicos e, para alguns, até mesmo se aprovado em concurso público.³⁸

Em seguida, cabe mencionar a proibição de exercer determinadas funções. Nesse caso, não se dá uma inabilitação total para exercer um cargo público, mas, por exemplo, somente em relação àqueles em que se exerça poder de polícia ou trate de arrecadação tributária. Uma pessoa condenada por fraude em licitações pode ser proibida de participar de pregões por um período determinado, ou uma empresa condenada por violações ambientais pode ser proibida de operar em determinadas áreas ou de realizar certas atividades.

Observe-se que tanto a inabilitação para exercer qualquer cargo público quanto a proibição de exercer determinadas funções não são restritas apenas aos funcionários públicos: como se trata de uma medida que se projeta no tempo, geralmente de dois a oito anos, ela impede que os sujeitos condenados que não sejam servidores públicos possam ingressar (por concurso, eleição ou nomeação em comissão) ou retornar às suas atividades originais enquanto perdurarem os efeitos da condenação. (GALLI BASUALDO, 2014 p. 113)

Vale ainda mencionar efeitos administrativos que podem recair sobre pessoas jurídicas: a rescisão de contratos, a suspensão de atividades empresariais, a inidoneidade para contratar com a Administração ou para participar em licitações. Via de regra, essas punições são aplicadas a pessoas jurídicas que não cumpriram com seus deveres face à Administração

³⁸ A inabilitação para o exercício de cargo público geralmente impede a pessoa de ocupar cargo público eletivo ou de provimento em comissão. No entanto, a vedação à ocupação de cargos públicos providos por concurso pode também ocorrer, dependendo das especificidades da inabilitação imposta. Para uma discussão quanto à inabilitação para cargo público atingir também a possibilidade de que um condenado seja nomeado após aprovação em concurso público, conferir a manifestação do Procurador-Geral da República, Augusto Aras, em parecer pelo Ministério Público Federal no Recurso Extraordinário (RE) nº 1.282.533, em trâmite no Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgtr/documentos/RE1282553_LF.pdf (acessado em 30/03/2023).

Pública ou que praticaram conduta ilícita no relacionamento contratual com o Estado. Imagine-se, por exemplo, uma empresa que declara execução de quantidade de serviço a maior do que a efetivamente realizada, a fim de receber maior paga do ente público. Processada e condenada, essa empresa será punida com a rescisão do seu contrato. Poderá também ser proibida de participar de novas licitações no âmbito daquele órgão. Porém, se a empresa se mostra reincidente em condutas ilegais, poderá ser apenada com a declaração de inidoneidade, o que a impediria de participar em qualquer licitação e firmar qualquer contrato em todo o território nacional (FURTADO, 2015 p. 519).

Enquanto a rescisão do contrato ou a proibição de licitar dizem respeito ao órgão que contratou o serviço da empresa, a declaração de inidoneidade atinge a esfera de direitos da própria empresa, afirmando que ela não possui idoneidade para contratar com qualquer instância do poder público.

Os efeitos administrativos da responsabilização, particularmente em seu viés disciplinar, têm como objetivo principal garantir que os funcionários e servidores públicos cumpram as normas e regulamentos estabelecidos para sua função. Ela serve como mecanismo de controle da conduta dos agentes públicos e tem como objetivos principais a preservação da moralidade administrativa, a proteção do interesse público e a manutenção do princípio da legalidade. Tais objetivos da responsabilização podem ser verificados tanto pelo funcionário ou servidor público individualmente, quanto pela administração pública e a sociedade como um todo. Alguns desses objetivos que são buscados com as sanções administrativas da responsabilização são:

- Prevenção de condutas ilícitas: a possibilidade (e a efetiva aplicação) de sanções administrativas disciplinares pode desestimular a prática de condutas ilícitas por parte dos funcionários e servidores públicos.

- Reparação do dano causado: as sanções administrativas podem incluir medidas para reparar o dano causado pelo funcionário ou servidor público à administração pública ou à sociedade.

- Melhoria da eficiência administrativa: pois pode levar à remoção de funcionários e servidores públicos que não estão cumprindo com suas funções de forma adequada.

- Fortalecimento da confiança da sociedade na administração pública: pois demonstra que a administração está comprometida com a transparência e a integridade.

Há diversos casos notórios de responsabilização administrativa que ocorreram em diferentes países e em diferentes contextos. Alguns exemplos incluem:

- Caso Lava Jato no Brasil: mais de 40 funcionários e servidores públicos foram responsabilizados administrativamente por envolvimento em esquemas de corrupção relacionados à Petrobras. Muitos deles foram demitidos ou suspensos de suas funções, inabilitados para o exercício de função pública, multados ou condenados a devolver o dinheiro desviado, além de alguns terem sido condenados por meio de processos criminais (PRATES, 2015).

- Caso de corrupção no Banco Mundial: em 2005, o Banco Mundial demitiu 24 funcionários e servidores públicos por suspeita de envolvimento em esquemas de corrupção relacionados a projetos financiados pelo banco, que levou à suspensão de 112 projetos onde se verificaram subornos, uso indevido de bens e outras irregularidades, principalmente na Indonésia, Lituânia e Albânia, mas também nos Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e França. (WORLD BANK, 2006 pp. 38-52)

- Caso de espionagem no governo dos EUA: em 2013, Edward Snowden, um funcionário do governo dos Estados Unidos, revelou informações confidenciais sobre programas de vigilância do governo americano. Ele foi demitido e acusado criminalmente de violar as leis de segurança nacional (RICHELSON, 2013).

Igualmente, na Espanha existem diversos casos notórios de responsabilização administrativa disciplinar, tais como:

- Caso Gürtel (ou “Trama Gürtel”): entre 2007 e 2018, quando dezenas de funcionários e servidores públicos foram responsabilizados administrativamente por envolvimento em esquemas de corrupção relacionados à empresa Gürtel e relacionados ao financiamento do partido do governo. O caso chegou a derrubar o governo de Mariano Rajoy, o primeiro chefe de governo a cair na Espanha por meio de uma moção de censura. Os agentes públicos envolvidos foram demitidos ou suspensos de suas funções, além de terem sido condenados por meio de processos criminais (GIL, 2018).

- Caso de corrupção no Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS (“Caso de los Médicos”): em 2011, cerca de 80 pessoas, principalmente médicos e funcionários do INSS espanhol foram responsabilizados administrativamente por envolvimento em esquemas de corrupção relacionados a fraudes em benefícios sociais, nos quais atestados médicos falsos eram usados para obter benefícios de forma fraudulenta. Os envolvidos perderam seus cargos públicos e responderam a processos criminais (ROMERO, 2013).

- Casos de corrupção nas alcaldías de Madrid em 2015 e de Barcelona, em 2016: a então prefeita de Madrid, Ana Botella, e o então prefeito de Barcelona, Xavier Trias, foram acusados de corrupção relacionada a contratos públicos em suas gestões municipais, particularmente na venda de imóveis públicos a fundos por valores inferiores aos de mercado. Ambos foram afastados dos seus cargos, inabilitados para exercício de função pública e acusados criminalmente. Ana Botella e outros sete agentes públicos de sua gestão foram condenados a devolver 26 milhões de euros aos cofres públicos (LEÓN, 2018), embora depois essa condenação tenha sido revertida.

Esses casos demonstram como a responsabilização dos agentes públicos pode surtir efeitos relevantes em casos de violações graves das normas e regulamentos estabelecidos para o exercício da função pública, e como ela pode contribuir para a preservação da moralidade administrativa e a proteção do interesse público.

2.4.Principais características da responsabilização política

Traçado um brevíssimo panorama das modalidades de responsabilização do agente público, cabe-nos agora descer, com maior profundidade, naquela modalidade que será objeto principal de nossa análise, a responsabilidade política.

Segundo Lowenstein, verifica-se a existência de responsabilidade política naqueles casos em que uma determinada autoridade tem que dar conta a uma outra autoridade sobre o cumprimento da função que lhe foi designada (LOWENSTEIN, 1979 p. 70) e na visão de Bobbio ela ocorre quando uma autoridade é chamada para responder, para prestar contas das próprias ações junto daqueles que tem o poder da designação (BOBBIO, et al.,

2004 p. 1115), porém esses conceitos parecem-nos amplos demais. O certo é que definir um conceito próprio de responsabilidade política implica avançar em questões que ultrapassam a mera análise morfológica do termo ou a simplória análise desta expressão num contexto específico, bem como diferenciá-la com relação a outros tipos de responsabilidades (COUTINHO, 2013 p. 8091).

J. J. Gomes Canotilho entende que a responsabilidade política significa o dever de prestar contas pelos resultados das decisões, atos ou omissões, que os titulares de funções políticas praticaram no exercício dos respectivos cargos (CANOTILHO, 2006 p. 544), ou ainda, no dizer de Jorge Miranda, trata-se do dever de prestar contas por parte dos governantes, perante um juízo de mérito sobre os seus atos e atividades a ser exercido por parte dos governados ou seus representantes e a possibilidade da sua substituição por ato destes (MIRANDA, 2007b p. 78), conceito que nos parece mais adequado para o desenvolvimento do presente trabalho de descrição que a seguir se faz.

2.4.1. Antecedentes e evolução

A responsabilização política do agente público tem sua raiz na Inglaterra do século XIV, quando, por entender-se que *the king can do no wrong* (o rei não comete erros), era necessário responsabilizar algum agente de seu *staff* mais próximo quando houvesse evidências de práticas criminosas ou abusivas por parte da Coroa (ou contra ela).

O primeiro caso de *impeachment* de que se tem notícia data de 1376 e foi instaurado contra o Barão de Latmer e Neville. Naquela época, porém, o escopo do processo era eminentemente criminal e visava a extirpar da Coroa aquele que houvesse praticado algum delito. (MAFEI QUEIROZ, 2021 pp. 27-29)

Três séculos depois, em 1678, quando do julgamento do Lorde Danby, ocorreu a expansão do conceito de *impeachment* para que abarcasse também condutas essencialmente políticas, ficando naquela ocasião firmado o entendimento segundo o qual “os ministros não eram responsáveis apenas pela legalidade, mas também pela honestidade, justiça e utilidade de suas medidas” (BORJA, 1992 p. 12). A partir deste momento, houve um aumento das condutas passíveis de responsabilização política, pois infrações e atos que não estavam,

anteriormente, definidos como ilícitos penais passaram a ser admitidos como objeto de um *impeachment*, considerados como faltas que prejudicavam o Estado ou o país (*high crimes*), tendo ainda por base o *public outcry* (clamor público).

O *impeachment*, tal como concebido na Inglaterra, tinha um escopo mais amplo que o verificado nas Repúblicas modernas. Diversos autores do século XIX, como Story (1833), Von Holst (1885), Paschal (1868) e Tucker (1899), expressavam a ideia de que, no Reino Unido, a responsabilização política atinge simultaneamente a autoridade e castiga o homem, tinha portanto uma natureza penal, enquanto, como veremos mais à frente, nas repúblicas, ele se limita majoritariamente a afastar a autoridade do poder, com características nitidamente políticas (BROSSARD, 1994 p. 21).

De fato, as penas que já foram aplicadas ao longo de sua história pela Câmara dos Lordes, que funcionava como tribunal judiciário deliberando por maioria simples, foram as mais diversas, tais como pena de morte, exílio, desonra, prisão ou confisco de bens. No entanto, numa peculiaridade do modelo inglês, o rei, ao final do processo, poderia indultar o condenado, obstando, desse modo, a execução da pena³⁹.

Evidentemente que o modelo inglês sofreu evoluções ao longo do tempo e, nos ensina Paulo Brossard, que seria mesmo arriscado falar dele como se pudesse ser visto na forma de um processo definido e inteiramente estruturado, quando os diversos episódios em que foi utilizado registraram-se do final do século XIV ao início do século XIX (o derradeiro *impeachment* na Inglaterra ocorreu em 1805, culminando na absolvição do Lord Melville) (BROSSARD, 1994 p. 25).

O fato é que, à medida que o parlamentarismo se firmava como modelo de governo na Inglaterra, ampliando enormemente os poderes do Parlamento face à Administração Pública, o *impeachment* começou a perder sentido, pois, se inicialmente ele funcionou como instrumento poderoso para equilibrar os Poderes no Reino, com o tempo, já não fazia mais sentido adotar-se um processo assemelhado a um juízo criminal, a ser exercido

³⁹ Há, no entanto, registro de um perdão real que fora concedido justamente ao Lord Danby (o primeiro a ser condenado na visão “expandida” do *impeachment* inglês) e que posteriormente foi anulado pela Câmara dos Comuns, em 5 de maio de 1679.

pela enfraquecida Câmara dos Lordes, quando a própria Câmara dos Comuns poderia derrubar o gabinete por meio do equivalente moderno à moção de censura ou desconfiança.

Segundo Jean Vilbois, a vitória do Parlamento em 1688 sobre o poder real por ocasião da Revolução Gloriosa, o controle sobre o Governo pela votação anual do Orçamento, a formação de dois partidos homogêneos, a elevada cultura política da aristocracia inglesa, fez assim progressivamente substituir-se o antigo sistema de governo e o Conselho Privado do Rei pela prática do Gabinete de Governo e aos poucos, com a afirmação do novo regime, “a antiga responsabilidade individual e penal dos conselheiros da Coroa daria lugar a essa nova responsabilidade solidária e política que constitui a essência do governo parlamentarista. Efêmera como toda instituição humana, o *impeachment* iria então tornar-se inútil e cair em desuso”⁴⁰ (VILBOIS, 1920 p. 15).

A partir do século XVIII, portanto, com a evolução do parlamentarismo, o *impeachment* passou a ser uma ferramenta predominantemente presidencialista, a partir da adaptação que os Estados Unidos fizeram do instituto inglês (ARABI, 2023 p. 163).

Nesse mesmo período, é necessário destacar a nova roupagem que a responsabilidade dos governantes ia tomando na França. A partir da Revolução Francesa, cessa a noção de que o monarca prestaria contas apenas a Deus e a responsabilização dos gestores públicos entra em cena como um desdobramento do princípio da legalidade.

A Revolução Francesa teve um impacto significativo na forma como a responsabilidade dos agentes públicos era vista e regulamentada naquele país, abrangendo aspectos como a imunidade dos agentes públicos, a responsabilidade individual e a separação de poderes: a imunidade dos agentes públicos foi abolida a partir da Revolução, tornando-os passíveis de responsabilização criminal e civil pelos atos cometidos no exercício de suas funções. Antes da Revolução, a responsabilidade dos agentes públicos era vista como coletiva, o que significava que o Estado era responsável pelos atos de seus agentes. A partir da Revolução, a responsabilidade foi mudada para a responsabilidade individual, tornando os agentes pessoalmente responsáveis por seus atos (LANCEREAU, 2019).

⁴⁰ Tradução livre.

Nesse sentido, a Revolução Francesa promoveu a ideia de transparência e responsabilidade política, exigindo que os agentes públicos sejam responsabilizados por suas ações perante o povo. Finalmente, a Revolução também implantou a ideia de separação de poderes, o que ajudou a garantir que a responsabilidade dos agentes públicos seja avaliada de maneira equilibrada e imparcial.

Essa nova forma de enxergar a sindicabilidade dos atos dos gestores públicos, portanto, ocorre de forma mais ou menos simultânea, ressalvadas as óbvias peculiaridades locais, na Inglaterra, nos Estados Unidos e na França (ALBUQUERQUE, 1989 p. 302)

Necessário lembrar que os “pais do Federalismo” americano adaptaram o *impeachment* inglês quando ele já caminhava da responsabilidade criminal para a política e, certamente por isso mesmo, a feição norte-americana do instituto já se deu sob esse aspecto, o de um julgamento puramente político, sem aspectos criminais, que mais visava a proteger o Estado de um mal governante do que propriamente punir um criminoso. (SUNSTEIN, 2017 pp. 37-39)

A Constituição dos Estados Unidos da América, então, já traz o *impeachment* com esse espírito de afastar do cargo, ou do poder, aquele agente político danoso ao Estado. As duas principais passagens são as seguintes (tradução livre abaixo):

“Article I, sec. 3, cl. 6 e 7

The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

Art. II, sec. 4

The President, Vice President and all Civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.”⁴¹

Ou seja, a pena máxima prevista para a responsabilização política comporta um viés imediato (o afastamento do cargo ora ocupado pelo agente) e um viés mediato ou prospectivo, qual seja, a incapacidade para exercer qualquer função pública, com ou sem remuneração.

A mesma Constituição norteamericana traz ainda a previsão do perdão presidencial em relação às mais diversas condenações, “ressalvados os casos de *impeachment*”, conforme podemos ler no Artigo II, seção 2, cláusula 1.

É comum pensarmos na aplicação da responsabilidade política apenas sobre o chefe do Poder Executivo, notadamente o Presidente da República ou governadores de estados ou províncias. No entanto, a prática norte-americana e em diversos outros países indica que mais comumente o processo de responsabilização política é aplicado a magistrados ou autoridades de ocupantes de cargos intermediários na estrutura de poder (BERGER, 1974 pp. 67-69).

Eduardo Duvivier, já em 1931, teve essa precisa visão ao observar que o *impeachment* que se originara na Inglaterra, como instituição política, a partir do princípio da irresponsabilidade do Executivo e que, politicamente, se extinguiu com o estabelecimento de sua responsabilidade, acabou sendo substituído naquele seu país natal pelo voto de censura. Já ao transpor o Atlântico, o instituto justifica-se, na América do Norte e nos países da América do Sul, que lhe seguiram o exemplo, exatamente pelo princípio da responsabilidade do Executivo, como uma sanção política para certos crimes ou delitos, ou de simples falta de

⁴¹ Em tradução livre do autor:

“O Senado é o único competente para julgar todos os *impeachments*. Reunidos para esse fim, os Senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte. E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes.”

“A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos. O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei.”

“O Presidente, o Vice- Presidente, e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções por *impeachment* quando indiciados e condenados por traição, suborno, ou outros delitos ou crimes graves.”

cumprimento de deveres funcionais dos órgãos desse Poder; “decorrendo do princípio da responsabilidade, o *impeachment* investe-se de efeito semelhante ao do voto de censura, ou desconfiança: restringe-se à perda do cargo, acidentalmente, apenas, podendo acarretar a inabilitação para outro” (DUVIVIER, 1931 p. 72).

A primeira Carta Constitucional do Brasil, de 1824, ainda no tempo do Império, foi buscar óbvia inspiração no instituto britânico, trazendo a previsão da responsabilização política dos ministros, conselheiros e secretários do Imperador por “traição, peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei, por obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos e por qualquer dissipação de bens públicos” (*ex vi* do art. 133 da referida Constituição).

Observe-se que, naquele momento, a Constituição só previa a responsabilização política dos ministros do Império e ocupantes de cargos assemelhados. O art. 99 expressamente dizia que “A Pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada: Ele não estará sujeito a responsabilidade alguma”. Ou seja, ainda na perspectiva de que o Rei não se submete a responsabilidade alguma, exceto perante a divindade. Nessa quadra histórica brasileira, tampouco os magistrados e outras figuras de relevo institucional poderiam ser objeto de responsabilização política.

Mas a extensão das sanções aplicáveis, que iam da “morte natural” ao desterro, prisão e perdimento de bens fazia com que o instituto do *impeachment* no direito Imperial brasileiro se assemelhasse às origens do modelo inglês, muito embora, naqueles idos do século XIX, como vimos, já não se aplicasse no Reino Unido a responsabilização política com essas feições. A disciplina dessas sanções está prevista na lei que regulamentou o art. 133 da Constituição de 1824, Lei de 15 de outubro de 1827.

Nenhum Ministro chegou a ser condenado por essa disciplina legal e somente um foi formalmente acusado, para ao final ser absolvido. Não obstante, diversos procedimentos foram intentados nos anos de 1827, 1828, 1829, 1831, 1832, 1834 e 1857.⁴²

⁴² Todos esses procedimentos podem ser consultados nos Anais da Câmara dos Deputados dos respectivos anos, disponíveis em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/diariosdacamara> [consultado em 06/11/2022]

Extinto o Império e proclamada a República no Brasil, a nova Constituição, de 1891, iria agora, nitidamente, beber na fonte da doutrina norte-americana para dispor sobre a responsabilidade política dos agentes públicos e, agora diferentemente do que tínhamos no Império, prever expressamente a sindicabilidade do Presidente da República perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns e perante o Senado da República, nos “crimes de responsabilidade”.⁴³

O art. 54 da Carta brasileira de 1891 previa serem crimes de responsabilidade “aqueles que atentarem contra a existência política da União; a Constituição e a forma do Governo Federal, o livre exercício dos poderes políticos, o gozo e exercício legal dos direitos políticos ou individuais, a segurança interna do país, a probidade da administração, a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos e as leis orçamentárias votadas pelo Congresso”. Essa disciplina constitucional da responsabilização política no Brasil seria mantida, em termos gerais, até a vigente Constituição, promulgada em 1988, que traz com ligeiras variações, em seu art. 85, a mesma previsão de espécies de crimes de responsabilidade.

Quanto ao rito, houve algumas mudanças ao longo das diferentes constituições brasileiras. Na forma atualmente vigente, quando o acusado de prática de crime de responsabilidade for o Presidente da República, seu Vice ou Ministro de Estado atuando em conexão, proposta a denúncia com pedido de *impeachment* por qualquer cidadão, caberá à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços dos votos de seus membros, a abertura do processo, cabendo ao Senado julgar a acusação também pelo voto de dois terços dos seus membros.

Quando o acusado for qualquer uma das demais autoridades submetidas ao juízo de *impeachment* no âmbito do Senado, a saber, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, o Advogado-Geral da União ou os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério Público, a denúncia será recebida e processada diretamente no Senado da República.

⁴³ Na seção “2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade no Brasil: o problema de sua terminologia” discutimos a impropriedade da denominação “crime” de responsabilidade e sua distinção da noção de crime do Direito Penal

Na França, a destituição do Presidente da República está prevista no artigo 68 da Constituição de 1958, introduzido na revisão constitucional ocorrida em 2007, com o seguinte conteúdo:

“ARTICLE 68. Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour. (...) La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. / Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. (...) / Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.”⁴⁴

Da redação acima, nota-se o caráter eminentemente político da responsabilização do Presidente francês, já que não se faz menção a qualquer noção assemelhada a “crime de responsabilidade”, mas simplesmente a um genérico “descumprimento de seus deveres”. A destituição é política, não criminal.

A destituição se dá apenas em função de condutas – sejam públicas ou privadas – consideradas “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato”. Ou seja, trata-se um referencial vago e abstrato, bastante longe de uma tipicidade taxativa ou legalista que normalmente caracterizaria uma noção de *impeachment* mais atrelada a uma ideia responsabilização criminal do Presidente da República.

Como se vê, por esse ponto de vista, o instituto francês se aproxima muito mais de uma “moção de censura”, embora, como visto, o texto constitucional não use essa

⁴⁴ Tradução livre do autor: “Artigo 68. O Presidente da República pode ser destituído apenas no caso de falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato. A destituição é pronunciada pelo Parlamento constituído em Alta Corte. (...) A Alta Corte é presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional. Delibera em um prazo de um mês, por voto secreto sobre a destituição. A sua decisão entra em vigor imediatamente. As decisões tomadas nos termos do presente artigo são por maioria de dois terços dos membros que compõem a Assembleia interessada ou a Alta Corte. (...) / Lei orgânica estabelecerá as condições de aplicação do presente artigo.”

expressão para a destituição do Presidente da República, mas sim do Primeiro-Ministro, nos termos do artigo 49 da Constituição francesa⁴⁵.

Aqui, vale recordar que o sistema francês, muito peculiar, é um híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo (alguns preferem denominar semipresidencialismo ou quase presidencialismo)⁴⁶. O Poder Executivo é dual: o chefe é o Presidente da República eleito, mas o governo fica nas mãos do Primeiro-Ministro, responsável perante o Parlamento e livremente nomeado e exonerado pelo Presidente da República.

Nesse arranjo, é perfeitamente possível que o Primeiro-Ministro perca o apoio político sem implicar a chefia do Estado, ou seja, sem afetar a continuidade do mandato do Presidente da República. Trata-se de uma solução muito elogiada pelos defensores do modelo, porquanto adequada para contornar as crises políticas sem maiores traumas para a continuidade institucional⁴⁷. Diferentemente do que acontece em um sistema presidencialista puro, a baixa popularidade do Presidente no Parlamento não ocasiona uma paralisia do governo.

⁴⁵ Tradução livre: “Artigo 49. O Primeiro-Ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, compromete perante a Assembleia Nacional a responsabilidade do Governo sobre o seu programa, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral. / A Assembleia Nacional contesta a responsabilidade do Governo através de votação de uma moção de censura. Tal moção é admissível apenas se for assinada no mínimo por um décimo dos membros da Assembleia Nacional. A votação somente pode ocorrer até 48 horas após sua apresentação. Apenas são contados os votos favoráveis à moção de censura, que somente pode ser adotada pela maioria dos membros que compõem a Assembleia. Exceto no caso previsto no parágrafo abaixo, um deputado não pode ser signatário de mais de três moções de censura durante uma mesma sessão ordinária, e mais de uma durante uma mesma sessão extraordinária. / O Primeiro-Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Nesse caso, esse projeto é considerado como adotado, exceto se uma moção de censura, apresentada nas vinte e quatro horas que se seguem, for votada nas condições previstas no parágrafo precedente. O Primeiro-Ministro pode, além disso, recorrer a este procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei por sessão. / O Primeiro-Ministro tem o direito de solicitar ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral.”

“Artigo 50. Quando a Assembleia Nacional adota uma moção de censura, ou quando rejeita o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro-Ministro deve apresentar ao Presidente da República a sua demissão do Governo.”

⁴⁶ Ricardo Lewandowski alerta, a respeito das discussões sobre eventual implantação do semipresidencialismo de inspiração francesa no Brasil, que tal medida possivelmente reeditaria um erro histórico já tentado no país e por duas vezes rejeitado pela população em plebiscitos populares (em 1963 e 1993) (LEWANDOWSKI, 2021b). No mesmo sentido, se pronuncia Abhner Arabi (2021).

⁴⁷ É o que defende o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, por exemplo, com relevantes fundamentos (MENDES, 2017).

Um outro aspecto interessante da responsabilidade política do primeiro-ministro francês, é que ele pode, uma vez por ano, aprovar um projeto de lei de finanças ou sobre o financiamento da seguridade social comprometendo a responsabilidade do governo, conforme o art. 49.3 da Carta Política francesa. O projeto é aprovado sem votação, salvo se for proposta moção de censura que ponha em xeque a continuidade do gabinete ministerial. O Parlamento, nesse procedimento de moção de censura, não discute qualquer imputação de crime ao primeiro-ministro, mas pode retirar o apoio ao governo, ocasionando a indicação de um novo primeiro-ministro e respectivo gabinete pelo Presidente da República.⁴⁸

Ao mesmo tempo, esse sistema prevê que o Presidente da República pode dissolver o Parlamento, nos termos do artigo 12 da Constituição francesa⁴⁹, o que confere bastante flexibilidade para os controles e contrapesos.

Também salta aos olhos a ausência de penalidade adicional à destituição do Presidente, ou seja, o sistema francês não suspende os direitos políticos do Presidente destituído de seu mandato (vide art. 68 da Constituição francesa, citado há pouco nesta Seção).

Por último, deve-se mencionar o tribunal encarregado do julgamento, a *Haute Cour*⁵⁰, também sendo constituído por um misto das duas Casas Legislativas (11 membros da

⁴⁸ Enquanto este texto era finalizado, em março de 2023, o governo francês usou exatamente esse dispositivo da Constituição francesa para aprovar uma reforma da previdência social sem votação. Na sequência, duas moções de censura foram votadas, das quais saiu vitoriosa a primeira-ministra Elisabeth Borne. O presidente Emmanuel Macron, apesar de ter sido alvo de intensas críticas e manifestações populares, não chegou a ser alvo de pedido de *impeachment*. (DARAME, et al., 2023)

⁴⁹ “Artigo 12. O Presidente da República pode, após consulta ao Primeiro-Ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional. / As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. / A Assembleia Nacional é realizada de pleno direito na segunda quinta-feira após a sua eleição. Se esta reunião ocorrer fora do prazo previsto para a sessão ordinária, uma sessão é aberta por direito por um período de quinze dias. / Não haverá uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições.” (Tradução livre).

⁵⁰ A *Haute Cour* não deve ser confundida com a *Cour de Justice de la République*, esta prevista no parágrafo 1º do art. 68 da Constituição Francesa, desde a reforma constitucional de 1993. Enquanto a *Haute Cour* é constituída para julgar apenas o Presidente da República após aprovação das duas Casas, a *Cour de Justice de la République*, composta de quinze juízes, sendo seis deputados, seis senadores e três magistrados da Corte de Cassação, um dos quais presidirá, se destina a julgar crimes funcionais dos membros do governo, assim entendidos os ministros e os secretários de estado. A cada renovação total ou parcial do Parlamento, procede-se a nova eleição dos seus membros. A própria existência da *Cour de Justice de la République*, no entanto, vem sendo contestada na França desde sua recente

Assemblée Nacional e 11 membros do Senado): a “jurisdição legislativa”, com uma Corte presidida pelo Presidente da Assembleia Nacional, que para condenação deverá se pronunciar por maioria de dois terços.⁵¹

A lei orgânica mencionada no artigo 68 da Constituição francesa somente foi aprovada em 2014 (*Loi Organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014*)⁵². De acordo com tal diploma, o procedimento de responsabilização política pode ser provocado pela Assembleia Nacional ou pelo Senado pela iniciativa de um décimo dos membros, mediante a aprovação, por dois terços dos seus votos, da proposta de resolução para reunir a Alta Corte, composta por 22 integrantes, em igual número de deputados e senadores, devendo reproduzir tanto quanto possível a proporcionalidade partidária. A proposta de resolução deve ser motivada, trazendo as razões suscetíveis de caracterizar a violação passível de conduzir ao impedimento presidencial.

Uma vez aprovada em uma das Casas Legislativas, a proposta de resolução de impedimento é imediatamente transmitida à outra, que deve decidir no prazo de quinze dias. Havendo a rejeição, o procedimento é encerrado. Aprovada a resolução nas duas casas, a Alta Corte se reúne, e delibera em escrutínio secreto, devendo decidir no prazo de um mês. Para a destituição do Presidente, é necessário o voto de dois terços dos membros (observe-se que para a destituição do primeiro-ministro, por meio de uma moção de censura, o art. 49 da Constituição francesa exige apenas a maioria simples dos votos). Durante o processo, o Chefe de Estado continua a exercer suas funções e pode participar dos debates na Corte (ROTTA, 2019, pp. 105-106).

criação, quando vários se posicionaram pela competência da justiça comum para julgar membros do governo (SLAVICECK, 2022).

⁵¹ Carlos Arthur Rotta (ROTTA, 2019, p. 107) entende que a *Haute Cour* francesa constituiria um tribunal de exceção, porque seria constituída para julgar um caso concreto. Não nos parece que tal se possa dizer, entretanto, já que possui expressa previsão legal. Apenas não pode ser propriamente denominado um órgão jurisdicional, por carrear tipicamente um processo político

⁵² Até então, o procedimento para o processo de impedimento do art. 68 da Constituição Francesa era regido pela Ordonnance n° 59, de 1959. A lei orgânica atualmente pode ser consultada em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/11/24/PRMX1029143L/jo/texte>>. [consultado em 10 de novembro de 2019]

A separação entre a responsabilidade política e a criminal fica ainda mais evidente a partir da leitura dos artigos seguintes da Constituição francesa de 1958, que disciplinam a responsabilidade penal dos membros do governo:

“Article 68-1. Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. / Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. / La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.”⁵³

Como se vê, há uma clara diferença nos regimes da destituição do cargo por responsabilidade política do Presidente da República e da responsabilidade criminal dos demais funcionários do governo, que naturalmente não se aplica ao Presidente francês no curso do mandato, por força da interpretação do art. 67 da Constituição francesa, que, tal como a brasileira, concede uma imunidade processual temporária durante o mandato (exceto quanto ao Tribunal Penal Internacional, no caso francês). Eis o que afirma tal dispositivo:

“Article 67. Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. / Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. / Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.”⁵⁴

⁵³ Em tradução livre do autor: “Artigo 68-1. Os membros do governo são penalmente responsáveis por atos praticados no exercício das suas funções e qualificados como crimes ou infrações no momento em que eles foram cometidos. São julgados pelo Tribunal de Justiça da República. O Tribunal de Justiça da República é vinculado pela definição dos crimes e delitos, bem como pela determinação das penalidades tais como resultam da lei.”

⁵⁴ Em tradução livre: “Artigo. 67. O Presidente da República não é responsável pelos atos realizados nessas funções, sujeito às disposições dos artigos 53-2 e 68. Não pode, durante o seu mandato e perante nenhum órgão jurisdicional ou autoridade administrativa francesa, ser convocado a depor, bem como ser objeto de uma ação, um ato de informação, de investigação ou de acusação. Qualquer prazo de prescrição ou caducidade é suspenso. As instâncias e procedimentos obstaculizados dessa forma podem ser retomados ou iniciados contra ele após um mês da cessação das funções.”

2.4.2. *Finalidade, objeto e conteúdo*

Embora assemelhados de forma geral os institutos do *impeachment* nas repúblicas presidencialistas, a conduta que pode dar causa à instauração do processo de responsabilização política varia com frequência de um país para outro. E a amplitude ou estreiteza nessa definição impactará notavelmente o que pode ser formalmente enquadrado, na lei, como passível de *impeachment*.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o *impeachment* é cabível nos casos de traição, corrupção e outros “grandes crimes e faltas graves” (*high crimes and misdemeanors*), no Brasil, se supõe a prática de “crimes de responsabilidade”, nos termos da minudente lei ordinária que os definiu (Lei nº 1.079, de 1950), enquanto na Argentina a amplitude do que pode ser levado ao juízo político vai do crime comum ao delito no exercício das funções ou simplesmente “mau desempenho do cargo”.

Na esfera estadual, nos ensina Paulo Brossard (BROSSARD, 1994 p. 48), a amplitude das causas que podem motivar um *impeachment* não é menor. Em muitos estados norte-americanos crimes de modo geral podem ser causa de *impeachment*, mas também faltas graves ou má conduta, assim como qualquer delito funcional ou falta grave no exercício do cargo, toda ofensa envolvendo torpeza moral cometida no exercício do cargo ou com ele relacionada, traição, corrupção, embriaguez habitual, manifesta imoralidade, má conduta, prevaricação no cargo, opressão, negligência de deveres oficiais, má administração, incompetência ou incapacidade mental. (STIMSON, 1908 p. 230)

Por sua vez, na Argentina, a locução “mau desempenho do cargo” pode abarcar virtualmente qualquer coisa, se os Senadores entenderem que se trata de conduta que possa prejudicar o serviço público ou desonrar o país (BIELSA, 1954 p. 484). A prática de um crime ou de um ato ilícito, a transgressão de uma lei, resulte ela ou não em algum dano material, a inépcia política, inidoneidade profissional ou moral, enfim, “tudo que determine dano à função, ou seja, aos interesses gerais da Nação” autorizaria o juízo político. O essencial é velar pela eficácia e pelo decoro da função pública. (ARAYA, 1911 p. 56)

Na França, como visto na seção anterior, o que conduz à destituição do Presidente não é uma conduta considerada “crime”, mas sim a qualificada como “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato”. A responsabilização criminal é separada da responsabilidade política, de acordo com a Constituição francesa de 1958. A dinâmica bem particular adotada na França se assemelha mais a uma moção de censura parlamentarista do que a um *impeachment* presidencialista, como já discutido anteriormente, excetuada a supermaioria exigida para a deposição do Presidente da República (dois terços) frente àquela necessária para depor o Primeiro-Ministro (maioria simples).

Como o sistema francês tem elementos do presidencialismo e do parlamentarismo, não é necessária a prática de um crime para a responsabilização do Presidente. A rigor, no entanto, é claro que a prática de uma conduta criminal conduzirá ao juízo de que o Presidente “desmereceu o seu dever” ou recusou-se às suas responsabilidades, dada a abrangência do artigo nos termos em que foi formulado. Não foi fixada, contudo, uma lista de condutas que potencialmente implicariam essa sanção política que acarreta a perda do cargo do Presidente da República.

Quanto ao juízo político, como já comentado, trata-se tão somente da destituição do cargo. Na França, não há previsão de qualquer outra penalidade adicional, como a suspensão dos direitos políticos, por exemplo.

A Espanha, nesse particular, não possui propriamente um sistema de *impeachment*, uma vez que sua Constituição define um sistema de governo parlamentarista, que adota o instrumento da moção de censura, nos termos de seu art. 114, sem necessidade de enquadramento de alguma conduta dos membros do governo em alguma previsão legal.

A Coréia do Sul, por sua vez, ostenta um desenho bastante peculiar: sua Constituição prevê a possibilidade de *impeachment* por simples “mau desempenho do cargo”, portanto, numa definição amplíssima e nada específica da conduta que pode levar ao início do processo. No entanto, a competência para julgar o impedimento não é do Legislativo, mas da Corte Suprema, num exemplo do modelo judicial-dominante. É um dos poucos países do mundo que conjugam uma hipótese ampla de destituição com o julgamento por um órgão do Poder Judiciário.

Raros foram os países que definiram minuciosamente, em lei, os delitos que configurariam justa causa para abertura do processo de *impeachment*. O Brasil já teve três leis com esse propósito: a Lei do Império de 15 de outubro de 1827, já referida; a Lei nº 30, de 8 de janeiro de 1892, pouco após a Proclamação da República, e finalmente a que até hoje vigora, Lei nº 1.079, de 1950.

A confecção dessas leis merecerá um relato detalhado neste trabalho⁵⁵, pois a regulação do *impeachment*, naqueles diferentes momentos históricos, sempre foi foco de acirradas desavenças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, sendo inclusive um dos fatores envolvidos na renúncia do primeiro Presidente da República brasileiro, o marechal Deodoro da Fonseca.

A tradição brasileira sempre foi a de tentar descrever, em lei, as condutas que poderiam configurar crime de responsabilidade, mas a lista, ao invés de dar uma expectativa de haver um rol estrito de hipóteses, traz redações amplas o suficiente para que virtualmente qualquer conduta que se eleja possa ser enquadrada em uma das amplas hipóteses legais.

Paulo Brossard aponta que, apesar da aparência, *prima facie*, de que haveria maior discricionariedade do Congresso dos Estados Unidos e da Argentina em entender cabível ou não em determinados casos a abertura de processo de *impeachment*, essa diferença seria mais aparente que real. Em suas palavras, “é verdade que dificilmente se conceberá um fato cuja classificação não possa caber em alguma das categorias de crimes de responsabilidade enumeradas na Constituição brasileira” e ainda aponta a amplitude da regra constitucional segundo a qual todo ato do Presidente da República que atentar contra a Constituição configura crime de responsabilidade: “com base nessa cláusula, Câmara e Senado podem destituir o chefe do Poder Executivo com a mesma liberdade com que isso seria possível nos Estados Unidos e na Argentina através da caracterização de má conduta, da imputação de *high crimes and misdemeanors*, e sob acusação de mau desempenho do cargo” (BROSSARD, 1994 pp. 44, 51 e 54).

O que se verifica desses diferentes cenários nacionais é que o tema do impedimento presidencial apresenta um diálogo entre norma e política, em que a moldura

⁵⁵ Ver Seção “3.1. Do contexto parlamentar de elaboração das normas sobre crimes de responsabilidade no Brasil” para uma narrativa do processo legislativo dessas leis

normativa está estabelecida de forma mais ou menos minudente, a depender do contexto nacional, mas que tal moldura jurídica não retira a essência do instituto, que é política. Uma disputa política que se trava num contexto juriforme, no qual o Direito informa a política, mas não transforma sua natureza. Essa discussão será vista em maior detalhe na seção seguinte.

2.4.3. *Natureza: política ou jurídica?*

A nosso ver, como dito e justificado em diversas partes deste trabalho, a natureza do juízo de um *impeachment* de um mandatário eleito é essencialmente política, por força das condicionantes constitucionais que lhe são aplicadas, e, também, porque é um órgão político a quem foi designado intervir e decidir seu julgamento (ainda que, a rigor, esse órgão político assuma um papel de tribunal jurisdicional). (BADENI, 2006 p. 1605)

Além disso, estamos diante de uma situação de controle da responsabilidade política das mais elevadas autoridades do país.

Agora, no que tange apenas à forma e ao rito do processo de impedimento, suas características seriam substancialmente jurisdicionais se deixássemos de lado o viés político dos envolvidos, a natureza do julgamento realizado e as possíveis causas que podem originar tal julgamento por responsabilidade política, bem como suas consequências. (BIDART CAMPOS, 1998 pp. III - 195)

Por isso, na verdade, filiamo-nos à doutrina que diz tratar-se o *impeachment* de um processo de julgamento político, porém *juriforme*⁵⁶. Essa roupagem jurídica, inclusive, no sentido do respeito ao direito de defesa e da adoção do devido processo legal, é reforçada nas

⁵⁶ Em trabalhos anteriores (BANDEIRA DE MELLO, et al., 2016) usamos expressão diversa para expressar a mesma ideia. Naquele momento, denominamos o processo de *impeachment* como “judicialiforme”. Neste trabalho optamos por usar a expressão “juriforme”. Embora ambas as expressões denotem a mesma ideia, de formato, roupagem jurídica emprestada a um procedimento que não seja propriamente jurídico, a palavra “judicialiforme”, no direito brasileiro, foi emprestada a uma previsão do art. 26 do Código de Processo Penal já julgada inconstitucional frente à Carta de 1988. Tratava-se da hipótese em que a autoridade policial poderia iniciar o processo criminal, sem intervenção do Ministério Público. Para evitar confusões terminológicas, e até por uma opção linguística relativa à raiz jurídica do que se pretende adjetivar, entendemos que o termo “juriforme” é mais satisfatório para transmitir a ideia pretendida.

hipóteses em que o Senado é presidido pelo Presidente da Corte Suprema. Pela Constituição brasileira, qualquer julgamento de *impeachment* no Senado Federal será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (art. 52, parágrafo único) e, nos Estados Unidos, o julgamento também será presidido pelo Chief Justice (Presidente da Suprema Corte) sempre que o réu for o Presidente dos Estados Unidos (Art. I, seção 3, cláusula 6).

No entanto, não é a forma que define a essência ou a natureza do ato. Embora adotado no âmbito de um processo com as formalidades e garantias dos juízos de natureza jurisdicional, a parte central do julgamento que os juízes (no caso, senadores) farão é de natureza inequivocamente política. (TUCKER, 1899 p. 48)

Há quem pense diferente e são muitos. Em primoroso tratado sobre o tema, Martín Galli Basualdo se manifestou no sentido de que o conteúdo político que se possa converter num julgado que seja prolatado nos autos de um processo público não o diferenciaria de outros atos revestidos de traços políticos que, no entanto, representam, também, o exercício de uma função materialmente jurisdicional (como a cassação de parlamentares ou a remoção que se determine no julgamento por responsabilidade de um magistrado, etc.) (GALLI BASUALDO, 2014 p. 53)

Galli Basualdo, na verdade, foca na classificação substantiva ou objetiva das funções do Estado, entendendo que os órgãos ou Poderes contam, materialmente, com diferentes funções administrativas, normativas ou jurisdicionais. O juízo acerca da responsabilização política de um agente público seria, assim, o produto de uma atividade jurisdicional extraordinariamente prolatado por um órgão político, no caso, o Poder Legislativo.

O professor argentino não está sozinho. É ladeado pela doutrina jurídica brasileira do início do século XX, assim como por dois casos controvertidos julgados por 6 votos a 5 no Supremo Tribunal Federal em 1916⁵⁷. Naqueles anos, José Higinio e Galdino Siqueira defendiam que o processo de *impeachment* era político e disciplinar, enquanto, no viés oposto, Guimarães Natal enxergava nele “um processo penal de acentuado caráter

⁵⁷ Para maiores detalhes, recomenda-se a consulta ao Habeas Corpus nº 4.091 e o Habeas Corpus nº 4.116, ambos do Supremo Tribunal Federal brasileiro

judicial” (BROSSARD, 1994 pp. 75-86). Essa segunda corrente doutrinária, no entanto, perdeu espaço modernamente.

Apesar disso, entendemos que, sim, os traços de conteúdo político nessa espécie de julgamento, ao invés de apenas adjetivá-lo, caracterizam-no. Em razão disso, atualmente a maior parte da doutrina internacional reafirma seu caráter de juízo político (FENTON, 1973 p. 668), sem perder de vista, no entanto, a necessidade de enquadramento da autoridade em uma conduta vedada e o devido processo legal⁵⁸. (SERRANO, 2015 p. 204)

Essa discussão é central para os objetivos deste estudo e por esse motivo precisaremos retornar a ela. Mas seu desenvolvimento nesta fase do trabalho prejudicaria a compreensão das demais características da responsabilização política. Por esse motivo, retornaremos a essa discussão na seção “5.1.Voltando à discussão: natureza política ou jurídica do *impeachment*?”.

2.4.4. Autoridades sujeitas ao controle de responsabilidade política

Aqueles que se submetem ao juízo de responsabilidade política são definidos pela legislação própria de cada país, não se verificando uma regra ou um padrão uniforme nas diferentes nações.

Nos Estados Unidos, qualquer detentor de cargo público é passível de *impeachment*. O Presidente e o Vice-Presidente da República, os juízes federais e os funcionários da União, excluídos os militares e os congressistas. Mas eles só serão passíveis de responsabilização política quando estiverem no exercício do cargo, cessando-se o processo se, por uma causa qualquer, houver seu desligamento definitivo. (GERHARDT, 2018 pp. 41-46)

⁵⁸ Almagro Castro entende também necessária uma conduta dolosa e efetiva, não meramente omissiva, do responsável político (ALMAGRO CASTRO, 2017 p. 167)

Na Inglaterra, onde o *impeachment*, como já mencionado, caiu em desuso após o advento da moção de censura, estavam sujeitos ao controle político todos os súditos, civis ou militares, funcionários públicos ou não, investidos ou não em funções oficiais, apenas sendo excluída, evidentemente, a própria Coroa (VILLAVÉRDE, 2019 p. 153)

No Brasil, sujeitam-se a crime de responsabilidade o Presidente da República, os Ministros de Estado e o Advogado-Geral da União, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos demais tribunais superiores, o Procurador-Geral da República, além dos Conselheiros Nacionais de Justiça e do Ministério Público, dos Comandantes das Forças Armadas e dos chefes de missão diplomática no exterior. Isso no plano federal, pois cada um dos 26 estados da Federação e o Distrito Federal também possui autoridades passíveis de crime de responsabilidade, notadamente os governadores e seus secretários, desembargadores estaduais, juízes e membros do Ministério Público e, ainda, no âmbito municipal, os prefeitos.⁵⁹

Registre-se ainda que a Constituição brasileira prevê, mas a Lei nº 1.079, hoje vigente, não o faz, que é cabível imputação de crime de responsabilidade aos magistrados e membros do Ministério Público. Nesses casos, o órgão competente para julgamento é o próprio Poder Judiciário e não uma Casa política. Esse tipo de crime de responsabilidade, no entanto, refoge ao escopo deste trabalho. Por ora cabe anotar, contudo, que já há sim, no Brasil, previsão de crime de responsabilidade imputável aos magistrados, membros das Cortes de Contas e membros do Ministério Público, por expressa previsão constitucional (arts. 102, I,

⁵⁹ As previsões para sujeição dessas autoridades ao processo por crime de responsabilidade está esparsa em diversos dispositivos da Constituição Federal. Em diferentes artigos, encontramos a previsão de sujeição ao crime de responsabilidade do Presidente da República e do Vice-Presidente da República (CF, art. 52, I); dos Ministros de Estado e dos Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica (CF, art. 52, I, e art. 102, I, c); dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 52, II); dos membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (CF, art. 52, II); do Procurador-Geral da República (CF, art. 52, II); do Advogado-Geral da União (CF, art. 52, II); dos membros dos Tribunais Superiores (CF, art. 102, I, c); dos membros do Tribunal de Contas da União (CF, art. 102, I, c); dos Chefes de missões diplomáticas de caráter permanente (CF, art. 102, I, c); dos juízes (art. 96, III) e desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 105, I, a); dos juízes (art. 108, I, a) e membros dos Tribunais Militares, Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho (CF, art. 105, I, a); dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 105, I, a); dos membros do Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 105, I, a, e art. 108, I, a); dos Governadores e Vice-Governadores de Estado e do Distrito Federal; e dos Secretários de Estado e do Distrito Federal (os quais, embora não expressamente arrolados no texto magno, devem ser incluídos na nova legislação, por simetria).

c; 105, I, *a*; art. 108, I, *a* da Constituição brasileira), que, aliás, já existia desde a Constituição de 1946, sob a qual foi redigida a Lei nº 1.079. O fato é que a lei não regulou a disciplina do crime de responsabilidade para os ocupantes desses cargos, problema que a comissão de juristas criada pelo Senado em 2022 buscou resolver (veremos isso mais adiante, em capítulo próprio).

No caso da Argentina, o art. 53 da Constituição define que aqueles que podem ser submetidos ao juízo de responsabilidade política são os mais altos funcionários do Poder Executivo (Presidente, Vice-Presidente, Chefe de Gabinete dos Ministros e Ministros de Estado) e do Poder Judiciário (os ministros da Corte Suprema de Justiça). Uma situação curiosa ocorre no caso dos membros do Ministério Público argentino. Uma lei nacional (nº 24.946, de 1998, em seu art. 18) determinou que o Procurador-Geral da Nação e o Defensor Geral da Nação devam igualmente responder politicamente por seus atos, só podendo ser removidos por meio das causas e procedimentos previstos nos artigos da Constituição referentes ao *impeachment*, a saber, o art. 53 e o art. 59.

No entanto, parte considerável da doutrina argentina entende que essas duas últimas autoridades não poderiam ter sido acrescentadas ao esquema de controle político de responsabilidade por norma infraconstitucional e que, portanto, o art. 18 da Lei nº 24.946, de 1998, padeceria de inconstitucionalidade (GALLI BASUALDO, 2014 pp. 56-57); (BIDART CAMPOS, 1998 p. 193).

Na França, como já explicado acima, a responsabilização política é do Presidente da República, pelo processo de destituição nos moldes do artigo 68 da Constituição, e do Primeiro-Ministro, pela moção de censura disciplinada nos termos do artigo 49 da Constituição. Os demais agentes do governo incorrem na responsabilização criminal estabelecida nos artigos 68-1 a 68-3.

Finalmente, na Espanha, a Constituição prevê no seu art. 108 que a responsabilidade política é do presidente de governo, de forma solidária com os demais membros seu gabinete. Mas a responsabilização política perante o Congresso de Diputados também pode atingir os ministros individualmente, como ocorreu com o ministro de Agricultura e Pesca espanhol, em 1995.

2.4.5. Efeitos da responsabilização política

Os efeitos do juízo político condenatório são, essencialmente, a perda da função ocupada pelo réu condenado e uma eventual inabilitação para o exercício de outras funções públicas. Esse aspecto é relativamente uniforme nos países estudados e faz parte da própria essência do instituto do *impeachment*, que foi desde a origem pensado essencialmente para remover do posto um mau agente público, notadamente aqueles que ocupam cargos de natureza política.

O desenho internacional é menos uniforme, no entanto, no se refere à possibilidade de aplicar-se apenas a pena de remoção do cargo ou essa remoção combinada com uma inabilitação para o exercício de qualquer cargo público. A França, por exemplo, apenas prevê a destituição do cargo, sem previsão de inabilitação.

Na Argentina, a normativa é claríssima. O Senado realiza uma primeira votação em seu plenário, na qual, para destituir-se o agente público, deverá ser alcançado o placar pela condenação de dois terços dos votos.

Caso essa primeira votação seja concluída no sentido da condenação do réu, (relativa à perda do cargo), estará facultado ao Senado, em seguida, inabilitar o condenado para exercer quaisquer cargos públicos, honoríficos, de confiança ou remunerados. A inabilitação, portanto, configura decisão distinta da perda do cargo público. (GALLI BASUALDO, 2014 pp. 104 - 105).

Dois exemplos relativamente recentes dessa dupla possibilidade ocorreram nos julgamentos por crime de responsabilidade dos ex-juizes da Corte Suprema argentina, O'Connor e Boggiano. O primeiro não foi inabilitado para exercer cargos públicos, ao passo que o segundo sim, e ademais, por tempo indeterminado.

Nos Estados Unidos, a dicção da Constituição não é clara quando à possibilidade de fracionar-se essas penalidades (LABOVITZ, 1978 p. 110), assemelhando-se ao texto da Constituição brasileira. O Artigo I, seção 3, cláusula 7 diz que “a pena nos crimes

de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos.”⁶⁰

Ora, se não *excederá* tanto pode-se entender que a pena somente será essa quanto pode-se entender que ela não pode ser *maior*, mas que pode ser menor, ou seja, apenas uma parte da pena máxima, que poderia ser a destituição, sem inabilitação.

Michael Gerhardt informa que o Senado americano tem o entendimento de que, sim, é possível aplicar as penas separadamente, em duas votações sucessivas e relata três ocasiões⁶¹ em que esse foi o procedimento adotado. (GERHARDT, 2017).

Esse dispositivo da Constituição americana (art. I, s. 3, c. 7) vem sendo interpretado pelo Senado no sentido de que apenas para a remoção do cargo é necessário atingir a votação de dois terços dos membros, mas que para a inabilitação seria necessária apenas uma maioria simples, o que configura mais um motivo para que se entenda que as votações devam ser separadas (JUSTIA, 2018). Jared Cole e Todd Garvey, do serviço de pesquisas da reputada biblioteca do Congresso americano (*US Congressional Research Service*), em pesquisa oficial sobre o tema, chegaram à mesma conclusão (COLE, et al., 2015 p. 21)

No Brasil, o episódio recente de Dilma Rousseff trouxe à tona grande polêmica em virtude da decisão do Senado Federal por aplicar a pena de perda do cargo e não aplicar a inabilitação para exercício de cargo ou função pública por oito anos, o que permitiu que ela se candidatasse ao cargo de Senadora pelo estado de Minas Gerais nas eleições seguintes (sem que tenha logrado ser eleita).

⁶⁰ Tradução livre. Texto original da Constituição americana: “Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States”

⁶¹ No trabalho citado, o constitucionalista americano relata que em 1862, 1913 e 2010, o Senado votou separadamente as penas de remoção do cargo e inabilitação, nos julgamentos dos juízes West Humphreys, Robert Archbald, e Thomas Porteous, respectivamente. Para cada um deles, exigiu-se a supermaioria de 2/3 para julgar culpado e remover do cargo, para em sequência, por maioria simples, inabilitá-los. Nos três episódios o Senado entendeu que o quórum de dois terços dos votos é uma garantia contra a remoção do cargo que, uma vez satisfeita, não se estende à pena separada da inabilitação (GERHARDT, 2017).

Na sessão final do julgamento de Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016, sob a presidência de Ricardo Lewandowski, à época o Presidente do Supremo Tribunal Federal, mediante apresentação de requerimento de destaque regimental, o Senado Federal brasileiro entendeu por bem destacar em um quesito distinto a sanção da inabilitação, votando-a separadamente. Em seguida, ao proceder-se a essa segunda votação, tal sanção não alcançou a maioria de dois terços para ser aplicada, sendo, portanto, afastada. (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 218)

Essa questão ainda não foi enfrentada pela Suprema Corte brasileira, mas a maior parte dos especialistas entendem que, por não se tratar de garantia do devido processo legal ou do direito de defesa, certamente o Supremo Tribunal Federal entenderá que a decisão do Senado Federal brasileiro não comporta reforma judicial e que, por isso mesmo, ficaria firmado o entendimento pela possibilidade da divisão das penas⁶².

De todo modo, e independentemente da discussão acerca da caso Dilma Rousseff e a constitucionalidade da divisão das penas, que será estudado no Capítulo 4 deste trabalho (ver “4.6 - A sanção: perda do cargo com inabilitação?”), o que é essencial reter é que o principal efeito da responsabilização política é a remoção do cargo. Faz parte do desenho original do instituto e é a sanção universalmente aplicável a qualquer espécie de procedimento de *impeachment*. A responsabilização política do agente público busca retirar o mau ocupante do cargo e esse é seu principal efeito: poupar a Administração Pública de um agente que, segundo se entender culpado, é maléfico à gestão dos interesses públicos.

⁶² Cabe mencionar que a Justiça Eleitoral brasileira reconheceu a elegibilidade de Dilma Rousseff nas eleições de 2018, pouco após seu *impeachment*. A decisão do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais reconheceu, por maioria, o direito de Dilma se candidatar em 17/9/2018 e esse direito foi confirmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, em decisão unânime de 4/10/2018 nos autos do RO 060238825. O relator do caso no TSE, Ministro Luís Roberto Barroso, pronunciou-se dizendo que: “não cabe ao TSE extrair da condenação, em processo de *impeachment*, sanção de inabilitação para o exercício de função pública, cuja aplicação foi expressamente afastada pelo Senado Federal. A Justiça Eleitoral não tem competência para analisar se a decisão do Senado Federal, que manteve a habilitação da ex-presidente Dilma Rousseff para ocupar função pública, no julgamento do processo de *impeachment* de 2016, está correta ou equivocada”. “Não cabe ao TSE rever essa decisão essencialmente política do Senado” (BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral, 2018)

2.4.6. Controle judicial do juízo político

Inúmeros autores⁶³ que se debruçaram sobre o tema a partir do exemplo dos Estados Unidos afirmam que as decisões do Poder Legislativo, em sede de responsabilidade política, são incontestáveis, irrecorríveis, irrevisíveis, irrevogáveis, definitivas.

Inclusive é o que aponta a jurisprudência americana sobre o tema, que pode ser sinteticamente resumida assim: 1) os tribunais não têm autoridade para rever procedimentos do Senado dos Estados Unidos relativos ao impedimento de funcionários do governo⁶⁴; 2) atos do Senado e da Câmara no exercício da sua jurisdição em matéria de impedimento, não estão sujeitos a revisão ou interferência dos tribunais⁶⁵; 3) Os tribunais não têm jurisdição em processos de impedimento e nenhum controle sobre sua condução, desde que o procedimento se desenrole dentro das linhas constitucionais no que se refere ao devido processo legal e às garantias de defesa⁶⁶.

Mas essa insindicabilidade judicial das decisões do Legislativo acerca dos processos de *impeachment* não é absoluta nos Estados Unidos. Isso porque, embora a valoração do mérito seja exclusividade do Poder Legislativo, a roupagem *juriforme* do procedimento obriga o Senado (ou as casas legislativas locais), constituído em tribunal, a seguir o devido processo legal e o direito de defesa, garantidos na Quinta Emenda à Constituição americana (ISENBERGH, 2000 p. 52). Nesse sentido é que se pode admitir o controle judicial, caso seja manifesto o cerceamento de defesa ou se esteja admitindo no processo prova manifestamente nula, por exemplo (GERHARDT, 2000 p. 125).

É também precisamente esse o entendimento da Corte Suprema argentina, que no julgamento de um caso concreto de 2004, quando o Senado argentino impôs a pena de

⁶³ Assim nos ensinam Story (1833 §811); Berger (1974 pp. 103-121) Tucker (1899 p. 425); Von Holst (1887 p. 158); Paulo Brossard (1994 p. 150) e Hely Lopes Meirelles (2015 p. 566)

⁶⁴ Ritter vs U.S. 84 Ct. Cl. 293, *certiorari* negado 57 S. Ct. 513, 300 U.S. 668, 81 L. Ed. 875

⁶⁵ State v. Chambers, 220 P. 890, 96 Okl. 78

⁶⁶ Investigation by Dauphin County Grand Jury, 3 October, 1938, (2 A. 2d 802), §§ 332 Pa e 342. Além desses precedentes citados, é possível consultar farta jurisprudência sobre o tema nos repositórios americanos (CORPUS JURIS SECUNDUM, 1956 p. 723)

impeachment ao juiz O'Connor, daquela mesma Corte Suprema, firmou jurisprudência no sentido de que a revisão judicial nesta matéria “deve dirigir-se a verificar inequivocamente se o réu pôde, efetivamente, exercer seu direito de defesa no marco de um devido processo, antes que a controlar a observância rigorosa das formas processuais”⁶⁷. E mais adiante, “sempre que o Senado da Nação tenha preservado a garantia da defesa em juízo do réu e respeite as formas essenciais do processo de remoção, sua decisão estará, também sempre, fora da competência de qualquer órgão do Poder Judiciário, que carecerá de todo poder para julgar a qualificação da conduta ventilada que deu lugar à acusação e à penalidade”.⁶⁸

Na França, como comentado, somente com o advento da *Loi Organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014*, foi disciplinado o rito para a destituição do Presidente nos termos do art. 68 da Constituição francesa de 1958. A nova lei é omissa quanto ao controle judicial dos processos de impedimento. No entanto, o diploma legal anterior, a *Ordonnance*⁶⁹ n° 59, de 1959, gerou a jurisprudência existente até o advento da nova lei e trazia em seu art. 35 que “as decisões da Alta Corte não são suscetíveis nem de apelação nem de recurso de cassação”, excluindo assim, ao menos *prima facie*, a atuação do Poder Judiciário nesses procedimentos.

No Brasil, vigora entendimento similar. Tanto no caso do *impeachment* ocorrido em 1992 (contra o então Presidente Fernando Collor de Mello) quanto no caso levado a cabo em 2016 (contra a então Presidente Dilma Rousseff), o Supremo Tribunal Federal brasileiro foi chamado a arbitrar uma série de questões procedimentais que, mal ou bem, estavam essencialmente ligadas ao devido processo legal e ao exercício pleno do direito de defesa, bem como ao rito procedimental mínimo com vistas a essas garantias. Nesse sentido, o acórdão daquela Corte nos autos da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n° 378 detalhou o rito do *impeachment* que deveria ser seguido em

⁶⁷ *Fallos*, 327:1914 (2004)

⁶⁸ *Fallos*, 329:3235 (2006)

⁶⁹ No direito francês, as *Ordonnances* possuem um status normativo inferior ao da lei e semelhante a um decreto executivo. São normas elaboradas pelo Conselho de Ministros sobre assuntos de competência do Parlamento, mas que não passam pelo Congresso durante sua elaboração. Possuem vigência temporária, até que o Parlamento as confirme ou as substitua por outra norma.

2016, mas deixou claro que a decisão de mérito competiria exclusivamente ao Poder Legislativo.⁷⁰

O professor, ex-senador e ex-integrante da Suprema Corte brasileira, Paulo Brossard, assim se manifestou sobre o tema, por ocasião de seu voto no julgamento do mandado de segurança impetrado perante o Supremo Tribunal Federal pelo ex-Presidente Fernando Collor contra a imposição da pena de inabilitação por oito anos pelo Senado:

“Absolutória ou condenatória, justa ou injusta, sábia ou errônea, da decisão do Senado não cabe recurso, direto ou indireto. Mas isto não é novidade. Todo órgão, seja de que natureza for, que decide em única ou última instância, decide inapelavelmente, acerte ou erre” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1993b)

Necessário registrar que se trata de uma perspectiva diferenciada do sistema ordinário de controle judicial sobre os atos da Administração Pública. Isso porque no Brasil, assim como na maioria dos países latino-americanos, o sistema de jurisdição administrativa é resultado da influência do constitucionalismo americano somado à tradição do direito administrativo europeu-continental (PERLINGEIRO, 2018 p. 156). Daí resulta um modelo de controle judicial generalista e com amplos poderes de revisão. No entanto, em matéria de *impeachment*, a Constituição brasileira não seguiu essa linha e acabou por consagrar uma imunidade judicial para os crimes de responsabilidade, pois o Judiciário não adentra nas competências do Senado no julgamento do *impeachment*.

Nessa linha de raciocínio, portanto, podemos concluir que não é cabível o controle judicial sobre o mérito da decisão de julgamento de um processo de *impeachment* pelo Poder Legislativo, que profere, portanto, juízo definitivo quanto à ocorrência do delito, a culpabilidade do acusado e a imposição da pena. A atuação do Poder Judiciário, no entanto,

⁷⁰ Esse entendimento da Suprema Corte não destoou de seu posicionamento histórico em outras ocasiões. Vide, por exemplo, os acórdãos no Mandado de Segurança 30.672-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 15-9-2011, Plenário, DJE de 18-10-2011 e no Mandado de Segurança 23.885, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 28-8-2002, Plenário, DJ de 20-9-2002.

pode ocorrer assessoricamente, no sentido de garantir o devido processo legal e o legítimo direito de defesa da autoridade acusada.

2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade no Brasil: o problema de sua terminologia

No Brasil, a responsabilização política recebe um nome tão curioso quanto discutível: entende-se por “crime de responsabilidade” aquelas condutas, de natureza político-administrativa, previstas em lei própria (a Lei nº 1.079/1950) que acarretam como punição a destituição do cargo político e eventualmente a inabilitação para ocupar função pública.

Diversos autores especializados nessa temática introduzem seus estudos sobre o tema apontando a impropriedade dessa terminologia (MEDINA OSÓRIO, 2016 p. 11), (PRADO, 2016 p. 6). As condutas que podem conduzir a um processo de *impeachment* no Brasil, apesar de receberem essa denominação – “crimes” – não se encontram dentro da esfera de responsabilidade criminal dos agentes públicos. “Com efeito, a doutrina mais autorizada tem caracterizado os crimes de responsabilidade como infrações político-administrativas ou político-disciplinares” (GARCIA, 2007 p. 157).

Ora, o art. 1º da Lei de Introdução ao Código Penal brasileiro (Decreto-Lei nº 3.914/1941) já traz uma definição de crime como sendo “a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente.”

Desde logo se vê que a noção de crime necessariamente contempla uma conduta à qual é atribuída uma sanção de indisponibilidade do direito de ir e vir, uma limitação corporal.

Ocorre que para os crimes de responsabilidade não há previsão de limitação do direito de ir e vir, não há nem reclusão, nem detenção. Segundo Leonardo Pantaleão esse é mais um fator, dentre outros, que demonstra que o *crime de responsabilidade* brasileiro na verdade não decorre de uma lei de natureza penal, mas, sim, de natureza diversa, político-

administrativa (PANTALEÃO, 2017). E por isso mesmo que seu julgamento se dá, predominantemente, por meio de órgãos políticos do Poder Legislativo.

Essa terminologia heterodoxa, no entanto, foi inaugurada no Brasil ainda nos tempos pré-republicanos, como ensina Luiz Regis Prado (PRADO, 2016) e, já no Código Criminal do Império, de 1830, existia a prescrição de “crimes de responsabilidade” para os quais a sanção prevista seria distinta daquela adotada na seara penal.

No mesmo sentido, Paulo Brossard afirma que “a própria locução *crimes de responsabilidade*, introduzida na legislação republicana⁷¹ desde a Constituição de 1891 e da Lei nº 30, de 1892, é tecnicamente incorreta e a todas as luzes, infeliz. Rotula de crime o que crime não é. Contudo, faz um século que vem sendo empregada” (BROSSARD, 1994 p. 45).

Possivelmente essa terminologia foi herdada dos tempos em que o *impeachment* tinha uma conotação criminal, no início do desenvolvimento do instituto, ainda na Inglaterra, e posteriormente utilizada nos *Federalist Papers*, uma vez que Hamilton assim se referiu às condutas que poderiam levar, naquela recém-fundada república norte-americana, ao processo de *impeachment*: “crimes que procedem da má conduta de homens públicos, ou, em outras palavras, do abuso ou violação de um mandato público. São de uma natureza que pode, com peculiar propriedade, ser denominada de política, pois que se relacionam sobretudo com danos causados diretamente à própria sociedade.” (MADISON, et al., 1993 p. 417). Observe-se que Hamilton chamava de crimes, mas admitia que sua natureza não seria propriamente penal, e sim política.

Sendo assim, para manter compatibilidade com a legislação e doutrina brasileiras, adotaremos neste trabalho, igualmente, a denominação de “crime de responsabilidade”, ressaltando, porém, nosso entendimento pessoal quanto à inadequação da denominação utilizada no ordenamento brasileiro já desde o século XIX.

⁷¹ A Constituição do Império do Brasil de 1824 não usava a denominação “crime de responsabilidade” quando se referia à responsabilidade política dos secretários e conselheiros de estado (art. 47), mas o Código Criminal do Império (Lei de 16 de dezembro de 1830) mencionou os “crimes de responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado” no parágrafo 1º do seu artigo 308. Mas apenas para dizer que o Código não se estendia àquela espécie de ilícitos.

2.5.1. Crime de responsabilidade do Presidente da República

Nesta seção e nas seguintes, iremos percorrer os principais tipos de crime de responsabilidade previstos na legislação brasileira. A descrição dos tipos, com comentários pontuais que julgamos pertinentes, pode parecer enfadonha ou excessivamente descritiva ao leitor brasileiro habituado ao texto legal. No entanto, como este trabalho é apresentado no contexto europeu, parece-nos necessário levar ao leitor estrangeiro interessado no tema a amplitude dos tipos de conduta passíveis de produzir um *impeachment* no Brasil. Particularmente se considerarmos as legislações de outros países, a legislação brasileira chega a surpreender no detalhamento, razão pela qual é necessário explicá-la mais minudentemente nesta altura do trabalho.

No Brasil, são duas as fontes primárias de definição dos crimes de responsabilidade do Presidente da República: a Constituição Federal, em seu art. 85, e a Lei nº 1.079/1950, anterior, portanto, à Constituição vigente, e desde então modificada apenas em pequena parte.

No que se refere à Constituição Federal, o dispositivo enumera sinteticamente sete categorias de condutas passíveis de punição por crime de responsabilidade, a saber:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

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

A lei especial a que refere o parágrafo único do art. 85 é justamente a Lei nº 1.079, de 1950 e, muito embora ela tenha sido redigida sob a égide da Constituição anterior,

de 1946, é estruturada de forma muito semelhante à previsão constitucional, que reproduziu em grande medida os termos da Carta predecessora.

Na parte referente aos crimes contra a existência da União, o art. 5º da Lei nº 1.079 especifica as condutas de provocar governo estrangeiro a fazer guerra ou cometer hostilidade contra o Brasil ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República brasileira. Igualmente, tentar submeter a União ou alguma fração de seu território a domínio estrangeiro, ou ainda separar da União qualquer porção do território nacional. Incorre na mesma previsão legal o Presidente que cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade, bem como aquele que auxiliar nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República, ou, ainda, quando não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor.

Também atentará contra a existência da União o mandatário que revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação; que celebre tratados ou convenções que comprometam a dignidade da Nação; que viole a imunidade dos embaixadores estrangeiros acreditados no país ou ainda que viole tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras (art. 5º, itens 4 a 7 e 11).

Finalmente, atentará contra a existência da União o Presidente que, sem a indispensável autorização do Congresso Nacional, declarar a guerra (salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira), ou fizer a paz, ou ainda que permitir que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente.

A segunda hipótese constitucional refere-se ao livre exercício dos Poderes constitucionais e aí, igualmente, a legislação desce em minúcias mais profundas que a Constituição, especificamente no art. 6º da Lei nº 1.079.

Configurariam essa hipótese as condutas de tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras; usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato, bem como conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção; violar as

imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional; opor-se diretamente ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar o efeito das suas decisões; usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir decisão; o ou ainda intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

Dois aspectos desse art. 6º da Lei merecem maior discussão.

Inicialmente, como a Lei é anterior à atual Constituição, ela não faz menção ao Ministério Público, cuja defesa foi formalmente inserida na Carta Federal, ao ser explicitamente mencionada no art. 85, inciso II. É evidente que o espírito da Lei visava resguardar aqueles Poderes estatais constituídos à época da edição do diploma legal, ou seja, 1950. O crescimento das atribuições (e inclusive da notável atuação) do Ministério Público no Brasil a partir da década de 1990 no combate à corrupção e na defesa dos direitos difusos, poderia levar um Presidente com tendências autocráticas a buscar limitar ou tolher a iniciativa do *parquet* e, evidentemente, o fato da Lei não mencionar o Ministério Público em seu art. 6º não seria impedimento ao prosseguimento de um processo de *impeachment*, uma vez que a própria Constituição Federal incluiu em seu art. 85, inciso II, expressa menção ao MP entre os Poderes tutelados contra uma possível tentativa de limitação.

Um outro aspecto que merece comentários é o relativo à tentativa de indução ou obstrução do processo parlamentar. Sem dúvida, condutas como tentar (ou conseguir) dissolver o Congresso Nacional ou ainda impedir suas reuniões seriam uma afronta ao livre exercício do Poder Legislativo.

No entanto, aspecto mais sutil e delicado é a previsão da parte final do item 2 do art. 6º, que prevê como crime de responsabilidade “usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção”.

Destacamos esse item em virtude de escândalo de grandes proporções investigado no Brasil a partir de 2005, denominado “Mensalão”, que consistiu no julgamento mais longo da história da Suprema Corte brasileira e que, segundo o qual, verificou-se “conjunto probatório harmonioso que conduz à comprovação de amplo esquema de distribuição de dinheiro a parlamentares, os quais, em troca, ofereceram seu apoio e o de seus

correligionários aos projetos de interesse do Governo Federal na Câmara dos Deputados.” *ex vi* do Acórdão da Ação Penal 470 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2013, pp. 49-52).

Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal condenou diversos parlamentares e agentes públicos por várias condutas, dentre elas, o oferecimento de vantagens pecuniárias para a obtenção de apoio político e/ou para influenciar votações no Congresso Nacional.

Ora, essa conduta enquadrar-se-ia na hipótese da parte final do item 2 do art. 6º da Lei 1.079/1950. No entanto, naquele momento, nenhum processo de *impeachment* foi admitido, apesar da Suprema Corte haver reconhecido a existência da prática delituosa.

A razão para isso, conforme veremos mais adiante neste trabalho, possivelmente deve-se à natureza do processo de responsabilização política do Presidente da República, mas também à ausência de outras condicionantes (tais como as maiorias verificáveis no Congresso Nacional) que, como discutiremos em capítulo futuro, são requisitos empíricos para o sucesso de uma iniciativa de *impeachment*.

Conforme se observa do histórico de processos de responsabilização política no Brasil, o que define se um processo por crime de responsabilidade irá ou não à frente depende mais (porém não somente) do tamanho e da coesão da base parlamentar do Presidente da República do que propriamente da gravidade dos fatos verificados e sua comprovação, o que reforça, como já afirmamos em tópico anterior, a natureza política do julgamento efetuado.

Passando à terceira espécie de crime de responsabilidade na legislação brasileira, encontramos os crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, definidos no art. 7º da Lei 1.079, tais como impedir o livre exercício do voto e a livre execução da lei eleitoral; servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua; subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social; incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina; provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis; violar patentemente qualquer direito ou garantia individual, bem como os direitos sociais assegurados na Constituição; tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Vale uma pequena observação no tocante ao disposto no item 9 deste artigo, relativo à violação dos direitos e garantias individuais e dos direitos sociais. Como já visto, a Lei 1.079 antecede a Constituição vigente em mais de 30 anos e, por isso mesmo, foi redigida e aprovada em outro panorama normativo. A consequência disso é que algumas remissões, particularmente neste item 9 do art. 7º, foram feitas à Constituição de 1946, vigente à época, notadamente ao seu art. 141, que trazia os direitos e garantia individuais, e ao art. 157, que elencava os direitos sociais ou do trabalho. Óbvio que, recepcionada a lei em questão pelo ordenamento constitucional superveniente, devemos ler tais remissões como se fossem feitas ao art. 5º, no caso dos direitos e garantias individuais, e ao art. 7º, no caso dos direitos sociais, ambos da Constituição de 1988.

A quinta categoria de crime de responsabilidade do Presidente da República são os crimes contra a segurança interna do país, consistentes, segundo o art. 8º da lei, em tentar mudar por violência a forma de governo da República; tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município; decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem guerra nem tampouco fatos que evidenciem estar a mesma a irromper; praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal; não tomar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes; ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional; permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública; deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessárias à sua execução e cumprimento.

Nesse artigo da Lei vemos uma miscelânea de condutas que mais parecem pertencer a diferentes naturezas. Isso porque, se por um lado não há dúvidas de que “praticar qualquer dos crimes contra a segurança interna” configuraria uma hipótese de ferimento da segurança nacional, parece-nos que tentar mudar por violência a forma de governo ou a Constituição, ou ainda decretar o estado de sítio sem a oitiva do Congresso Nacional seriam bem mais adequados se catalogados sob a categoria dos crimes contra o livre exercício dos Poderes constitucionais.

Além disso, “permitir de forma expressa ou tácita a infração de lei federal de ordem pública” ou ainda “deixar de tomar as providências determinadas por lei e necessárias

à sua execução” parecem dicções tão amplas que soa desarrazoado que estejam contidas na seção dos crimes contra a segurança interna do país.

Passaremos à última categoria, definida no art. 12, “dos crimes contra o cumprimento das decisões judiciais” para que possamos em seguida retornar aos crimes de natureza financeiro-orçamentária, que nos tomarão maior vagar. Os crimes contra o cumprimento das decisões judiciais consistem em impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário; recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções no Poder Executivo; deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral; impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judicial.

Aqui novamente, a dicção legal é infeliz. “Buscar impedir por qualquer meio o efeito das decisões do Poder Judiciário” incluiria o recurso legitimamente previsto? Evidente que não! Porém, a lei não fez essa distinção ao salientar que buscar impedir “por qualquer meio” a decisão judicial consistiria em crime de responsabilidade. A leitura razoável do dispositivo forçosamente nos conduzirá à compreensão de que apenas os meios ilegais podem acarretar crime de responsabilidade. Seria o caso de manifestamente recusar-se a ser intimado de decisão ou deliberadamente recusar seu cumprimento.

Vale ressaltar que a Constituição Federal, no último inciso do art. 86, não fez somente referência ao descumprimento de decisões judiciais, mas o fez também com relação ao descumprimento da lei, genericamente considerada. Ou seja, qualquer descumprimento da lei poderia ocasionar o *impeachment*, o que seria absolutamente fora do razoável, já que o Estado é um dos maiores litigantes no Judiciário, perante o qual se discute precisamente eventual descumprimento da lei pelos agentes públicos, inclusive, pelo Presidente da República, ao expedir, por exemplo, um decreto que extrapole a competência regulamentar prevista na legislação. Nem por isso, no entanto, seria razoável abrir-se um procedimento por responsabilização política.

Ocorre que, por se tratar de dispositivo constitucional necessariamente carente de disciplina legal, e considerado que a lei regente desse dispositivo não abrange o puro e simples “descumprimento da lei”, parece-nos que o dispositivo constitucional carece de

eficácia, ou tem eficácia limitada, no dizer de José Afonso da Silva (SILVA, 1999 pp. 72-77), até que futura revisão da Lei 1.079 delimite de que descumprimento de lei se está a tratar.⁷²

2.5.2. Dos crimes de responsabilidade de natureza financeiro-orçamentária

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 86, inciso VI, traz uma lacônica expressão para referir-se aos crimes de responsabilidade de que trataremos neste tópico: os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária.

A Lei 1.079, no entanto, traz dois capítulos que tratam do assunto. O primeiro, consubstanciado no art. 10, intitula-se justamente “os crimes contra a lei orçamentária” enquanto o segundo, que traz em si o art. 11, denomina-se “os crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”.

Sob a primeira denominação, encontramos a tipificação de condutas tais como não apresentar ao Congresso Nacional a proposta de orçamento da República ou exceder, sem autorização legal, as verbas das rubricas orçamentárias. Igualmente, endividar o Estado sem autorização legislativa resulta em crime de responsabilidade, seja captando recursos a título de antecipação de receita de tributo cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, seja autorizando a abertura de créditos em desacordo com o limite fixado pelo Senado Federal.

Já no art. 11, sob a alcunha de “dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, encontramos condutas correlatas àquelas verificadas no art. 10, como ordenar despesas não autorizadas por lei, abrir crédito sem fundamento em lei ou ainda contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou efetuar operação de crédito sem autorização legal.

Não é necessário grande esforço hermenêutico para compreender que ambos os artigos, tanto o 10 quanto o 11, veiculam matéria de natureza financeiro-orçamentária e que

⁷² No Capítulo 6 deste trabalho, relataremos o trabalho da comissão de juristas destinada a revisar a Lei nº1.079 e a forma como o assunto foi tratado.

poderiam, a bem da verdade e para uma melhor aderência ao texto constitucional (especificamente o inciso VI do art. 85), estar reunidos sob uma só denominação.⁷³

No entanto, a Lei 1.079 buscou espelhar-se na Constituição que vigia à época, a de 1946, e nela havia idêntica divisão entre crimes contra a lei orçamentária (art. 89, VI) e crimes contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (art. 89, VII). Já na Constituição seguinte, a de 1967, os dois incisos foram reunidos em um só, o inciso VI do art. 82, cuja redação foi mantida no art. 85 da Constituição atual, de 1988.

A questão a ser indagada, no entanto, é: ao estarem diferenciadas as hipóteses dos arts. 10 e 11 da Lei nº 1.079, sendo que apenas a nomenclatura do art. 10 encontra-se expressamente prevista na Constituição Federal, estaria o art. 11 (“crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”) fora do ordenamento jurídico em virtude do fenômeno da não-recepção?

Esse questionamento é de especial relevo se levarmos em conta que o art. 11 foi um dos principais fundamentos formais do processo de *impeachment* levado a cabo contra a Presidente Dilma Rousseff, conforme veremos adiante.

Em parecer de 1998 sobre o tema, quando ainda advogado, o atual Ministro da Suprema Corte brasileira, Luís Roberto Barroso, entendeu que o art. 11 não teria sido recepcionado. Fundamentou sua análise no entendimento de que os crimes de responsabilidade no ordenamento brasileiro obedeceriam a uma tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário apenas detalhar as práticas que se enquadrem nos tipos constitucionais. Barroso reconhece que, à época de sua edição, o art. 11 da Lei nº 1.079 tinha amparo na Constituição vigente, mas que desde a Constituição de 1967 já não fora mais reproduzido: “A supressão de um dos tipos do elenco constitucional de crimes de responsabilidade produz, em última análise, os efeitos de uma *abolitio criminis*. Com efeito, todos os fatos anteriormente criminalizados tornam-se, *ipso facto*, atípicos, não mais ensejando qualquer consequência na esfera da responsabilidade política. (...) é inarredável a conclusão de que o art. 11 da Lei nº 1.079/50 não foi recepcionado pela ordem constitucional

⁷³ Registre-se, nesse ponto, que essa foi a opção da comissão de juristas instituída pelo Presidente do Senado para atualizar a Lei nº 1.079, conforme veremos mais à frente nesse trabalho no Capítulo 6: “Das perspectivas: o projeto de uma nova legislação para o *impeachment* no Brasil”.

vigente (BARROSO, 1998 pp. 171-173). No mesmo sentido, manifestou-se a professora Tainah Sales (SALES, 2017 p. 68)

Esse argumento, que foi diversas vezes utilizado nas discussões no Senado Federal e levantado inclusive no plenário quando da votação da pronúncia da Presidente (previamente, como veremos, ao julgamento definitivo), foi confrontado pelo relator do processo de *impeachment*, senador Antonio Anastasia, em parecer que foi aprovado pelo Senado Federal (ANASTASIA, 2016 pp. 27-29). Em seu parecer, o relator do *impeachment* de Dilma Rousseff afastava a alegação de inconstitucionalidade em virtude de suposta não-recepção do art. 11 da Lei por três razões: primeiro, entendia que quando a Constituição se refere à lei orçamentária anual não o fazia em sentido estrito, mas a todo o ordenamento relativo à disposição de dinheiros públicos. A LOA, que traz anualmente o orçamento da União, é um componente essencial desse ordenamento, mas é também um corolário de todos seus demais componentes.

Em segundo lugar, dizia o parecer do senador Anastasia, o Orçamento nada mais é que um instrumento estratégico de emprego do dinheiro público, já que a programação orçamentária não está desvinculada da programação financeira. Não seria possível desprender o plano financeiro (o caixa, o tesouro do Estado) do plano orçamentário (onde aplicar tais recursos), que é o mencionado no inciso VI do art. 85 da Constituição.

Finalmente, como terceiro argumento, o parecer apontava que “o cumprimento das leis e das decisões judiciais” é o que consta hoje do atual inciso VII do art. 85. E opinava: “Ocorreu, portanto, uma conjugação de bens jurídicos. A expressão ‘leis’ absorve perfeitamente ‘o legal emprego dos dinheiros públicos’ (...) e acolhe a Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) Não vislumbramos argumento racional que permita a exclusão da LRF do alcance do bem jurídico tutelado pelo inciso VII do atual art. 85 da Constituição. Portanto, tanto o inciso VI quanto o VII do art. 85 da Constituição Federal recepcionam o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950” (ANASTASIA, 2016 p. 30)

Com a aprovação do Parecer do Senador Antonio Anastasia pelo plenário do Senado Federal, ocorrida em 10 de agosto de 2016 (BRASIL, Senado Federal, 2016d, pp. 168-170), o órgão julgador para as hipóteses de crime de responsabilidade acabou por

pronunciar-se, assim, por maioria de 59 a 21 votos⁷⁴, pela recepção e constitucionalidade do art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950.

De nossa parte, alinhamo-nos com o entendimento do relator, Senador Antonio Anastasia, pois entendemos que a redação constitucional, ao proteger a lei orçamentária, necessariamente protege as demais normas que lhe possibilitam ou instruem a aplicação, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, que disciplina o gasto público e abrange as condutas tipificadas no referido artigo. Tanto é assim que a própria LRF fez modificações na lei do *impeachment* para incluir hipóteses de descumprimento da normativa de responsabilidade fiscal, pois são matérias de inegável conexão.

Superada, então, essa discussão inicial, passemos a analisar cada uma das condutas previstas nos arts. 10 e 11 da multicitada Lei:

A primeira delas, que consiste em deixar de encaminhar a proposta orçamentária do Congresso Nacional dentro dos dois primeiros meses de cada sessão legislativa já se mostra absolutamente ultrapassada. Isso porque, se em 1950 o Presidente da República podia mandar o projeto de lei com o orçamento do ano até o final do mês de março do mesmo ano, atualmente essa data foi antecipada para o ano anterior, tendo como limite o dia 31 de agosto do exercício anterior, devendo ser aprovado pelo Congresso Nacional até o final do ano (o que por vezes acaba ocorrendo somente no início do ano seguinte).

A atual disciplina mostra-se muito mais responsável, pois de outro modo, com uma proposta orçamentária apresentada somente em março e que poderia levar meses até sua aprovação, ter-se-ia a execução do orçamento por diversos meses antes de sua transformação em lei. O lado maléfico dessa disposição, porém, se verifica nos episódios de mudança de governo, quando o orçamento elaborado no último ano do mandato do Presidente em exercício deverá ser executado no ano seguinte pelo Presidente eleito, nem sempre pertencente à mesma agremiação partidária. Claro que, para contornar esse problema, são possíveis alterações na lei orçamentária ao longo de sua execução.

⁷⁴ Embora o Senado Federal tenha 81 senadores, esta votação contou apenas com 80 votos porque o então Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, optou por não sufragar.

Com isso, a hipótese de que o Presidente da República atrase em sete meses o envio da proposta orçamentária resta completamente defasada, razão pela qual parece desarrazoado imaginar a aplicação do disposto no item 1 do art. 10 da Lei 1.079/50 nos tempos atuais.

A segunda possibilidade prevista no art. 10 refere-se a “exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento”. Isso porque, uma vez aprovado o orçamento, qualquer transferência de recursos entre diferentes programas ou suplementação adicional de recursos deve ser aprovada pelo Congresso Nacional através da edição de uma nova lei, salvo exceções expressamente apontadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Assim sendo, incorrerá nessa vedação o Presidente da República que aplique mais recursos em um determinado programa do que estava previsto no orçamento, sem que se trate de uma das hipóteses legais autorizadas ou sem o envio e aprovação de projeto de lei orçamentária modificando a dotação daquele programa.

O item 3 do art. 10 prevê como crime de responsabilidade a realização do estorno de verbas. Tal hipótese é correlata à anterior e se relaciona com a subtração de recursos financeiros de um determinado programa ao qual o Congresso Nacional tenha destinado mais recursos.

Claro que há mecanismos para que o Poder Executivo deixe de executar despesas em determinado programa, caso não seja de seu interesse. Deles, o principal é o contingenciamento de despesas, que significa tomar a decisão de, sem mudar o orçamento, anunciar que não aplicará aqueles recursos, em virtude de uma das hipóteses previstas na legislação, dentre as quais a mais recorrente é a frustração de receitas ou a necessidade de economizar para cumprir a meta fiscal ou o teto de gastos.

Tal frustração de receitas, e seu consequente contingenciamento, tem conexão com a metodologia utilizada pelos parlamentares para a discussão e votação do projeto de lei orçamentária. No Brasil, boa parte dos recursos estão vinculados a despesas obrigatórias, como pagamento de juros da dívida, despesas com a seguridade social (aposentadorias e pensões), despesas com o custeio da máquina pública (principalmente salários do funcionalismo), sobrando menos de 7% do orçamento total para realizar investimentos. (FERNANDES, 2018)

É dentro dessa parte livre que os parlamentares podem acrescentar previsões orçamentárias destinando recursos para suas regiões de origem ou aumentando recursos para programas propostos pelo Executivo. Como a parcela do orçamento disponível para tais emendas parlamentares é diminuta, uma técnica usualmente adotada é aumentar a previsão das receitas e, com isso, ampliar a parcela de gastos disponíveis.

Só que, com frequência, esse aumento hipotético de receitas, feito exclusivamente para “fazer caber” os acréscimos parlamentares não se confirma, e, com isso, o Congresso Nacional acaba dando um “cheque em branco” para o Poder Executivo que, ao ver frustrada essa receita, pode contingenciar os recursos que desejar (obedecidas poucas regras) para que a despesa “caiba” na receita efetivamente verificada. Também por isso, o item 3 do art. 10 dificilmente seria de fato levado a cabo num processo de *impeachment*.

A quarta previsão do art. 10 é uma das mais amplas e, talvez por isso, foi um dos fundamentos usados no *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016. Diz respeito a “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária”. Na prática, qualquer descumprimento frontal das disposições orçamentárias poderia ser utilizado como fundamento dessa responsabilização política.

Todas as demais previsões deste artigo foram acrescidas no ano 2000, quando o Brasil aprovou a chamada “Lei de Responsabilidade Fiscal” (Lei Complementar nº 101), com uma série de normas de cunho técnico, um tanto herméticas para o leigo em contabilidade pública e direito financeiro.

O item 5 nos traz a vedação de “deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal”. Em outras palavras, caso a União se endivide em valor superior ao previsto em resolução do Senado Federal, o Presidente da República deveria, obrigatoriamente, ordenar a redução desse endividamento por meio da supressão de toda e qualquer despesa que não tivesse natureza obrigatória.

Esse é um fenômeno conhecido no direito financeiro dos Estados Unidos, onde lá é denominado *government shutdown* e tendo sido verificado, nos tempos recentes, pelo menos 19 vezes, sempre que há um impasse na aprovação do orçamento daquele país, levando a paralisações de diversos serviços públicos, até a aprovação de novo limite ou, alternativamente, a diminuição do endividamento. (COSTA, 2017)

Por sua vez, o item 6 prevê como delito de responsabilidade do Presidente da República “ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal”. Ou seja, aqui não se trata meramente de haver-se atingido o teto do endividamento da União, mas de autorizar novo endividamento, contrariando as prescrições legais. Essa foi uma das imputações do *impeachment* de Dilma Rousseff, consistindo nas “pedaladas fiscais”, que analisaremos detidamente mais à frente, mas que desde logo cabia mencionar.

O item 7 é o outro lado da moeda do item 6. A lei fala que constitui crime de responsabilidade “deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei”. Fundamentalmente, implicaria cancelar despesas a fim de poder quitar a operação de crédito realizada de forma irregular, igualmente imputado à Presidente Dilma Rousseff. Particularmente, não nos parece que esse seria um fundamento correto para o *impeachment* de Dilma Rousseff, pois foram adotados, ainda que a destempo, os procedimentos para corrigir tais operações de crédito, conforme discutiremos mais adiante.

O item 8 e o item 10 dizem respeito a um outro tipo de conduta vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, relativa ao empréstimo por antecipação de receita, que ocorria quando um ente estatal realizava uma operação de crédito dando por garantia determinada receita estimada, oriunda de tributos cujos fatos geradores ainda não tivessem ocorrido, de sorte que os recursos da arrecadação seriam diretamente apropriados pela instituição financeira.

O item 9 veda a realização de operação de crédito entre unidades da Federação, de forma que o Estado de São Paulo não possa emprestar recursos para a União, por exemplo, salvo mediante lei que o autorizasse expressamente.

O item 11 veda ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou, prática corrente até os anos 90 no Brasil, ocasião em que estourou o “Escândalo dos Precatórios”, que consistia basicamente na emissão de títulos da dívida para quitar débitos do Estado oriundos de condenações judiciais e que, ao serem superestimados, na prática permitiam que o governo

se capitalizasse de forma irregular, empregando os recursos em destinação diversa daquela que foi autorizada pelo Poder Legislativo.⁷⁵

Finalmente, o item 12 do art. 10 tipifica como crime de responsabilidade “realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei”. As transferências voluntárias são aquelas firmadas entre os órgãos da Federação por meio de convênios, nos quais são estipuladas condições para repasses de recursos, por exemplo, entre a União e um determinado estado ou município. Uma das condições habituais nesse tipo de convênio é, por exemplo, a regularidade do município com os repasses fiscais e previdenciários relativos aos seus funcionários. Transferir recursos da União para um município que não preencha tais condições legais geraria uma infração ao disposto neste item.

O art. 11 da Lei 1.079/50, por sua vez, cuja recepção pela Constituição de 1988 já foi discutida anteriormente, traz cinco hipóteses de “crimes de responsabilidade” relativas à guarda e ao emprego legal dos dinheiros públicos. Desses, os itens 2 e 3 foram usados como fundamento para o *impeachment* de Dilma Rousseff:

A primeira hipótese diz respeito a ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais a elas relativas. Ou seja, realizar pagamentos diversos sem a previsão orçamentária ou sem o imprescindível processo administrativo prévio à realização de despesas, como, por exemplo, o procedimento de licitação para seleção de contratados pelo Poder Público.

A segunda hipótese refere-se à abertura de recursos especiais ou suplementares, por meio de Decreto, sem que tal abertura estivesse prevista na lei orçamentária. No processo de *impeachment* de 2016, o Senado Federal entendeu que a autorização legal posterior à edição de tais decretos presidenciais não supriria o vício de origem identificado ao longo do ano. Isso porque a Presidente Dilma Rousseff enviou ao Congresso o projeto de lei solicitando autorização legislativa para os decretos que expediu, mas, antes mesmo que tais projetos fossem aprovados, os decretos remanejando recursos já

⁷⁵ Para maiores detalhes sobre a gestão dos precatórios, seus problemas e desafios, consultar a obra de Bruno Espiñera Lemos, “Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto : necessidade de novos paradigmas” (LEMOS, 2004)

havam sido publicados, conforme veremos mais adiante. A autorização *a posteriori*, portanto, não seria válida.

O terceiro tipo de “crime” de responsabilidade previsto no art. 11 da Lei 1.079/50 refere-se à contração de empréstimo ou emissão de moeda ou apólices sem autorização legal. Aqui, novamente, foi enquadrada a conduta das “pedaladas fiscais” sobre as quais discorreremos em breve, quando, segundo a acusação e o juízo do Senado, o governo federal contraiu empréstimos disfarçados por meio do atraso do repasse de recursos necessários à execução dos programas sociais viabilizados pelos bancos públicos sob seu controle.

A quarta espécie diz respeito à venda de imóveis do Poder Público sem autorização em lei, uma vez que o ordenamento brasileiro exige que tais operações de alienação imobiliária sejam necessariamente precedidas de lei autorizativa específica para os imóveis que se pretenda vender, doar ou de qualquer forma alienar.

Finalmente, a última espécie de conduta passível de responsabilização política do Presidente da República refere-se a negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional. Seria o típico caso do Presidente que, propositalmente, instrui seus órgãos de arrecadação a serem lenientes ou ineficientes na arrecadação tributária ou que deixasse de exigir o pagamento de tributos de determinadas categorias de contribuintes, sem a indispensável autorização legal.

2.5.3. Crime de responsabilidade dos Ministros de Estado

A Lei 1.079/50 reserva aos Ministros de Estado quatro condutas por meio das quais eles podem ser igualmente responsabilizados politicamente. As duas primeiras, praticamente, são uma repetição daquelas aplicáveis ao Presidente da República, que já estudamos no tópico anterior.

Objetivamente, a primeira se resume a referir-se às cláusulas anteriores, afirmando que são crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado “os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados”; a segunda, simplesmente adiciona o esclarecimento quanto à condição de participar dos atos juntamente com o Presidente da

República, *in verbis*: “os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem”.

A Lei traz, no entanto, duas inovações especificamente em relação aos Ministros de Estado quando lhes impõe duas hipóteses inexistentes para o Presidente da República, ambas relacionadas com suas relações com o Poder Legislativo.

Na primeira, item 3 do art. 13, é a violação do dever de comparecimento, quando convocado para prestar esclarecimentos. Diz a norma: “a falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente prestarem informações acerca de assunto previamente determinado”. Essa obrigação está expressamente prevista na Carta Constitucional de 1988, como sendo prerrogativa das Casas do Parlamento e de suas comissões convocar Ministro de Estado para prestar esclarecimentos, *ex vi* do seu art. 50: “A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, *importando crime de responsabilidade* a ausência sem justificação adequada.”

Ou seja, é a própria Constituição Federal que traz essa hipótese de responsabilização política ao Ministro de Estado que deixar de comparecer a convocação de qualquer das Casas ou suas comissões, privilegiando, portanto, o poder/dever de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo.

A última hipótese de responsabilização também decorre diretamente do texto constitucional, mais particularmente do §2º do mesmo art. 50, que prevê que “As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, *importando em crime de responsabilidade* a recusa, ou o não-atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”. Embora com dicção ligeiramente distinta, a prescrição do item 4 do art. 13 da Lei 1.079/50 traz a mesma conduta, descrita como importando em crime de responsabilidade aqueles que “não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito ou prestarem-nas com falsidade”.

Essas demandas de informação são regularmente encaminhadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a pedido dos parlamentares das mais diversas correntes ideológicas, desejosos de obter informações oficiais acerca da execução de programas de seu interesse ou de apurar eventuais denúncias referentes à execução das políticas públicas no âmbito dos Ministérios. É relativamente habitual, também, que os ministros encaminhem informações parciais, para que não haja risco de superar o prazo constitucional de 30 dias, completando-as tão logo disponham de todas as informações necessárias.

Necessário apontar que, tanto os pedidos de informação, quanto a convocação não são oponíveis ao Presidente da República, mas tão-somente aos Ministros e outras autoridades diretamente subordinadas ao Presidente.

2.5.4. Crime de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República

O Procurador-Geral da República, no Brasil, é o titular da representação do Ministério Público da União perante o Supremo Tribunal Federal e está sujeito a um conjunto muito semelhante de regras relativas aos crimes de responsabilidade, dispostas nos arts. 39 e 39-A⁷⁶ para os juízes do Supremo Tribunal Federal (o 39-A aplicando-se especificamente ao

⁷⁶ Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

- 1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;
- 2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 3 - exercer atividade político-partidária;
- 4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
- 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição.)

Presidente do Supremo Tribunal Federal) e 40 e 40-A para o Procurador-Geral da República⁷⁷.

Tanto os Ministros do Supremo Tribunal Federal quanto o Procurador-Geral da República cometem crime de responsabilidade quando atuam (julgando ou emitindo parecer, conforme o caso) nos processos em que, por lei, sejam suspeitos na causa.

Essa disposição gera uma certa perplexidade, porque a legislação processual brasileira lista uma série de situações que geram suspeição e outras, mais objetivas, que geram impedimento para a atuação do juiz ou do membro do Ministério Público, sendo que a suspeição, em tese, pode ser relevada pelo próprio agente, enquanto o impedimento causa vedação absoluta de sua atuação.

O Código de Processo Civil brasileiro enumera em seu art. 144 as hipóteses de impedimento de um juiz, sendo-lhe vedado exercer suas funções no processo em que tenha atuado como advogado, perito, membro do Ministério Público ou testemunha; em que atuou como magistrado em outro grau de jurisdição; quando seu cônjuge ou parente nele estiver atuando como defensor, advogado ou membro do Ministério Público; quando for parte no processo ele próprio, cônjuge ou parente; quando for sócio ou dirigente de pessoa jurídica parte no processo; ou ainda quando promover ação contra uma das partes ou seus advogados.

Por sua vez, as hipóteses de suspeição, consideravelmente mais brandas, são arroladas no artigo seguinte do Código de Processo Civil, no qual é indicada a suspeição quando o juiz for amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

⁷⁷ Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República:

- 1 - emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 2 - recusar-se a prática de ato que lhe incumba;
- 3 - ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições;
- 4 - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo.

Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se:

I – ao Advogado-Geral da União;

II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições.

receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo, que aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio; quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou parente; ou ainda quando for interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes.

Ora, se as causas de impedimento são bem mais graves que as de suspeição, resta curioso que só seja cominada a responsabilização política quando a atuação se der em casos de suspeição e não naqueles em que o agente atue estando impedido de fazê-lo, omitindo, por exemplo, essa condição. Parece-nos que a melhor hermenêutica é que a lei quis punir tanto o primeiro quanto o segundo caso.⁷⁸

A Lei também prescreve, para ambos os cargos, a tipificação como crime de responsabilidade nas hipóteses em que os juízes da Suprema Corte ou o Procurador-Geral da República mostram-se “patentemente desidiosos no cumprimento de suas atribuições”. Observe-se que essa desídia há de ser evidente, seja em comparação com antigos ocupantes do cargo, por meio de comparações estatísticas, seja na evidência de um descaso especial com um processo de particular relevância, quando não se poderia tolerar uma demora acima do razoável na adoção das providências legalmente exigíveis.

Também está previsto que aquele que proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo responderá por crime de responsabilidade, sendo que tal noção de dignidade e decoro permanece um tanto fluida, como um conceito jurídico indeterminado, sem maiores minudências contidas na Lei.⁷⁹

Os arts. 39-A e 40-A foram incluídos por ocasião da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e visavam a responsabilizar o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República pela eventual prática de alguma das condutas referidas no art. 10 da mesma Lei, que tratam dos crimes contra a lei orçamentária, como já vimos anteriormente na seção “2.5.2 - Dos crimes de responsabilidade de natureza financeiro-

⁷⁸ No anteprojeto apresentado ao Senado Federal pela comissão de juristas, decidiu-se propor nova redação para o dispositivo, punindo apenas as hipóteses que envolvam impedimento do magistrado.

⁷⁹ Para uma discussão aprofundada sobre os conceitos jurídicos indeterminados e sua aplicação para fundamentar punições, recomenda-se a consulta à obra de João Maurício Adeodato, “Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica” (ADEODATO, 2009)

orçamentária”. Esses dispositivos também lançam idêntica responsabilização aos ordenadores de despesa e gestores orçamentários dos diversos ramos do Poder Judiciário e do Ministério Público brasileiro, nos diferentes níveis da Federação.

Há ainda tipos próprios dos Ministros da Corte Suprema e do Procurador-Geral da República.

Em relação aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, são duas as previsões exclusivas: “alterar, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal” e “exercer atividade político-partidária”. A primeira hipótese à primeira vista pareceria mais típica dos anos 50, quando da confecção da Lei, pois presume que um juiz da Corte possa, após a realização do julgamento, alterar isoladamente a decisão tomada no colegiado. No entanto, a verdade é que é possível imaginar que o relator disponibilize uma versão do voto para a deliberação do colegiado e uma outra, com teor diverso, eventualmente ser enviada à publicação como tendo sido aprovada. Comprovada a má-fé, haveria incidência do crime de responsabilidade. Dir-se-ia que atualmente, com a cobertura televisiva e pela internet das sessões da Corte Suprema, somente com muito ardis seria possível conceber uma tal manipulação às ocultas de um julgado, no entanto, há que se pensar que todos os tribunais, aí incluída a Suprema Corte, julgam dezenas ou centenas de recurso apenas por meios eletrônicos, fora dos debates das sessões, o que em tese poderia facilitar uma tal manobra.

Já o exercício de atividade político-partidária, como comparecer a um comício ou pedir voto para um determinado candidato, é uma atitude possível e que, por ser facilmente comprovável, fatalmente poderia conduzir ao impedimento de um juiz da Corte Suprema.

Curiosamente, essa última hipótese de afastamento por crime de responsabilidade não está prevista para o Procurador-Geral da República, embora seja igualmente indesejável e intolerável que o ocupante de cargo de tamanha envergadura possa exercer atividade de cunho político-partidário. Aliás, deve-se registrar que a lei regente da carreira do Ministério Público da União já traz essa vedação a todos os membros do *parquet* e, por conseguinte, também para seu chefe maior. No entanto, embora essa conduta possa acarretar a instauração de processo administrativo disciplinar, não poderia, por ausência de previsão expressa, justificar a abertura de um processo de *impeachment* contra o Procurador-

Geral da República, a menos que seja enquadrada na conduta de “proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo”.

Finalmente, a Lei traz a previsão de uma conduta passível de *impeachment* do Procurador-Geral da República que não consta do rol de condutas vedadas aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, que seria “recusar-se à prática de ato que lhe incumba”. Seria o caso, por exemplo, de deixar de submeter determinado assunto ao Conselho Nacional do Ministério Público, órgão que preside, quando a lei assim o exigir, ou deixar de adotar as providências de investigação contra as autoridades sob sua competência persecutória exclusiva, quando receber notícia de crime ou fato delituoso de procedência indiscutível e prova evidente.

Detalhe importante que distingue o processo de responsabilização política dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral da República daquele rito aplicável ao Presidente da República e seus Ministros de Estado é que, enquanto o Presidente e Ministros de Estado devem ser denunciados, por qualquer cidadão, perante a Câmara dos Deputados, que deverá autorizar ou não o prosseguimento do processo, quando se trata dos Ministros da Suprema Corte e do Procurador-Geral da República, a denúncia é formulada diretamente perante o Senado Federal, que decidirá se a admite e, em admitindo, será responsável pelo seu processo e julgamento, sem qualquer participação da Câmara dos Deputados.

2.5.5. Crime de responsabilidade dos Governadores de Estado

Vale registrar ainda uma breve menção à possibilidade dos governadores dos estados e do Distrito Federal serem processados por crime de responsabilidade também os governadores dos estados e do Distrito Federal, bem como seus secretários, *mutatis mutandis*, pela prática das mesmas condutas tipificadas em relação ao Presidente da República e seus Ministros.

Nesse caso, o recebimento da denúncia e seu processo caberão à respectiva Assembleia Legislativa, ou à Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal. No entanto, o julgamento não compete ao plenário da Assembleia, como se poderia imaginar, mas a um

tribunal misto de dez julgadores, composto por cinco deputados estaduais e cinco desembargadores do tribunal de justiça local, presididos pelo Presidente do Tribunal de Justiça, que não terá direito a voto.

Recentemente, no Brasil, assistimos a processos por crime de responsabilidade movidos contra governadores de estados, notadamente, no Rio de Janeiro e em Santa Catarina. No Rio de Janeiro, o governador Wilson Witzel foi acusado de desvio de recursos e gestão fraudulenta em diversas áreas de sua administração, particularmente na gestão da saúde durante a pandemia de Covid-19 (BARCELOS, 2021). O governador, que tivera uma atuação profissional como juiz até o momento em que decidiu lançar-se na política, não tinha o traquejo político necessário ao cargo e entrou em conflito com quase todas as bancadas partidárias do Legislativo estadual. Não foi grande, portanto, a surpresa quando acabou afastado por larga votação. Já o governador de Santa Catarina logrou sair vencedor de duas votações realizadas em dois processos distintos, um primeiro devido à gestão da remuneração dos procuradores do Estado e outro que discutia sua atuação durante o período do enfrentamento à pandemia de Covid-19 no estado. Nesse segundo processo, chegou a ter seis votos por sua condenação e quatro pela absolvição, não atingindo assim a maioria de dois terços necessária e retornou ao cargo, exercendo seu mandato até o termo final (MENDES, 2021).

Nem sempre foi pacífica a aplicação aos governadores da Lei nº 1.079. Na verdade, os cronistas políticos da época da aprovação da lei apontavam que uma das maiores resistências contra ela não vinha do Executivo federal, mas particularmente dos governadores, que temiam perder o cargo caso a lei fosse acionada contra eles em algum contexto de fragilidade no Legislativo local. Por isso, aliás, que a lei traz a previsão desse exótico tribunal misto, composto por deputados e desembargadores: a intenção era equilibrar o poder do Legislativo, atenuando-o com a metade dos votos e a presidência do julgamento entregues ao Judiciário.

Um dos maiores opositores da aprovação da Lei foi Ademar de Barros, à época governador de São Paulo, ladeado por seus colegas governadores da Bahia e do Rio Grande do Sul, por exemplo. Mas esses governadores tinham receio à toa. Nenhum de seus mandatos chegou a ser posto à prova em uma votação por *impeachment* (COUTO, 2007 p. 101).

O mesmo não se pode dizer, no entanto, sobre o governador alagoano Muniz Falcão, que enfrentou um processo de *impeachment* em 1957, escapando da condenação por apenas um voto⁸⁰. O dia do julgamento na Assembleia do Estado foi marcado por um grande tiroteio, no qual teriam sido disparados mais de mil(!) tiros, um deles, inclusive, matando o deputado Humberto Mendes, sogro do governador acusado (MAFEI QUEIROZ, 2021 p. 68).⁸¹

Não nos aprofundaremos na análise das hipóteses nem na casuística brasileira, no entanto, por essa temática encontrar-se fora do escopo deste trabalho, que se restringe fundamentalmente ao crime de responsabilidade do Presidente da República.

2.5.6. Crime de responsabilidade dos prefeitos municipais

No âmbito municipal brasileiro, os tipos de crime de responsabilidade e seu processo são regulados pelo Decreto-Lei n° 201, de 1967, oriundo do período do regime militar, e, assim como a Lei n° 1.079, anterior à Constituição de 1988.

A doutrina sobre o tema entende que, além dos delitos previstos no Decreto-Lei, nada impede que, no âmbito dos municípios, a respectiva lei orgânica preveja a tipificação de outras condutas semelhantes que possam conduzir a processos de responsabilidade política de seus prefeitos e secretários municipais, inclusive criando hipóteses de condutas não previstas no decreto-lei federal, que serão julgados pela respectiva

⁸⁰ No tribunal misto de dez integrantes, seis votaram pela condenação e quatro pela absolvição, não tendo sido atingida, portanto, a maioria necessária de dois terços. Observe-se que no desenho desse tribunal misto a composição de dez membros leva a que a maioria de dois terços seja um número fracionário. No anteprojeto que a comissão de juristas apresentou, esse problema foi contornado aumentando-se o tribunal misto para doze membros e, por consequência, o quórum de dois terços para oito votos.

⁸¹ Anos mais tarde, resquícios dessa turbulenta votação e das rivalidades locais chegaram ao Senado Federal no Brasil. Arnon Affonso de Mello, que na votação do *impeachment* em Alagoas (1957) era deputado estadual e em 1963 era senador, sacou o revólver e, durante uma sessão do Senado, atirou contra seu adversário Silvestre Pércles, que também estava armado. Os disparos de Arnon não atingiram Pércles, mas mataram, acidentalmente, o senador José Kairala, suplente no exercício do cargo. (CASARIN, 2019). Arnon Affonso de Mello era pai de Fernando Collor de Mello que, quase trinta anos depois, no mesmíssimo plenário do Senado, em Brasília, viria a sofrer a pena de inabilitação por oito anos, após renunciar ao mandato presidencial para escapar ao *impeachment*.

Câmara de Vereadores, como ocorreu recentemente no Município do Rio de Janeiro, cujo Poder Legislativo rejeitou duas denúncias apresentadas em face de seu prefeito, Marcelo Crivella, no ano de 2018. (VETTORAZZO, 2018)

O curioso no que se refere aos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais é que o Decreto-Lei nº 201 divide claramente um exaustivo rol de condutas tipificadas como crimes de responsabilidade dos prefeitos, passível de ser julgado por magistrados⁸² (em seu art. 1º) e outro rol de condutas, menor, sob o jugo do Legislativo municipal⁸³ (em seu art. 4º). É um modelo híbrido dos mais exóticos, pois adota ora um modelo legislativo-dominante, ora judicial-dominante, para uma mesma categoria de delitos, apenas separados quanto à espécie de conduta.

Basicamente, as condutas passíveis de julgamento pela Câmara de Vereadores são justamente aquelas que dizem respeito ao exercício da competência legislativa e fiscalizatória do próprio Legislativo, enquanto as outras condutas, assemelhadas a delitos funcionais propriamente ditos, foram confiadas ao Judiciário.

⁸² Algumas hipóteses de crimes de responsabilidade de prefeitos a serem julgados por juízes: “I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas; IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam; (...) VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título; VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; (...) X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei; XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário; XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei; (...)”

⁸³ Algumas hipóteses de crimes de responsabilidade de prefeitos passíveis de julgamento por vereadores municipais: “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; (...) X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decore do cargo.

Outra curiosidade relevante está nas penas. Enquanto os delitos passíveis de julgamento pelo Poder Judiciário podem acarretar perda do cargo com inabilitação, mas também penas privativas de liberdade, como reclusão e detenção, os delitos passíveis de julgamento pela Câmara de Vereadores podem acarretar tão-somente a perda do cargo, sem qualquer outra penalidade autônoma ou acessória.

Vale destacar que a jurisprudência brasileira atualmente entende que a inabilitação para exercício de função pública, nas hipóteses dos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais de competência do Judiciário, é efeito automático e acessório da pena privativa de liberdade, de tal forma que, condenada a autoridade, automaticamente estaria também inabilitada para o exercício de outra função pública pelo prazo fixado; ausente ou prescrita a condenação da pena privativa de liberdade, não caberia aplicar de forma autônoma a pena acessória de inabilitação para o exercício de função pública.⁸⁴

Porém, igualmente por fugir ao escopo deste trabalho, não empreenderemos análise detalhada dos tipos de conduta nem do rito do processo de impedimento dos prefeitos municipais, a fim de manter o foco no tema proposto, que se restringe à figura do crime de responsabilidade do Presidente da República.

2.5.7. Demais autoridades passíveis de crime de responsabilidade

Em 2001, a Emenda Constitucional nº 45, conhecida como Reforma do Judiciário, criou no Brasil o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), além de dispor sobre diversos assuntos institucionais do Poder Judiciário brasileiro.

⁸⁴ Nesse sentido, há sólida jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que unificou o entendimento sobre o tema, conforme se observa dos seguintes julgados, todos do STJ: Agravo no Recurso Especial nº 618.480-RN, rel. Min. Felix Fischer, julgado em 17/12/2015; AgRg no REsp nº 1.381.728/SC, Quinta Turma, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, DJe de 19/12/2013; AgRg no REsp nº 913.653/ES, Sexta Turma, Rel. Min. Nefi Cordeiro, DJe de 17/9/2014; AgRg no AREsp nº 270.892/MS, Terceira Seção, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior DJe de 29/4/2015

Ao fazê-lo, também alterou o art. 52 da Constituição para prever, juntamente com os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, a possibilidade de processo de *impeachment* perante o Senado Federal, contra os membros dos referidos Conselhos constitucionais.

No entanto, como esses cargos sequer existiam quando da edição da Lei nº 1.079 e de suas pontuais revisões, evidentemente não poderiam estar previstos nela. Dessa forma, a previsão constitucional é carente de regulamentação nesse ponto, a menos que se entenda (e ainda não há casuística ou jurisprudência sobre isso) que se possa processar um Conselheiro Nacional de Justiça por crime de responsabilidade fundado em analogia, fazendo incidir, por exemplo, o inciso que prevê o crime de responsabilidade daquele que “proferir julgamento quando, por lei, seja suspeito na causa” (art. 39, inciso II), referente aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, a essa novel espécie de magistrado administrativo.⁸⁵

Destaque-se, ademais, que o Advogado-Geral da União, se atuar isoladamente (e não em conexão com o Presidente da República), diferentemente dos demais Ministros de Estado, será julgado perante o Senado e não perante o Supremo Tribunal Federal, o que, como veremos a seguir, impacta fundamentalmente a natureza do julgamento a ser proferido.

Além disso, a Constituição Federal previu, em seu art. 102, I, *c*, que os chefes de missão diplomática permanente (embaixadores), os comandantes das Forças Armadas e os Ministros de Estado (quando atuarem sem conexão com ato do Presidente da República) estão sujeitos à legislação do crime de responsabilidade, devendo ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal.

Registre-se que há também outros ocupantes de cargos públicos para os quais a Constituição Federal previu a incidência de crime de responsabilidade, atribuindo o julgamento a tribunais. É assim, por exemplo, em relação aos ministros de tribunais superiores, inseridos na jurisdição do Supremo; de desembargadores e procuradores de justiça, a serem julgados pelo Superior Tribunal de Justiça; de juízes e promotores, julgados

⁸⁵ Não nos parece que tal aplicação por analogia seja impossível para integrar e assegurar vigência ao texto constitucional. Mas seguramente seria desejável resolver essa lacuna na legislação, uma preocupação que foi endereçada no anteprojeto elaborado pela comissão de juristas para a revisão da Lei nº 1.079.

pelos respectivos tribunais. Ou seja, para todas essas autoridades, o julgamento por crime de responsabilidade se dá perante o Poder Judiciário, sem participação do Poder Legislativo.

Para esse tipo de julgamento, realizado por um órgão tipicamente jurisdicional, muito do que se afirma neste trabalho quanto à natureza política do processo de impedimento não se aplica. Isso porque, apesar da idêntica tipologia fixada na Lei nº 1.079, com condutas de natureza político-administrativa, a mudança do órgão julgador, do Senado para o Supremo Tribunal, ou mesmo para outro órgão do Poder Judiciário, reconfigura substancialmente o tipo de análise que se faz em um processo dessa espécie. Na verdade, eles passam a se enquadrar em uma outra categoria de processo de responsabilização política, o judicial-dominante ou judicial-dependente (SUPPES DE ANDRADA, 2020 p. 105). Por isso mesmo, essas situações de crimes de responsabilidade julgados pela Suprema Corte ou por outros tribunais integrantes do Poder Judiciário situam-se fora do escopo desta tese.

Finalmente, para os comandantes das Forças Armadas e para os chefes de missão diplomática, aplica-se a mesma situação comentada para os conselheiros do CNJ e do CNMP: não há previsão expressa de condutas que possam ser enquadradas como crime de responsabilidade. Até uma alteração legislativa superveniente, portanto, não poderiam sofrer processo por crime de responsabilidade, exceto se entender-se possível a aplicação de alguma norma relativa aos ministros de Estado, por exemplo, por analogia.

Essa situação deve ser resolvida na hipótese de aprovação e conversão em lei do Projeto de Lei nº 1.388/2023, já referido em outras partes deste trabalho e estudado em detalhes no Capítulo 6, que passará a regular as espécies de conduta e o processo para todas as autoridades referidas na Constituição.

Capítulo 3. Histórico dos casos de *impeachment* pré-2016 no Brasil

“Em 1992, em processo análogo, bastaram menos de quatro meses entre a apresentação da denúncia até a decisão de renunciar no dia do último julgamento. No atual processo, já se foram mais de oito meses. A depender do resultado de hoje, mais seis meses são previstos até o julgamento final. O rito é o mesmo, mas o ritmo e o rigor, não. Basta lembrar: entre a chegada no Senado da autorização da Câmara até o meu afastamento provisório, transcorreram 48 horas. Hoje, estamos há 23 dias somente na fase inicial nesta Casa. O parecer da Comissão Especial, que hoje discutimos, possui 128 páginas. O mesmo parecer de 1992, elaborado a toque de caixa, continha meia página, com apenas dois parágrafos – isso mesmo, dois parágrafos. O tempo é outro.” (Fernando Collor)⁸⁶

O presente Capítulo destina-se a narrar, sinteticamente, os precedentes de impedimentos presidenciais verificados no Brasil previamente ao ano de 2016.

Muito embora os casos de Collor (1992) e Dilma (2016) sejam os mais lembrados, antes deles Café Filho e Carlos Luz também sofreram impedimento, ambos em

⁸⁶ O pronunciamento citado foi proferido em sessão do Senado, quando a Casa iria votar a admissibilidade do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, que levaria ao seu afastamento provisório do cargo. Em um plenário atipicamente silencioso e atento à manifestação de Collor, ele pela primeira vez traçou uma comparação entre a *via-crucis* por ele vivida em 1992 e aquela agora de Dilma Rousseff, da qual participava na condição de senador, após haver cumprido oito anos de inabilitação para cargo público (BRASIL, Senado Federal. 2016, p. 187).

1955, e Getúlio Vargas e Fernando Henrique Cardoso também chegaram a ter pedidos de *impeachment* votados em junho de 1954, e em maio de 1999, mas em ambos os casos a Câmara dos Deputados negou sua autorização para abertura dos processos.

Assim, na sequência, abordaremos brevemente cada um desses precedentes brasileiros de processos de responsabilização política do Presidente da República para que em seguida, no Capítulo 4, seja traçado um panorama geral do processo de 2016, relativo à ex-Presidente Dilma Rousseff, objeto de estudo de caso desta tese.

Importante ressaltar que, para a compreensão desses processos, particularmente os de 1955, nossa abordagem será mais histórico-política que propriamente jurídica, pois, como se verá, do ponto de vista exclusivo do Direito, não é possível explicar satisfatoriamente os enfrentamentos políticos que estavam em curso, nem se aquele “impedimento” verificado no passado corresponde exatamente ao que seria o *impeachment* da Lei nº 1.079/50, aprovada poucos anos antes.

Ainda, como não se trata de uma pesquisa estritamente historiográfica, o detalhamento e a interpretação dos eventos se dão apenas na justa medida para que se possa compreender os contornos da hipótese aqui levantada, qual seja, a de que, no Brasil, o *impeachment* tem sido preponderantemente utilizado (ao menos conforme verificado até o momento) como um instrumento para afastar governantes indesejados em meio a crises institucionais. O caráter jurídico-penal-sancionatório do instituto, calcado em uma conduta típica nos termos da legislação criminal, tem-se verificado menos acentuado, ao menos na história constitucional brasileira até os dias de hoje.

Antes de iniciarmos a narrativa dos episódios de impedimento do Presidente da República havidos no Brasil, percorreremos o contexto de confecção e vigência da legislação específica sobre o *impeachment* no país para que se possa compreender o momento histórico em que foi elaborada, bem como as vezes em que foi aplicada ao longo do tempo.

Finalmente, após a narrativa dos processos de impedimento de Carlos Luz, Café Filho e Fernando Collor, discutiremos os precedentes consubstanciados em decisões da Suprema Corte brasileira a respeito desses episódios, lançando as bases contextuais para o estudo de caso que será feito no Capítulo 4.

3.1. Do contexto parlamentar de elaboração das normas sobre crimes de responsabilidade no Brasil

A Lei nº 1.079, de 1950, que vigora hoje no Brasil como referência legislativa principal sobre a matéria de crimes de responsabilidade, não é a primeira do país a tratar do tema; na verdade, é a terceira da espécie. Veremos, no breve descritivo que se segue, o contexto de elaboração das leis de crimes de responsabilidade, demonstrando que esse tema nunca foi debatido ou regulamentado no Brasil sem solavancos institucionais.

A primeira lei que trazia dispositivos sobre crimes de responsabilidade foi redigida ainda nos tempos do Império e definia condutas vedadas não ao Chefe do Executivo (já que, sendo o Imperador, não se submetia a responsabilização alguma⁸⁷), mas sim aos seus ministros, secretários e conselheiros. A Lei de 15 de outubro de 1827 foi a primeira a trazer a expressão “crime de responsabilidade”, que já foi objeto de comentários na Seção “2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade no Brasil: o problema de sua terminologia” deste trabalho. Até então, a Constituição imperial só falava da “responsabilidade” dos agentes públicos, sem fazer a conexão com a noção de “crime”. Essa expressão passou a ser usada doravante tanto no Código Criminal do Império de 1830 quanto no Código de Processo Criminal de 1832 (MAFEI QUEIROZ, 2021 p. 52).

Já naquela primeira legislação sobre “crimes” de responsabilidade, o Brasil se distanciou de suas principais referências legislativas internacionais em termos de responsabilização política, optando por detalhar, minudentemente, as diversas condutas passíveis de gerar o impedimento de uma das autoridades submetidas à lei. Tanto nos Estados Unidos quanto na Europa e mesmo na Argentina, o Parlamento tinha margem mais ampla para decidir, no caso concreto, a ocorrência ou não de uma conduta ilícita, com base em conceitos jurídicos mais ou menos indeterminados (SUPPES DE ANDRADA, 2020 pp. 104-109).

⁸⁷ O art. 99 da Constituição do Império do Brasil, de 1824 dizia expressamente: “A Pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.”

A Constituição americana define como uma *impeachable offense* condutas descritas, no seu idioma original, como *treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*⁸⁸. Uma definição tão ampla que nela caberia qualquer coisa, como certa vez disse o deputado e líder da oposição Gerald Ford, em passagem já citada nesta tese, no sentido de que um delito passível de impeachment é tudo aquilo que uma certa maioria da Câmara entender ser, em dado momento da História⁸⁹.

Necessário apontar que, nos debates entre James Madison e George Mason durante a Convenção da Filadélfia, Madison opôs-se frontalmente à inclusão do termo *maladministration* entre as hipóteses autorizadas do *impeachment*, justamente por entender que isso deixaria o Presidente nas mãos do Senado quando houvesse uma divergência na condução das políticas governamentais. Já outros países caminharam para prever em suas constituições condutas tais como “insatisfação geral”, “violação ao juramento”, “conduta indigna”, “incompetência” ou “negligência”, o que amplia sobremaneira o espectro da conduta punível com *impeachment*, possivelmente deixando puramente a critério do Legislativo a submissão do Presidente a um juízo de impedimento (GINSBURG, et al., 2019 p. 34).

A opção brasileira, no entanto, sempre foi a de detalhar as espécies de conduta, muito embora essa tendência foi se ampliando com o tempo: comparadas umas às outras, a legislação de 1827 é mais sucinta que a de 1892 e que por sua vez é menos detalhista que a 1950, como veremos adiante.

As autoridades diretamente subordinadas ao Imperador poderiam responder por delinquências diversas, como traição, suborno, peita, corrupção, abuso de poder ou simplesmente por “falta de observância da lei”. Seriam submetidos a denúncia perante a

⁸⁸ Em tradução livre, “traição, corrupção ou outros graves crimes e delitos”

⁸⁹ No idioma original: “An impeachable offense is whatever a majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in History”. A frase do deputado Gerald Ford (que viria a ser o próximo Presidente dos EUA) foi proferida na ocasião da tentativa frustrada de impor o *impeachment* ao juiz da Suprema Corte americana, William O. Douglas em 1970 e vem sendo frequentemente utilizada por aqueles que enxergam o impedimento como uma resposta aos agentes contra os quais verificou-se violação da confiança pública genericamente nele depositada, face àqueles que entendem que o impedimento seria limitado às hipóteses de condutas vedadas claramente imputáveis aos agentes públicos (U.S. SENATE, 2004).

Câmara dos Deputados que, se aprovasse o prosseguimento, submeteria o denunciado a julgamento perante o Senado Federal, como previa a Constituição do Império.

As penas, por sua vez, iam muito além das suas versões republicanas que lhe seguiriam anos depois: pena de morte, de degredo, de inabilitação perpétua para todos os cargos públicos e multa, típicas dos contornos penais que o instituto tinha à época.

Curioso notar que, nos mesmos moldes que suas sucessoras, a lei imperial previa a votação em duas etapas da pena, em seu art. 43º, da mesma forma que foi feito quase dois séculos depois, no *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016.

Diversos procedimentos de *impeachment* foram tentados com base nesta lei em 1827, 1828, 1829, 1831, 1832, 1834 e 1857. Somente aquele de 1832, no entanto, foi aprovado pelos deputados e remetido à análise do Senado. Trata-se do processo movido contra José Clemente Pereira, importante político dos tempos do Império, que chegou a ser Ministro do então Imperador Pedro I. Apesar do processo ter sido aberto pela Câmara dos Deputados, ele foi absolvido pelo Senado em 9 de junho de 1832 (BROSSARD, 1992 pp. 40-41).

Proclamada a República no Brasil em 1889, em 1891 tivemos a primeira Constituição republicana, que por sua vez igualmente previa os crimes de responsabilidade (já com essa denominação) em seu art. 54, que determinava que os tipos dos delitos de responsabilidade e seu respectivo processo seriam definidos em duas leis especiais, a serem elaboradas no primeiro ano da primeira legislatura.

Efetivamente, em janeiro de 1892, tivemos a promulgação das Leis⁹⁰ 27 e 30. As duas leis (uma, a 27, para regular o processo de *impeachment* e a outra, 30, para definir os tipos de condutas) foram redigidas ainda no ano anterior por uma comissão mista de deputados e senadores e renderam profunda cizânia com o então Presidente da República, o Marechal Deodoro da Fonseca. O então Chefe do Executivo não tinha boas relações com o

⁹⁰ Rafael Mafei Queiroz (2021 p. 54), assim como outros pesquisadores, fala em “decretos” ao invés de “leis”. No entanto, ao longo da pesquisa, verificou-se que aqueles decretos foram expedidos apenas para promulgar as leis, de forma que entendemos que a referência ao documento normativo deva ser tratada como “lei”, que é, aliás, como constam referenciadas no repositório eletrônico de legislação da Presidência da República, conforme se pode verificar no seguinte link: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0027-1892.htm [acessado em 20 de janeiro de 2023]

Poder Legislativo e nunca gozou de muito prestígio entre os republicanos, por ser reconhecidamente um notório monarquista até a última hora, quando aderiu à República por motivos quase pessoais, porém sendo a partir daquele momento o responsável por sua Proclamação e seu primeiro Presidente.⁹¹

Deodoro estava convencido de que a lei dos crimes de responsabilidade havia sido feita a fim de fustigá-lo. Acusava os parlamentares de elaborarem a lei “de afogadilho” (apesar da previsão constitucional de que fosse feita no primeiro ano) e com nítida intenção de apeá-lo do poder (GOMES, 2013 p. 281).

O projeto de lei sobre crimes de responsabilidade foi aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à sanção em 22 de outubro de 1891. Alegando que o projeto inviabilizaria o exercício da Presidência e era incompatível com as prerrogativas do Poder Executivo, Deodoro da Fonseca vetou-o integralmente e devolveu-o ao Congresso. Este, por sua vez, rejeita o veto do Presidente da República, elevando o tom da disputa. Em resposta, Deodoro dissolve o Congresso Nacional em 3 de novembro e convoca novas eleições parlamentares para 15 de novembro daquele ano, aniversário de dois anos da Proclamação da República.

Ocorre que a dissolução do Congresso, episódio relativamente comum durante a vigência da Constituição do Império, já não encontrava previsão no novo ordenamento constitucional republicano, o que impeliu o Legislativo a insurgir-se e desafiar o Presidente da República, inclusive obtendo apoio de parcelas das Forças Armadas (MAFEI QUEIROZ, 2021 p. 58). No decreto que determinava a dissolução do Congresso, Deodoro, destilando inúmeras mágoas com o Parlamento, fez constar expressamente a motivação relativa à lei de crimes de responsabilidades, “odiosa” porque elaborada contra o então Presidente da República, mas também “casuística, deprimente da moralidade e dos poderes soberanos da Nação”⁹²

⁹¹ Para mais detalhes sobre esse momento histórico, consultar “1889”, de Laurentino Gomes (GOMES, 2013)

⁹² Do Manifesto de Deodoro da Fonseca dirigido à Nação brasileira, em que determina a dissolução do Congresso, extrai-se: “Frequentemente a ação administrativa do Governo era embaraçada, e direi mesmo suspensa, em razão do pânico causado no espírito público pela apresentação de certos projetos reacionários. (...) Na ordem dos acontecimentos graves figura a lei de responsabilidade do presidente da República. Essa lei, iniciada às pressas no começo da atual sessão legislativa, discutida de afogadilho, falsa quanto aos princípios da ciência criminal, odiosa porque era feita expressamente contra o atual presidente da

Mas a crise não dura muito: Deodoro, que já vinha frágil de saúde, adoece e acaba por renunciar ao cargo aos 23 dias daquele novembro, em meio a profunda crise política. Com a posse do novo Presidente, Floriano Peixoto (também militar, porém mais palatável aos republicanos), o Congresso Nacional envia novamente para promulgação os projetos de lei, que finalmente entram em vigor em janeiro de 1892 (VILLAVERDE, 2019 p. 154).

Detalhado esse bastidor, registre-se que as novas leis eram, do ponto de vista da tipologia das condutas, ainda mais detalhistas que a lei do Império. E, quanto ao processo, inovaram consideravelmente em relação ao modelo dos Estados Unidos, principalmente por determinarem o afastamento da autoridade acusada do cargo a partir do momento em que a Câmara decretasse a procedência da acusação (art. 12, § 1º da Lei 27 de 1892)⁹³.

Do ponto de vista dos debates parlamentares, duas discussões foram particularmente apaixonadas e intrigantes, porque antecipavam, de certa forma, debates que ocorreriam no Brasil um século depois. Parlamentares como Epiácio Pessoa (que viria a ser Presidente da República anos mais tarde), defendiam a autonomia das penas, entendendo que o condenado à perda do cargo poderia ou não sofrer também a pena de inabilitação para cargos públicos (mesmo debate havido no *impeachment* de Dilma Rousseff) e também entendia que o processo deveria ser instaurado e prosseguir mesmo após a autoridade haver deixado definitivamente o cargo (mesmo debate havido no *impeachment* de Fernando Collor). Outro grupo, liderado pelo deputado Felisberto Freire, defendia o oposto: a pena a ser aplicada deveria ser una, indivisível, a perda do cargo com inabilitação; já quanto àqueles que

República, eivada de uma casuística deprimente da moralidade dos poderes soberanos da Nação, não era por certo um monumento que devesse figurar nos nossos arquivos, atestando a sabedoria e previsão do legislador. Era o fruto de rancores mal dissimulados, que, a prevalecerem, arredariam da pessoa do primeiro magistrado da Nação aquele grão de respeito e prestígio essenciais ao exercício nobre e digno do seu elevado cargo. Recente conflito estabeleceu-se entre mim e o Congresso, ainda e sempre pela inquebrantável defesa da Constituição, a que me consagrei. Neguei sanção ao projeto (...) Ficou, portanto, o presidente da República exposto a ver anulado o seu ato à custa da infração dos preceitos legais e constitucionais; reduzida, por consequência, a autoridade suprema do chefe do Estado, a não passar de mero joguete da indisciplina política.” A íntegra do Manifesto pode ser consultada na biblioteca digital da Fundação Getúlio Vargas, no seguinte link: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rcp/article/download/59704/58045&usg=AOvVaw2oJx0vf49-PkqaHRHvKxNC> [acessado em 20/01/2023]

⁹³ Nos Estados Unidos, a autoridade que responde a um processo de *impeachment* permanece no exercício do cargo.

renunciassem ao cargo, Feliberto deixava-os para as barras dos tribunais, entendendo que não cabia processar quem não estava na função.⁹⁴

Epitácio Pessoa saiu vencedor na primeira das questões, pois o texto legal expressamente previu a possibilidade de aplicar-se somente a perda do cargo ou ela cumulada com a pena de incapacidade. No entanto, saiu derrotado quanto à segunda questão: a lei previu expressamente em seu art. 3º que a ação de impedimento por crime de responsabilidade não seria mais cabível uma vez que a autoridade deixasse o cargo.

Essa versão da lei, já no ano de 1893, chegou a ser utilizada numa tentativa de *impeachment* contra Floriano Peixoto, por conta de uma alegada utilização excessiva do instrumento do estado de sítio, sem que, no entanto, tenha logrado prosperar. Houve também denúncias por crime de responsabilidade intentadas contra Campos Sales (em 1901 e 1902), Hermes da Fonseca (1912) e Artur Bernardes (1926), mas nenhuma delas chegou a ser sequer objeto de deliberação na Câmara dos Deputados. A maior utilização da lei foi contra governadores de estados, que sofreram diversos procedimentos de impedimento por crime de responsabilidade no Amazonas, no Mato Grosso, na Bahia, em São Paulo, no Piauí e no Rio Grande do Sul. (BADIN, 2010 p. 137)

As leis 27 e 30 de 1892 seguiram vigentes até pouco após o término do período de quase quinze anos em que Getúlio Vargas governou o país, durante o qual em vários momentos o Congresso Nacional esteve fechado. Com a redemocratização do Brasil na Carta de 1946, e os justos temores de que Vargas voltasse ao poder pelo voto popular (como de fato ocorreu)⁹⁵, o Congresso Nacional começa a discutir uma reforma daquela legislação, justamente tendo em vista o controle parlamentar do Presidente da República, a fim de evitar governos com mão-de-ferro, como fora a Era Vargas.

⁹⁴ Para a íntegra desses debates, consultar os Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 2 de outubro de 1891, pp. 833-835, disponível neste link: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27959> [acessado em 02/03/2023]

⁹⁵ Getúlio Vargas, mesmo após quinze anos de governo, ainda era amplamente popular. Nas eleições havidas logo após sair da Presidência da República, elegeu seu sucessor, Eurico Gaspar Dutra, além de ter tido larga votação para o Congresso Nacional, assumindo como senador por seu estado natal do Rio Grande do Sul.

Com a nova Constituição de 1946, uma comissão mista de deputados e senadores ficou encarregada de elaborar as propostas de legislação complementares ao texto constitucional e nesse contexto foi apresentado o Projeto de Lei do Senado nº 23, de 1948. Aprovado no Senado em seis meses, o projeto tramitou por outros quinze meses na Câmara dos Deputados, para finalmente ser aprovado e sancionado pelo Presidente da República em abril de 1950, como a atual Lei nº 1.079, meses antes, portanto, da eleição de Getúlio Vargas para um novo mandato.

Durante a tramitação do PLS 23, destacou-se na sua defesa e redação um grupo de parlamentares notoriamente parlamentarista, do qual o maior expoente seria o deputado Raul Pilla, opositor ferrenho do varguismo. Esse mesmo grupo já havia tentado a aprovação de um regime parlamentarista durante a Assembleia Constituinte e, mesmo depois da Constituição de 1946 já vigente, tentou passar uma emenda constitucional que implantasse no Brasil o parlamentarismo, sem sucesso.

Surge daí na doutrina jurídica brasileira recente (mais especificamente durante o *impeachment* de Dilma Rousseff) uma tese de que a lei dos crimes de responsabilidade aprovada em 1950 conteria um “contrabando parlamentarista” (VILLAVARDE, 2019 pp. 47-48) ou ainda, no dizer do primeiro defensor da tese, Rafael Mafei Queiroz, um “cavalo de Tróia parlamentarista”.⁹⁶

Quando escreve pela primeira vez sobre essa ideia, Rafael Mafei o faz em um artigo no jornal *O Estado de S. Paulo* e nele elenca diversos elementos que apoiariam sua convicção. Ele aponta que o projeto tramitara rapidamente pelo Senado após ser elaborado pela comissão mista, mas que teria permanecido em *stand by* no ano de 1949, momento em que se debatia uma modificação no regime de governo. Enfatiza também a liderança do deputado Pilla, o “dr. Parlamentarismo” no impulsionamento do projeto após ver derrotada sua emenda parlamentarista com apenas 110 votos dos 304 integrantes da Câmara. E continua afirmando: “Mas havia um remendo possível: a implementação de um “protoparlamentarismo” via legislação ordinária. O tema de responsabilização do Executivo

⁹⁶ Necessário ressaltar que o próprio autor da teoria, em livro posterior (MAFEI QUEIROZ, 2021 pp. 80-83), refluí em parte de sua ideia, a partir da dialética estabelecida com os textos acadêmicos de outros autores.

via parlamento seria, claro, a matéria preferencial para tanto. E assim voltamos ao PLS 23, que fora deixado de lado durante a briga pela emenda parlamentarista (...) O julgamento político do presidente pelo parlamento entrou assim em nosso sistema, escondido e pela porta dos fundos.” (MAFEI QUEIROZ, 2015)

A professora de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pernambuco, Antonella Galindo, explica a origem do “DNA” dessa legislação, apontando que a Lei foi elaborada com inspiração de impor freios do tipo parlamentarista à figura de um Presidente da República que pudesse ficar quinze anos no cargo, como acontecera com Vargas, poucos anos antes:

“Tanto quanto a Constituição atual, a nossa Lei Maior de 1946 previa os crimes de responsabilidade, mas deixavam sua regulamentação para a lei. O Projeto de Lei 23 tramitou no Congresso Nacional e, precisamente em 1949, quando dos debates sobre o mesmo, houve uma intensa discussão sobre a possibilidade de implementação no Brasil do sistema parlamentarista de governo. Discussão liderada pelo Deputado Federal Raul Pilla, do Rio Grande do Sul, forte opositor do conterrâneo Getúlio Vargas. O parlamentarismo era visto como um modo de combater o centralismo existente em torno do poder executivo, submetendo o governo ao controle político do parlamento e ampliando as possibilidades de responsabilização presidencial também no sentido estritamente político, independentemente do cometimento de delitos penais. Apesar dos grandes esforços do Dep. Pilla, malogrou a Proposta de Emenda à Constituição que implementaria o parlamentarismo. Porém, o PLS 23, então adormecido pelos debates sobre o sistema de governo, voltou à pauta e, influenciado pelas ideias parlamentaristas de ampla responsabilização do presidente da República, não somente criminal mas também política, foi aprovado em 1950, tornando-se a Lei 1.079.” (GALINDO, 2016 p. 55) ”

No entanto, a nosso ver, esse elemento no nascedouro da Lei nº 1.079 é insuficiente para tachá-la de parlamentarista. Primeiro, porque embora Pilla e outros deputados fossem abertamente parlamentaristas, eles por diversas vezes se mostraram em minoria no Congresso Nacional, não aparentando forças para impor um projeto de lei que se alastrasse em suas definições a ponto de ofender o regime de governo. Segundo, porque as disposições dos tipos de conduta passíveis de impedimento contidas na Lei nº 1.079, de 1950,

embora fossem mais amplas e minudentes que aquelas verificadas na sua antecessora n° 30, de 1892, não chegavam a caracterizar uma guinada tão sensível a esse ponto.

José Bonifácio Suppes de Andrada, em sua tese doutoral, contesta veementemente essa tese do “contrabando parlamentarista”, inclusive trazendo tabelas comparativas das disposições das duas leis (SUPPES DE ANDRADA, 2020 p. 95) e chegando a afirmar que não seria simplesmente por possuir deputados parlamentaristas na sua concepção que a lei teria um viés parlamentarista. No mesmo sentido, Cláudia Paiva Carvalho afirma que “as violações não estão previstas de forma genérica por uma estratégia dos parlamentaristas para ampliar a discricionariedade do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. (...) os termos vagos e indefinidos que descreviam os crimes já estavam presentes na legislação de 1892. Além disso, desde a origem do sistema presidencial, nos Estados Unidos, e em outros países, como na Argentina, as hipóteses para a aplicação do impeachment eram ainda mais amplas.” (CARVALHO, 2019 p. 115)

O fato é que, independentemente de possuir ou não um “DNA” parlamentarista, a Lei n° 1.079 é vista por muitos políticos e estudiosos como um fator de instabilidade política, que proporcionou que praticamente todos os Presidentes da República que governaram em períodos democráticos sob sua vigência tivessem contra si propostos pedidos de *impeachment*. Deixaremos de entrar em minúcias da lei de 1950 nesta seção, uma vez que ela já é sobejamente comentada e analisada em outras partes deste trabalho.

Exposto esse contexto histórico, é sob o jugo dessa lei, vigente até hoje, que se passaram os episódios que passaremos a narrar, a partir de 1954.

3.2.O processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas, em 1954

A gravidade da convulsão política no Brasil em meados da década de 50 levou a que a Câmara Federal votasse 3 pedidos de impeachment num intervalo de pouco mais de um ano. O primeiro deles foi movido, ainda no final de 1953, contra o então Presidente Getúlio Vargas. Registre-se que as linhas que se seguem visam tão somente a contextualizar o

momento histórico, sem ter nenhuma pretensão de definir o personagem complexo que foi Getúlio Vargas⁹⁷.

Getúlio Vargas havia governado o Brasil entre 3 de novembro de 1930 até 29 de outubro de 1945, período durante o qual exerceu seu mandato com a supressão de várias garantias democráticas e duas novas Constituições, uma promulgada em 1934 e outra, outorgada, em 1937. Era um político habilidoso e alinhado ao sindicalismo e às classes trabalhadoras, com uma política internacional hesitante, especialmente no que se refere ao alinhamento por ocasião da II Guerra Mundial, em que flertou com o nazi-fascismo, mas acabou aliando-se ao bloco liderado pelos Estados Unidos. (LIRA NETO, 2013 p. 184)

Vargas renunciou às vésperas de concluir 15 anos à frente da Presidência da República, para evitar um golpe militar, e se elegeu senador por dois estados diferentes e deputado por seis estados e pelo Distrito Federal (na época era possível concorrer em mais de uma localidade), assumindo o mandato por seu estado natal, o Rio Grande do Sul. O candidato que Vargas apoiara se elegeu Presidente da República e, anos depois, em 1950, o próprio Vargas foi eleito para retornar ao cargo (lembrando que sua primeira ascensão à Presidência não se deu por eleição, mas por uma tomada de poder em um contexto dito revolucionário). (LIRA NETO, 2014 p. 55)

Mas o Brasil já não era o mesmo e os movimentos liderados particularmente pela UDN – União Democrática Nacionalista, partido ligado aos grandes produtores rurais, teciam duras críticas a Vargas, que se elevaram a níveis sem precedentes quando Vargas decidiu duplicar o valor do salário-mínimo da época.⁹⁸

Foi nesse contexto que o procedimento de *impeachment* previsto na recém-editada lei de 1950 foi adotado pela primeira vez, tendo por fundamento a denúncia de que

⁹⁷ Para isso, confira-se a trilogia biográfica escrita por Lira Neto: *Getúlio 1 (1882-1930)*. Dos anos de formação à conquista do poder (São Paulo: Companhia das Letras, 2012); *Getúlio 2 (1930-1945)*. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo (LIRA NETO, 2013); e *Getúlio 3 (1945-1954)*. Da volta pela consagração popular ao suicídio (LIRA NETO, 2014).

⁹⁸ Dois pontos dignos de nota nesse assunto: em primeiro lugar, Eurico Gaspar Dutra, Presidente que antecederia Getúlio, havia reduzido o salário mínimo criado anos antes por Vargas pela metade, com a justificativa de diminuir o desemprego; o discurso do governo de Vargas era retomar o valor histórico dessa conquista trabalhista. Em segundo lugar, vale guardar o nome do Ministro do Trabalho de Vargas, que teria papel relevante nos anos que se seguiriam, elegendo-se seguidamente vice-presidente por duas vezes e chegando a assumir a Presidência anos depois: João Goulart. (TRESPACH, 2017 p. 220)

Getúlio Vargas estaria utilizando o Banco do Brasil para fazer repasses financeiros ao jornal gaúcho Última Hora, de Samuel Wainer, que naquele momento era o único periódico que abertamente continuava apoiando o Presidente (LIRA NETO, 2014 p. 242 e ss).

Em maio de 1954, a Tribuna da Imprensa, jornal comandado por Carlos Lacerda e que fazia oposição dura e frontal a Getúlio Vargas (CUNHA, 2018 p. 159) publicou uma foto de Wainer, de smoking, com um copo de uísque na mão, com a manchete “Esbanjavam dinheiro público do Banco do Brasil” e a reportagem afirmando que o governo decretaria intervenção em uma das gráficas do jornal por falta de pagamento de empréstimos milionários concedidos pelo banco estatal por “vias transversas”.

Tudo isso acabou levando à petição para o *impeachment*, que também acusava Getúlio Vargas de trair o interesse nacional, desejando criar uma república “sindicalista” em conjunção com a Argentina governada por Perón. A tese visava a prevenir um golpe que supostamente reimplantaria a ditadura.

A denúncia encaminhada à Câmara se baseava em vários pontos: além do assunto relacionado ao financiamento de Samuel Wainer e seu jornal Última Hora, a denúncia também mencionava o suposto acordo entre Vargas e Perón (BEZERRA, et al., 2021). Em outro ponto da petição, Vargas era acusado de violar a lei orçamentária, em virtude de ter autorizado uma despesa pública, por meio do incremento de 100% no salário mínimo, sem prévia consulta ao Congresso Nacional. Esse segundo ponto, de um possível crime de responsabilidade por atentar contra o orçamento ao autorizar despesa sem autorização legislativa, seria retomado sessenta e dois anos depois, no processo de impeachment contra a presidente Dilma Rousseff. Na acusação contra Vargas, estão também menções a uma engenharia contábil, ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao Banco do Brasil. Todos eles voltariam a ser arrolados em um processo de impeachment, mas em 2016. (VILLAVARDE, 2019 p. 94)

A acusação chegou a ser votada no plenário da Câmara dos Deputados em 16 de junho de 1954, com 211 deputados presentes, sendo, porém, a instauração do processo rejeitada, por 136 votos contrários, 35 favoráveis e 40 abstenções. Naquela sessão houve uma batalha prévia de discursos na qual não faltaram ataques de parte a parte entre governistas e oposição, mas o pedido de *impeachment* foi fragorosamente derrotado, como já era esperado. (LIRA NETO, 2014 p. 291 e ss)

Importa chamar a atenção para o que de fato livrou Getúlio Vargas do *impeachment*: a ampla maioria que dava sustentação ao governo. Deve-se registrar que essa mesma circunstância foi o que também garantiu que Fernando Henrique Cardoso e Lula pudessem governar tranquilamente, não obstante os pedidos de *impeachment* apresentados e que jamais chegaram a ser sequer pautados⁹⁹.

Por outro lado, foi justamente a falta dessa capacidade de articulação um dos fatores que mais agravaram o contexto fático e a situação que conduziu ao *impeachment* de Dilma. Isso será visto com mais detalhes adiante no “Capítulo 4. Estudo de caso: O *impeachment* de Dilma Rousseff”.

Fechado o parêntese e retomando a narrativa dos episódios de 1954, é necessário dizer que a rejeição do processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas não acalmou a ira de seus opositores. Dois meses depois, o esgarçamento das relações políticas, somado a uma tentativa de assassinato de um opositor de Getúlio Vargas, Carlos Lacerda (quando se acabou por matar um terceiro), cujas investigações apontavam para um mandante da guarda pessoal do Presidente, levaram a que ele se suicidasse com um tiro no peito na manhã de 24 de agosto de 1954. Getúlio tinha tendências suicidas já há alguns anos e escrevera duas cartas-testamento em outras ocasiões, em que não consumou sua intenção (CANCELLI, 1994 p. 105). Na derradeira oportunidade, a carta-testamento finalmente deixada como legado demonstrou ser uma das mais bem-acabadas peças de marketing político já vistas no Brasil.¹⁰⁰

⁹⁹ É relevante apontar que houve uma votação na Câmara dos Deputados em 1999 relacionada com um pedido de *impeachment* movido contra Fernando Henrique Cardoso, por uma suposta atuação em favor dos bancos no episódio do PROER, uma linha de crédito extraordinária concebida para sanear o sistema financeiro da época. Ocorre que a petição de *impeachment* contra o Presidente Fernando Henrique foi arquivada sumariamente pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (que viria a ser Presidente da República décadas depois, em virtude do impedimento de Dilma Rousseff), e contra tal arquivamento houve um recurso para o plenário. Foi este recurso que foi votado, mas com ampla vitória da base governista (342 votos pelo arquivamento contra 100 votos pela abertura do processo e 3 abstenções), mantendo a decisão de arquivamento tomada pelo Presidente da Câmara dos Deputados (RODRIGUES, 2015)

¹⁰⁰ Da carta-testamento de Vargas, extrai-se a seguinte passagem final: “Era escravo do povo e hoje me liberto para a vida eterna. Mas esse povo de quem fui escravo não mais será escravo de ninguém. Meu sacrifício ficará para sempre em sua alma e meu sangue será o preço do seu resgate. Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada

Mas, como veremos adiante, nem isso pacificou o clima político. A morte de Getúlio Vargas abriu uma crise sucessória.

3.3. Os processos contra Café Filho e Carlos Luz, em 1955

Café Filho era o vice-presidente de Getúlio Vargas e assumiu o governo logo após seu suicídio. No entanto, tinha uma inclinação ideológica diversa (era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro – PTB) e montou seu governo, a partir de 3 de setembro de 1954, basicamente com políticos, empresários e militares opositores a Getúlio Vargas.

Em 1955, durante a disputa presidencial, o Partido Social Democrático – PSD, partido que Vargas fundara uma década antes, lançou o nome de Juscelino Kubitschek à Presidência da República. Na disputa para vice-presidente, que na época ocorria em separado da corrida presidencial, a chapa apresentou o ex-ministro do Trabalho do governo Vargas, João Goulart (Jango), do PTB, sigla pela qual o ex-presidente havia sido eleito em 1950 (CARVALHO, 2008).

Setores mais radicais da UDN, representados pelo jornalista Carlos Lacerda, receosos de que a vitória de Juscelino Kubitschek e Jango pudesse significar um retorno da política varguista, passaram a pedir a impugnação da chapa. Lacerda chegou a declarar, na época, que “esse homem [Juscelino Kubitschek] não pode se candidatar; se se candidatar não poderá ser eleito; se for eleito não poderá tomar posse; se tomar posse não poderá governar”. (ANGELO, 2007).

Em 3 de outubro de 1955, Juscelino Kubitschek ganhou as eleições com 35,6% dos votos (poucos mais de 9 milhões de sufrágios à época), contra 30,2% de seu concorrente, o general Juarez Távora. João Goulart também se sagrou vice-presidente

receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História.” (VARGAS, 1954)

A UDN não aceitou bem a derrota e começou a fazer pressões para que as eleições fossem anuladas. As Forças Armadas começaram a se manifestar contra a posse aos novos eleitos que ocorreria em janeiro de 1956, o que fez com que o Ministro da Guerra, Henrique Lott, que defendia o respeito ao resultado das urnas (e era radicalmente contra a intervenção dos militares na política), solicitasse autorização ao Presidente da República para contornar um episódio de comportamento subversivo na tropa: o general Canrobert Pereira da Costa, dos mais destacados conspiradores militares contra o governo Vargas, morrera. No enterro, o coronel Bizarria Mamede rasgou elogios ao defunto e atacou os interessados em defender o que ele chamou de ‘pseudolegalidade imoral e corrompida’, uma eleição que era uma ‘mentira democrática’.” (TRESPACH, 2017 p. 221)

O general Henrique Lott, à época Ministro da Guerra e defensor do respeito ao resultado das urnas, precisava da anuência do Presidente Café Filho para aplicar uma punição ao coronel Bizarria Mamede, o qual, na qualidade de membro da Escola Superior de Guerra, era subordinado à Presidência (RECONDO, 2018 p. 19).

Pressionado, o Presidente Café Filho foi internado em um hospital em 3 de novembro de 1955, por problemas cardíacos. Cinco dias depois, o Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, assumiu o Poder Executivo interinamente (SOUSA, 2007).

Ligado aos setores de direita, Carlos Luz recusou a autorização para que o Ministro da Guerra punisse o coronel (em cuja pessoa, na verdade, recairia simbolicamente a punição de todos os militares indisciplinados, contrários ao resultado das urnas). O general Henrique Lott não concordou com a solução (BARBOSA, 1997).

O brigadeiro Eduardo Gomes, ministro da Aeronáutica, e o almirante Amorim do Valle, ministro da Marinha, valendo-se das circunstâncias, tentaram convencer o general Lott de que Juscelino Kubitschek não poderia assumir a presidência, e que a oportunidade de uma tomada militar do poder havia chegado (TRESPACH, 2017 p. 222).

Lott era contrário à estratégia por defender a posse do presidente eleito e foi exonerado do Ministério da Guerra por Café Filho, logo depois. Fora do cargo de ministro, mas amplamente influente em setores das Forças Armadas, Lott provocou deputados alinhados a apresentarem um projeto de resolução declarando o impedimento (*impeachment*)

contra Carlos Luz sob a acusação de conspirar para não entregar o poder ao presidente eleito. O próprio Café Filho (1966, vol. 2)¹⁰¹ detalhou o episódio em suas memórias. Para ele, seu Ministro da Guerra teria feito uma acusação “(...) no vago, sem indicar nomes, sugerindo, apenas, uma conspiração global” (CAFÉ FILHO, 1966 p. 601).

Em 11 de novembro, com apenas 3 dias no cargo, Luz é impedido, por 185 votos a 72 entre os deputados e 43 votos a 8 entre os senadores. Assumiu a Presidência da República o Presidente do Senado, Nereu Ramos. Dois dias depois, Nereu Ramos visitou Café Filho no hospital e afirmou que permaneceria no governo somente até a sua recuperação. No dia 21 de novembro (portanto dez dias após o impedimento de Carlos Luz), Café Filho saiu do hospital e tentou retomar a Presidência da República, tendo enviado uma carta com essa intenção a Nereu Ramos¹⁰² e aos presidentes da Câmara e do STF (CORREIO DA MANHÃ, 1955 p. 1; 12).

Mais uma vez, o general Henrique Lott agiu rápido, viabilizando na noite do mesmo dia e na madrugada do dia seguinte a aprovação do impedimento do Presidente afastado, por 179 votos a 94 entre os deputados e, na sequência, 35 contra 16, entre os senadores, resultando na Resolução do Senado Federal nº 21, de 1955.

Com isso, Nereu Ramos foi confirmado presidente, tendo governado sob estado de sítio pelo tempo restante até a entrega da faixa presidencial a Juscelino Kubitschek em janeiro de 1956 (RODRIGUES, 1999).

A velocidade desses dois processos de *impeachment* demonstrava não se tratar efetivamente de processos jurídicos, mas sim de processos políticos, nos quais a base parlamentar se mostrava fiel à maioria construída pelo PTB de Getúlio Vargas, que, embora por vezes claudicante, ainda se mostrava amplamente dominante.

No entanto, apesar de já estar vigente a Lei 1.079/1950, ela não foi aplicada nesses dois casos. Não houve ritos processuais, não se garantiu direito de defesa a Café Filho

¹⁰¹ Um relato detalhado da época pode ser encontrado nas memórias no próprio Café Filho, já mencionadas, com um valor histórico considerável. Confira-se: CAFÉ FILHO, João. **Do sindicato ao Catete**: memórias políticas e confissões humanas. 2 vol. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1966, pp. 587 e ss.

¹⁰² A carta em questão foi publicada e encontra-se reproduzida entre os anexos desta tese, sob o título “Anexo 4 – Diário do Congresso Nacional de 22/11/1955, ocasião em que foi lida a carta do sr. Café Filho pretendendo reassumir as funções de Presidente da República”.

e a Carlos Luz, nem mesmo as diferentes fases previstas na legislação. O impedimento foi submetido diretamente a votação na Câmara dos Deputados e, ato contínuo, o Senado deliberou.

Nos dois casos, o que houve foram julgamentos-relâmpago, feitos a “toque-de-caixa”, em tempo recorde, desconsiderando toda a solenidade que um *impeachment* supostamente exigiria, que redundaram no afastamento de dois presidentes, com o apoio de um general (no caso, Henrique Lott), e “em prol da democracia”, pode-se dizer, pois os dois episódios se deram supostamente para garantir a sucessão presidencial. Um golpe preventivo¹⁰³, como se dizia à época.

Claro que essa estratégia de afastamento sumário dos presidentes em exercício pela maioria parlamentar foi denunciada à época, inclusive durante os debates travados noite adentro na Câmara e no Senado Federal. Alguns excertos extraídos das notas taquigráficas da sessão do Senado do dia 21 de novembro de 1955 nos demonstram isso com facilidade:

“O SR. JURACY MAGALHÃES – (...) Lamento, apenas, que Vossa Excelência, nesta oportunidade, não venha formar fileira conosco para impedir atos de prepotência contra a vida democrática do País.

O SR. JARBAS MARANHÃO – É claro que estamos defendendo a Constituição.

O SR. JURACY MAGALHÃES – Que Constituição? V. Exas. rasgaram-na! V.Exas. estão planejando o *impeachment* contra o Presidente da República, desrespeitando a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

O SR. JARBAS MARANHÃO – A Constituição foi ameaçada com a conspiração instalada no Catete. Toda a Nação sente esse fato.

O SR. JURACY MAGALHÃES – V.Exas. esquecem completamente seus deveres para com a Constituição e as leis do País.

O SR. JARBAS MARANHÃO – Não há dialética, não há discurso, nada enfim, que obscureça essa impressão da opinião pública: que um partido ou elementos de um partido político, e políticos outros planejavam e estimulavam o golpe contra a Constituição, e que nós, na verdade, é que estamos com a Lei.” (BRASIL, Congresso Nacional, 1955, pp. 21-22)

¹⁰³ Na época, os movimentos que levaram à retirada do poder de Carlos Luz e Café Filho ficaram conhecidos como golpe preventivo ou Movimento de 11 de Novembro. (BARBOSA, 1997)

“O SR. DOMINGOS VELASCO – (...) Sr. Presidente, a Câmara dos Deputados engendrou uma nova forma de ‘*impeachment*’ (...) Ou esta decisão da Câmara é o começo do ‘*impeachment*’ e, neste caso, o Senado terá de funcionar, de acordo com a lei ordinária que regula a matéria, como Câmara de Julgamento do Presidente da República, ou não se trata disso. E se se trata de um projeto de resolução de que o Senado não pode tomar conhecimento porque o Senado só funciona nessa matéria de acordo com a Constituição, como Casa que julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, não podemos votar projeto de Resolução que declara o impedimento do Presidente da República e o destitui.” (BRASIL, Congresso Nacional, 1955, pp. 26)

(...)

“O SR. ARMANDO CÂMARA – (...) o impedimento em que, neste Projeto de Resolução, se colocou o sr. Presidente da República, sr. Café Filho, certamente não é um impedimento físico, a não ser que queiramos aceitar essa farsa que, na frase vigorosa do meu amigo e conterrâneo senador Alencastro Guimarães, é uma covardia, um crime. O impedimento pode ser tão só moral; e, se moral, pressupõe, no pensamento da Câmara, incriminações ao Presidente da República, sr. Café Filho. Faz-se o sr. Café Filho réu de crimes de responsabilidade, como Presidente da República. E o processo para declaração desses crimes, e sua apuração, – está expresso na Constituição Federal – é o *impeachment*. E suponho que o *impeachment* é algo bem diverso do projeto de resolução em que se cassa o mandato de Presidente da República.” (BRASIL, Congresso Nacional, 1955, pp. 32)

Não nos parece haver dúvidas, no entanto, de que os dois casos foram, verdadeiramente, *impeachments* do Chefe de Estado, não só por expressamente fazer referência ao impedimento dos ocupantes desse cargo como pelas considerações que constam das resoluções, particularmente, na Resolução do Senado Federal nº 21, de 1955, onde se pode ler:¹⁰⁴

¹⁰⁴ A íntegra da Resolução nº 21, de 1955, pode ser encontrada no “Anexo 5 – Diário do Congresso Nacional de 22/11/1955 – Suplemento – onde se publicou a Resolução do Senado Federal nº 21 de 1955”

“CONSIDERANDO que, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenrolados no País, exercitou o Congresso Nacional o Poder Político que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, este por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos sob o imperativo de condições notoriamente irremovíveis de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, assegurando a sobrevivência do regime e, em consequência, a tranqüilidade da Nação;

CONSIDERANDO que, tendo convocado ao exercício da suprema Magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anteriores referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

CONSIDERANDO que ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, ameaçado:

RESOLVE declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional.” (BRASIL, Congresso Nacional, 1955, p. 1)

Ou seja, era nítida a preocupação dos parlamentares, naquele momento, de garantir a normalidade e a continuidade do regime democrático, evitando que as Forças Armadas impedissem a posse do Presidente eleito, Juscelino Kubitschek.

Assim, mesmo atropelando o procedimento e negando direito de defesa ao então Vice-Presidente da República e ao Presidente da Câmara dos Deputados, o fato é que as duas Casas do Parlamento se manifestaram, por amplíssima maioria, pela aplicação do impedimento às duas autoridades. E o significado de impedimento, em língua portuguesa, outro não é senão justamente o do *impeachment* no inglês.

Seguramente, a condução desse processo de impedimento foi inconstitucional. No mínimo, além do dever de proporcionar direito de defesa, deveria o Senado Federal ter capitulado objetivamente as condutas ilícitas das autoridades impedidas e, ao julgar as condutas, convocar o Presidente do Supremo Tribunal Federal para presidir a sessão, como determinava a Constituição. O rito legal e constitucional foi completamente atropelado.

Curiosamente, no entanto, e de certo para evitar o problema de não assegurar o devido processo legal e o direito de defesa, o fundamento constitucional utilizado foi a regra do art. 79 da Constituição de 1946, que apenas determinava a ordem de sucessão na Presidência da República quando houvesse impedimento e não, como seria mais correto, a do art. 88, que trazia a figura do crime de responsabilidade (BRASIL, Congresso Nacional, 1955, p. 1).

No parlamentarismo, essas soluções certamente pareceriam mais lógicas e tranquilas. No entanto, no presidencialismo, tendem a despertar mais perplexidade. Seja como for, o fato é que esses precedentes históricos ajudam na leitura e interpretação dos contornos que o instituto assumiu no país, que poderiam autorizar falar-se em um procedimento de *impeachment à brasileira*.

Mas não foi somente no Brasil que assistimos a essa espécie de *impeachment* fora das linhas das regras legais e constitucionais. No Equador, em fevereiro de 1997, o Presidente Abdalá Bucaram, eleito seis meses antes, sofreu o impedimento decretado pelo Congresso de seu país por suposta “incapacidade mental”, usando para tanto o pretexto de seu estilo excêntrico de governo. Além disso, medidas econômicas impopulares e uma greve geral convocada para os dias 5 e 6 de fevereiro daquele ano encheram as ruas como nunca antes se havia visto no Equador. Para completar o cenário, o embaixador americano denunciara, um mês antes, práticas graves de corrupção no serviço aduaneiro do país. Embora pudesse haver fundamento para um processo de responsabilização política ordinário, o caminho escolhido mostrou-se mais rápido e, em especial, não necessitaria da maioria qualificada prevista para o *impeachment*. Para completar, o Partido Roldosista Ecuatoriano, PRE, detinha apenas 23% das cadeiras do Parlamento, o que impediu uma resistência. Uma vez deposto, Bucaram fugiu do país sem que pudesse retornar pelos próximos anos (PÉREZ-LIÑAN, 2007 pp. pos. 426-440/3278).

Retomando o relato histórico do episódio brasileiro de 1955, como dito, Nereu Ramos seguiu na Presidência da República e deu posse a Juscelino Kubitschek, que faria um governo de modernização, com a construção da nova capital, Brasília, mas que não apaziguaria os ânimos.

Com o fim do governo JK, em 1960, houve nova eleição em que a oposição, personificada na candidatura de Jânio Quadros, saiu vencedora com um discurso de combate à

corrupção. O vice-presidente eleito, no entanto, pertencia à outra chapa: João Goulart (sim, o mesmo vice-presidente de Kubitscheck e que havia sido Ministro do Trabalho de Getúlio Vargas quando da duplicação do valor do salário mínimo). Como já se disse, na época, as eleições para presidente e vice eram separadas e não em chapa. Jânio Quadros, buscando fortalecer-se frente ao Congresso que lhe dificultava os planos de governo, ensejou sua renúncia ao mandato em 25 de agosto de 1961, certo que a resistência ao nome do vice João Goulart acabaria por trazê-lo de volta ao poder, com mais autonomia (NAPOLITANO, 2022).

Mas o plano de Jânio fracassou. O Congresso aprovou em pouquíssimo tempo uma modificação constitucional instituindo o parlamentarismo (Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961) e deixaram João Goulart como Presidente da República, porém com poderes esvaziados. O imprevisto constitucional não funcionou e em abril de 1964 um golpe militar (à época chamado de “revolução”) conduziu o Brasil a um longo período sem eleições (GASPARI, 2002 p. 30).

Não se pode deixar, nessa breve contextualização jurídico-histórica, de apontar dois elementos muito importantes para a análise desses dois *impeachments* ocorridos em 1955. O primeiro elemento é que a matéria foi levada ao Supremo Tribunal Federal pelo Presidente impedido, Café Filho, nos autos do mandado de segurança nº 3557, mas a Corte Suprema evitou imiscuir-se no assunto (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1956, p. 549).

Na primeira ocasião em que o processo foi discutido pela Suprema Corte, em 14 de dezembro de 1955, o relator, Ministro Hahnemann Guimarães, chegou a entender válido o procedimento adotado pelo Congresso Nacional para afastar o então Presidente Café Filho, porque a resolução [da Câmara dos Deputados e do Senado Federal] teria por fim regular matéria de caráter político, rejeitando assim a arguida inconstitucionalidade do ato do Congresso Nacional que afastava Café Filho e negando o mandado de segurança requerido.

105

No entanto, a maioria da Corte preferiu não adentrar o mérito e liquidou o assunto com um argumento processual: argumentou-se que, logo após a votação do

¹⁰⁵ Para maiores detalhes, consultar, no Supremo Tribunal Federal, o mandado de segurança nº 3.557/DF, rel. Ministro Hahnemann Guimarães. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur19063/false> [acessado em 21/04/2022] (BRASIL, 1956)

impedimento havia sido decretado estado de sítio no país (por meio da Lei nº 2.654, de 25 de novembro de 1955), suspendendo a garantia do mandado de segurança contra atos emanados pelo Congresso Nacional. Assim, nos exatos termos do parágrafo único do art. 2º daquela lei, o Supremo somente poderia deliberar sobre o mandado de segurança impetrado por Café Filho após a suspensão do estado de sítio.

Como o estado de sítio só foi suspenso após a posse do presidente eleito, Juscelino Kubitschek (que se deu em janeiro de 1956), o Supremo Tribunal Federal só veio a julgar o mandado de segurança em novembro de 1956, portanto, após o término do mandato de Café Filho, ocasião em que entendeu que a pretensão exarada no processo estaria prejudicada pelo fim do mandato presidencial, determinando o arquivamento dos autos.

Nas discussões relativas a esse caso, a maioria dos ministros do STF chegou a afastar a preliminar arguida pelo Congresso Nacional de que o Tribunal não poderia imiscuir-se em ato político, próprio das Casas Legislativas. Já manifestamos nossa opinião anteriormente neste trabalho no sentido de que, sim, o Tribunal pode controlar esses atos, particularmente no que se refere ao desenrolar do devido processo legal e ao direito de defesa que, conforme já registramos, não foi garantido nem a Carlos Luz nem a Café Filho.

É bem verdade que a decretação do estado de sítio suspendeu a garantia do mandado de segurança contra atos do Congresso Nacional, configurando um estado de coisas excepcional, por alguns classificado como golpe de Estado e, por outros, como contragolpe ou golpe preventivo, mas que, ao fim e ao cabo, não sofreu reprimenda da Suprema Corte (RECONDO, 2018 p. 20).

O segundo elemento que devemos apontar é que, tanto no caso de Carlos Luz quanto no de Café Filho, muito embora não tenha havido votação específica nesse sentido, entendeu-se que eles não estariam inabilitados para o exercício de função pública, que seria, no dizer da Carta de 1946, uma pena conjugada com a perda do cargo. Vale revisar a dicção constitucional desse dispositivo:

Art. 62 - Compete privativamente ao Senado Federal:

I - julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele;

(...)

§ 3º - Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária.

Observe-se que, no tocante à pena, a dicção do § 3º do art. 62 da Constituição de 1946 era mais clara que o texto da Constituição de 1988. Ali estava prescrito que o Senado não poderia impor outra pena que não a perda do cargo com inabilitação e, no entanto, o que se viu foi que tanto a Resolução do Senado Federal nº 20/1955 (Carlos Luz) quanto a Resolução nº 21/1955 (Café Filho), apenas declararam os ocupantes do cargo de Presidente da República “impedidos”, sem qualquer outra prescrição.

Tanto é assim que Café Filho, anos depois, foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da Guanabara pelo governador Carlos Lacerda e, por sua vez, Carlos Luz continuou no exercício do mandato de deputado federal (fora da Presidência da Câmara), tendo sido reeleito deputado federal em 3 de outubro de 1958 (ABREU, 2010).

Portanto, como veremos adiante neste trabalho, os precedentes de 1955 já apontavam para a possibilidade, no *impeachment à brasileira*, de afastamento do cargo de Presidente da República sem inabilitação para o exercício de função pública.

3.4.O processo de *impeachment* contra Fernando Collor, em 1992

Após o período de governo militar, Fernando Collor foi o primeiro presidente eleito pelo voto popular, em 1989, com um discurso de combate à corrupção e aos privilégios dos “marajás” do serviço público¹⁰⁶. Propunha também uma agenda modernizadora da economia nacional.

¹⁰⁶ Collor ficou conhecido pela alcunha de “o caçador de marajás”. Essa expressão fazia remissão a uma política que implantara no governo do estado de Alagoas, que ocupou antes da Presidência da República, no qual se empenhou em rever toda uma série de benefícios e gratificações que eram pagas a determinadas categorias (ou “castas”) de servidores públicos, que faziam com que tivessem remunerações muito acima das demais, normalmente baseadas em interpretações duvidosas da lei, mas que não haviam sido enfrentadas por seus antecessores. Essa imagem de austeridade foi propagada pela imprensa e lhe atribuiu uma aura de seriedade que contribuiria para sua eleição. (COSTA PINTO, 2019)

No entanto, o encanto com o presidente se quebrou já no dia seguinte à posse, ocorrida em 15 de março de 1990, quando foram adotadas as medidas do “Plano Collor” ou “confisco da poupança”, como ficaria mais conhecido o “Plano Brasil Novo”, consistente em um pacote de 17 medidas provisórias, cuja mais impopular delas simplesmente bloqueou a maior parte dos valores depositados nas instituições bancárias, como meio para tirar de circulação 80% do ativo circulante e, assim, diminuir a inflação (que chegara a 1.782% ao ano em 1989!). (SALLUM JUNIOR, 2015 pp. 89-92)

A traumática estratégia de supressão da circulação de moeda para combater a inflação fracassou e, menos de um ano depois, foi lançado o “Plano Collor 2”, com mais medidas impopulares, como o congelamento de salários e privatizações de estatais (TRESPACH, 2017, pp. 224-225).

Em paralelo à difícil agenda monetária, é necessário reconhecer que o governo Collor buscou efetivamente uma modernização econômica do Brasil, revogando uma série de barreiras à importação de manufaturados (notadamente carros, máquinas e computadores) e abrindo o país para um comércio mais amplo com parceiros comerciais estrangeiros.

O maior revés, no entanto, ocorreu dois anos após sua posse, quando Fernando Collor foi atingido por denúncias de corrupção inicialmente reveladas por seu irmão, Pedro Collor. Essas denúncias foram objeto de uma comissão parlamentar de inquérito, que apurou diversos casos de corrupção que levavam diretamente ao tesoureiro da campanha eleitoral e amigo pessoal do Presidente, Paulo César Farias, o “PC Farias” (COSTA PINTO, 2019 p. 52).

O relatório final da comissão concluiu que o Presidente havia desrespeitado o decoro do cargo e apontava uma série de benefícios que o ligariam a propinas cobradas por PC Farias, que por sua vez arcava com despesas pessoais do Presidente. (BRASIL, Senado Federal, 1993 pp. 656-806, v. 3)

A base parlamentar de apoio a Collor, que nunca havia sido grande (seu partido detinha apenas 8% das cadeiras da Câmara e 4% do Senado) já se encontrava bastante fragmentada, possivelmente também em virtude do estilo do Presidente, que se mostrava resistente a diálogos com os partidos na repartição do poder no governo. (CASARÕES, 2008 p. 25)

Desenhou-se, assim, a “tempestade perfeita” que costuma levar às quedas presidenciais (GHIROTTI, 2021). Uma crise econômica, um presidente com baixa popularidade que enfrenta grandes protestos na rua, denúncias de corrupção reverberadas por uma investigação no Congresso e pela grande mídia e uma base parlamentar fragilizada. Estava pavimentado o caminho do *impeachment*. (FLYNN, 1993) (WEYLAND, 1993 pp. 20-25)

Recentemente, o próprio Fernando Collor, refletindo sobre esses episódios, concedeu entrevista ao jornal Correio Braziliense, que, por seu valor histórico, merece ter um trecho citado neste trabalho, a despeito de seu tamanho:

Foi um descuido de minha parte [referindo-se ao próprio mandato, entre 1990 e 1992], nesse ponto, eu vejo a semelhança de não ter me preocupado, não ter dedicado a atenção devida desde o início do meu governo a um melhor relacionamento com a classe política. O presidente da República precisa entender que ele é o líder político da nação. Como líder político da nação, ele tem por dever fazer política, e fazer política pelos caminhos institucionais, com os partidos políticos e com os políticos.

(...)

Na questão do meu partido, que, na eleição de 1990, elegeu 20 e tantos deputados, me foi pedida uma reunião com os deputados do PRN, e eu reagi muito. Mas um parlamentar nos reuniu na casa dele, num almoço, e vieram dizer que precisavam de espaço, de alguém do PRN, o partido do presidente, em um ministério. Saí com esta frase infeliz: “mas vocês não podem reclamar porque vocês têm o presidente da República”. Uma frase extremamente infeliz e indelicada. No momento em que precisei da solidariedade do PRN, ela não veio. E, nos outros partidos, no momento em que vai se socorrer a eles, dizem: “nem o partido dele, ele conseguiu, agora ele quer conseguir o nosso? Não”. (COLLOR, 2019)

A petição de *impeachment* (BRASIL, Senado Federal, 1993 pp. 2 - 21) foi apresentada em 1º de setembro de 1992 pelos presidentes da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcelo Lavenère, e pelo Presidente da Associação Brasileira de Imprensa, Barbosa Lima Sobrinho.

A Câmara dos Deputados, após a oitiva da defesa do Presidente, deliberou em 29 de setembro de 1992, autorizando a abertura do processo de *impeachment* por 441 votos a

favor e 38 contra. Importante registrar uma questão de cronograma: o país teria eleições municipais na semana seguinte e 15% dos deputados eram candidatos a prefeito, o que certamente influenciou bastante naquela votação, com dramático apelo popular (SALLUM JUNIOR, 2015 p. 387)

No dia 1º de outubro, o processo foi recebido no Senado Federal, que buscou cumprir *pro forma* as exigências da lei: constituiu um comissão especial que, no prazo de duas horas, aprovou um parecer sobre a denúncia lavrado em dois parágrafos¹⁰⁷ e que, submetido à votação pelo plenário, determinou o afastamento do Presidente durante a tramitação de seu processo, que passou a ser conduzido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (FONTAINHA, et al., 2015 p. 125).

Collor foi afastado da Presidência da República no dia seguinte, e então o vice Itamar Franco assumiu interinamente. É inegável a pressa com que o Senado agiu naquele momento, provavelmente motivado pelas eleições municipais que aconteceriam dois dias depois. Assim que o processo foi recebido da Câmara, o Senado acelerou a tramitação do processo para cumprir as formalidades necessárias ao afastamento. Para intimar Collor da abertura do processo, o Primeiro-Secretário do Senado, Dirceu Carneiro, atravessou a pé a avenida que separa o Congresso Nacional até o Palácio do Planalto para lá, diante das câmeras de TV e um presidente impávido, gerar a imagem que a população ansiava por assistir, às vésperas da eleição.¹⁰⁸

Importante observar, por ser episódio posto em dúvida no *impeachment* de 2016, que Collor não foi afastado pela Câmara dos Deputados. Apesar da votação na Câmara Alta ter ocorrido no dia seguinte, foi somente com a decisão do Senado que se deu o afastamento do presidente (SALLUM JUNIOR, 2015 pp. 388-389).

Nos dois meses, que se seguiram, a comissão de senadores ouviu os depoimentos e produziu as provas que julgou necessárias, e aprovou o parecer que entendia

¹⁰⁷ Este parecer está reproduzido neste trabalho no “Anexo 6 – Parecer da Comissão Especial do Senado sobre a admissibilidade do impeachment de Fernando Collor”

¹⁰⁸ Tal cena não se viu em 2016, quando Dilma Rousseff foi intimada em seu gabinete, na presença do Primeiro Secretário e do Primeiro Vice-Presidente do Senado, vários de seus ministros e o autor deste trabalho, sem cobertura da imprensa.

pela existência de provas de crime de responsabilidade imputável ao presidente da República e recomendando a aplicação da pena de perda do cargo com inabilitação por oito anos.

O processo caminhou em seguida para julgamento pelo plenário do Senado em 29 de dezembro daquele mesmo ano, ocasião em que, na abertura da sessão¹⁰⁹, o advogado do Presidente Fernando Collor leu uma carta escrita de próprio punho pelo presidente afastado em que renunciava ao seu mandato, buscando assim interromper o processo e afastar a pena de inabilitação por oito anos para o exercício de função pública.

A sessão do Senado então foi suspensa e convocou-se imediatamente sessão do Congresso Nacional, reunindo Senado e Câmara, para dar a conhecer a renúncia definitiva do Presidente Fernando Collor e, logo depois, retomou-se a sessão do Senado Federal, na qual se entendeu que, na fase em que se encontrava o processo, já não mais cabia seu arquivamento pela renúncia do titular do cargo (BRASIL, Senado Federal, 1993 p. 320 v. 4).

Em votação rápida, o Senado Federal julgou-o culpado das acusações por 76 votos a 3, aplicando-lhe apenas a pena de inabilitação para o exercício da função pública por oito anos, já que a pena de cassação do mandato já não mais era aplicável por força da renúncia apresentada.

Esse detalhe será importante mais à frente, quando discutiremos a legalidade da pena aplicada a Dilma Rousseff, que fez o inverso e restringiu-se apenas à cassação do mandato, sem aplicar a inabilitação para o exercício de função pública prevista na Constituição da República.

O caso Collor, apesar de seus percalços, representou um importante paradigma, pois foi o primeiro em que a Lei nº 1.079/1950 foi aplicada em termos gerais contra o Presidente da República, muito embora tivesse incongruências com o texto da Constituição de 1988.

Isso porque, na Lei nº 1.079/1950, a Câmara dos Deputados admitia a abertura do processo e realizava a produção das provas, aprovando, se fosse o caso, a pronúncia do réu

¹⁰⁹ O Diário do Congresso Nacional que traz a ata dessa sessão, com a reprodução da carta de renúncia de Fernando Collor está reproduzido neste trabalho no “Anexo 7 – Trecho do Diário do Congresso Nacional de 30/12/1992 que traz a carta-renúncia de Fernando Collor”

para que fosse julgado perante o Senado Federal. Em outras palavras, o processo desenrolava-se quase que totalmente perante a Câmara dos Deputados e cabia ao Senado apenas julgar o réu, no caso, o Presidente da República.

Ocorre que a Constituição de 1988, que já era vigente por ocasião do *impeachment* de Fernando Collor, alterou essa relação de forças. Nos termos em que foi redigida, passou a caber à Câmara dos Deputados exclusivamente autorizar, ou não, a abertura do processo de responsabilização política, por maioria de dois terços dos votos. Uma vez autorizado o processo, a sua condução passaria ao Senado que decidiria se admitiria ou não o processo e, em admitindo-o, afastaria o Presidente para processá-lo e, ao final, julgá-lo.

Essa divergência entre as previsões da Lei nº 1.079/1950 e da Constituição de 1988 forçou a Suprema Corte brasileira a ter um papel predominante, fixando o entendimento de quais dispositivos da legislação pré-constitucional teriam sido recepcionados e quais não seriam mais vigentes, em virtude da disposição constitucional em sentido diverso (BAHIA, et al., 2017 pp. 64-67).

Esse rito do procedimento do *impeachment*, fixado em 1992, foi rigorosamente seguido, com mais vagar, no episódio de 2016, como veremos detalhadamente no “4.2 - O processo: o aspecto adjetivo do *impeachment* de Dilma Rousseff”.

Com a presente exposição, o que importava mostrar aqui era o caráter de “ferramenta política” que detém o *impeachment*, independentemente de seus contornos jurídicos, bem como demonstrar que a aplicação separada das penas encontra amparo na tradição constitucional brasileira.

Naturalmente, isso não significa uma abertura para que o processo de *impeachment* ande à margem da lei. O caráter juriforme do *impeachment* obriga a obediência ao devido processo legal, exige o oferecimento adequado do direito de defesa e a previsibilidade de um rito, muito embora o mérito da decisão seja essencialmente político e não sindicável ao controle jurisdicional.

3.4.1. Precedentes da Corte Suprema no impeachment de 1992

A decisão do Presidente da Câmara dos Deputados de dar andamento ao *impeachment* de Fernando Collor em 1992 causou relevante discussão jurídica sobre o rito a ser adotado.

Isso porque seria a primeira vez que os dispositivos constitucionais relativos à responsabilização política da nova Carta, promulgada apenas quatro anos antes, seriam postos à prova. Com uma dificuldade adicional: a legislação regente do processo de *impeachment* era de 1950 e, como vimos, igualmente nunca havia sido aplicada.

Os problemas iam além: a Constituição de 1988 era consideravelmente diferente da Carta sob a qual a Lei de 1950 havia sido redigida, a Constituição de 1946. A principal diferença é que em 1946 a Câmara dos Deputados autorizava e conduzia o processo, instruindo os autos, que na sequência seriam tão-somente julgados pelo Senado Federal. A Constituição de 1988 reservou à Câmara apenas o papel de autorização da abertura do processo contra o Presidente da República. Se autorizado pela Câmara, quando se tratar de crime de responsabilidade, o processo seguirá para que seja admitido, processado e julgado pelo Senado Federal. Em se tratando de crime comum, por sua vez, seguirá o mesmo rito, porém perante a Suprema Corte.

Isso trazia uma série de dificuldades adicionais, pois uma parte considerável do processo regulado pela Lei nº 1.079/1950, na melhor das hipóteses, não teria sido recepcionada pela nova Constituição. Sob outro ponto de vista, parte nenhuma teria sido recepcionada.

Além disso, do ponto de vista do *espírito da lei*, tratava-se de uma norma com uma amplitude surpreendente de condutas que poderiam ser enquadradas como crime de responsabilidade, o que, na prática, significaria que qualquer conduta poderia ser o ponto de partida para um *impeachment*.

A Lei nº 1.079 já havia sido objeto de análise pela Suprema Corte em 1990, quando o Presidente da Câmara dos Deputados arquivou uma denúncia por crime de responsabilidade contra o presidente José Sarney e os autores da denúncia impetraram um mandado de segurança contra tal arquivamento. Naquela ocasião, o Supremo chegou a se

manifestar sobre a recepção apenas em parte da lei em face da Constituição de 1988, mas denegou a ordem e portanto não avançou no detalhamento do rito (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1990).

À vista dessas incertezas quanto ao rito do processo, e da própria compatibilidade da Lei nº 1.079 com o presidencialismo adotado pela Constituição de 1988, naturalmente a discussão seria levada ao Supremo Tribunal Federal, e o foi, inicialmente no mandado de segurança nº 21.564 e na sequência, nos mandados de segurança nº 21.623 e nº 21.689.

O primeiro mandado de segurança impetrado por Collor (MS 21.564/DF, Rel. Min. Carlos Velloso), além de discutir a vigência da Lei nº 1.079/1950, buscava garantir o prazo de defesa para o Presidente da República, bem como o direito de que os parlamentares votassem secretamente (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1992a).

Quanto ao direito de defesa, o Supremo entendeu que assistia razão a Fernando Collor, determinando a ampliação de seu prazo de defesa para dez sessões ordinárias (ao contrário das cinco que lhe haviam sido inicialmente deferidas), aplicando analogicamente o art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (VASCONCELOS, 2016 p. 183). Já a votação seria pública e não secreta, com base na própria dicção da Lei 1.079/1950.

Quanto à recepção ou não da Lei nº 1.079, a inicial do mandado de segurança trouxe à baila novo argumento: aquela lei já nem sequer poderia ter sido recepcionada em parte pela Constituição de 1988, porque era incompatível já com a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, que instituiu “o sistema parlamentar de governo”¹¹⁰. Logo, a multicitada lei, na argumentação de Collor, por ser incompatível com a Constituição reformada de então, sequer persistiria no mundo jurídico até a Carta de 1988, menos ainda poderia por ela ter sido recepcionada.

O engenhoso argumento, no entanto, foi superado pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do voto vencedor do Ministro Carlos Velloso que, apesar da incompatibilidade inicial da Lei nº 1.079 com a Emenda Constitucional nº 4, de 1961, logo

¹¹⁰ Já nos referimos a esse arremedo parlamentarista ocorrido no Brasil após a renúncia de Jânio Quadros, na seção “3.3. Os processos contra Café Filho e Carlos Luz, em 1955”.

ressaltou que “não se pode deixar de reconhecer, no entanto, que a Emenda Constitucional n° 6, de 1963, que revogou a EC n° 4, de 1961, restabeleceu ‘o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946, salvo o disposto no seu art. 61’ (EC 6/63, art. 1°). Quer dizer, restabelecido tudo que constava da Constituição de 1946, no sistema presidencial de governo, ocorreu repristinação expressa de todo o sistema.”¹¹¹

Mas os ministros do Supremo Tribunal Federal aproveitaram a ocasião de estar-se a discutir a recepção ou não da Lei n° 1.079/1950 pela Constituição de 1988 para traçar, mesmo na condição de *obiter dictum*, um panorama das normas que seguiam válidas e, portanto, aplicáveis ao processo e, por outro lado, apontar aquelas que já não mais vigoravam em nosso sistema jurídico. (VASCONCELOS, 2016 p. 190)

Dentre as decisões do Supremo Tribunal Federal naquele momento, a mais relevante foi a que deixou claro que, sob a égide da Constituição de 88, cabia à Câmara dos Deputados tão-somente autorizar o processo por crime de responsabilidade, a ser analisado pelo Senado Federal, da mesma forma e modo que igualmente cabe à Câmara dos Deputados autorizar o processo por crime comum contra o Presidente da República, a ser analisado pelo Supremo Tribunal Federal. (BAHIA, et al., 2016 p. 72)

A decisão era muito relevante politicamente, pois transmitia à mão dos senadores o poder efetivo do afastamento presidencial, possibilitando, em tese, que o Presidente da República reunisse senadores suficientes e barrasse, naquela última fase, o processo de *impeachment*¹¹². Essa mesma questão seria objeto de intenso debate sobre o momento do afastamento presidencial em 2016, como veremos adiante.¹¹³

Uma vez concedida a autorização para abertura do processo, pelo voto nominal de 2/3 dos deputados, caberá à Casa responsável pelo julgamento (Senado Federal nos crimes de responsabilidade e Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns) decidir se admite a

¹¹¹ Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n° 21.564/DF (Redator do acórdão: Min. Carlos Velloso), julgado em 23/09/92, acórdão publicado em 27/08/93, no Diário da Justiça.

¹¹² Isso viria a acontecer, por exemplo, anos depois no processo do Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, discutido neste trabalho

¹¹³ Eduardo Cunha, então Presidente da Câmara dos Deputados, defendia publicamente que o Presidente da República deveria ser afastado preventivamente após a decisão da Câmara dos Deputados, sem qualquer votação no Senado Federal. (RODRIGUES, 2015b)

instauração do processo ou recebe a ação penal, conforme o caso. Instaurado o processo, ficará o Presidente da República, a partir desse momento, afastado de suas funções por até 180 dias, prazo durante o qual o processo deverá ser instruído e julgado da forma competente.

Mas essa questão do momento do afastamento preventivo (durante a instrução do processo) do Presidente da República é matéria que merece um olhar mais detido, o que faremos muito em breve, ao comentar os julgados do Supremo em 2016. Por ora, vale uma incursão sobre outra decisão tomada pela Suprema Corte ainda em 1992, posteriormente à condenação de Collor.

3.4.2. O mandado de segurança de Collor após a condenação

Também é necessário registrar um acórdão do Supremo Tribunal Federal bastante singular por sua forma e pelo decidido. No mandado de segurança nº 21.689, impetrado por Fernando Collor de Mello contra a imposição da pena de inabilitação por oito anos após ter apresentado sua renúncia, uma situação atípica se sucedeu: com 3 ministros declarados impedidos ou suspeitos, houve empate entre os outros oito ministros, dos quais 4 deferiam o mandado de segurança, para reformar a pena aplicada pelo Senado, e os outros 4, não. Para completar o julgamento, portanto, atipicamente foram convocados 3 ministros do Superior Tribunal de Justiça, como determina o regimento interno da Suprema Corte (MEGALI NETO, 2021 p. 461).

Havendo os 3 ministros da Corte infraconstitucional mais antigos sido convocados, todos acompanharam o voto relator, que indeferia o mandado de segurança por entender que o Senado poderia ter prosseguido no julgamento e que não cabia reparo judicial àquela altura.

Ocorre que, como *obiter dictum* de um de seus fundamentos jurídicos, o referido acórdão trouxe em sua ementa a seguinte passagem: “No sistema atual, da Lei nº 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de assessoriedade”. O trecho reflete a opinião de boa parte dos ministros que votaram naquela assentada, embora a discussão que se colocava no mandado de segurança fosse ligeiramente diversa.

Efetivamente, João Celso Neto arrola excertos de votos de diversos ministros naquele julgamento que contrariam a opinião defendida nesta Seção. (NETO, 2016). À guisa de exemplo, assim se posicionou o Min. Carlos Velloso, relator do mandado de segurança, nº 21.689 em seu voto:

“A Lei 1.079, de 1950, não permite a aplicação solitária da pena de perda do cargo. (...) A preposição **com**, utilizada no parág. único do art. 52 (da Constituição de 1988) (...), ao contrário do conectivo e, do § 3º, do art. 33, da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. (...) No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação. (...) Não há falar, na verdade, na ordem constitucional brasileira, que a pena de inabilitação inscrita no parág. único do art. 52 da Constituição, tenha caráter de pena acessória. (...) E, finalmente, também aqui, no caso sob julgamento, o processo de impeachment não visa, apenas, à perda do cargo, mas, também, à inabilitação (...).”¹¹⁴

Na mesma linha, manifestou-se da seguinte forma o Min. Ilmar Galvão, em seu voto, deixando clara sua interpretação gramatical:

“Limita-se essa, portanto, à aplicação, se for o caso, da pena de perda do cargo público, que, pelo sistema atual, acarretará, inevitavelmente, o efeito de impedir, por oito anos, o exercício de qualquer outro. O simples fato de passarem as penas (...) a serem ligadas entre si por meio de preposição (...), em lugar da conjunção coordenativa aditiva “e” (...) constitui dado suficiente para induzir vínculo de acessoriedade entre as duas penas, levando à conclusão inevitável que à principal – perda mandato –, se ligou, acompanhando-a, em sua existência, a de inabilitação. Acresce, para reforçar essa assertiva, a circunstância de a constituição já não falar em penas, mas em pena, com o que, sem dúvida, quis enfatizar que a pena acessória é daquelas que encerram verdadeira consequência da aplicação da pena principal, havendo de ter-se por aplicada, ainda que não mencionada na sentença (...).”¹¹⁵

¹¹⁴ Acórdão no mandado de segurança nº 21.689/DF (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1993b)

¹¹⁵ Idem à nota anterior

Os ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Moreira Alves e o presidente da Corte, Octávio Gallotti, também se manifestaram pela cumulatividade das penas. Mas o faziam, veja-se bem, para *deferir* o mandado de segurança do ex-Presidente Collor, no sentido de que não era possível ter havido a aplicação da pena de inabilitação por oito anos após sua renúncia durante o processo.

Esse registro é importante porque da leitura do acórdão no MS nº 21.689 pode-se ter a impressão de que era assunto pacífico na Suprema Corte, mas não. À exceção do relator, aqueles que se manifestaram quanto à unicidade da pena o faziam para concordar com o pleito do ex-presidente e anular, nessa parte, a pena imposta pelo Senado Federal. Essa corrente, no entanto, foi minoritária ao final do complicado julgamento¹¹⁶ e saiu vencida.

3.4.3. De obiter dictum à ementa do acórdão: a definição do momento de afastamento provisório do Presidente da República

Voltaremos agora a uma questão passou quase despercebida em 1992 e, em 2016, foi uma questão que gerou acirrado debate: o momento a partir do qual o Presidente da República é afastado provisoriamente de suas funções, assim permanecendo até o julgamento definitivo.

Quando o tema foi submetido pela primeira vez ao Supremo, essa estava longe de ser a discussão central naquele momento, pois o que se discutia era se o Presidente da República teria um prazo de cinco ou de dez sessões plenárias para apresentar sua defesa. O processo em questão era um mandado de segurança, em que não cabia discussão da lei em tese nem interpretação conforme à Constituição.

Nesse cenário, os ministros do Supremo Tribunal Federal de 1992 decidiram julgar o mérito do mandado de segurança e, ao fazê-lo, em sede de *obter dictum*, em meio ao

¹¹⁶ Vale enfatizar a singularidade desse julgamento do Supremo Tribunal Federal, em que, após um empate de quatro a quatro votos (dois ministros se declararam impedidos ou suspeitos), foram convocados três ministros do Superior Tribunal de Justiça para compor o quórum de julgamento. O mandado de segurança terminou indeferido por 7 a 4 e Collor cumpriu os oito anos de inabilitação para exercício de cargo público, sendo posteriormente eleito senador por Alagoas por dois mandatos consecutivos.

voto do ministro redator para o acórdão, foram “pincelados” entendimentos da Corte acerca de como deveria ser o processo dali adiante.

Assim, quando a relevância da discussão se impôs, já havia uma posição clara do Supremo manifestada poucos dias antes. Foi dessa forma que se consolidou, em 1992, a noção de que o Presidente da República só é afastado provisoriamente de suas funções após a votação da admissibilidade do processo de *impeachment* pelo Senado Federal. O que, aliás, é a interpretação mais correta advinda da expressa dicção do art. 86, § 1º, II, do texto constitucional¹¹⁷.

Em 2016, alguns defenderam que o afastamento do Presidente da República deveria se dar logo após a votação da Câmara dos Deputados¹¹⁸, pois o processo já estaria admitido por aquela Casa. Inclusive, em 2016, o relator original da ADPF 378, Ministro Edson Fachin, filiou-se a essa tese, ao entender que o Senado Federal estaria vinculado à decisão tomada pela Câmara dos Deputados.

A discussão tem sua razão de ser, em grande parte, derivada do fato da Lei nº 1.079 ter sido feita sob a égide de uma outra Constituição, com atribuições consideravelmente distintas, no tocante ao processo por crime de responsabilidade.

No sistema de 1988, resta claro que apenas compete à Câmara **autorizar** a abertura de processo, seja no Senado ou seja no Supremo, conforme a espécie do crime que se

¹¹⁷ O texto constitucional não deixa dúvidas: “Art. 86. (...) § 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.”

¹¹⁸ Vale a pena, nesse ponto, trazer as reflexões do Ministro Luís Roberto Barroso, duas décadas depois, sobre o mesmo tema, ao proferir o voto condutor do Acórdão na ADPF 378: “se fosse verdadeira a interpretação no sentido de que o caput do art. 86 obriga a instauração de processo contra o Presidente da República, a conclusão deveria valer não apenas para o Senado, como também para o próprio STF, que estaria obrigado a receber a denúncia na hipótese de crime comum. Evidentemente tal conclusão atentaria contra o princípio da separação de poderes (CF/1988, art. 2º), suprimindo parte da competência desta Corte para “processar e julgar” o Presidente nas infrações penais comuns (CF/1988, art. 102, I, b). O mesmo raciocínio deve se aplicar ao Senado, que deve ter sua competência integralmente preservada. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2016e pp. 155-156)

esteja imputado à autoridade investigada. Quem efetivamente **admite** a representação por crime de responsabilidade é o Senado Federal e quem efetivamente **recebe** a denúncia por crime comum é o Supremo Tribunal Federal. Somente a partir dessa última etapa, ocorrida no seio do órgão julgador do processo, é que se pode falar de afastamento provisório do Presidente da República processado.

Mas não era assim na Carta de 1946 e essa defasagem acabou deixando seus traços na lei redigida sob as regras da época. Veja-se, por exemplo, o art. 23 da Lei nº 1.079:

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da **aprovação do parecer** resultar a procedência da denúncia, **considerar-se-á decretada a acusação** pela Câmara dos Deputados.

(...)

§ 5º São **efeitos imediatos ao decreto da acusação** do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, **a suspensão do exercício das funções do acusado** e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal.

Os parágrafos do art. 23 da Lei nº 1.079 não deixam dúvidas acerca da intenção legislativa, à época, de trazer para dentro da Câmara dos Deputados o poder de afastar o Presidente da República, nos mesmos moldes preconizados pela Constituição então vigente. Basta ver que o *caput* determina proceder à votação após encerrada a discussão e que, se o plenário decidisse pela procedência da denúncia (por maioria de 2/3, já sabemos) teria como efeitos imediatos a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, durante o curso do processo. Somente após a instrução processual ser finalizada na Câmara é que o processo seria remetido para julgamento ao Senado Federal.

Ou seja, a Lei nº 1.079 ainda carrega as regras do período quando era a própria Câmara dos Deputados que conduzia o processo por crime de responsabilidade, produzindo provas, instruindo os autos e entregando-os, para julgamento, ao Senado Federal. Logo, se o processo já se considerava aberto perante a Câmara, caberia invocar o dispositivo do

afastamento temporário do Presidente da República, afastamento esse que duraria no máximo 180 dias até o final do processo, quando seria enfim condenado ou absolvido em definitivo.

Na ocasião em que primeiro se manifestou sobre o assunto, como já mencionamos, esse “detalhe” da Lei nº 1.079 lida à luz da Constituição Federal passou quase despercebido, mencionado como *obiter dictum* em meio ao acórdão do primeiro mandado de segurança impetrado pela defesa do ex-Presidente Fernando Collor. O Supremo havia paralisado o andamento do *impeachment* na Câmara para decidir a medida cautelar de Collor que pedia maior prazo para defesa, e, quando julgou esse caso (MS 21.564/DF, Rel. Min. Carlos Velloso), já se adiantou para dizer, nas palavras do Ministro Moreira Alves, defendendo que o Senado Federal está para a Câmara no processo de *impeachment*, assim como o Supremo está para a Câmara no processo por crime comum, *mutadis mutandi*. “À Câmara dos Deputados a atual Constituição deu competência, apenas, para autorizar a instauração do processo (...) ao passo que atribui ao Senado participação exclusiva no processo e julgamento do *impeachment*, como sucede quanto ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns de que o Presidente da República é passível de acusação.” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1992a)

Quando voltou a se pronunciar sobre isso, em 2016, a posição majoritária do Supremo acompanhou o voto do Ministro Barroso, que entendia do mesmo modo que os juízes de 1992. Ressaltou que caberia à Câmara apenas admitir a acusação, e ao Senado receber a denúncia (a partir de quando ocorre o afastamento do Presidente da República), realizar a instrução probatória e promover o julgamento final sobre o pedido de impedimento. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2016e)

Curiosamente, no entanto, uma versão diferente foi registrada em diversos meios. Realizando pesquisas para este trabalho, o autor encontrou diversos autores, dentre eles jornalistas e cientistas políticos de prestígio, como Fernando Rodrigues, Naoko Kada e João Villaverde que afirmam textualmente em seus escritos que Collor teria sido afastado pela Câmara dos Deputados (RODRIGUES, 2015b) (KADA, 2003a p. posição 1649), (VILLAVERDE, 2019). Essa versão é incorreta e é possível refutá-la documentalmente.

A Câmara dos Deputados autorizou o prosseguimento do *impeachment* em 29 de setembro de 1992. Dois dias depois, a matéria era votada no Senado e, no dia seguinte, 2 de outubro, o então Presidente Collor foi intimado pessoalmente de seu afastamento pelo

Primeiro-Secretário da Mesa do Senado, Dirceu Carneiro, que atravessou a pé, acompanhado pela imprensa, os 300m que separam a entrada do Congresso Nacional do palácio presidencial, tudo isso amplamente documentado pela imprensa e registrado nos anais do processo e mesmo nas cronologias e retrospectivas sobre o assunto (SALLUM JUNIOR, 2015 p. 388).

No dia seguinte ao afastamento provisório, 3 de outubro de 2012, ocorreram eleições municipais no Brasil, cuja campanha dividiu os brasileiros em dois grupos: contra e a favor Fernando Collor. A proximidade das eleições influenciou profundamente o calendário no Senado Federal, como reconheceu, em entrevista ao autor deste trabalho, o ex-Presidente Fernando Collor:

“Então, isso que aconteceu em 1992 – todo esse ritmo que o Supremo à época disse que caberia ao Presidente da Câmara decidir – foi feito cirurgicamente para que o processo fosse concluído antes da realização das eleições municipais que estavam previstas para aquele ano. O processo foi autorizado na Câmara em 29 de setembro e eu fui afastado no dia 2 de outubro, e a eleição foi realizada no dia 3 de outubro. Então, foi tudo feito para que esse processo chegasse antes de o processo eleitoral ser concluído, porque eles queriam aproveitar a movimentação das ruas, a mobilização das candidaturas de Vereadores e de Deputados, em que isso estava como o grande tema do debate, quem era contra ou quem era a favor do *impeachment* do então Presidente, sofrendo, já àquela época, em função de tudo o que se dizia, um enorme desgaste.”¹¹⁹

Em 2016, o Supremo Tribunal Federal foi provocado para responder frontalmente a essa questão que, de um mero *obiter dictum*, foi promovida à ementa do novo Acórdão, como veremos adiante na Seção “4.2. O processo: o aspecto adjetivo do *impeachment* de Dilma Rousseff”.

¹¹⁹ Fernando Collor, em entrevista concedida para este trabalho. A íntegra da entrevista consta nesta tese, na parte dedicada à pesquisa de campo.

Capítulo 4. Estudo de caso: O impeachment de Dilma Rousseff

“O impeachment é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos, mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo” (trecho da justificativa do PLS 23, de 1948, que se tornaria a Lei 1.079/1950)

“Nos regimes democráticos, o grande juiz dos governantes é o próprio povo. Representar o povo significa, nos processos de impeachment, interpretar e exprimir o sentido ético dominante diante dos atos de abuso ou traição da confiança nacional.” (Barbosa Lima Sobrinho)¹²⁰

Neste Capítulo, central no estudo a que o presente trabalho se propõe, esmiuçaremos o processo de impedimento ocorrido no Brasil em 2016 contra a então Presidente Dilma Rousseff.

Para isso, inicialmente resgataremos na Seção 4.1 as acusações que foram formuladas, seu enquadramento no âmbito das normas de Direito Financeiro e de Direito

¹²⁰ Trecho da petição dirigida ao Presidente da Câmara dos Deputados em que Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère formulavam a denúncia que deu início ao processo de *impeachment* de Fernando Collor (LIMA SOBRINHO, et al., 1992, p. 3)

Administrativo. Apresentaremos o contexto sócio-político e econômico daquele momento, a fim de contextualizar as dificuldades pela qual passava o governo.

Na sequência, ao longo das seções 4.2 a 4.5, será discutida a tramitação do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, com uma narrativa quase jornalística, compondo uma cronologia dos fatos e reportando as dificuldades encontradas em cada etapa. Aqui, as fontes bibliográficas serão mescladas com outras jornalísticas e à própria vivência que o autor teve dos fatos, aportando, na medida do interesse para essa investigação, as informações necessárias à compreensão do rito aplicado ao processo de impedimento.

Finalmente, na Seção 4.6, serão discutidas as peculiaridades da condenação que foi imposta pelo Senado Federal, que afastou a Presidente do cargo mas sem inabilitá-la para o exercício de função pública por oito anos. Discutiremos a compatibilidade dessa decisão com a Constituição e legislação do Brasil, bem como confrontaremos seu resultado com a casuística verificada no Brasil e revisada ao longo do Capítulo 3.

Ao final deste Capítulo, espera-se haver demonstrado as razões que nos levam a defender que o episódio do *impeachment* de Dilma Rousseff é uma demonstração da preponderância do aspecto político sobre o jurídico em um processo de tal natureza. Pretende-se demonstrar que os fatos arrolados à guisa de acusação não foram a efetiva razão para o afastamento definitivo da presidente, mas sim a aparente inviabilidade política da continuidade de sua gestão.

4.1.Os fatos: o aspecto material do impeachment de Dilma Rousseff

Inicialmente, trataremos nesta parte das acusações que foram formuladas em face de Dilma Rousseff, que podem ser sintetizadas em duas principais: a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional; o atraso proposital do repasse de dinheiro para bancos e autarquias, com o objetivo de melhorar artificialmente as contas federais (manobra conhecida como “pedalada fiscal”) (ROSCOE, 2021).

Em virtude dessas imputações, o impedimento de Dilma Rousseff foi chamado por vários autores (MAFEI QUEIROZ, 2021 p. 156) de “o *impeachment* fiscal” pois na essência o que se alegava contra a presidente era uma má gestão das despesas públicas, que não “cabiam” nas metas de superávit fiscal definidas na legislação. Em outras palavras, a denúncia movida contra Dilma Rousseff apontava que seu governo gastava mais do que poderia.

Na sequência, analisaremos a normativa de Direito Financeiro aplicável ao tema, bem como cada uma dessas imputações e os argumentos de defesa apresentados pela presidente.

4.1.1. As normas de Direito Financeiro do Estado Brasileiro

A Constituição Federal traz um importante feixe de normas de Direito Financeiro que regulam a confecção do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO), do projeto de lei orçamentária anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA). Essas normas são complementadas, principalmente, pela Lei Complementar nº 101, de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um diploma legal feito com vistas ao controle dos gastos do Estado e pela Lei nº 4.320, de 1964, que estabelece conceitos e regras fundamentais em matéria de orçamento público (ABRAHAM, 2018 p. 24).

As Constituições anteriores, como já vimos, traziam hipóteses de crime de responsabilidade oriundos da malversação de recursos públicos. Na Carta de 1988, essa hipótese de crime de responsabilidade foi agregada a outras duas, previstas nos incisos V e VI do seu art. 85, que definem como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração e a lei orçamentária¹²¹.

¹²¹ Registraremos com maior minúcia na Seção “2.5.2. Dos crimes de responsabilidade de natureza financeiro-orçamentária”, a opinião do ministro da Suprema Corte brasileira, Luís Roberto Barroso, em parecer prévio à sua nomeação ao STF, quanto à não-recepção do art. 11 da Lei nº 1.079/50 pela ordem constitucional de 1988, em virtude da ausência de um inciso específico no art. 85 da Constituição (BARROSO, 1998). Esse entendimento, no entanto, foi enfrentado pelo relator, senador Antonio Anastasia,

A gestão regular dos recursos públicos, portanto, encontra guarida na previsão da responsabilidade do mandatário máximo da Nação por um duplo enfoque: inicialmente, pela aplicação ética e proba dos recursos de forma compatível com a legislação de Direito Administrativo, particularmente no que se refere à Lei de Improbidade Administrativa. Em segundo lugar, mas não menos importante, na aderência à lei orçamentária que anualmente é aprovada com a especificação do destinos para os quais os recursos públicos devem ser empenhados.

Em outras palavras, um presidente ímprobo que aplicasse os recursos do governo nas rubricas previstas no orçamento, mas que nessa aplicação buscasse atender a interesses próprios ou de aliados estaria tão passível de responsabilização política quanto aquele que, apesar de não se locupletar de sua conduta, gasta mais do que o formalmente autorizado no orçamento anual ou o gasta de forma diversa daquela prevista.

Do ponto de vista do Direito Administrativo, tem-se a preocupação com a moralidade e probidade do gasto público, enquanto a partir do enfoque do Direito Financeiro o que se busca é o equilíbrio nas contas públicas e o justo enquadramento da despesa nas autorizações concedidas pelo Congresso Nacional.

A normativa brasileira de Direito Financeiro, em especial a LRF, é herança da profissionalização que se buscou empreender na contabilidade nacional a partir das reformas capitaneadas por Luís Bresser-Pereira na gestão do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. Na ótica das iniciativas legislativas adotadas à época, regidas pela doutrina agente/principal de Adam Przeworski, entendia-se que o Estado (agente) deveria ser dotado de transparência e regras de gasto que assegurassem que a sociedade (principal) não sofresse os danos decorrentes de uma conduta pródiga com os recursos públicos. (PRZEWORSKI, 1998)

Na segunda metade da década de 1990 no Brasil, um amplo conjunto de reformas foram implementadas visando a instituir regras sobre a Administração Pública, o

em seu parecer e rechaçado pelo plenário do Senado Federal no *impeachment* de Dilma Rousseff. (ANASTASIA, 2016)

provimento de seus cargos, a eficiência do serviço público¹²², a execução das políticas orçamentárias e a responsabilidade fiscal como compromisso legal¹²³. Tais reformas visavam a construir um panorama normativo consistente, que desse condições de estabilidade à dívida pública e gerasse confiança interna e externa nos diferentes mercados sobre a gestão fiscal brasileira. Não é demais recordar que o Brasil vinha de recuperar-se de um período de hiperinflação acompanhado de uma moratória da dívida externa.

Essa lógica de responsabilidade no gasto público esteve muito em voga durante a gestão do ex-presidente FHC¹²⁴ e gerou uma conformação normativa que era voltada a garantir que o Estado não gastasse mais do que conseguia arrecadar (excetuado dessa conta o pagamento do serviço da dívida pública). A ideia de responsabilizar politicamente o governante quando descumprisse os termos da nova lei pretendia reforçar a obrigatoriedade da responsabilidade fiscal, fazendo assim constar expressamente novas condutas entre aquelas passíveis de impedimento por crime de responsabilidade.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal alterou a Lei nº 1.079/50, incluindo nela outros tipos de conduta passíveis de responsabilização política que diziam respeito nitidamente à gestão dos recursos públicos e seu endividamento. Na verdade, os novos tipos de conduta visavam a impedir que o governante endividasse o Tesouro, comprometendo as gestões futuras ao antecipar recursos ainda não arrecadados ou manejando-os de forma temerária.

Por outro lado, essa gestão orçamentária de quais programas deveriam receber financiamento, obedeceria a uma lógica de planejamento de médio e longo prazo realizado na base de quatro em quatro anos e aprovado pelo Congresso Nacional na forma de lei

¹²² A preocupação em reformar a Administração Pública de uma forma geral, e não apenas o gasto público, era muito presente na construção das democracias da América Latina no período, não apenas no Brasil. Foi um processo de evolução das normativas em prol da criação de agências reguladoras do mercado, revisão da normativa sobre licitações e contratos públicos e, na esfera do serviço público, dirigidos ao favorecimento aos concursos públicos, prevenção à corrupção, mecanismos de controle e de mensuração da eficiência e qualidade dos servidores públicos civis, que ainda está em curso em diversos países da região, como no Peru e no Paraguai (RASTROLLO SUÁREZ, 2021) (RASTROLLO SUÁREZ, 2019).

¹²³ Sobre o tema, é incontornável a obra “Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”, de Luís Bresser-Pereira, então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2005)

¹²⁴ Especificamente sobre este período, consultar (BRESSER-PEREIRA, 1997)

denominada Plano Plurianual – PPA, que aponta os projetos cuja execução se estenderá no tempo a fim de aportar recursos suficientes para sua concretização.

Como veremos nas seções seguintes, o ponto central das imputações de crime de responsabilidade a Dilma Rousseff estava justamente na gestão fiscal e na inobservância das regras estatuídas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Do ponto de vista político, é digno de nota observar que as normas de gestão fiscal e responsabilidade com o orçamento público, que foram instituídas no governo do PSDB, opositor histórico ao PT, serviram de base para a deposição de Dilma do governo em seu segundo mandato conquistado no segundo turno em apertada disputa contra o candidato, justamente, do PSDB. Verdade seja dita, o tema da responsabilidade fiscal sempre opôs os dois partidos políticos brasileiros e, no curso do *impeachment* de 2016, as duas agremiações mantiveram suas posições históricas quanto ao rigor no manejo do orçamento público.

4.1.2. As “pedaladas fiscais”: um adiamento dissimulado das obrigações financeiras do governo central

A legislação brasileira proíbe que o governo seja financiado diretamente com recursos dos bancos públicos que controla¹²⁵. Isso para evitar fraudes que, no passado, levaram à quebra diversos bancos públicos, particularmente aqueles controlados por governos estaduais. Os governantes artificialmente aumentavam os recursos disponíveis por meio de empréstimos feitos junto aos próprios bancos que controlavam, sem que tivessem condições de arcar com o pagamento desses empréstimos, afetando sensivelmente o resultado dos bancos estatais, que com frequência precisavam ser socorridos pela União para que não quebrassem. Por ocasião da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa prática foi vedada.

¹²⁵ Conforme o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, o art. 17 da Lei nº 7.492, de 1986, apelidada de “Lei do Colarinho Branco”, igualmente proíbe que o controlador ou os administradores de instituição financeira tomem ou recebam empréstimos ou adiantamentos das entidades que controlam ou administram, prescrevendo consequências penais para tal conduta.

Ocorre que as dificuldades financeiras verificadas durante a gestão Dilma Rousseff levaram o governo federal a deixar de repassar os recursos dos programas sociais aos bancos públicos operadores de tais programas a partir do final de 2012. Essencialmente, a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) faziam os repasses dos recursos financeiros relativos aos programas sociais e de fomento do governo federal, mas não recebiam do Tesouro Nacional o pagamento correspondente, acabando por fazer, informalmente, uma operação de crédito (não autorizada por lei) que se elevou a dezenas de bilhões de reais (VILLAVERDE, 2016 p. 269).

Em outras palavras, os bancos “adiantavam” com recursos próprios, no dia do pagamento, o valor a ser transferido a terceiros pela União¹²⁶ e precisavam aguardar por meses o devido repasse dos valores necessários para fazer frente a essas despesas. Com essa manobra contábil, o buraco orçamentário ficava menos nítido pois o governo só fazia os pagamentos que lhe competia realizar meses depois, e enquanto isso, suas contas ficavam menos “no vermelho”.

O fato de atrasar os repasses, por si só, não era um problema novo. Esse expediente já vinha sendo utilizado no Brasil pelo menos desde o ano 2000, ou seja, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Mas o tamanho dos valores atrasados se multiplicou várias vezes, o que transformou aquilo que poderia ser apenas um desajuste transitório no fluxo de caixa em algo de maior relevo. No final dos anos de 2001 e 2002, por exemplo, os valores atrasados que a União deveria repassar aos bancos operadores era de aproximadamente R\$ 1 bilhão e R\$ 950 milhões, respectivamente. Já no fim de 2013 esse passivo do Tesouro com os bancos oficiais chegou a R\$ 36 bilhões e ainda subiria a R\$ 52 bilhões no final do ano de 2014. Quando todos os repasses em atraso foram quitados, no

¹²⁶ No caso da Caixa Econômica Federal, os recursos cujo repasse eram atrasados pelo governo federal diziam respeito ao abono salarial e ao seguro-desemprego principalmente, e do Bolsa Família em menor medida; no Banco do Brasil, os repasses atrasados diziam respeito ao subsídio a empréstimos agrícolas compreendidos no Plano Safra, que pressupunham uma taxa de juros mais baixa ao tomador do empréstimo, que era compensada ao banco pela União; finalmente, em relação ao BNDES, os repasses em atraso diziam respeito ao subsídio à taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento. As auditorias ainda identificaram o atraso de repasses ao FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, por parte do governo federal, da ordem de R\$ 18,3 bilhões no final de 2014.

penúltimo dia de 2015, a conta total do buraco nas contas públicas era de mais de 70 bilhões de reais (VILLAVARDE, 2016 p. 108).

É incontroversa a elevação no passivo do Tesouro Nacional para com a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, o BNDES e o FGTS ao longo dos anos de 2013 e 2014. A defesa de Dilma não desmentiu o crescimento do montante devido, mas afirmava que não havia ilegalidade nem crime de responsabilidade da Presidente, como veremos adiante em seção própria. E é justamente no montante desse atraso que reside a relevância da discussão: a conta do Tesouro Nacional com os distintos programas obrigatórios e discricionários do governo federal operados pelos bancos públicos e privados sempre possuiu saldos positivos e negativos, que evoluíam conforme a disponibilidade de fluxo de caixa do Tesouro. Sempre foi conhecida a estratégia de reter pagamentos para lançá-los após o expediente bancário no último dia do mês ou do ano, para diminuir o impacto no saldo em conta corrente do balanço mensal ou anual.

O próprio mecanismo dos “restos a pagar”, regulado pelo art. 36 da Lei nº 4.320, de 1964 (que institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e execução dos orçamentos e balanços do setor público) é o reconhecimento de uma dívida que já está empenhada, mas que ainda não foi paga. A partir de 2012, o governo Dilma registrou mais de R\$ 130 bilhões em restos a pagar, em uma crescente postergação de obrigações financeiras. Faltava caixa ao Tesouro para arcar com o custeio de todos os programas sociais, em um contexto de déficit no comércio exterior, perda de arrecadação com programas de renúncia fiscal, altas despesas com subsídios ao custo da energia elétrica e dos combustíveis, a fim de conter uma crescente inflação, juros altos e baixa credibilidade internacional.

Mas as “pedaladas fiscais” eram diferentes dos restos a pagar. Elas não apareciam na contabilidade, nem mesmo como despesa pendente de pagamento. Na prática, os bancos públicos, em particular a Caixa, estavam usando recursos próprios para arcar com o cumprimento de despesas obrigatórias do Tesouro, como os benefícios previdenciários. Segundo o Tribunal de Contas da União, o governo federal estava efetivamente se financiando com recursos dos bancos sob seu controle (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2014).

Esse crescente atraso nos repasses aos bancos públicos não foi percebido imediatamente. Ele começou no final de 2012, consolidou-se em 2013, quando surgem os primeiros alertas dos analistas especializados, e explode em 2014, que foi ano eleitoral.

O primeiro sinal de alerta veio da Caixa Econômica Federal ainda em meados de 2013. Seus executivos relatavam que não estava recebendo os repasses do Ministério da Previdência Social relativos ao pagamento de benefícios sociais. Para não atrasar o pagamento dos benefícios, a Caixa adiantava os valores com recursos próprios, mas o governo federal atrasava um mês, depois três, depois sistematicamente, os repasses ao banco público. Hoje são conhecidas reuniões tensas (ALVES, 2014) em que a Caixa cobrava do Tesouro Nacional o repasse dos valores, justamente para não caracterizar empréstimo do banco público à sua controladora. Chegou a ser instalado, a pedido da Caixa, procedimento de arbitragem perante a Advocacia-Geral da União, a fim de resolver o impasse. A essa época, os atrasos nos repasses giravam em torno de 1,6 bilhões de reais (WIZIAK, et al., 2014). Mas eram apenas uma fatia do problema.

Ao mesmo tempo em que a Caixa apontava o problema, o governo vinha adotando a mesma prática com relação às transferências ao Banco do Brasil, relativas ao Plano Safra; ao BNDES, relativas ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI)¹²⁷ e ao FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. A situação com a Caixa seria resolvida primeiramente, mas os atrasos com o Banco do Brasil e o BNDES só aumentariam.

João Villaverde narra de forma clara esse movimento:

“a prática [das pedaladas] passou a ser uma política continuada: o governo parou de transferir os recursos devidos à Caixa por diversos meses consecutivos. Por todo o segundo semestre de 2013 e por praticamente todo o ano de 2014 esse novo tipo de pedalada – maior, disseminado e consecutivo – passou a ser regra. Depois que os repasses à Caixa se normalizaram, a partir de setembro de 2014, a transferência de

¹²⁷ O Plano Safra e o Programa de Sustentação do Investimento eram políticas públicas do governo Dilma para subsidiar uma parte das taxas de juros nos empréstimos bancários destinados ao financiamento das atividades beneficiadas por tais programas. O governo pagava uma parte dos juros, possibilitando que o tomador do empréstimo (em geral, do agronegócio no Plano Safra e da infraestrutura, no PSI) pudesse contratar com uma taxa de juros mais barata. Observe-se que nesse caso os bancos não adiantavam recursos próprios com o atraso nos repasses, eles apenas eram remunerados a menor. Diferentemente da Caixa, que efetivamente desembolou valores de seus recursos próprios.

recursos ao Banco do Brasil, ao BNDES e também ao FGTS continuou paralisada por todo o ano seguinte. Somente no penúltimo dia útil de 2015 que toda a conta de recursos atrasados a esses bancos foi paga. Naquele momento, o saldo total de pedaladas chegara a R\$ 72,4 bilhões” (VILLAVÉRDE, 2016 p. 108)

Provocado pelo *parquet*, o Tribunal de Contas da União, instaurou um processo para investigar o que estava ocorrendo. A análise feita pelo TCU apontou a utilização do mecanismo das “pedaladas” para possibilitar o pagamento de despesa primária do orçamento fiscal em outubro de 2015 e terminou por rejeitar as contas de 2014 do governo Dilma. Estava aberto o caminho do *impeachment* (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2014, p. 58).

Na sequência, os autores da petição de abertura de processo por crime de responsabilidade, Janaína Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo aditaram uma petição anteriormente apresentada (Brasil, Câmara dos Deputados, 2015 pp. 2-65) e requereram novamente ao Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, a abertura do processo de impedimento com base nas “pedaladas” e na expedição de decretos de natureza orçamentária (que serão tratados na seção seguinte).

A abertura do processo do *impeachment* por Eduardo Cunha e seu andamento até o julgamento final pelo Senado Federal serão analisados nas seções seguintes deste Capítulo.

Por hora, apenas para concluir a exposição sobre as pedaladas, anote-se que o Senado Federal, por ocasião do julgamento do *impeachment*, entendeu que esse atraso contumaz dos repasses representava uma operação de crédito ilegal entre União e bancos controlados, tendo sido esse um dos fundamentos da destituição da Presidente.

4.1.3. Os decretos de liberação de recursos sem autorização do Poder Legislativo

A partir de 1999, o Brasil discutiu e aprovou uma legislação de controle dos gastos públicos (culminando com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000) que tinha por referência o resultado primário das contas públicas, buscando um superávit de receitas das

administrações públicas e suas empresas estatais que fosse superior às despesas, excetuadas dessa conta os pagamentos devidos à conta de juros da dívida (superávit primário).

Em 2014, com a já comentada crise fiscal vivida pelo Brasil, essa conta registrou déficit pela primeira vez desde sua instituição, da ordem de R\$ 32 bilhões, apesar das manobras contábeis que foram discutidas na seção anterior.

Nesse contexto, qualquer nova autorização de gastos dependeria de prévia autorização do Congresso Nacional, nos termos da LRF. Para o ano de 2015, o primeiro do segundo mandato de Dilma Rousseff, o Poder Executivo chegou a mandar um projeto de lei ao Legislativo solicitando autorização para que a economia no orçamento federal fosse menor. Esse projeto chegou a ser aprovado, após grande dificuldade, em dezembro de 2015 (o que permitiu que o governo federal quitasse as “pedaladas” no penúltimo dia útil do ano, como já vimos). Mas antes disso, foram editados decretos presidenciais destinados a remanejar verbas orçamentárias e abrir novas autorizações de despesas sem a prévia autorização do Congresso Nacional.

Essa conduta acabou sendo o segundo fundamento da acusação de crime de responsabilidade contra Dilma. Inicialmente, a denúncia arrolava decretos expedidos em 2014 e 2015, mas aqueles de 2014 acabaram sendo descartados por se referirem ao mandato anterior da Presidente, que passou a responder exclusivamente sobre aqueles de 2015, relativos ao mandato em curso. Em relação a esse período, Dilma assinou três decretos de abertura de créditos suplementares: um em 27 de julho de 2015, no valor de 1,7 bilhão de reais, para projetos na área da educação, previdência, trabalho e cultura; outro, na mesma data, no valor de 29 milhões de reais, para diversos órgãos do Executivo; e o terceiro, em 20 de agosto de 2015, no valor de 600 milhões de reais, para despesas com o Judiciário. Os valores eram consideravelmente menores que os das “pedaladas”, mas sua existência consistia em um problema a mais para a defesa: primeiro, porque a autoria dos decretos era incontestável: foram assinados pessoalmente pela Presidente; além disso, não precisavam passar pela discussão quanto a serem ou não operações de crédito, como acontecia com as pedaladas; finalmente, eles encontravam previsão expressa no art. 11, item 2, da Lei nº 1.079: “abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais”. Por isso que a recepção ou não do art. 11 pela Constituição era um tema caro à defesa, pois seria uma forma de evitar a incidência desse dispositivo sobre a conduta de Dilma.

Já em 2016, durante o curso da instrução do *impeachment* de Dilma perante o Senado, foi realizada uma perícia por técnicos do Senado Federal a pedido da comissão de senadores que processava Dilma e tal perícia, ao mesmo tempo em que apontava que as “pedaladas fiscais” não continham evidência da participação direta da Presidente, indicava que, em relação aos decretos, a autoria era inquestionável e que eles feriam, sim, a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois, no momento em que foram editados, eles pressionavam a meta de superávit estabelecida na lei orçamentária anual e dependeriam, assim, de prévia autorização legislativa.

4.1.4. A defesa de Dilma Rousseff sobre as acusações

A defesa de Dilma Rousseff pautou-se, desde o início do processo, por um conjunto de argumentos de natureza política e jurídica para contestar os termos da denúncia de impedimento por crime de responsabilidade.

Do ponto de vista político, a defesa atacava inicialmente o ato do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que teria aberto o processo em ato eivado de abuso de poder e com desvio de finalidade. Isso porque Cunha respondia em paralelo um processo perante o Conselho de Ética daquela Casa, em que se apurava eventual existência de contas bancárias no exterior não declaradas pelo deputado. Para o arquivamento desse processo, Cunha necessitava dos votos dos deputados do Conselho que integravam o PT, partido da Presidente Dilma. Os deputados petistas, no entanto, negaram apoio a Cunha e, como consequência, dois dias depois, a petição que requeria o *impeachment* de Dilma foi admitida pelo Presidente da Câmara dos Deputados (PASSARINHO, 2015).

Outros argumentos de ordem política e procedimental seriam esgrimados na sequência, alguns dos quais mereceram acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, que paralisou o andamento do processo na Câmara dos Deputados até que fosse definido o rito do trâmite processual perante a Câmara e o Senado Federal.

No que se refere ao mérito das acusações, no entanto, que nos ocupa neste momento, a defesa apresentou argumentos distintos para as “pedaladas” e para os decretos de abertura de crédito.

Quanto ao atraso no repasse aos bancos públicos, a tese central é que aquela conduta não consistia na tomada de empréstimo junto aos bancos, mas mero descompasso na execução contratual das políticas públicas. Portanto, a União estaria simplesmente atrasando sua contrapartida naquelas políticas criadas por lei, mas isso não chegava a constituir uma operação de financiamento, que exigiria formalidades outras.

Além disso, apontaram que a prática de atrasar a transferência dos valores a bancos públicos havia sido verificada ao menos ao longo dos 15 anos anteriores, incluindo os mandatos dos dois presidentes que antecederam Dilma. Adicionavam, ainda, que as contas desses presidentes haviam sido aprovadas pelo Tribunal de Contas da União sem que tal prática jamais houvesse merecido reprovação. Logo, tratava-se de um novo entendimento do TCU, que deveria, no mínimo, valer apenas para atos praticados posteriormente ao julgamento das contas do governo federal, que ocorrera em outubro de 2015.

Além disso, a defesa afirmava que todos os passivos com os bancos foram quitados ao final de 2015, após a rejeição das contas pelo TCU e após a edição de lei federal ajustando a meta de superávit fiscal, o que faria com que o processo perdesse o objeto tanto em relação às “pedaladas” quanto em relação aos decretos orçamentários.

Em relação às “pedaladas”, a defesa ainda apontava que elas careciam de efetiva participação de Dilma. De fato, a gestão dos repasses era feita na Secretaria do Tesouro Nacional e não pela Presidência da República. Também era alegado que não havia ato de Dilma nos processos que tratavam do assunto e ademais, o então secretário Arno Augustin assumiu integralmente a responsabilidade pelas decisões que levaram ao atraso nos repasses, tanto em documento técnico quanto em seu depoimento perante a comissão do Senado (BERNARDES, 2015). A perícia contábil realizada pelo Senado Federal chegaria à mesma conclusão: não havia participação direta de Dilma nas “pedaladas”, muito embora ela fosse politicamente responsável pelas práticas de seu governo (PEDERIVA, et al., 2016a pp. 212-215).

Finalmente, ainda quanto às “pedaladas”, a defesa trazia a discussão (já debatida na Seção 2.5.2 desta tese) quanto à não-recepção do art. 11 da Lei nº 1.079 pela Constituição de 1988 (CAVALCANTE FILHO, *et al*, 2016, p. 11). Como já visto, o título sob o qual o art. 11 enumera as hipóteses de crime de responsabilidade (“dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”) não foi expressamente albergado no art. 85

da Constituição de 1988, diferentemente do que ocorria na Carta de 1946, no inciso VII de seu art. 89. Esse argumento lastreava-se, inclusive, em antigo parecer do ministro da Suprema Corte, Luís Roberto Barroso (BARROSO, 1998 p. 172) e foi por diversas vezes esgrimado, sem que no entanto recebesse acolhida por parte do relator (ANASTASIA, 2016 pp. 27-29) ou da maioria dos demais senadores.

Quanto aos decretos, como já visto, a participação de Dilma não poderia ser negada, afinal, os atos foram assinados por ela, já que são privativos do Presidente da República. Mas em relação a eles, a defesa alegava que não houve descumprimento da meta de superávit fiscal, uma vez que ela foi alterada no final de 2015 mediante a aprovação de projeto de lei enviado por Dilma ao Congresso Nacional. A defesa sustentava que a meta fiscal só poderia ser apurada no final do exercício e não ao longo dele, razão pela qual os decretos não gerariam efeitos jurídicos quanto à responsabilidade da mandatária, a menos que o ano terminasse sem a revisão da meta. Alegavam, adicionalmente, que Dilma seguira os diversos pareceres dos órgãos técnicos de assessoramento (e que constavam do processo) em que se afirmava que os decretos estavam compatíveis com a legislação e não violavam a meta fiscal.

Assim, na visão da defesa, Dilma Rousseff teria, no máximo, sido induzida a erro pelos pareceres técnicos e jurídicos juntados ao processo de edição de cada um dos decretos, sem que tivesse havido qualquer configuração de dolo.

Durante a elaboração deste trabalho, o autor teve a oportunidade de questionar a ex-Presidente da República, Sra. Dilma Vana Rousseff,¹²⁸ a respeito do conteúdo material das acusações que contra ela foram endereçadas por ocasião do *impeachment*. O conteúdo de sua resposta, neste particular, segue abaixo sem edição. Escusamo-nos pela longa transcrição, que em função de sua relevância para o tema pesquisado, optou-se por manter na íntegra:

“Fui destituída com base em duas acusações. Pela prática de assinar decretos que, em tese, teriam infringido a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por um suposto atraso no pagamento de subsídios do Plano Safra, o que foi designado como 'pedaladas fiscais'.

¹²⁸ O texto integral da entrevista pode ser encontrada no Anexo a esta tese “Entrevista 1 – Íntegra da entrevista com Dilma Rousseff, Presidente da República afastada no processo de impeachment de 2016”

Quanto a esse segundo fato, ficou provado, inclusive pela perícia realizada pelo Senado Federal, que não houve nenhum ato praticado por mim.

A primeira acusação refere-se à edição de três decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa. Ao longo de todo o processo, mostramos que a edição desses decretos seguiu todas as regras legais. Respeitamos a previsão contida na Constituição, a meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as autorizações estabelecidas no artigo 4º da Lei Orçamentária de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional. Assinei os decretos após parecer de todos os órgãos técnicos do Ministério do Planejamento e da Advocacia Geral da União (AGU) dizendo que podiam ser assinados. Esses decretos eram atos de rotina que inclusive não geraram nenhuma despesa real e, portanto, nenhum desequilíbrio financeiro. Mais importante é que somente após a assinatura dos decretos o Tribunal de Contas da União (TCU) mudou a posição que sempre teve a respeito da matéria. Vale destacar as datas: os decretos foram editados em julho e agosto de 2015 e somente em outubro de 2015, dois meses depois, o TCU aprovou a nova interpretação. Até então, o TCU havia recomendado a aprovação das contas de todos os presidentes que editaram decretos idênticos aos que editei.

Quanto à segunda acusação, ela estava assentada em alegado atraso nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução do programa de crédito rural Plano Safra. Segundo a denúncia, isto equivaleria a uma “operação de crédito”, o que estaria vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a execução do Plano Safra é regida por uma lei de 1992, que atribui ao Ministério da Fazenda a competência de sua normatização, inclusive em relação à atuação do Banco do Brasil. Presidentes da República não praticam nenhum ato em relação à execução do Plano Safra. Perícia realizada pelo Senado Federal provou que não houve nenhum ato praticado por mim. A controvérsia quanto a existência de operação de crédito surgiu de uma outra mudança de interpretação do TCU, cuja decisão definitiva foi emitida em dezembro de 2015. Ou seja, fui acusada por um crime fiscal antes da definição da tese de que haveria uma irregularidade. Isto após haver decisão do Ministério Público Federal, que arquivou inquérito exatamente sobre esta questão, afirmando não caber falar em ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal porque eventuais atrasos de pagamento em contratos de prestação de serviços entre a União e instituições financeiras públicas não são operações de crédito.

As duas acusações contra mim foram, portanto, uma farsa jurídica.”

4.2. O processo: o aspecto adjetivo do *impeachment* de Dilma Rousseff

O primeiro passo do processo de *impeachment* do Presidente da República, seu vice ou seus ministros quando atuarem em conexão, ocorre no seio da Câmara dos Deputados, por meio da análise do Presidente da Câmara quanto à admissibilidade da petição – que pode ser apresentada por qualquer cidadão.

Nem a Constituição nem a Lei regente (nº 1.079/50) conferem esse poder de análise preliminar expressamente ao Presidente da Câmara dos Deputados. Em tese, caberia a ele tão-somente, ao receber a petição requerendo o *impeachment* de um Presidente da República (ou de um Ministro de Estado), verificar seus aspectos formais e, uma vez atendidos, determinar a constituição de uma comissão especial destinada a proferir parecer sobre a acusação.

A previsão legal, no entanto, mostrou-se inviável. Considerado o número de petições de *impeachment* que são anualmente apresentadas perante a Câmara dos Deputados contra qualquer um dos presidentes recentes do Brasil, aquela Casa Legislativa não faria outra coisa senão analisar requerimentos de impedimento do mandatário máximo da nação.

Assim se manifesta Thomaz Pereira, ao lembrar que o Supremo Tribunal Federal acabou por cancelar esse debordamento de poder do Presidente da Câmara dos Deputados:

“Há algumas explicações para essa hipertrofia ilegal e inconstitucional, chancelada parcialmente pelo Supremo, da função do Presidente da Câmara. Segundo dados de 2015, foram 132 denúncias desde 1990. 29 contra Collor, quatro contra Itamar, dezessete contra FHC. 34 contra Lula. 48 – e contando – contra Dilma. Em períodos de normalidade pode ter parecido necessário e inofensivo permitir que o Presidente da Câmara extrapolasse seus poderes regimentais para poupar a inútil convocação de uma comissão especial. Podemos supor que, na ausência de conflito dentro da Câmara sobre os pedidos, essa ação expansiva do presidente seria um simples atalho para antecipar a inevitável rejeição de pedidos absurdos junto ao plenário.” (PEREIRA, 2017 p. 87)

Renan Calheiros, Presidente do Senado por ocasião do *impeachment* de Dilma Rousseff, traz as seguintes considerações sobre o tema:

“A Lei 1.079/1950, como ressaltai por ocasião do afastamento temporário, é intrinsecamente desestabilizadora. Todos os presidentes recentes responderam a processos de impeachment e sempre a maior vítima dos tremores políticos é a sociedade brasileira, que paga a conta da crise pela retração econômica na queda do nível de empregos e no achatamento da massa salarial. É imperioso que aprimoremos essa legislação, que permite que qualquer aventureiro denuncie o Presidente da República com vistas à cassação de seu mandato conferido pelo voto, e abduquemos do ‘jeitinho brasileiro’ quando tratamos do futuro das instituições nacionais.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b pp. 14-15)

De fato, a permissividade do texto legal para com todo e qualquer cidadão que deseje ver impedido o Presidente da República acabou levando a que o Presidente da Câmara exercesse esse primeiro filtro de admissibilidade sobre os pedidos de *impeachment*, com a tolerância do Supremo Tribunal Federal que, após ver-se instado por alguns missivistas inconformados com o fato de não serem analisadas em plenário suas petições, recorriam ao STF para que a Corte obrigasse o Presidente da Câmara a admitir suas denúncias. Daí surgiu a jurisprudência do tribunal supremo admitindo esse controle preliminar monocrático, fundado tão-somente em dispositivo do regimento interno da Câmara.¹²⁹

No caso de Dilma Rousseff, Eduardo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados à época, pressionado politicamente pelas denúncias de corrupção que a todo momento o atingiam, e insatisfeito com a Presidente Dilma que lhe negara apoio do partido do governo para arquivar os processos que respondia perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, admitiu em 2 de dezembro de 2015 uma das denúncias que possuía em sua gaveta contra a Presidente, disparando assim o processo de *impeachment*. (FALCÃO, 2017 pp. 37-38)

¹²⁹ A primeira decisão do Supremo Tribunal Federal entendendo legítima a prerrogativa do Presidente da Câmara dos Deputados de arquivar monocraticamente um pedido de *impeachment* deu-se no Mandado de Segurança nº 20.941/DF, em 1989, quando os impetrantes desafiaram decisão do então Presidente da Câmara de arquivar uma denúncia por crime de responsabilidade contra o então Presidente José Sarney, lastreado numa prerrogativa fluida constante do regimento interno daquela Casa. Desde então, o Supremo vem acatando tal prerrogativa. Posteriormente, o Supremo ratificou o mesmo entendimento em diversas ocasiões, dentre as quais se pode citar, exemplificativamente, o MS nº 26.062/DF, 30.672/DF e o MS 32.930/MT.

Dias após a admissão, por Eduardo Cunha, do pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, o Partido Comunista do Brasil, integrante da base de apoio da Presidente, ingressou com ação de descumprimento de preceito fundamental (ADPF nº 378) junto ao Supremo Tribunal Federal.

Nessa ação, a Corte Suprema reafirmou as balizas que já haviam sido trazidas no caso Collor, mas trouxe alguns detalhamentos adicionais dignos de nota (BRASIL, 2016e):

- afirmou que não haveria direito a defesa prévia da Presidente denunciada perante o Presidente da Câmara dos Deputados, antes do seu despacho de admissibilidade;

- declarou que, com o advento da CF/88, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* (e conseqüente afastamento do Presidente da República) ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros

- estabeleceu que a defesa deveria se manifestar por último e o interrogatório deveria ser o último ato da instrução probatória

- definiu procedimentos e regras procedimentais, como forma de votação e dispositivos aplicáveis ao rito processual, enquanto declarou outros dispositivos não-recepcionados pela nova ordem constitucional

- considerou legítima a aplicação ao Presidente da República de dispositivos que regulam o processo de crime de responsabilidade contra os ministros do Supremo Tribunal e o Procurador-Geral da República.

Pela extensão e complexidade da ementa do acórdão deliberado na ADPF 378 é possível vislumbrar a amplitude da análise levada a efeito pela Suprema Corte na ocasião, preenchendo ou esclarecendo diversas das lacunas normativas e dificuldades hermenêuticas da aplicação da lei pré-constitucional no contexto da Carta de 1988.

Muito já se escreveu¹³⁰ sobre os julgados do Supremo em matéria de *impeachment* e, inclusive por isso, esse enfoque foge ao escopo deste trabalho. Sobre a

¹³⁰ Para uma análise mais detida do que foi deliberado no caso Collor e no caso Dilma pela Suprema Corte, vale a pena consultar a tese de doutoramento de Marta Vasconcelos, intitulada “A judicialização do

questão do momento de afastamento do presidente da República, Marta Vasconcelos apontou que a decisão no caso Dilma foi a mesma adotada no caso Collor (MS nº 21.564): a Câmara fará uma análise preliminar, a partir de um juízo político, quanto à consistência da acusação, se tem fundamentos plausíveis e em seguida poderá ou não “conceder uma autorização pré-processual, mera condição de procedibilidade, para a instauração do processo perante o Senado Federal” (VASCONCELOS, 2016 p. 308). E disse ainda:

“Quanto ao papel constitucional exercido pelo Senado Federal, a referida ADPF nº 378 também ratificou a interpretação proferida no MS nº 21.564 determinando que o Senado Federal não está vinculado à decisão da Câmara dos Deputados, podendo instaurar ou não o processo. Ficou assentado que o Senado e não mais a Câmara dos Deputados fará o juízo de admissibilidade da denúncia contra o Presidente da República.

(...)

Por essa razão, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal agiu com correção ao seguir a jurisprudência do ‘Caso Collor’, adotando os mesmos fundamentos no ‘Caso Dilma’(...)” (VASCONCELOS, 2016 p. 311)

Efetivamente, o art. 86, §1º, II, da Constituição brasileira prevê expressamente que o afastamento do Presidente da República se dê tão-somente após a instauração do processo pelo Senado Federal, em mais uma diferença entre a Constituição de 1988 e a de 1946, sob a qual foi feita a atual lei de regência. “Se no passado a suspensão do exercício das funções presidenciais resultava da declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputado, a partir do Texto de 1988 ela advém da instauração do processo no Senado Federal” (BULOS, 2008 p. 750)

Essa decisão foi muito relevante politicamente, pois reconheceu pertencer aos senadores o poder efetivo do afastamento presidencial, possibilitando, em tese, que o Presidente da República reunisse votos na outra Casa e barrasse, naquela próxima fase, o processo de *impeachment*, antes de consumado seu afastamento provisório.

impeachment: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma”

Essa distinção entre os papéis da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na regulamentação constitucional do *impeachment* no Brasil é um dos elementos que levam Maria Esther Seijas Villadangos a afirmar que o desenho institucional entre as duas Casas é assimétrico (SEIJAS VILLADANGOS, 2019 p. 358), pertencendo ao Senado, além da atribuição de afastar (e julgar) o Presidente da república, também a de aprovar previamente a nomeação de magistrados de tribunais superiores, diplomatas e membros de agências e ainda a competência para suspender a execução de leis declaradas inconstitucionais pela Corte Suprema.

4.3.Primeira etapa: a autorização da Câmara dos Deputados

Na seção anterior, viu-se que, logo após ver negado o apoio do Partido dos Trabalhadores ao arquivamento da denúncia que tinha contra si no âmbito do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha admitiu o início da tramitação do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff e, em seguida, o PCdoB ingressou com a ADPF 378, discutida na sessão anterior deste trabalho, que levaria à definição, pelo Supremo Tribunal Federal, das bases que seriam seguidas no processo de responsabilização política de Dilma Rousseff (VASCONCELOS, 2016 pp. 243-244).

Do ponto de vista do processo no âmbito da Câmara dos Deputados, a primeira providência seria constituir a comissão especial de deputados que daria parecer sobre a denúncia, a fim de instruir a decisão do plenário.

Eduardo Cunha tentou definir os integrantes (com um viés nitidamente oposicionista) daquela comissão especial ainda em 8 de dezembro de 2015¹³¹, porém, o processo não avançou. Isso porque decisão cautelar do relator Edson Fachin, do Supremo

¹³¹ Conforme se pode verificar no Ato da Presidência em que foi fixada a proporcionalidade partidária para composição da comissão especial, disponível no Portal da Câmara dos Deputados no seguinte link: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420880 [acessado em 12/04/2023]

Tribunal Federal, no âmbito da ADPF 378, suspendeu todos os procedimentos do *impeachment* até que o plenário da Corte se pronunciasse sobre o tema.¹³²

Breve contextualização é necessária sobre o tema: a Lei nº 1.079 prevê que a comissão especial seja *eleita* pela Câmara dos Deputados. Como em toda e qualquer eleição que mereça esse nome, sua votação deveria se dar por escrutínio secreto, conforme previsão regimental daquela Casa.

Ocorre que, no caso Dilma Rousseff, o então Presidente da Câmara, deputado Eduardo Cunha, articulou a formação de uma “chapa avulsa” para concorrer com os indicados formalmente pelas lideranças dos partidos, deixando, portanto, de prestigiar a proporcionalidade partidária e o papel das lideranças de bancadas parlamentares nesse processo.¹³³

O Supremo freou essa estratégia, ao dizer que poderia haver apenas uma chapa para a formação da comissão especial, montada a partir das indicações das lideranças partidárias e eleita a partir de voto aberto (BRASIL, 2016e). Ora, eleição com candidatura única e voto aberto não é eleição, é mera homologação.

Nesse particular, parece-nos que o Supremo avançou além do seu papel, imiscuindo-se em assunto *interna corporis* do Poder Legislativo. Outros pesquisadores do tema têm a mesma opinião (VASCONCELOS, 2016 pp. 312-313)

É bem verdade que a Constituição de 1988 determina a observância da proporcionalidade partidária, tanto quanto possível, na formação das comissões internas do Poder Legislativo. Mas o objetivo da Lei nº 1.079 ao estabelecer *eleição* e não mera indicação pelos líderes, era outro.

Compulsando o processo legislativo ocorrido entre 1948 e 1950, verifica-se que o que se buscou evitar, com a determinação de eleição da comissão, foi a possibilidade de

¹³² A medida cautelar decidida monocraticamente pelo ministro Edson Fachin nos autos da ADPF 378 está disponível no Portal do Supremo Tribunal Federal e pode ser consultada através do seguinte link: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308346342&ext=.pdf> [acessado em 12/04/2023]

¹³³ Para uma versão do próprio Eduardo Cunha sobre o episódio, em que destila críticas aos ministros do Supremo e em especial ao ministro autor do voto vencedor, Luís Roberto Barroso, consultar o livro de sua autoria, “Tchau Querida”. Especificamente sobre esse tema da eleição da comissão especial da Câmara são dedicadas 30 páginas (CUNHA, 2021 pp. 460-490).

que os líderes partidários, em função das convicções dos deputados ao longo dos trabalhos da comissão especial, substituíssem seus membros por novas designações, o que é expressamente autorizado no regimento e é bastante habitual no dia-a-dia de uma Casa legislativa. Isso no entanto, não acontece nas comissões que são eleitas (como a Comissão Diretora, por exemplo).

Ou seja: o que se pretendia alcançar com a determinação de eleição era a estabilidade dos membros da comissão, e não se colocava em dúvida a proporcionalidade na sua composição.

O mau uso do dispositivo legal pelo Presidente da Câmara dos Deputados, que buscava ferir o mandamento constitucional da proporcionalidade partidária, gerou uma reprimenda da Corte Suprema, que acabou por invadir as disposições regimentais para fixar rito que, na prática, revela-se contraditório. Como proceder a uma eleição em que a disputa é vedada?¹³⁴

Porém, no caso concreto de Dilma Rousseff, apesar de ser uma decisão tomada de certo modo tortuoso, o Supremo acabou atingindo o objetivo das normas da Constituição, da Lei e do regimento de forma conjugada: a comissão especial atendeu ao princípio da proporcionalidade partidária, com estabilidade de seus membros, muito embora o caráter de “eleição” previsto na Lei tenha se perdido em prol de uma compatibilidade, no caso concreto, com o mandamento constitucional.

Assim, após a Suprema Corte abortar a iniciativa de Eduardo Cunha, os 65 integrantes da comissão especial seriam definidos somente em 17 de março do ano seguinte, depois que o Supremo fixasse os entendimentos balizadores do procedimento de 2016.

A comissão especial de deputados então começou seus trabalhos ouvindo os autores do pedido de *impeachment*, dentre os quais dois professores da Faculdade de Direito

¹³⁴ Para sanar esse problema e promover uma *ratio* entre a legislação e o decidido pela Corte Suprema, a comissão de juristas encarregada de atualizar a Lei nº 1.079 (da qual trataremos no Capítulo 6) propôs a alteração da norma legal, prevendo não mais eleição, e sim indicação pelos líderes partidários, dispondo ainda que uma vez instalada a comissão, seus membros, excepcionalmente, não mais poderão ser alterados pelos líderes, dando a mesma noção de “mandato” como membro da comissão especial que se pretendia alcançar com a previsão de eleição contida na Lei de 1950. Para mais detalhes sobre os trabalhos da comissão de juristas criada pelo Senado Federal para atualizar a lei de crimes de responsabilidade, consultar o “Capítulo 6. Das perspectivas: o projeto de uma nova legislação para o *impeachment* no Brasil”

de São Paulo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, além de especialistas e os advogados de defesa de Dilma Rousseff, liderados por José Eduardo Cardozo, então no cargo de Advogado-Geral da União.

A defesa de Dilma Rousseff recorreu ao Supremo tentando garantir uma ampliação de seu direito de defesa e apontando decisões na condução da comissão especial que, no seu ver, ofendiam o devido processo legal.

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, não enxergou violação ao direito de defesa da Presidente e deixou que a comissão seguisse seus trabalhos, que terminaram, na noite do dia 11 de abril de 2016, com a aprovação do parecer elaborado pelo relator Jovair Arantes, que concluía pela autorização da abertura do processo de *impeachment*. A aprovação na comissão se deu por 38 votos favoráveis e 27 contrários (MATTOS, 2016).

Naquela segunda-feira o jornalista Alon Feuerwerker publicava a estimativa que o *impeachment* tinha 50% de chances de tornar-se efetivo, 25% de chances de que Dilma pudesse ter o mandato cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em um processo que discutia irregularidades no financiamento de sua campanha (que não estamos discutindo nesse trabalho, mas que acabou sendo arquivado após o *impeachment*) e 25% de chances de que ela continuasse no cargo, porém muito enfraquecida (FEUERWERKER, 2018 p. 43).

Até esse momento, o *impeachment* não era dado como certo, pois a maioria obtida na comissão pela abertura do processo, ainda inferior aos 2/3 que seriam exigidos no plenário, sugeriam que a iniciativa fracassaria quando fosse submetida à votação de todos os deputados. Mas já era inegável uma mudança de cenário. 35 dias antes, em 7 de março, o mesmo jornalista avaliava que as chances do *impeachment* prosperar eram de apenas 20%, enquanto estimava que o tribunal eleitoral tinha 25% de chances de anular os resultados da eleição e, finalmente, que haveria 55% de probabilidade que Dilma continuasse no poder (FEUERWERKER, 2018 p. 32).

O principal elemento a enfraquecer a Presidente Dilma ao longo da segunda quinzena de março foi a divulgação de uma conversa entre ela e o ex-Presidente Lula, (FRANCO, 2018 p. 99) em que ela dizia que estava mandando por um intermediário o termo de posse de Lula no cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil (antes de que a posse de fato ocorresse). Naquele momento, o ingresso de Lula como ministro do governo, responsável pelas relações com o Congresso, era a bala de prata do Partido dos Trabalhadores para

conseguir tomar as rédeas da articulação política. Esse áudio, gravado no dia 16 de março de 2016 numa escuta telefônica determinada pelo juiz Sérgio Moro, antes da posse formal de Lula como ministro, foi o fundamento usado pelo Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, para expedir uma decisão liminar que impediria a posse efetiva de Lula como Ministro, e, assim, eliminar a principal esperança do grupo governista de voltar a entender-se com o Congresso Nacional. (WESTIN, 2017 p. 136)

A gravação e a divulgação desse áudio causaram grande controvérsia tanto por seus aspectos jurídicos quanto políticos. O juiz Sérgio Moro, responsável pela operação Lava Jato que condenou diversos próceres do governo e do Partido dos Trabalhadores por condutas tipificadas como corrupção, autorizou a liberação do sigilo sobre uma conversa que havia sido captada depois que ele já determinara a suspensão das gravações, em virtude de Lula haver sido nomeado ministro. A partir desse momento, Sérgio Moro¹³⁵, que viria a sentenciar Lula à prisão e que, posteriormente, viria a ser Ministro da Justiça no governo Jair Bolsonaro (eleito em 2018, pouco após o *impeachment*), começou a ser visto mais como um *player* político que como um magistrado e esse aspecto lhe rendeu processos no Conselho Nacional de Justiça e reprimendas do Supremo Tribunal Federal (SANTORO, et al., 2019 p. 95 e ss).

O episódio da gravação da conversa entre Lula e Dilma, com posterior suspensão judicial da posse de Lula, aumentou a sensação na mídia e na sociedade de que o *impeachment* poderia mesmo ocorrer e para isso o próximo passo seria a aprovação na comissão especial do seu prosseguimento, o que, como visto, ocorreu. Vale registrar que, em seu parecer, a comissão especial evitou se pronunciar peremptoriamente sobre o cabimento ou não do processo de *impeachment* relativamente aos decretos de créditos suplementares expedidos no mandato anterior de Dilma Rousseff (2014), que eram parte do objeto da denúncia, centrando-se apenas naqueles de 2015, posteriores à sua posse no segundo mandato, mas dizendo que o Senado poderia decidir investigar todos os decretos, bem como outros fatos adicionais contidos na denúncia.

Essa preocupação se devia à tentativa de minimizar as possíveis intervenções do Judiciário no processo, anulando decisões ou mandando repetir etapas. Os deputados, após

¹³⁵ Na eleição de 2022, em que Lula voltou a ser eleito Presidente da República, o já ex-juiz Sérgio Moro foi eleito Senador da República com o apoio do candidato à reeleição derrotado, Jair Bolsonaro.

as reprimendas sofridas pelo Presidente da Câmara no Supremo Tribunal por ocasião da eleição dos membros da comissão especial, passaram a trilhar um caminho mais prudente, assumindo menos riscos (FRANCO, 2018 p. 119).

O processo seguiu então seu rito para o plenário da Câmara dos Deputados, onde a matéria foi discutida nos dias 15 e 16 de abril de 2016, com a votação ocorrendo em um domingo, 17 de abril. Numa sessão tumultuada, os deputados decidiram, por 367 votos favoráveis (eram necessários 342) e 167 contrários, autorizar a abertura de processo pelo Senado Federal.

Dilma Rousseff não estava ainda afastada. Isso dependeria de uma decisão preliminar do Senado Federal, como já visto na seção anterior em virtude da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 378, mas as portas estavam abertas.

Vinte dias depois, em 5 de maio, o Supremo Tribunal Federal afastaria Eduardo Cunha do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, num outro processo, em que era acusado de obstruir a Justiça de prosseguir em investigações contra si (PRAZERES, 2016b).

4.4.Segunda etapa: o juízo de admissibilidade no Senado Federal

Recebido no Senado Federal em 18 de abril, dia seguinte à votação da Câmara dos Deputados, o processo de *impeachment* deveria passar inicialmente por uma análise de admissibilidade, uma decisão que deveria ser tomada pelo conjunto dos senadores, por maioria simples, relativamente à aceitação quanto à continuidade do processo.

Essa votação inicial chegou a ser contestada, como já vimos neste capítulo, perante o Supremo Tribunal Federal. Parte considerável dos deputados¹³⁶ (e mesmo alguns

¹³⁶ O então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, sintetiza esse argumento dizendo que admitir que o Senado pudesse por maioria simples não abrir o processo autorizado por dois terços da Câmara seria “colocar o Senado em um papel superior ao da Câmara (...) não sendo de sua alçada um duplo papel de autorizar o que a Câmara já autorizou e depois também julgar” (CUNHA, 2021 p. 18). No entanto, em julgamento dos embargos de declaração na ADPF 378, o Supremo deixou claro que “o Senado tem

juristas) defendiam que, tomada a decisão pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal seria obrigado a instaurar o processo e, conseqüentemente, Dilma Rousseff já deveria ter sido afastada imediatamente (ARGUELHES, et al., 2017 p. 67).

O Supremo Tribunal Federal, no entanto, manteve o entendimento que havia sido firmado no caso Collor e entendeu que, no texto da Constituição brasileira de 1988, a Câmara dos Deputados apenas autorizava a abertura do *impeachment*, mas a quem competiria processar e julgar Dilma Rousseff seria o Senado Federal e, se é o Senado quem deve processar e julgar, ele deve previamente decidir se entende que é o caso de fazê-lo, de forma equivalente ao recebimento de uma denúncia pelo juiz penal, previamente ao desenrolar do processo em si. (VILLAVARDE, 2016 p. 143)

Nesse ponto, pede-se vênias para citar longo trecho do voto condutor do Acórdão do Supremo Tribunal Federal, proferido pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no julgamento da ADPF 378, que esgota de modo muito lúcido a questão:

“Eu, aqui, penso, com todas as vênias, que a Câmara dá uma autorização ao Senado e não uma determinação ao Senado, nesse particular. Até porque, se a decisão da Câmara já fosse o recebimento da denúncia, não haveria sentido em se diferir para a instauração no Senado a consequência de afastamento do Presidente da República. De modo que eu penso que literalidade do texto constitucional também favorece esse ponto de vista.

(...)

Além do que, ainda num olhar sistemático, atos muitos menos gravosos, como a derrubada do veto do Presidente República, exigem a manifestação das duas Casas. E o afastamento do Presidente da República decorreria automaticamente da decisão de uma dessas Casas?

Portanto, eu acho que, por esse conjunto de elementos histórico e sistemático, aliados ao próprio elemento gramatical, o papel do Senado envolve um juízo preliminar de recebimento ou não da denúncia.

Além de achar isso por interpretação própria, foi isso que se fez durante o julgamento do processo de *impeachment* em 1992. (...) decorre naturalmente da Constituição, e

competência para instaurar ou não o processo de impedimento contra Presidente da República, cuja abertura tenha sido previamente autorizada pela Câmara dos Deputados” (conforme inteiro teor disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur353375/false> [acessado em 10/05/2022])

que corresponde exatamente ao **modus procedendi** anterior de 1992, este papel – ou estes papéis – do Senado e da Câmara: a Câmara autoriza e o Senado faz um juízo de admissibilidade da denúncia.” (BRASIL, 2016e pp. 126-130)

O ritmo no Senado, no entanto, foi bem diferente daquele vivenciado 24 anos antes, quando do *impeachment* de Collor. Naquela ocasião, em poucas horas a comissão especial estava eleita e reunia-se para aprovar um parecer de dois parágrafos¹³⁷ que admitia o prosseguimento do *impeachment* e o afastamento temporário do Presidente da República. Em 2016, o processo foi mais lento, conforme relatou o ex-Presidente Fernando Collor em entrevista que concedeu ao autor para este trabalho:

“- Em 2016, passaram-se 24 dias entre a chegada do processo ao Senado e o afastamento da presidente. Em 1992, o presidente foi afastado 2 dias após a chegada do processo a esta Casa.

- No Senado, a comissão especial dedicou 9 reuniões (mais de 70 horas) à discussão e à votação da admissibilidade do processo. Em 1992, a decisão foi tomada em uma única reunião que durou 1 hora e 15 minutos.

- A defesa teve 7 participações em 2016 na comissão especial do Senado. Em 1992, nenhuma.

- O parecer de admissibilidade da comissão especial do Senado teve, em 2016, 128 páginas; em 1992, meia página (2 parágrafos com 17 linhas no total).

- A sessão de admissibilidade do plenário do Senado para discussão e aprovação do parecer durou, em 2016, mais de 20 horas (em votação nominal, com mais de 70 oradores inscritos e participação da defesa feita pelo AGU). Em 1992, durou cerca de 3 min., em votação simbólica, sem discussão, sem oradores e sem defesa, incluindo a aprovação prévia do requerimento de urgência e a leitura do parecer de meia página da comissão especial.”¹³⁸

¹³⁷ Este parecer está anexado a este trabalho, na seção “Anexo 6 – Parecer da Comissão Especial do Senado sobre a admissibilidade do impeachment de Fernando Collor”

¹³⁸ A íntegra dessa entrevista pode ser encontrada neste trabalho na seção “Entrevista 2 – Íntegra da entrevista com Fernando Collor de Mello, Presidente da República afastado no processo de impeachment de 1992”

Efetivamente, recebido o processo em 18 de abril, somente no dia 25 de abril a comissão especial de 21 senadores foi eleita e, após escutar acusação, defesa e diversos técnicos e testemunhas arroladas pelas partes, votou o parecer pela admissibilidade, de autoria do relator, Senador Antonio Anastasia (ANASTASIA, 2016), no dia 6 de maio, que foi aprovado por 15x5. O parecer da comissão somente seria levado à votação do plenário no dia 11 de maio.

A sessão do dia 11 de maio entrou para os anais do Senado como uma das mais longas de sua história, com exatas 20 horas de duração¹³⁹, em que todos os senadores que desejaram se pronunciaram por até 15 minutos sobre o processo e as alegações da acusação e defesa. Ao final, o processo foi admitido no Senado Federal por 55 votos a 22, já renunciando a maioria de 2/3 (54 votos) necessária para o afastamento definitivo (BRASIL, 2016a p. 337).

Os momentos que se seguiram a essa decisão, tomada às 6h30 da manhã do dia 12 de maio, registraram algumas diferenças adicionais em relação ao precedente de 1992.

No caso Collor, não se teve o cuidado de especificar quais os direitos que poderiam continuar a ser usufruídos pelo Presidente da República. Ele simplesmente foi intimado da decisão, para defender-se do processo.

No caso Dilma, entendeu-se que seria necessário fazer constar da intimação quais direitos seriam deferidos à Presidente enquanto perdurasse o afastamento provisório das funções¹⁴⁰. No entanto, essa decisão não era adequada no âmbito de um processo jurídico, já que não havia norma que dispusesse sobre essa questão. Entendeu-se, portanto, que essa decisão deveria ser tomada no âmbito político do processo, no qual se deliberou pela instauração do processo e o conseqüente afastamento da Presidente.

¹³⁹ O que deu, inclusive, título ao livro editado com a íntegra dos debates da sessão, denominado “20 Horas na História” e editado pelo Senado Federal, disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/521102> [acessado em 21/10/2021]

¹⁴⁰ Na Espanha, José Martín Pastor também registra que a legislação não especifica os direitos a serem eventualmente mantidos por um político que tenha sido afastado do cargo na pendência de processo de investigação contra integrantes de outras carreiras, como magistrados, notários e servidores públicos em geral (MARTÍN PASTOR, 2015, p. 3)

A solução desse impasse se deu por meio de uma solução criativa, além de pouco discutida e documentada: haveria duas intimações à Presidente Dilma Rousseff: a primeira, realizada pelo Presidente do Senado, Renan Calheiros, que conduziu a sessão de admissibilidade do processo de *impeachment*, a intimação do afastamento do cargo e dos direitos que ela manteria durante o afastamento (“as prerrogativas do cargo relativas ao uso da residência oficial, segurança pessoal, assistência à saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço no gabinete pessoal”)¹⁴¹. A segunda intimação seria assinada pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, que naquele dia 12 de maio assumiria a função de Presidente do Senado¹⁴² para fins do processo de *impeachment*. Essa segunda intimação seria na verdade uma citação para oferecer a defesa formal no processo de crime de responsabilidade¹⁴³.

O Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, logo após declarar o resultado da votação da admissibilidade do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, no início da manhã do dia 12 de maio de 2016, fez questão de fazer em plenário a leitura do mandado de intimação, a fim de dar publicidade de seus termos e das prerrogativas que seriam mantidas pela Presidente provisoriamente afastada, encerrando a sessão logo em seguida (BRASIL, 2016a p. 344).

¹⁴¹ O mandado de intimação em que se comunicou o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República encontra-se reproduzido neste trabalho na seção “Anexo 1 – Mandado de intimação do afastamento temporário da Presidência da República, assinado pelo Presidente do Senado, Renan Calheiros”

¹⁴² A ata da reunião da Comissão Diretora do Senado em que se deu posse a Ricardo Lewandowski na qualidade de Presidente do Senado para fins do processo encontra-se reproduzida no Anexo 3 deste trabalho.

¹⁴³ O mandado de citação assinado por Ricardo Lewandowski e dirigido a Dilma Rousseff encontra-se reproduzido neste trabalho em “Anexo 2 - Mandado de Citação de Dilma Rousseff para defender-se no processo de impeachment, assinado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski”

4.5. Terceira etapa: o processo propriamente dito

A partir do momento em que o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, assumiu a presidência do Senado para os fins do processo de *impeachment*, nos termos do que determina a Constituição Federal (art. 52, parágrafo único) o processo de *impeachment* adquire seu viés mais *juriforme*, inclusive, porque passa a ter efetivamente seu desenrolar supervisionado por uma autoridade judiciária, a mais alta do país, na verdade.

E não foram poucas as vezes que o Presidente do STF foi chamado a atuar na fase instrutória do processo. Durante o curso dos trabalhos da comissão especial, das decisões do presidente da comissão especial, Senador Raimundo Lira, cabia recurso para o plenário da comissão e, em caso de inconformismo da parte recorrente, caberia recurso para o Ministro Ricardo Lewandowski, que decidia em última instância. Houve ainda ações propriamente judiciais impetradas junto ao Supremo Tribunal, mas nenhuma delas obteve êxito.

As questões foram as mais diversas, porém as duas mais relevantes foram as relativas à eventual suspeição do relator, Senador Antonio Anastasia, e a relativa ao número de testemunhas que poderiam ser arroladas pela defesa para oitiva pela comissão.

A discussão acerca da suspeição do relator tinha como principal fundamento o fato de que o Senador Anastasia era filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, à época o principal opositor do Partido dos Trabalhadores – PT, de Dilma Rousseff. Além disso, ele era notoriamente ligado ao Senador Aécio Neves (presidente do mesmo partido e também oriundo do mesmo estado de Minas Gerais), tendo sido anos antes seu vice-governador durante a gestão do senador Aécio e seu sucessor naquela cadeira. Aécio Neves, na eleição de 2014, fora o principal adversário de Dilma Rousseff e perdeu aquela eleição por uma margem relativamente estreita de votos (51,64% dos votos para Dilma e 48,36% dos votos para Aécio).¹⁴⁴

¹⁴⁴ Conforme dados oficiais do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, disponíveis em <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial> [acessado em 02/12/2019]

O Partido dos Trabalhadores entendia que o relator deveria vir de um terceiro partido, que não fosse nem o PT nem o PSDB. Ocorre que, pelo critério constitucional e regimental da proporcionalidade partidária, os postos de presidente e relator nas comissões especiais cabiam à primeira e segunda maiores bancadas do Senado Federal à época, respectivamente, o PMDB e o PSDB.

Além disso, a Lei nº 1.079/50, em seu art. 36, traz regras específicas para suspeição em casos de processos de *impeachment* que não alcançavam o senador Anastasia:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

- a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;
- b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Assim, não há previsão de suspeição para parlamentar que atue em campo político-ideológico oposto ao do denunciado ou mesmo que seja inimigo declarado, o que tampouco era o caso. Por esse motivo, o argumento da suspeição do relator não prosperou nem na comissão, nem na análise do Presidente do Supremo Tribunal, nem tampouco no plenário do Senado, quando a questão foi levada para discussão em sede de questão de ordem prévia à votação.

No tocante ao número de testemunhas, a polêmica girou acerca de eventual fator multiplicador previsto no Código de Processo Penal, norma subsidiária no processo de *impeachment* por expresse mandamento da Lei nº 1.079/50. Ali está previsto que, para cada fato objeto de apuração, seriam no máximo 8 testemunhas. Como eram 6 os fatos objeto de discussão admitidos pela Câmara dos Deputados (conforme visto anteriormente neste trabalho), a defesa pleiteava poder apresentar 48 testemunhas.

A maioria dos senadores integrantes da comissão, no entanto, julgou que seriam no máximo dois fatos: a contratação de empréstimo irregular com instituições bancárias oficiais (as ditas “pedaladas fiscais”) e o conjunto de decretos de crédito suplementar, totalizando no máximo 16 testemunhas. Entendiam que cada decreto não era um fato isolado e sim, um mesmo fato apenas repetido diversas vezes (BRASIL, 2016f p. 39 v. 61).

O Presidente do Supremo Tribunal, no entanto, deu razão à defesa de Dilma Rousseff e determinou à comissão que escutasse todas as 48 testemunhas arroladas pela defesa (BRASIL, 2016f p. 112 v. 61). Essa decisão, evidentemente, gerou impactos no cronograma inicialmente previsto pela comissão, que passou a trabalhar noites adentro e mesmo em finais de semana para poder concluir as oitivas no prazo que se julgava adequado para o trâmite processual do *impeachment*. A acusação abriu mão da maioria das testemunhas que havia arrolado, a fim de não estender ainda mais o processo.

4.5.1. Diligências probatórias

As diligências probatórias se resumiram fundamentalmente à oitiva das testemunhas de acusação e defesa, em sua maioria, autoridades que exerciam cargos de direção e de ordenamento de despesas no governo Dilma Rousseff, além de professores, auditores e especialistas em finanças públicas.

A diligência probatória que mais gerou polêmica, no entanto, foi a relativa ao pedido da defesa para que fosse realizada auditoria internacional, feita por entidade alegadamente isenta, a fim de instruir a opinião dos senadores quanto à legalidade (ou não) dos atos de gestão fiscal que eram objeto de análise no processo.

A maioria da comissão entendeu que essa seria uma diligência protelatória, além de financeiramente onerosa, pois os custos e os prazos envolvidos numa tal auditoria internacional eram imprevisíveis. A diligência, então, foi indeferida (BRASIL, 2016f p. 73 v. 63).

No entanto, num gesto de conciliação política, o Presidente da comissão, Senador Raimundo Lira, conseguiu viabilizar acordo para que fosse realizada perícia técnica por servidores concursados e estáveis da área de orçamentos públicos do Senado Federal, a fim de poder assegurar um prazo razoável para conclusão dos trabalhos, bem como evitar despesas com deslocamentos de auditores.

A perícia então aprovada foi conduzida por uma junta pericial formada pelos especialistas em orçamentos João Henrique Pederiva, Diego Prandino Alves e Fernando

Álvaro Leão Rincon, todos servidores efetivos do Senado Federal especialistas em finanças públicas, e respondeu a quesitos formulados pela acusação, defesa e pelo relator. Após a apresentação do laudo, que apontava para os problemas já conhecidos de gestão fiscal, a junta pericial teve ainda que responder a 76 novos quesitos baseados na primeira versão do trabalho, mas sem que essa nova resposta impactasse na essência das conclusões finais (PEDERIVA, et al., 2016b).

Em resumo, a perícia apontava que não havia provas de participação direta da Presidente Dilma Rousseff na decisão de atrasar os repasses aos bancos oficiais dos recursos necessários aos programas sociais do governo (as ditas “pedaladas fiscais”), no entanto, no caso dos decretos de crédito suplementar, sim, haveria essa evidência, até mesmo porque os decretos eram fisicamente assinados pela Presidente da República (PEDERIVA, et al., 2016a pp. 212-215).

Concluídas as diligências probatórias requeridas pela acusação, pela defesa e pelo conjunto de senadores, notadamente o relator, chegava-se à etapa final dos trabalhos da comissão especial, que consistia na leitura do relatório, sua discussão e votação. A leitura do relatório do Senador Antonio Anastasia se deu em 2 de agosto, e sua discussão e votação nos dois dias seguintes, tendo sido o relatório aprovado e passando a constituir parecer da comissão por 14 votos favoráveis e 5 contrários.

Foram ao todo 31 reuniões da comissão especial, sendo 9 na etapa preliminar e 22 na etapa posterior à instauração do processo propriamente dito, reunindo 211 horas de reunião, com oitiva de 44 testemunhas, pois algumas acabaram sendo dispensadas (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 12). O parecer da comissão, agora aprovado, iria a plenário para a sessão de pronúncia.

4.5.2. O juízo de pronúncia

A sessão do juízo de pronúncia surgiu à luz do procedimento adotado no tribunal do júri, regulado pelos artigos 413 e seguintes do Código de Processo Penal. Antes da sessão de julgamento propriamente dita, o juiz realiza a pronúncia para dar ciência ao réu de qual é a imputação que recai contra ele e determinar o julgamento pelo tribunal popular. No

processo criminal do júri, essa é uma decisão monocrática do juízo, que encerra a primeira fase do processo, a de instrução, e avança à fase de julgamento.

A decisão de pronúncia acaba, assim, moldando ou adaptando a peça inicial de acusação, já à luz das provas produzidas, pois delimita a materialidade, a autoria as circunstâncias qualificadoras e as causas de aumento de pena. Na verdade, é inclusive o momento em que o juiz pode impronunciar o réu, absolvendo-o, caso se convença, por exemplo, da inexistência do fato ou da inocência do acusado (art. 415 do CPP).

É portanto uma decisão intermediária do processo, em que se delimita aquilo que será submetido à apreciação do júri.

No processo de *impeachment* previsto na Lei nº 1.079/50, a expressão “pronúncia” só aparece uma vez, já nos últimos artigos da Lei, para fazer alusão a qual Casa do Parlamento seria competente para pronunciar o réu:

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Escrita à luz da Constituição de 1946, a norma da parte inicial do art. 80 evidentemente não foi recepcionada pela Constituição de 1988, pois a fase de instrução, que na Carta anterior transcorria na Câmara dos Deputados, passou a ser integralmente realizada no Senado (conforme já explicado neste trabalho). Em todos os casos, portanto, seja do Presidente da República, de seus Ministros e de autoridades do Judiciário, o Senado será, sob a égide da Constituição de 1988, “simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento”.

Ocorre que a Lei de 1950, até mesmo por prever que essa competência seria da Câmara dos Deputados, deixou de regular a tramitação, no Senado, do juízo de pronúncia do Presidente da República. Mas o fez em relação às autoridades submetidas a julgamento diretamente no Senado, sem necessidade de prévia autorização da Câmara dos Deputados, como é o caso dos membros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República. Em relação a eles, a Lei 1.079/1950 prevê nos arts. 53 e seguintes que após a fase de diligências probatórias, caberá um juízo preliminar de procedência da acusação, que será

submetido a votação por maioria simples. Aprovada a pronúncia do réu, será marcada a sessão de julgamento e convidado o Presidente do Supremo Tribunal Federal para presidi-lo.

Na redação original da Lei, dá-se a entender que essa sessão de pronúncia seria ainda presidida pelo Presidente do Senado, já que somente após ela há referência a *convidar* o Presidente do Supremo Tribunal para presidir a sessão, com data já previamente marcada. No entanto, já no episódio do *impeachment* de Fernando Collor, em 1992, e igualmente no processo de Dilma Rousseff, em 2016, a sessão de pronúncia foi a primeira já presidida pelo Presidente do Supremo. Entendia-se, ali, que essa etapa já deveria ser conduzida pela autoridade judiciária máxima do país, reservando-se ao Presidente do Senado o papel de conduzir o processo até a deliberação anterior, relativa à admissibilidade da denúncia, prevista nos arts. 44 a 49 da Lei nº 1.079.

De fato, verificamos que nos dois “roteiros” de ambos os *impeachments*, ambos publicados oficialmente pelo Senado Federal logo que o Presidente do Supremo Tribunal Federal assumiu a condução do processo, lá se vê a referência à sessão de pronúncia dos réus Presidentes da República, já presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (conforme o item 15 do roteiro de 1992¹⁴⁵ e no item 3 do roteiro da sessão de 9 de agosto de 2016, quando ocorreu o juízo de pronúncia de Dilma Rousseff¹⁴⁶).

O roteiro divulgado em 2016 estabeleceu diversos aspectos procedimentais da sessão de pronúncia, desde o tempo de fala na sessão (itens 14, 15, 18), procedimentos de destaque para votação em separado de trechos do parecer (itens 16 e 18) e até a irrecorribilidade ao plenário do Senado das decisões tomadas pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal na condução da sessão (item 10).

Normalmente, a última palavra em um órgão do Legislativo, costuma pertencer ao plenário. Quando o presidente de uma sessão decide matéria de interpretação regimental (geralmente apresentada na forma de questão de ordem), quase sempre caberá recurso dessa decisão ao plenário, para que delibere em última instância.

¹⁴⁵ Conforme se vê no Diário Oficial da União de 8 de outubro de 1992, páginas 14.246 e 14.247

¹⁴⁶ Disponível em <https://stf.jusbrasil.com.br/noticias/371111987/presidente-do-stf-e-lideres-do-senado-definem-roteiro-para-sessao-de-pronuncia> [acessado em 21/10/2021]

Em matéria de *impeachment*, entretanto, a Constituição expressamente prevê (art. 52, parágrafo único) que a presidência da sessão seja confiada à mais elevada autoridade judiciária do país, o Presidente da Corte Suprema. A ele que são endereçadas as questões de ordem e dúvidas de aplicação das disposições regimentais e processuais ao caso concreto. Quando decide tais questões, decide definitivamente, ressalvada a competência do plenário do Supremo, pois o plenário do Senado não é substituto de decisão de autoridade jurisdicional.

Ficam, assim, as competências claras: o mérito do julgamento em curso compete exclusivamente aos senadores, mas as decisões procedimentais, de aplicação regimental ou processual, competem ao Presidente do Supremo, sem recurso ao plenário do Senado (PEIXINHO, 2017 p. 85).

O roteiro trazia ainda previsão expressa da possibilidade de oferecimento de destaque (itens 16, 18, 21), que é um mecanismo de deliberação legislativa consistente em “recortar” um trecho de uma proposição submetida a voto, a fim de apreciá-lo separadamente¹⁴⁷. É recorrente, nos meios legislativos, realizar aprovações simbólicas de leis e outras matérias, “ressalvados os destaques”, ou seja, aqueles trechos de proposições que acumulam polêmica e que, por isso mesmo, foram “recortados” para apreciação em separado.

Para a sessão de pronúncia, o emprego dessa metodologia parlamentar tinha uma particularidade: permitiu destacar trechos do parecer aprovado na comissão, a fim de que os senadores deliberassem individualmente sobre distintas partes do parecer, e assim foi feito.

Conforme se pode verificar na ata da sessão¹⁴⁸ o primeiro destaque recaiu sobre um conjunto de três alegações formuladas pela defesa, na sequência, foi apreciado o parecer como um todo, ressalvados os destaques para, em seguida, serem deliberadas separadamente as imputações referentes ao Plano Safra (também apelidadas como “pedaladas fiscais”) e depois dois decretos presidenciais de remanejamento de recursos orçamentários, analisados individualmente.

¹⁴⁷ Segundo o Glossário de Termos Legislativos, um destaque é o “instrumento regimental que permite a apreciação posterior de parte de proposição, de emenda ou de subemenda mediante requerimento” (BRASIL, 2018 p. 27)

¹⁴⁸ Disponível no Diário do Senado Federal de 10 de agosto de 2016, pág. 128 e seguintes, disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20528?sequencia=130> [consultado em 07/09/2021]

Embora o placar de cada uma dessas votações tenha sido parecido (59x21 ou 58x22), o fato é que, em cinco deliberações distintas e sucessivas, os senadores decidiram quais imputações formuladas contra a Presidente Dilma Rousseff deveriam ser submetidas a julgamento.

Esse detalhe será importante quando formos discutir a aplicação do mesmo mecanismo, na ocasião da decisão sobre a pena de inabilitação para o exercício de atividade pública.

Concluída a quinta e última votação, o Presidente do Supremo determinou a intimação da acusação para que apresentasse o libelo acusatório e encerrou a sessão, com a madrugada já avançada.

O libelo acusatório sintetiza a fala da acusação ao tribunal do júri, tendo por base, além das imputações originais, os elementos de prova recolhidos ao longo da instrução processual e aquilo que restou aprovado na pronúncia. É propriamente o contido no libelo acusatório que a defesa tentará desconstruir durante o julgamento (BARBOSA, 1974 p. 19).

4.5.3. O “tribunal do júri” senatorial

Após a fase de pronúncia da autoridade denunciada por crime de responsabilidade, segue-se a fase de julgamento propriamente dito, quando o plenário do Senado Federal se convola em um “tribunal do júri” especial, conduzido pelo Presidente da Corte Suprema, por expressa dicção constitucional (art. 52, parágrafo único).

Entre a pronúncia, que especifica quais as condutas que serão levadas a julgamento, e o início das sessões do “júri”, correm dois prazos processuais: um para a acusação apresentar seu libelo acusatório e, na sequência, o prazo para que a defesa apresente sua contrariedade ao libelo. São esses os dois documentos fundamentais que pautarão a análise a ser feita pelos senadores. O libelo acusatório e sua contrariedade têm por função reunir os elementos mais importantes da denúncia e das provas produzidas pela acusação ao longo da instrução processual, bem como, do outro lado, sintetizar os argumentos da defesa e

os elementos que, na visão dos advogados da autoridade processada, desconstituem ou desautorizam as conclusões do libelo acusatório.

A origem dessa etapa do direito processual penal, que integra a Lei nº 1.079, remonta ao direito eclesiástico. No Direito Canônico, a acusação que dá início a um processo disciplinar é justamente denominada libelo introdutório, no qual o autor do pedido narra os fatos e arrola as provas que motivam seu pedido. O direito processual penal brasileiro tradicionalmente reproduziu essa lógica previamente ao julgamento pelo júri, e o objetivo era facilitar a análise do caso pelos jurados, reunindo (ou resumindo) as principais alegações e provas produzidas no curso da instrução processual. “O libelo tratava-se de peça formal da acusação que visava à exposição do fato criminoso, cujo conteúdo era fixado pela decisão de pronúncia, expondo, na forma de artigos, a matéria que seria submetida a julgamento pelo Tribunal do Júri, deduzindo a pretensão punitiva do Estado e pretendendo um julgamento de mérito”, como explica Guilherme Nucci (NUCCI, 2020 p. 173).

Mais modernamente, em 2008, a reforma do Código de Processo Penal brasileiro suprimiu essa etapa, que, no entanto, continuou prevista na lei especial do crime de responsabilidade, razão pela qual foi cumprida no rito do *impeachment* de Dilma Rousseff.¹⁴⁹

De todo modo, recebidos libelo acusatório (que deverá reproduzir necessariamente o decidido na sessão de pronúncia) e sua contrariedade, passa-se à derradeira fase do processo, na qual o Senado Federal se converte em uma espécie de órgão julgador, assemelhado a um tribunal do júri de grandes proporções (e responsabilidades).

A presidência das sessões de julgamento cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal. Já foi explicado ao longo deste trabalho que, na origem do regramento do *impeachment* norteamericano, a razão da presidência do processo de impedimento ser atribuída ao Presidente da Suprema Corte era múltipla: além de conferir ao processo a regularidade formal e o respeito aos ditames legais e constitucionais, um magistrado que não participa do processo político tem melhores condições de isenção para arbitrar as naturais

¹⁴⁹ Na seção “6.2.Do processo e procedimento” deste trabalho, onde relatamos os trabalhos da comissão de juristas criada pelo Senado Federal para modernizar a lei do *impeachment*, apontamos que a apresentação do libelo acusatório e sua contrariedade, bem como a própria sessão de pronúncia, foram suprimidos em prol de uma maior simplicidade processual.

controvérsias que surgirão nesse momento (BOWMAN, 2020). Além desses aspectos, que também são verdadeiros no caso brasileiro, necessário recordar que na Constituição dos Estados Unidos o presidente do Senado é o vice-presidente da República, logo, diretamente interessado no resultado de um *impeachment*. Manter o vice-presidente na condução de momento tão relevante seria, no mínimo, um contrassenso, pois ora ele tenderia a ser leal ao seu presidente, dificultando o andamento do processo, ora tenderia a facilitar a condenação, a fim de sucedê-lo. Daí a opção dos federalistas originários por trazer o presidente da Suprema Corte ao centro do palco do julgamento presidencial. (MADISON, et al., 1993 p. 299)

A primeira sessão do julgamento de Dilma Rousseff perante o Senado Federal, sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, deu-se no dia 25 de agosto de 2016, destinada à oitiva das testemunhas de acusação. Nos dois dias seguintes, 26 e 27 de agosto, ouviram-se as testemunhas da defesa.¹⁵⁰

Ao longo dos dois primeiros dias, 70 senadores se alternaram questionando sete testemunhas e informantes arrolados pela acusação (2) e pela defesa (5). Essencialmente, foram ratificados os depoimentos que já haviam sido prestados à comissão especial, pois todos já haviam sido ouvidos em momento anterior, durante a instrução realizada perante o grupo menor de senadores.

Apesar de ocorrer em cenário diferente, em plenário, perante a totalidade dos senadores, a repetição de uma etapa já ocorrida perante a comissão especial pareceu beneficiar mais ao espetáculo televisivo do *impeachment* do que à formação de provas testemunhais e elementos de convicção. Apesar de permitir um melhor detalhamento de suas respostas, as testemunhas não trouxeram, em plenário, fatos novos ou elementos diversos daqueles que já haviam sido previamente aportados e que já estavam de certa forma tratados no parecer elaborado pelo senador relator, Antonio Anastasia, e distribuído a todos os senadores.¹⁵¹

¹⁵⁰ A íntegra dos debates de todas as sessões de julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff foi publicada pelo Senado Federal na obra “Impeachment – o julgamento de Dilma Rousseff pelo Senado Federal” (BRASIL, Senado Federal, 2016b), disponível gratuitamente no link: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/524566/001077766_Impeachment_julgamento_Dilma_Rousseff.pdf?sequence=1&isAllowed=y [acessado em 04 de junho de 2022]

¹⁵¹ Essa constatação (de que a repetição dos depoimentos perante o plenário não enriqueceu adicionalmente o conjunto probatório do processo do *impeachment*) levou a comissão de juristas responsável pela

Houve impugnação de testemunhas e o especialista Ricardo Lodi, que havia sido antes arrolado como assistente pericial da defesa, acabou sendo ouvido na qualidade de informante do juízo, por haver entendido o Presidente do Supremo Tribunal Federal que “o povo brasileiro que nos assiste, tem interesse no mais cabal esclarecimento dos fatos. E eu creio que não milita em prol da busca da verdade excluirmos quem quer que seja que possa trazer ainda que um mínimo de informação. Não será por falta de tempo que nós deixaremos de ouvir quem quer que seja. E penso que o Sr. Ricardo Lodi certamente terá, ou o seu interrogatório terá, utilidade para o esclarecimento dos fatos.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 344)

As oitivas, realizadas de quinta-feira a sábado, duraram 36 horas e foram integralmente transmitidas ao vivo pela TV Senado e outras redes de rádio e televisão. Durante os depoimentos, as testemunhas permaneceram incomunicáveis, sendo liberadas após seus depoimentos. Às 22h40 do sábado 27 de agosto, a última testemunha foi dispensada, convocando-se os senadores para a oitiva da Presidente Dilma Rouseff na segunda-feira seguinte (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 370).

4.5.4. Depoimento da acusada

Como último ato de instrução processual perante o plenário do Senado Federal, a Presidente Dilma Rousseff, já afastada de suas funções, foi ouvida durante mais de treze horas por todos os senadores que desejaram dirigir-lhe questionamentos.

Naquela sessão, que foi um dos pontos altos da fase de julgamento por crime de responsabilidade, a presença da Presidente da República perante os senadores, respondendo suas perguntas (por vezes agressivas) e expondo a sua visão dos fatos, articulando sua própria defesa pessoal, representou um momento simbólico da democracia e da articulação dos Poderes da República (CERQUEIRA, 2016).

elaboração do anteprojeto de atualização da Lei nº 1.079 a suprimir a fase da oitiva de testemunhas perante o plenário do Senado Federal, conforme pode-se ver no Capítulo 6 deste trabalho.

Por mais que se alegue que a convicção dos senadores àquela altura já estava formada (como se sabe) ou que se conteste os fundamentos factuais que embasaram a condenação que se seguiu, um tal episódio carrega consigo uma densa carga de respeito às instituições democráticas, ao mesmo tempo que se configurou numa cena inédita até então. Pouco mais de vinte anos antes, em 1992, o então Presidente Fernando Collor preferiu declinar da oportunidade de prestar depoimento pessoal perante os senadores (BRASIL, Senado Federal, 1993 p. 18 v. 4).

Aquela sessão prestigiou o exercício do direito de defesa, nos termos preconizados pela jurisprudência da Corte Suprema, de que o depoimento pessoal do réu deve ser o último ato de instrução do processo¹⁵², como a conceder uma derradeira oportunidade de convencimento dos juízes do processo.

Apesar de não depor sob juramento, como é típico no depoimento de qualquer réu, que pode calar ou mesmo mentir no exercício de seu direito de defesa, a palavra pessoal do Presidente da República perante o colegiado dos senadores pode sim aportar elementos novos, relativamente aos episódios vivenciados e ao contexto em que se deram, potencialmente, inclusive, na presença ou com conhecimento de alguns dentre aqueles que serão responsáveis pelo julgamento.

A sessão da segunda-feira 29 de agosto foi integralmente consumida pelo depoimento da Presidente Dilma Rousseff, sendo o dia seguinte reservado ao debate entre os advogados e às manifestações individuais dos senadores.

4.5.5. Debates dos advogados

O debate entre os advogados das partes – acusação e defesa – é igualmente um dos pontos altos de qualquer júri. Naquele momento, a arte da retórica tende a prevalecer sobre elementos factuais do processo e isso é verdade tanto em júris populares ordinários, de

¹⁵² Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, *ex vi* Acórdão na Ação Penal 528 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 8/6/2011. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur193392/false> [acessado em 10/10/2022]

natureza essencialmente penal, quanto em um júri senatorial, com natureza essencialmente política.

Janaína Paschoal, primeira signatária da denúncia por crime de responsabilidade formulada no final de 2015, foi a primeira a ter a palavra e não se furtou a discutir a conduta e postura da Presidente da República em relação ao processo:

“Eu tenho ouvido reiteradamente que a Presidente é uma pessoa honesta. (...) Porém não me parece honesto dizer para um povo que existe dinheiro para continuar com programas que para esse povo são essenciais, quando já se sabe que ele não existe; não é honesto juntar um parecer e ler apenas um parágrafo; não é honesto dizer que uma perícia que é absolutamente contrária lhe é favorável; não é honesto vir aqui e não responder a nenhuma das indagações, por mais claras e objetivas que fossem;” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 480)

Miguel Reale Jr. coautor da denúncia, igualmente fez um pronunciamento em tom que mesclava argumentos políticos àqueles, de cunho jurídico e econômico, que embasavam o pedido de *impeachment*: a manipulação dos balanços econômicos da União, ocultando o atraso no repasse de bilhões de reais a bancos públicos, o que foi entendido como um financiamento irregular do Estado (que, como vimos, é proibido por lei de financiar-se junto aos bancos públicos que controla):

“Enquanto se destruía a riqueza da Nação, era necessário encontrar meios para financiar, ocultamente, o Tesouro que estava esvaziado. E onde se iriam encontrar formas de financiar a Nação? Nos bancos públicos que eram controlados pela União. E o que é mais grave, ocultavam-se, na contabilidade das dívidas públicas, as dívidas existentes com os bancos públicos. E gerava-se um resultado primário falso, enganando-se os agentes financeiros, enganando-se a Nação. (...) Quer maior prova da existência desse crime? Então, estava lá, as dívidas cresceram de 2014 a dezembro de 2015 de forma vertiginosa. Basta ver os gráficos, o gráfico é vertiginoso – o gráfico é vertiginoso! Houve em 2015 não só a contração de novos empréstimos, novas operações de crédito com o Banco do Brasil, com o BNDES, mas o não pagamento das operações de créditos anteriores. E termina 2015 com 60 bilhões – 60 bilhões! – de dívidas.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 483)

Isso não se deu, claro, sem protestos. A senadora Gleisi Hoffmann, correligionária da Presidente Dilma Rousseff, formulou crítica direta a essa linha argumentativa:

“Entendi que a Acusação ia fazer sua exposição baseada em fatos jurídicos e técnicos. Eu quero fazer um registro aqui: o que a Acusação fez aqui, hoje, na tribuna do Senado, não foram registros técnicos, não foi um debate jurídico; foi um debate político.

(...)

A Dr^a Janaina invocou Deus. Deus não tem nada a ver com esse golpe, Sr. Presidente. Invocou os netos da Presidenta, chorou. Isso daqui não é uma cena. Nós não estamos aqui fazendo uma encenação. Eu queria deixar uma reclamação registrada neste plenário: era importante que a Acusação viesse aqui e colocasse os fatos jurídicos; viesse aqui e fizesse a defesa técnica.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 488)

Por sua vez, o advogado da defesa, José Eduardo Cardozo, ex-deputado federal, ex-Ministro da Justiça e ex-Advogado-Geral da União no governo Dilma Rousseff, usou também de argumentos políticos, reforçados por raciocínios técnico-jurídicos que em seu ver desmontavam as teses da acusação:

“Na época da ditadura militar, Dilma Vana Rousseff sentou no banco dos réus por três vezes, nas auditorias militares de São Paulo, de Minas e do Rio. (...) Hoje, Dilma Vana Rousseff senta novamente no banco dos réus, após a Constituição de 1988, após a construção democrática, após termos afirmado o Estado de direito. Ela hoje não é mais uma menina, é mãe e avó. Ela hoje é uma mulher que foi eleita Presidente da República Federativa do Brasil por mais de 54 milhões de votos, a primeira mulher eleita Presidente da República do Brasil.

(...)

Pois bem, e qual é a acusação relativa aos decretos? Senhores, orçamentos são leis importantes que devem ser respeitadas, mas que são autorizações de gastos. Um orçamento autoriza gastos. A Constituição autoriza expressamente a possibilidade de que leis autorizem decretos que façam suplementação de crédito. (...) E assim, então, sempre se entendeu, desde o início da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000. Entende-se que os decretos podem ser baixados, se eu fizer a compatibilização com a meta. De que forma? Através de decretos de contingenciamento. Que estão previstos

onde? No art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por quê? Porque, como o contingenciamento limita o gasto, a autorização de acréscimo do gasto não tem efeito fiscal. E a meta fiscal é o quê? Fiscal. É simples. Exatamente para viabilizar tudo isso, foi feito um procedimento técnico, adotado há mais de uma década, adotado por pareceres técnicos que examinam se há compatibilidade ou não.

Isso chega como um despacho burocrático para a Senhora Presidenta da República, com os pareceres dizendo: “Olha, esse decreto não afeta a meta.” Isso está provado nos autos. (...) Mas, veja, basta uma resposta para acabar com o crime, e essa era uma delas. A perícia diz claramente: “A Presidenta não foi avisada de que efetivamente havia uma ofensa à meta. Ao contrário. Ela foi avisada de que não feriria.” Bem, acabou o dolo.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 489;493)

Aos debates entre os advogados, que duraram 3 horas, seguiram-se as manifestações individuais de cada senador que desejasse usar da palavra. Ali, vários anteciparam suas convicções que seriam firmadas no julgamento marcado para o dia seguinte, o derradeiro dia da fase de julgamento, quando haveria finalmente o veredicto e que será objeto de estudo no capítulo seguinte.

4.6. A sanção: perda do cargo com inabilitação?

Esta seção explora aquilo que se tornou um dos pontos mais polêmicos do *impeachment* ocorrido em 2016 no Brasil: os fundamentos jurídicos e o contexto da aplicação da sanção ao final do processo por crime de responsabilidade de Dilma Rousseff.

No dia 31 de agosto de 2016, o Senado Federal reuniu-se pela última vez sob a presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente da Suprema Corte, para finalmente proceder ao julgamento do caso, após finalizada toda a instrução.

Na abertura da sessão, o presidente fez a leitura do relatório do processo, na forma que determina o art. 35 da Lei nº 1.079, para então enunciar o quesito que seria colocado à deliberação dos senadores.

Ao final de seu relatório, em que alinhavou sinteticamente os argumentos do libelo acusatório e da defesa, o Presidente trouxe alguns dados estatísticos que bem

representam o desafio processual representado pelo caso de Dilma Rousseff. Foram 18 questões de ordem resolvidas pela Presidência durante a sessão, sete oitivas diante do “júri” requeridas pela acusação e pela defesa, além do depoimento pessoal da Presidente por cerca de doze horas. A Presidente foi inquirida por 48 senadores dos mais diversos matizes ideológicos. Ao final, durante o debate entre os senadores, 66 parlamentares usaram da palavra até as 3h da madrugada. O processo, naquele momento, contava com cerca de 27,4 mil páginas e compreendia 72 volumes¹⁵³ (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 634).

Na sequência da leitura do relatório do processo uma ocorrência inusitada: veio à Mesa um requerimento de destaque para votação em separado da parte final do quesito que seria colocado à apreciação dos senadores da República. O texto do quesito, discutido e aprovado em reunião de líderes e integrante do roteiro publicado para a sessão, tinha a seguinte redação:

“Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto a instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados, e deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos?”

O requerimento de destaque formulado pela liderança do Partido dos Trabalhadores visava separar a parte referente à pena de inabilitação, nos seguintes termos:

Requeiro, (...) o destaque da expressão “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos” do quesito que é objeto de julgamento por parte dos Senadores no processo de impeachment da Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, Denúncia nº 1, de 2016.

A mera leitura do requerimento suscitou profunda controvérsia no plenário, com pronunciamentos acalorados de ambos os lados, defendendo ora a impossibilidade de aplicação de destaque para votação em separado naquele caso, ora sua plena regularidade.

¹⁵³ A íntegra dos autos da Denúncia nº 1, de 2016, está digitalizada e pode ser consultada no portal eletrônico do Senado Federal, neste link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567> [acessado em 10/11/2021]

Para contextualizar a discussão que se punha naquele momento, faz-se necessário retroceder um pouco em alguns elementos centrais do tema, o que se fará a seguir.

4.6.1. A previsão legal e a previsão constitucional

A multicitada Lei nº 1.079, de 1950, traz diversos dispositivos relativos às penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas. Os dispositivos mais relevantes são os seguintes:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; e no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Os arts. 33 e 68, em particular o parágrafo único do art. 68, deixam claro haver duas penas, a serem deliberadas em duas ocasiões distintas pelos senadores. Mas essa é uma disposição legal, como se sabe, de 1950. A Constituição Federal veio depois, em 1988, e assim disciplinou:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

(...)

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.

Claro está que a Constituição de 1988 não recepcionou o prazo máximo de inabilitação fixado pela Lei nº 1.079, posto que o aumentou de cinco para oito anos. Esse entendimento já constava de acórdão do Supremo Tribunal Federal¹⁵⁴ e nunca chegou a ser contestado.

A questão que no entanto se colocava naquele momento era: teria a Constituição também deixado de recepcionar o procedimento previsto na lei, de proceder a duas votações sucessivas, a fim de que se deliberasse inicialmente sobre a perda do cargo e *a posteriori* sobre o tempo da inabilitação?

Esse debate, que era praticamente inexistente até aquela sessão de julgamento, fermentou no meio jurídico e jornalístico do país durante meses a partir daquele momento, com posições majoritariamente contrárias (MAFEI QUEIROZ, 2021 pp. 224-228) (COLON, 2016) (CAVALCANTE FILHO *et al*, 2016, pp. 31-36) à possibilidade de cisão do quesito em duas votações e, conseqüentemente, na possibilidade de aplicar-se as duas penas separadamente.

Tivemos a ocasião de nos pronunciar em artigo técnico sobre o tema, publicado pouco menos de um mês após aquela sessão:

“Observe-se que a lei especial prevê precisamente esse rito, o de deliberar-se primeiramente quanto ao cometimento do crime de responsabilidade e aplicação da pena de perda do cargo para, na sequência, decidir-se o *quantum* da pena de

¹⁵⁴ Nos termos do Acórdão no mandado de segurança nº 20.94, rel. Sepúlveda Pertence, julgado em 02/02/1990 (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1990)

inabilitação. E mais: o citado artigo 68 continua vigente, uma vez que o Supremo Tribunal Federal não se pronunciou quanto à sua eventual não-recepção pela Constituição de 88, a despeito das vezes em que a Lei 1.079/50 foi submetida à sua apreciação, mesmo em sua decisão mais recente, a ADPF 378. Evidentemente que a pena máxima na Carta de 88 foi fixada em oito anos e não em cinco, como previa a Lei sob a Constituição de 1946, no ponto, portanto, superada.

Em outras palavras, a divisão em duas votações era a forma prevista para deliberação na lei especial (que nunca teve sua recepção contestada), além de haver-se tornado obrigatória por força da norma regimental. (...)

Cumprе ressaltar, ainda, que o referido parágrafo único do art. 52 da CF traz uma palavra à qual não se deu a devida atenção: “limitando-se”. Vejamos:

*“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.”*

(BANDEIRA DE MELLO, et al., 2016)

Ora, dissemos na ocasião, e assim continuamos a pensar, que se a condenação deve *limitar-se* à perda do cargo com inabilitação, esse *limite* pode perfeitamente ser entendido como o máximo constitucional, como uma ordem de imposição de pena que não pode ser ultrapassada, mas não estaria, necessariamente, sendo exigido que, entre a absolvição e a condenação a essa pena máxima, não pudesse haver uma pena intermediária.

Acrescente-se que a doutrina do Direito Penal é unânime no entendimento de que o juiz, ao aplicar a lei, deve buscar individualizar a pena¹⁵⁵. O princípio da individualização da pena é de imposição obrigatória, por dicção expressa do inciso XLVI do art. 5º da Constituição Federal. Como seria possível essa individualização se só se admitisse absolver ou condenar à pena máxima? Particularmente em um julgamento com a complexidade e relevância de um *impeachment*.

¹⁵⁵ Sobre o tema, consultar o acórdão do Supremo Tribunal Federal no HC nº 97256/RS. Relator: Ayres Britto. DJE no 247, 15 de dez. 2010.

Observe-se que esse debate já foi enfrentado por ocasião da interpretação jurisprudencial brasileira quanto à cumulatividade das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Ela, igualmente, arrola uma série de sanções conjugadas com um “e”, o que sugeriria uma necessária aplicação cumulativa das penas. No entanto, a jurisprudência firmou-se quanto à possibilidade de aplicar-se apenas algumas daquelas sanções, permitindo sua aplicação com dosimetria, razoabilidade e proporcionalidade.¹⁵⁶

Note-se, porém, que João Trindade Cavalcante e Juliana Magalhães Oliveira (CAVALCANTI *et al*, 2016, p. 36) apontam uma evolução constitucional no sentido do endurecimento e cumulatividade da pena de *impeachment*, justapondo as modificações no texto constitucional brasileiro sobre a matéria que demonstraria estar afastada qualquer espécie de dosimetria da pena pelo Senado Federal.¹⁵⁷

Nos recentes debates sobre o tema, o principal argumento levantado sobre o conteúdo desse preceito constitucional é o da interpretação gramatical da expressão “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”, na qual a preposição “com” exigiria uma articulação necessária das duas locuções por ela conectadas.

Ainda assim, parece-nos que mesmo a interpretação gramatical também é compatível com a noção de dosimetria da pena. Observe-se o verbo da redação constitucional: “limitando-se”. Ora, por que deveríamos, frente ao verbo da frase que dá essa noção de limite, entender que a cumulação das penas é necessária, em virtude da preposição “com”? Em outras

¹⁵⁶ Sobre o tema, consultar o acórdão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 980.706-RS. Nele, o relator, Min. Luiz Fux (que viria anos depois a presidir o Supremo Tribunal Federal), deixa claro que “8. As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”

¹⁵⁷ Escrevem os autores: “Como se percebe, o texto passou de ‘perguntará o presidente si a pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro’ (sic) (Const. 1892), para ‘com inabilitação até o máximo de cinco anos’ (Const. 1934/37). Daí para ‘com inabilitação, até cinco anos’ (Const. 1946), e para ‘com inabilitação, por cinco anos’ (Const. 1967) e, finalmente, para ‘com inabilitação, por oito anos’ (Const. 1988). Retirou-se, assim, qualquer espaço de dosimetria da pena pelo Senado Federal, ao contrário do que havia na Constituição de 1946.” (CAVALCANTI *et al*, 2016, p. 36)

palavras: uma oração interpreta-se sobretudo a partir de seu verbo, sendo a preposição elemento secundário em qualquer análise sintática.

Mas sabemos que, na hermenêutica jurídica moderna, a interpretação meramente gramatical vem sendo progressivamente desautorizada, especialmente se considerada a realidade da dinamicidade das relações sociais. Assim que cada vez mais vê-se a aplicação de interpretações sistêmicas, históricas e principiológicas, no lugar da puramente gramatical. Carlos Maximiliano, aliás, sustenta que a interpretação lógica¹⁵⁸ precisa se sobrepor àquela meramente gramatical (MAXIMILIANO, 2011 pp. 103-104).

Essa nossa visão, no entanto, não parecia ser majoritária na doutrina brasileira naquele momento de 2016. A maior parte das opiniões publicadas no período¹⁵⁹ entendia haver, na preposição “com” do art. 52, parágrafo único, da Constituição, uma necessária correlação de acompanhamento, cabendo a segunda pena, de inabilitação, sempre que couber a primeira, de perda do cargo.

Na Seção “3.4.2. O mandado de segurança de Collor após a condenação” já trouxemos o debate a respeito da decisão do Supremo Tribunal Federal no mandado de segurança nº 21.689, em que vários ministros daquela Corte proferiram entendimento no sentido que a pena era uma só, indivisível. No entanto, essa visão era utilizada para deferir o pedido de Collor, de anulação da pena de inabilitação por conta de não lhe ter sido aplicada a pena de perda do cargo (já que o Presidente renunciara). Como já visto, essa corrente acabou

¹⁵⁸ Na visão de Carlos Maximiliano, a interpretação lógica ou processo lógico o autor afirma que consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance das expressões contidas no texto legal, buscando estabelecer uma conexão racional entre elas. Tal conceito aproxima-se do de interpretação sistemática, tanto que muito teóricos os aglutinam em único método que denominam lógico-sistemático. (ANDRADE, 2016 p. 107)

¹⁵⁹ Já anteriormente a 2016, a impossibilidade de cindir as penas de perda do cargo e de inabilitação aparecia nas obras de Michel Temer – que curiosamente viria a ser o vice-presidente de Dilma anos depois (TEMER, 2008 p. 167), Antonio Riccitelli (RICCITELLI, 2006 p. 18), além do ministro do Supremo Tribunal Federal, Carlos Velloso, no julgamento do mandado de segurança nº 21.689/DF. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 1993b p. 329) dentre outros, mas essa posição não era unânime e dela divergiam autores como Celso Ribeiro Bastos (BASTOS, 2004 p. 204). Posteriormente ao julgamento de Dilma, artigos críticos ao chamado “fatiamento” da pena proliferaram, talvez, em alguma medida, motivados pelo afã político do momento. Entre eles, destacamos a opinião manifestada pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes, de que o “fatiamento é no mínimo bizarro” conforme declaração concedida à revista *Veja* (Disponível <https://veja.abril.com.br/politica/fatiamento-e-no-minimo-bizarro-diz-mendes-sobre-impeachment/> acessado em 21/03/2023) e também artigos de cunho doutrinário em (PENA, et al., 2016) e (HUMBERT, 2016).

vencida no *decisum* final, após o impasse que levou à convocação de três magistrados do Superior Tribunal de Justiça para integrar o *quórum* da Suprema Corte. Esses entendimentos, portanto, ficaram restritos ao pensamento da corrente minoritária, em claro *obiter dictum* que não poderia produzir efeitos vinculantes no caso de 2016.

Esse entendimento de alguns ministros do Supremo em 1993, ainda que manifestado por uma minoria, não foi ignorado por Ricardo Lewandowski quando deferiu a votação separada das duas penas. Pelo contrário, ele fez expressa menção a essa decisão (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 643), apontando que se tratava de um *obiter dictum* em meio a um julgado bastante peculiar da Corte Suprema, no corpo de um mandado de segurança que terminara indeferido.

No entanto, vaticinou Lewandowski, ali o Presidente do Supremo não estava presidindo a sessão como juiz constitucional e naquele momento era o Senado quem deveria decidir sobre a possibilidade de aplicar as penas separadamente (BRASIL, Senado Federal, 2016b pp. 640-647). Sua longa fundamentação para deferir a votação separada reconhecia, entretanto, tratar-se de tema controverso. E de fato mostrou-se controverso: quinze mandados de segurança foram impetrados perante o Supremo Tribunal Federal por partidos políticos, parlamentares e associações, visando a impugnar o fracionamento do julgamento em duas votações. (MEGALI NETO, 2021 p. 445)

Antes de evoluir na discussão, é conveniente neste momento regredir um pouco no tempo a fim de verificar os precedentes na História do Brasil em que se efetivou o impedimento de um Presidente da República por deliberação parlamentar.

4.6.2. Os precedentes das penas de 1955 e 1992

Como vimos em seção anterior deste trabalho, o Congresso Nacional, antes de 2016, havia deposto três Presidentes da República: Café Filho e Carlos Luz, em 1955, e Fernando Collor, em 1992.

Os dois procedimentos de 1955, no entanto, não foram propriamente condenações por crime de responsabilidade. Foram aprovadas resoluções¹⁶⁰ que declaravam o “impedimento” sem maiores especificações, inicialmente do presidente interino, Carlos Luz (então Presidente da Câmara dos Deputados no exercício da Presidência da República) e, na sequência, do presidente Café Filho, vice de Getúlio Vargas que ascendeu ao cargo após o suicídio do titular.

Em nenhum dos procedimentos de 1955 a Lei nº 1.079 foi seguida. E, note-se: era uma lei recente, promulgada cinco anos antes, e que já havia sido utilizada contra Getúlio Vargas numa tentativa de *impeachment* cujo seguimento fora recusado pela Câmara dos Deputados dois meses antes de seu suicídio.

O motivo de não ter sido utilizado o rito da Lei nº 1.079 era conhecido à época: temia-se um golpe¹⁶¹ de Carlos Luz (e, em seguida, de Café Filho) que tendesse a não permitir a posse do presidente recém-eleito nas eleições daquele ano, Juscelino Kubitschek. Não havia tempo hábil para o procedimento da lei e o Congresso agiu no que se poderia chamar de contra-golpe (ou, segundo alguns, um verdadeiro golpe parlamentar), sem deixar ao presidente impedido qualquer direito de defesa ou espaço para movimentação política.

No entanto, para os fins a que se dedica esta seção, observe-se que a única pena aplicada tanto a Carlos Luz quanto a Café Filho foi o impedimento para o exercício do mandato: a perda do cargo. Não houve inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública e, aliás, ambos voltaram a exercer mandatos na sequência.¹⁶²

Do modo inverso, no precedente de 1992, o presidente Fernando Collor de Mello renunciou no início da sessão de julgamento do seu *impeachment* pelo Senado Federal. Aquela renúncia fez com que o processo perdesse o objeto em relação à perda do cargo e que essa pena já não pudesse mais ser aplicada.

¹⁶⁰ Uma delas encontra-se anexa a este trabalho. Ver “Anexo 5 – Diário do Congresso Nacional de 22/11/1955 – Suplemento – onde se publicou a Resolução do Senado Federal nº 21 de 1955”

¹⁶¹ Para mais detalhes desses episódios, remetemos à leitura da seção 3.3 deste trabalho, intitulada “Os processos contra Café Filho e Carlos Luz, em 1955”

¹⁶² De fato, Café Filho, anos depois, foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da Guanabara pelo governador Carlos Lacerda e, por sua vez, Carlos Luz continuou no exercício do mandato de deputado federal (fora da Presidência da Câmara), tendo sido reeleito deputado federal em 3 de outubro de 1958 (ABREU, 2010).

A Lei nº 1.079 expressamente previa em seu art. 15 que “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo”. Ocorre que a denúncia àquela altura já havia sido recebida, autorizada pela Câmara dos Deputados, o processo já havia sido aberto perante o Senado Federal, com o consequente afastamento do presidente, realizada a instrução processual e, naquele momento da renúncia, iniciava-se o rito do julgamento.

Com o processo em fase avançada de tramitação, os senadores entenderam que a renúncia já não conduziria automaticamente a seu arquivamento. O processo deveria ser levado adiante. Sobre esse ponto, o então Presidente do Senado, Mauro Benevides, assim se manifestou ao longo da entrevista que concedeu ao autor deste trabalho:

“A tendência do plenário tornara-se incontrolável, para qualquer deliberação que excluísse o *impeachment*. As versões que foram ensaiadas não satisfariam o impulso flagrante de efetivar-se o veredicto conclusivo.”¹⁶³

O então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Sydney Sanches, que presidia a sessão do Senado no momento da renúncia, assim se pronunciou, inclusive se manifestando sobre a autonomia das penas¹⁶⁴:

“Como a denúncia foi recebida pelo plenário do Senado, só ele pode pôr fim ao processo. Eu perguntei a eles [os senadores] se poderia prosseguir ou não. Em seguida, os senadores se reuniram e votaram pelo prosseguimento e impuseram a segunda pena. A razão para a aplicação desta segunda pena é que ela seria autônoma, e não acessória. Isto é, são duas as penas previstas: uma é a perda do mandato e a outra é a interdição do exercício de função pública por oito anos. (...) Prevaleceu o entendimento de que essa pena é autônoma e tem outra finalidade. A perda do mandato tem uma razão de ser: não continuar essa pessoa como presidente da República. A outra pena evita que a pessoa exerça qualquer função pública por oito anos.” (SANCHES, 2016b)

¹⁶³ A íntegra da entrevista citada encontra-se anexa ao texto deste trabalho

¹⁶⁴ Lembrando que o Ministro Sydney Sanches não votou no julgamento do Mandado de Segurança nº21.689, por haver se declarado impedido em razão de ter presidido o processo de *impeachment*.

Ou seja, entendeu-se à época que, por serem as penas autônomas, elas poderiam ser aplicadas uma independentemente da outra. Não seria, portanto, uma única pena aplicável: perda do cargo necessariamente seguida de inabilitação por oito anos. A pena poderia dividir-se e, apesar de prejudicada a primeira, em virtude da renúncia, a pena de inabilitação seria aplicável.

Observe-se, pois, que os precedentes de 1955, embora não tenham seguido o rito da Lei nº 1.079, resultaram na aplicação de uma pena exclusiva de afastamento do cargo, ou “impedimento”¹⁶⁵, sem inabilitação para o exercício de cargo público. No precedente de 1992, novamente as penas foram aplicadas separadamente, porém de modo invertido: deixou-se de aplicar a pena de perda do cargo (em virtude da renúncia) mas se decidiu inabilitar o já ex-presidente por oito anos.

Todos os precedentes da História do Brasil, portanto, são compatíveis com a aplicação de uma ou outra pena, conforme o caso, não havendo registro da aplicação a nenhum Presidente da República da pena *in totum*, ou seja, a perda do cargo somada à inabilitação. O precedente de 2016, ao aplicar tão-somente a pena de perda do cargo, poupando a Presidente Dilma Rousseff da pena de inabilitação por oito anos, portanto, não foi diferente dessa tradição e, sim, estava aderente à historiografia nacional.

Registre-se, finalmente, por oportuno, que o anteprojeto de atualização da Lei nº 1.079 que foi elaborado por comissão de juristas designada pelo Senado Federal (e que será minudentemente tratado no Capítulo 6 deste trabalho), justamente citando os mesmos argumentos expressos nesta Seção, prevê também a votação separada das duas penas de perda do cargo e de inabilitação.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Nunca é demais recordar que “impedimento” é literalmente a tradução, para a língua portuguesa, da expressão anglófona *impeachment*, que usamos recorrentemente neste trabalho

¹⁶⁶ Conforme pode-se verificar da Exposição de Motivos anexada ao Projeto de Lei nº 1.388/2023, disponível no seguinte link: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9297683&ts=1679682250129> (acessado em 25.03.2023)

4.6.3. O regimento interno do Senado e o destaque para votação em separado

Uma das funções do regimento interno de qualquer órgão colegiado (principalmente nos parlamentos) é a de regular a forma por meio da qual o plenário expressa sua maioria. Trata-se de direito adjetivo, processual, e essencial para garantir a capacidade deliberativa da maioria e a defesa das prerrogativas das minorias. Esse *codex* é frequentemente invocado para exigir-se a observância a determinados ritos sempre que não se tem consenso em torno da deliberação do tema posto na ordem do dia.

O destaque para votação em separado (DVS) é um instrumento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (e de quase todas as demais casas legislativas, ainda que com nome diverso) para deliberação de “qualquer proposição”, nos termos do seu art. 312.

Ele consiste fundamentalmente em um “recorte” de uma parte da proposição para que ela seja apreciada separadamente, se, e é importante, o texto principal for aprovado.

A sua razão de ser é a de permitir que sejam ouvidas todas as vozes parlamentares. Dentro dessa sistemática de um órgão colegiado que delibera por maioria, se inexistisse tal hipótese e todas as deliberações tivessem que ser sempre tomadas de forma global, as minorias nunca se expressariam, sendo sempre arrastadas, por consequência lógica, pela vontade da maioria no tocante à parte principal das matérias.

A primeira vez, durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em que o DVS foi invocado, foi no dia 9 de agosto, ainda na sessão de pronúncia, quando o plenário, sob a presidência da sessão pelo Ministro Ricardo Lewandowski, reuniu-se para apreciar o parecer da comissão especial que especificaria as condutas a serem objeto do libelo acusatório, para na sequência proceder-se ao julgamento da ex-Presidente Dilma Rousseff. Naquela ocasião, quatro desses destaques foram formulados ao parecer do Relator, por lideranças de diferentes partidos políticos. Foram automaticamente deferidos, como manda o

art. 312 do regimento interno, sem que houvesse contestações quanto ao cabimento do uso do DVS naquele tipo de procedimento¹⁶⁷.

Em razão dos destaques para votação em separado, portanto, ocorreram cinco votações naquela sessão de pronúncia, uma relativa ao “texto-base” do parecer, sem os trechos destacados, e quatro outras relacionadas a cada um dos destaques.

A segunda vez foi na ocasião do julgamento. Falava-se à boca miúda que alguma espécie de destaque poderia surgir. Mas se imaginava que seria incidente sobre as condutas, como ocorrera na sessão de pronúncia, não se imaginava que pudesse ser sobre pena¹⁶⁸. A informação que seria sobre a pena chegou pouco antes da sessão, inicialmente por meio de jornalistas e em particular por conta de uma declaração dada pelo advogado de Dilma, José Eduardo Cardozo, à BBC News (SCHREIBER, 2016) e endossada pela investigação de Leandro Colon (COLON, 2016).

Já se sabe que qualquer proposição pode ser destacada, nos termos do art. 312 do Regimento Interno do Senado, logo, cabia perquirir se aquele quesito poderia ser considerado uma “proposição”, a fim de poder ser objeto do DVS.

O art. 211 do mesmo Regimento, por sua vez, não traz um conceito de proposição, mas apenas um rol exemplificativo daquelas mais corriqueiras: propostas de emenda à Constituição, projetos, requerimentos, indicações, pareceres e emendas.

Mas a definição do que é uma proposição pode ser encontrada no art. 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, também referido expressamente pela Lei 1.079/50 como norma de aplicação subsidiária no processo de *impeachment*. Segundo ele, “*proposição é toda matéria sujeita à deliberação do plenário*”.

Nesse preciso sentido, não haveria qualquer dúvida de que, em instantes, aquele quesito seria submetido à deliberação do plenário. E a partir do seu resultado, surgiria

¹⁶⁷ Conforme pode-se verificar da ata da sessão para apreciação da pronúncia da Presidente Dilma Rousseff, veiculada no Diário do Senado Federal nº 125, de 2016, publicado em 10/08/2016 e disponível em <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20528?sequencia=8> (acessado em 19/03/2023)

¹⁶⁸ Este relato é feito pelo autor na condição de escrivão e testemunha ocular do momento, não havendo, pois, bibliografia a endossar essas informações dadas em caráter pessoal.

uma resolução do Senado, com o conteúdo da sentença. Logo, estava-se diante de uma proposição sujeita, destarte, a um destaque para votação em separado.

Vários disseram à época, jocosamente, que o regimento do Senado havia se sobreposto à Constituição. Trata-se de um evidente exagero. A Constituição atribui ao Senado a prerrogativa de julgar o Presidente da República, em seu art. 52. Mas a forma por meio da qual o Senado se expressa é determinada por seu regimento interno¹⁶⁹. E esse regimento, ao definir a maneira como o colegiado se exprime, afirma que qualquer proposição pode ter sua votação “recortada” para votação em separado, automaticamente, sempre que o requerimento de destaque parta de uma liderança de bancada com senadores em número suficiente.

Do ponto de vista regimental, portanto, não nos parece restar dúvida que o fracionamento em duas votações da pena de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de função pública era possível, por meio de destaque à parte final do quesito, conforme formulado.

Resta por definir se a aplicação dessa norma regimental seria compatível com a Constituição, particularmente com o parágrafo único do art. 52 da Carta, na visão do Supremo Tribunal Federal. O tema, que já tratamos na Seção 4.6.1 deste trabalho, envolve também a própria possibilidade da Corte Suprema imiscuir-se em assunto de natureza procedimental ou *interna corporis* do Parlamento. Nesse sentido, no entanto, nos ensina João Trindade Cavalcante que normas regimentais que resvalem no cumprimento de disposições constitucionais são também passíveis de controle judicial (CAVALCANTE FILHO, 2022). Como já visto alhures, a Corte Suprema ainda deve se posicionar sobre o tema.

4.6.4. A polêmica votação separada para as duas penas

Feita a digressão acerca do tema da pena, à qual foram dedicadas as últimas seções deste trabalho, é o momento de retornar ao desenrolar da sessão de julgamento de

¹⁶⁹ Sobre a centralidade do regimento interno para estabilizar as relações advindas do processo decisório parlamentar, consultar “A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro” (AMORIM, 2018 p. 87 e seguintes)

Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016. Após o surgimento do requerimento de destaque para votação em separado (DVS), vários senadores usaram da palavra para contestar o uso do destaque para o quesito do julgamento do *impeachment*. Diziam que o destaque era extemporâneo¹⁷⁰ mas que, sobretudo, o quesito não seria uma proposição legislativa e que, portanto, não comportava destaque.

O Presidente Ricardo Lewandowski, diante da questão de ordem que contestava o cabimento do destaque e sua contradita, formulada pelos requerentes da base de apoio de Dilma Rousseff, entendeu por bem admitir o destaque da parte final do quesito. Na ocasião, ele assim se pronunciou:

“Portanto, em se tratando de matéria a ser colocada à deliberação do Senado Federal, o quesito elaborado, no âmbito do processo de impeachment, pode, a meu ver, receber o tratamento de proposição ao menos em relação ao destaque para votação em separado.
(...)

Quero dizer que a formulação desse destaque, a meu ver, com o devido respeito aos Srs. Senadores que se pronunciaram no sentido contrário, tem plausibilidade. Tem plausibilidade porque a Lei 1.079, em seu art. 68, como já foi enunciado, o prevê. E não estou dizendo que acolho essa interpretação, estou apenas, como se faz numa decisão cautelar, liminar, examinando se há plausibilidade ou se existe o chamado *fumus boni iuris*, a fumaça do bom direito.

(...)

Portanto, vejam V. Ex^{as} que a matéria não é pacífica. A matéria comporta visões diferentes, não obstante a aparente clareza daquilo que se contém no art. 52, parágrafo único, da Constituição. Mas a interpretação e o alcance desse dispositivo será, neste momento, pelo menos, unicamente do plenário do Senado Federal, que é soberano

¹⁷⁰ O argumento de que o destaque era extemporâneo não procede. Apesar de haver sido discutida em reunião de líderes e previamente publicada a redação do quesito, o destaque consiste em uma estratégia de deliberação em plenário que integra o procedimento de votação. O fato de os líderes do partido requerente não terem desejado antecipar sua estratégia não a torna antirregimental ou extemporânea. Pelo contrário, o regimento interno do Senado diz expressamente que o destaque deve ser apresentado até o momento do anúncio da votação da matéria a ser destacada, portanto, ele foi apresentado no momento adequado, no início da sessão. Sobre isso, assim se pronunciou na sessão o Presidente Ricardo Lewandowski: “Há uma última objeção do eminente Senador Caiado, que é a seguinte: a extemporaneidade da apresentação do destaque. O nosso Regimento, no art. 314, estabelece que os destaques poderão ser apresentados até que anunciada a proposição. Portanto, é tempestivo.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 645)

para decidir sobre essa questão. O Presidente do Supremo não tem nenhuma influência, nem poderia adiantar, porque pode eventualmente vir a ser instado a se manifestar sobre essa questão no foro da Suprema Corte. E, em assim sendo, eu, em função disso, acolho, defiro o requerimento, para que a matéria possa ser destacada”. (BRASIL, Senado Federal, 2016b pp. 642-643)

Na mesma linha do Presidente Sydney Sanches, em 1992, Ricardo Lewandowski diversas vezes reafirmou não estar ali como juiz do processo, e que a decisão final caberia aos senadores (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 649).

Apesar de ter sido alvo de muitos protestos durante e após a sessão, a divisão da votação em duas partes, vulgarmente chamada de “fatiamento do *impeachment*” ou “fatiamento da pena”, foi realizada na forma deferida, votando-se inicialmente a primeira parte do quesito e, aprovada, passando-se à segunda parte, aquela que fora destacada, relativa à inabilitação para o exercício de função pública.

4.6.5. O veredicto

Posta em votação a parte inicial do quesito, que imputava à Presidente Dilma Rousseff o cometimento de crime de responsabilidade e lhe condenava à perda do cargo, presentes todos os 81 senadores, 61 votaram pela condenação (eram necessários 2/3 ou 54 votos), enquanto 20 votaram pela absolvição. Vale a pena repetir, para permitir uma releitura, a redação da parte inicial do quesito:

“Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e deve ser condenada à perda do seu cargo?”

Dilma Rousseff estava, portanto, condenada à perda do cargo pela primeira parte do quesito, quando se seguiu a segunda votação, relativa especificamente à pena de

inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Assim enunciava a parte final do quesito:

“(…) ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oitos anos.”

A votação desse destaque resultou em 42 votos favoráveis, 36 contrários e 3 abstenções. 19 senadores, portanto, dentre os 61 que votaram pela aplicação da pena de perda do cargo, deixaram de referendar a aplicação da pena de inabilitação por oito anos, não se atingindo, assim, o quórum mínimo de dois terços (ou 54 votos) para condenação nessa parte da pena.

Assim foi lavrada a sentença nos autos:

“O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade, consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, (...) por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se ter obtido nesta votação dois terços dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções. (...)

Tal decisão encerra formalmente o processo de impeachment instaurado contra a Presidente da República.” (BRASIL, Senado Federal, 2016b p. 659)

E, na sequência, foi publicada a Resolução do Senado Federal nº 35, de 2016, conforme determina a Lei nº 1.079. Com a publicação da Resolução em edição extra do Diário do Senado, deu-se a posse definitiva do vice-presidente da República duas horas após o encerramento da segunda votação. “O poder não aceita o vácuo e onde houver um vácuo, será criado um poder” diz o adágio milenar.

Capítulo 5. A exacerbação da natureza política do impeachment

"An impeachable offense," is whatever ever a majority of the House of Representatives considers [it] to be at a given moment in history; conviction results from whatever offense or offenses two-thirds of the other body considers to be sufficiently serious to require removal of the accused from office. (Gerald R. Ford)¹⁷¹

Impeachment in the United States is not, and has never been, a matter of law. It is, and always has been, a matter of politics. (William Perkins)¹⁷²

Neste Capítulo será retomada a discussão sobre a natureza do processo de impedimento por crime de responsabilidade, esmiuçando detalhes de sua natureza, mas também apontando suas aproximações e diferenciações da moção de censura típica do parlamentarismo. Aqui, apesar de descrever as características políticas de um tal julgamento

¹⁷¹ Líder da minoria da House of Representatives dos Estados Unidos, durante os debates acerca do processo de *impeachment* do juiz da Suprema Corte americana, William O. Douglas, em 1970. (BAUMGARTNER, et al., 2003 p. posição 104). Esse mesmo discurso é comentado na obra de Raoul Berger (BERGER, 1974 p. 42) e de José Bonifácio Andrada (SUPPES DE ANDRADA, 2020 p. 105).

¹⁷² William Perkins é cientista político norteamericano, professor da University of Missouri, Columbia (PERKINS, 2003 p. posição 301)

conduzido por um órgão eminentemente político, demonstraremos que o processo de *impeachment* não se iguala à moção de censura, posto que amparado em pressupostos de conduta e de procedimento que criam uma considerável distinção entre os dois institutos.

Finalmente, na última seção, discutiremos os demais elementos que, segundo a doutrina, podem compor a “tempestade perfeita” conjuntural que conduz ao impedimento do mandatário maior da nação.

5.1. Voltando à discussão: natureza política ou jurídica do *impeachment*?

Na seção “2.4.3. Natureza: política ou jurídica” já discutimos *en passant* a questão da natureza do processo de *impeachment*, se puramente político, se jurídico, se penal, se administrativo. Desde aquele momento inicial, não nos furtamos a apresentar nossa posição veemente no sentido de entendermos tratar-se de um processo político, submetido a um procedimento juriforme. Registramos, no entanto, os entendimentos em sentido diverso, inclusive, no que se refere à jurisprudência da Suprema Corte brasileira.

Uma tônica que temos repisado neste trabalho é a natureza essencialmente política (e não propriamente jurídico-criminal ou jurídico-administrativa) do processo de *impeachment*. É justamente essa natureza política que permite que os processos de responsabilização por crime de responsabilidade do Presidente da República possam ou não avançar mais em função do eventual desmonte da base parlamentar de apoio ao Poder Executivo (o chamado “escudo parlamentar”) do que propriamente em função da gravidade dos fatos objeto de apuração.

Neste momento do trabalho, entretanto, o tema deve ser revisitado sob a ótica do que foi discutido até aqui.

Nos Estados Unidos ou na Argentina, existe amplo consenso da doutrina quanto ao caráter eminentemente político do *impeachment*, onde não se fala em natureza jurídico-penal do instituto (QUEIROZ, 2016, p.5). Existe uma clara noção de que se trata de uma ferramenta política a ser utilizada mediante determinadas condições constitucionais, mas

com tipificação aberta das condutas passíveis de serem submetidas a tal juízo (BIELSA, 1954, p. 596)

Mas não é difícil entender o raciocínio dos doutrinadores que advogam a tese contrária à nossa, de que o *impeachment* seria um instituto de natureza jurídica, ou até mesmo penal. Eles olham ou valorizam predominantemente a prescrição legal do tema. A definição dos tipos de crimes de responsabilidade levada a cabo pela Lei 1.079/50, a definição constitucional da matéria, os julgados do Supremo Tribunal Federal, as exigências quanto ao devido processo legal. De fato, alguém que pela primeira vez se debruçasse sobre os textos legais relacionados ao tema do *impeachment* no Brasil certamente não hesitaria em concordar com essa parte relevante da doutrina, sobretudo quando vemos o renome dos estudiosos que se enfileiram nessa visão.

De certo são esses elementos que levaram juristas de peso como Pontes de Miranda (PONTES DE MIRANDA, 1970 p. 138), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, 1999 p. 182), José Afonso da Silva (SILVA, 1998 p. 40), Pedro Lessa (LESSA, 1925 p. 215) e Celso Ribeiro Bastos (BASTOS, 1990 pp. 335-336) a defenderem o caráter político-jurídico, ou mesmo penal, do processo de *impeachment*.

Temos ainda um grupo respeitável de juristas que entendem que a natureza do impedimento por crime de responsabilidade seria híbrida: com evidentes características políticas, mas com requisitos jurídicos muito claros, que caracterizariam o instituto do *impeachment*, como o *due process of law*, o devido processo legal. É a opinião que nos foi manifestada, por exemplo, pelo professor Ricardo Lewandowski na entrevista que concedeu para este trabalho:

“(…) [o *impeachment*] trata-se de um delito de natureza política, cujo processo e julgamento fica a cargo de integrantes do Poder Legislativo. Nesse sentido, do ponto de vista ontológico, é distinto de um crime comum, que é processado e julgado por membros do Poder Judiciário.

(…)

Não obstante, o rito do *impeachment*, quanto aos aspectos procedimentais, segue os cânones da processualística comum, apresentando um caráter eminentemente jurídico, sobretudo porque precisa observar as garantias

constitucionais do acusado, com destaque para a ampla defesa e o contraditório.

Em suma, o processo de impeachment, a meu ver, não tem um caráter exclusivamente político, mas ostenta um caráter híbrido, já que precisa amoldar-se às normas constitucionais e infraconstitucionais no concernente aos cânones do *due process of law*.”¹⁷³

Outros juristas (CAVALCANTE FILHO *et al*, 2016, p. 4) (PRADO *et al*, 2016, p. 19) também enxergam uma natureza híbrida no *impeachment* presidencialista: nem uma essência puramente política, como a moção de censura do parlamentarismo, nem tampouco puramente jurídica, como um típico processo penal. Efetivamente, caso entendamos que os aspectos jurídico-formais do *impeachment* o caracterizam mais que o adjetivam, é natural concluir-se por uma certa natureza híbrida do instituto.

O nosso ponto, porém, é outro. Para além das definições jurídicas de crime de responsabilidade, das noções de enquadramento nos tipos legais ou do rito de processamento de uma eventual acusação contra o Presidente da República, o que se percebe, tanto da análise do caso Dilma Rousseff quanto daqueles que o precederam, é que a essência do julgamento é política, as motivações e convicções são políticas, importando menos o enquadramento jurídico escolhido. Arriscamos ir além: tomada a decisão de aplicar a pena de perda do cargo do Presidente da República, busca-se um tipo jurídico que se adeque a uma conduta que possa ser atribuída à autoridade, para a partir daí construir-se o processo que atenda à normativa legal. Esse foi o depoimento claríssimo dado nas entrevistas a este trabalho por Fernando Collor e Renan Calheiros, que vivenciaram o processo de tomada de decisão do *impeachment* no Senado Federal.

Não se desconhece as exigências jurídicas que circunscrevem o tema das condutas passíveis de constituírem crime de responsabilidade e seu processo. Não se nega que as previsões legais acerca do assunto regem e de certa forma limitam a atuação puramente

¹⁷³ Ministro Ricardo Lewandowski, em entrevista exclusiva para este trabalho, cuja íntegra se encontra juntada no capítulo da pesquisa de campo

política. Mas nos parece que essa característica não muda a essência da deliberação dos parlamentares, não faz com que seja um processo político-jurídico, como enxerga parte considerável da doutrina. Justamente porque entendemos que a moldura jurídica apenas conforma aspectos processuais, mas não definem sua natureza.

Nas entrevistas exclusivas que procedemos com os principais atores dos processos de *impeachment* realizados no Brasil em 1992 e em 2016 isso ficou muito claro em diversos momentos.

Renan Calheiros, político experiente que presidiu o Senado Federal brasileiro por quatro vezes, inclusive durante o *impeachment* de Dilma, assim se manifestou sobre o assunto na entrevista que concedeu para este trabalho:

“Os processos de *impeachment* são atípicos. Para além do debate penal, encerram-se invariavelmente como processos políticos. Os enquadramentos legais, na minha percepção, não passam de uma moldura jurídica fabricada quando se configura uma maioria no parlamento, nas ruas, no setor produtivo, na imprensa para o impedimento.”¹⁷⁴

Por sua vez, Fernando Collor, que foi acusado no processo de 1992 e juiz no de 2016, parece ter igual compreensão sobre o assunto:

O processo de *impeachment* do presidente da República é fundamentalmente político. O Senado, transformado em Tribunal, decide sobre a perda do mandato de forma irrecorrível. (...) Embora diversos fatores desempenhem papel relevante, o que diferencia ou aproxima esses processos é a sustentação política de que o presidente desfruta no Congresso. (...) E aí se demonstra mais uma vez que o processo de *impeachment* não é um processo jurídico; ele é um processo essencialmente político, com uma vestimenta de juridicidade, mas que só serve de enfeite, só serve para dar ares de que há um componente jurídico importante que referenda aquilo que parece ser um movimento

¹⁷⁴ Senador Renan Calheiros, em entrevista exclusiva para este trabalho, cuja íntegra se encontra juntada no capítulo da pesquisa de campo

político, uma ação política, mas não consegue disfarçar: o *impeachment* é uma ação eminentemente política e, de forma política, ele é decidido.¹⁷⁵

Na entrevista realizada para este trabalho com Sydney Sanches (que era presidente do Supremo Tribunal Federal no *impeachment* de Collor e pela primeira vez conduzia uma deliberação em um foro político), ele também deixou clara idêntica visão:

“Na verdade o processo de *impeachment* é um processo político, há normas de Direito a serem observadas como procedimento, garantias ao acusado etc. Por isso mesmo é que o Presidente do Supremo preside, para evitar que haja, por exemplo, violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório, do silêncio. (...) O foro é político, porque, na verdade, os Senadores nem sempre estavam achando que o crime estava caracterizado, porque eles nem são juristas, na grande maioria. Eles estão avaliando se o Presidente deve continuar no governo. É diferente, é um julgamento político.”¹⁷⁶

Em outras palavras, o que se depreende do processo de *impeachment* que pudemos acompanhar pessoalmente, o de Dilma Rousseff em 2016, é que, para a maior parte dos senadores que votaram pela condenação, o que estava em jogo não era efetivamente a gravidade da gestão fiscal conduzida pela então Presidente, que teria autorizado abertura de créditos orçamentários por decreto sem a autorização do Congresso Nacional.

Uma outra evidência do que acabamos de afirmar é aprovação da Lei nº 13.332, de 1º de setembro de 2016. Essa lei foi sancionada pelo Presidente da República¹⁷⁷ rigorosamente no dia seguinte ao julgamento definitivo de Dilma Rousseff pelo Senado

¹⁷⁵ Senador Fernando Collor, em entrevista exclusiva para este trabalho, cuja íntegra se encontra juntada no capítulo da pesquisa de campo

¹⁷⁶ Ministro Sydney Sanches, em entrevista exclusiva para este trabalho, cuja íntegra se encontra juntada no capítulo da pesquisa de campo

¹⁷⁷ Na verdade, a lei foi sancionada pelo Presidente da Câmara dos Deputados no exercício do cargo de Presidente da República, pois Michel Temer, que tomara posse em definitivo na véspera, encontrava-se naquele momento em viagem oficial à China.

Federal. Pois bem. Dilma Rousseff fora julgada culpada de exceder-se na abertura de créditos por meio de decretos, sem autorização do Congresso Nacional. A Lei 13.332, de 1º de setembro de 2016, visou justamente a ampliar a autorização para que o Presidente da República pudesse expedir tais decretos. Veja-se:

Redação original da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2016 (Lei nº 13.255/2016)	Redação modificada pela Lei nº 13.332/2016
<p>Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, (...) para o atendimento de despesas:</p> <p>I – em cada subtítulo, <u>até o limite de 10% (dez por cento)</u> do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:</p> <p>(...)</p>	<p>Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, (...) para o atendimento de despesas:</p> <p>I – em cada subtítulo, <u>até o limite de 20% (vinte por cento)</u> do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:</p> <p>(...)</p>

Fonte: Casa Civil do Palácio do Planalto. Elaboração do autor, grifou-se

O projeto de lei visando a ampliar a margem de manobra por meio da qual o Poder Executivo poderia remanejar recursos orçamentários por decreto sem solicitar autorização do Poder Legislativo foi encaminhado ainda em abril daquele ano pela então Presidente Dilma Rousseff e autuado como Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3, de 2016 (PLN 3/2016)¹⁷⁸, no entanto, sua conversão em lei só se deu após concluído o processo de *impeachment*.

¹⁷⁸ Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/125591> [acessado em 17/09/2022]

Parece-nos que isso é uma clara evidência de que na visão do Congresso Nacional não havia tamanha gravidade no manejo de recursos orçamentários pelo Presidente da República por meio de decretos de créditos suplementares sem autorização prévia do Poder Legislativo e, sim, que esse instrumento fosse usado por uma Presidente da República que não gozava de apoio no Parlamento. Tanto é assim que, destituída Dilma Rousseff, o Congresso Nacional dobrou o limite autorizado para tais manejos.

Nem se diga que o Congresso Nacional teria aprovado esse projeto de lei sem compreender o seu significado. A Nota Técnica Conjunta nº 5/2016, elaborada pelas equipes da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e por sua homóloga, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, responsáveis por oferecer orientação técnica aos parlamentares acerca dos projetos de lei orçamentária, elaborada em 2 de junho de 2016, trazia o seguinte alerta:

“Sabe-se que as hipóteses de autorização nas leis orçamentárias para abertura de créditos suplementares têm se multiplicado historicamente, bem assim seus limites de suplementação. Para ilustrar, a Lei Orçamentária para 2002 (Lei nº 10.407/2002) continha onze incisos com autorizações para abertura de créditos por decreto no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Na LOA para 2016, são 32 incisos, muitos deles desdobrados em várias alíneas e até itens, perfazendo um rol extenso e complexo de autorizações.

(...) Ou seja, ao aprovar mais hipóteses de abertura de crédito por decreto, ou incrementar os limites de suplementação, o Congresso Nacional abre mão de avaliar caso a caso certas solicitações que seriam formuladas por intermédio de projeto de lei. Convém ainda recordar que os parâmetros vigentes de suplementação por ato infralegal decorrem de decisão dos congressistas por ocasião da tramitação da Proposta Orçamentária para 2016. O Projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo em agosto de 2015 propunha flexibilidade bem superior àquela finalmente aprovada pelo Congresso Nacional” (PEREZINO, et al., 2016 pp. 8-9)

Era, portanto, uma ampliação da liberdade do Chefe do Poder Executivo consciente, deliberada e já conhecida, posto que há anos essas autorizações vinham se multiplicando, como demonstra a Nota Conjunta. Mas se o Congresso Nacional julgava que tais realocações de recursos orçamentários por ato infralegal eram tão nocivas a ponto de

destituir um Presidente da República por essa razão, porque continuou logo após o *impeachment* a autorizá-las e, inclusive, ampliá-las?

A resposta está no escopo deste trabalho: essa é mais uma demonstração de que Dilma Rousseff não caiu em virtude de meia dúzia de decretos de remanejamento orçamentário. Caiu por haver visto reduzida a menos de 1/3 do Congresso Nacional sua base de sustentação parlamentar (PEIXINHO, 2017 p. 195)¹⁷⁹.

Veja-se que mesmo aqueles que defendem, do ponto de vista do dever-ser, a natureza jurídica do *impeachment*, como Alexandre Bahia, Diogo Bacha e Marcelo Cattoni de Oliveira, reconhecem que na realidade os fatos são outros. Em artigo de autoria coletiva, iniciam por afirmar:

“Ora, na medida em que a Constituição regulamentou o instituto, não há que se falar ser o impedimento um instituto típica/exclusivamente político, já que necessita se submeter aos direitos e garantias individuais. (...) Ao contrário da moção de desconfiança e do *recall*, estes sim institutos tipicamente políticos, o *impeachment* é instituto essencialmente jurídico que ganha seus contornos com o regime presidencialista de governo e cujas bases são definidas pela Constituição. (...) Vale dizer, trata-se de um mecanismo de proteção do próprio sistema político de responsabilização jurídico-política de autoridades públicas que cometam atos de atentado contra a Constituição. (...) Alguns autores pretenderam conferir ao *impeachment* (...) apenas uma natureza política, o que não reflete a realidade do instituto nem na Constituição norte-americana nem mesmo no nosso constitucionalismo. Seria, por assim dizer, uma interpretação inautêntica da Constituição.” (BAHIA, et al., 2017 pp. 1070-1071)

No entanto, mais adiante no mesmo artigo, os mesmos autores reconhecem que o processo de *impeachment* de 2016 tinha menos a ver com discutir-se se houve ou não a configuração de crimes de responsabilidade e mais com a constatação que a única razão de sua existência e prosseguimento estaria na perda de apoio da base parlamentar (BAHIA, et al., 2017 p. 1079).

¹⁷⁹ Para o contexto de crise econômica e política no segundo mandato de Dilma Rousseff, remetemos ao Capítulo 4 deste trabalho.

Ainda a reforçar nosso ponto de vista, são muito ilustrativas as palavras de Fernando Collor de Mello, Presidente deposto em 1992 e senador em 2016, na entrevista que nos concedeu para a realização deste trabalho:

“Um processo de impeachment envolve, certamente, questões jurídicas. Mas nas oportunidades em que foi empregado no Brasil, variáveis políticas foram determinantes. Tomou-se a decisão política de remover o presidente do Palácio do Planalto e buscou-se uma forma de instrumentalizar a legislação para esta finalidade.

(...)

Nos dois processos, a lei foi instrumentalizada para materializar uma decisão política tomada previamente. Nos dois casos, usou-se o processo de impeachment como uma espécie de terceiro turno das eleições, uma forma de as forças políticas derrotadas retirarem o poder das mãos dos vitoriosos. A diferença se deveu ao grau de prejulgamento e à urgência da remoção do presidente.

(...)

O processo de impeachment do presidente da República é fundamentalmente político.”¹⁸⁰

Fernando Collor de Mello é possivelmente o brasileiro mais autorizado a falar sobre a construção política ao redor de um processo de *impeachment*, haja vista tê-lo vivido na própria pele por duas vezes, a primeira como Presidente da República e a segunda como senador incumbido do julgamento. Sua visão de que a lei é utilizada como pretexto para atender a uma necessidade de remoção do mandatário máximo da Nação deve, portanto, ser levada em consideração. Para ele, assim como em nosso ponto de vista, é a maioria parlamentar o principal elemento que definirá o sucesso ou insucesso de uma empreitada de responsabilização política do Presidente da República.

Necessário registrar que essa natureza política (apesar das previsões legais) não é uma exclusividade brasileira. Veja-se, por exemplo, o caso dos Estados Unidos que, enquanto este trabalho era escrito, debateu um processo de *impeachment* contra o Presidente

¹⁸⁰ A íntegra da entrevista pode ser encontrada na seção “Entrevista 2 – Íntegra da entrevista com Fernando Collor de Mello, Presidente da República afastado no processo de impeachment de 1992”

Donald Trump em virtude de possível abuso de poder, por haver (segundo alegado), pressionado o governo ucraniano a realizar investigações contra seus adversários.

No dia 31 de outubro de 2019, a Câmara dos Representantes votou uma moção para abertura do processo de impeachment contra o Presidente e, ressalvados dois deputados democratas que entendiam não ser o momento daquela discussão (ou seja, um argumento de *conveniência* e não sobre o *mérito* do processo), basicamente todos os partidários de Trump, republicanos, votaram contra a abertura do *impeachment*, enquanto os democratas votaram por sua abertura (CAI, et al., 2019).¹⁸¹

Ora, resta evidente que tal polarização de votos, rigorosamente em conformidade com a orientação partidária de suporte ou de oposição ao Presidente Donald Trump, não representa a formação de um juízo de valor a respeito da veracidade ou contundência das evidências apresentadas contra o investigado. A divisão é tão rigorosamente compatível com a orientação partidária que seria ingênuo não admitir que a formação da convicção dos deputados deu-se em função de seus partidos mais que em função dos elementos do processo.

Essa análise é carreada em minúcias no trabalho de Perkins, no qual ele vasculha os resultados das votações, comparando-os com as bancadas dos partidos à época, para ao final chegar à mesma conclusão de que o processo não é apenas político, mas chega a ser definido pelo tamanho das bancadas partidárias (PERKINS, 2003 pp. pos. 297-615/2600)

Isso, porém, não deveria surpreender. Desde as origens do presidencialismo norte-americano, o *impeachment* é visto como um instrumento político, o que se percebe no texto de Hamilton, nos *Federalist papers* 65: “[os processos de *impeachment*] são de uma natureza que com peculiar propriedade pode ser denominada política, já que eles se referem a injúrias praticadas diretamente à própria sociedade”¹⁸² (MADISON, et al., 1993 p. 371).

¹⁸¹ Dentre os 194 republicanos, todos votaram pelo arquivamento do processo. Dentre os 234 democratas, 231 votaram pela abertura do *impeachment* contra Donald Trump, dois votaram contra e um não votou. O único deputado independente votou pela abertura do processo. Conforme New York Times, disponível em <https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/31/us/politics/trump-impeachment-inquiry-house-vote.html> [acessado em 01/12/2019]

¹⁸² Tradução livre do autor. No original: “They are of a nature which may with peculiar propriety be denominated political, as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself.”

Nos Estados Unidos, a liberdade para julgamento do Legislativo ao apreciar processos de responsabilização política é tão ampla que sequer existe uma tipificação mais minudente de quais seriam as condutas ilícitas, além da sucinta previsão constitucional de “*treason, bribery or other high crimes and misdemeanors*” (traição, suborno ou outros graves crimes e delitos). A esse respeito, o deputado Gerald Ford chegou a afirmar, em 1970, quando propôs o *impeachment* do juiz da Suprema Corte William Douglas, que uma *impeachable offense* “é aquilo que a Câmara, com o apoio de 2/3 do Senado, em dado momento da história, considera como tal” (BERGER, 1974 p. 42).

Um dos principais estudiosos do tema nos Estados Unidos, Gerhardt afirma serem incontáveis os motivos para instaurar-se um *impeachment* naquele país, graças à amplitude da terminologia utilizada na Constituição (GERHARDT, 2018, pp. 69-70). O laconismo do texto constitucional americano, portanto, não é necessariamente uma boa escolha para a estabilidade do sistema presidencialista, ao deixar uma ampla margem de hipóteses que “encaixam” na norma. A barreira está na maioria parlamentar e não na norma.

Os professores californianos Jody Baumgartner e Naoko Kada, em importante obra recente sobre o tema do *impeachment*, afirmam categoricamente que :

“the basic assumption of this book, and one that is addressed throughout, is that impeachment is a political, rather than a legal proceeding. (p. 58) (...) The legal approach first assumes, erroneously, that what constitutes an impeachable offense can be determined with some exactitude. (p. 87) The legal approach to the study of impeachment also assumes that partisan differences should not play a role in whether or not a president is to be impeached; this of course is a normative argument. (p. 92) (...) while the focal point of a given impeachment may be understood in legal terms and the process is structured like a trial, impeachment is fundamentally a political process from beginning to end. Simply put, the men and women who decide the fate of presidents during impeachment proceedings are political beings. (p. 96) (...) we take the position that presidential impeachment can only be understood as a political phenomenon (p. 125).” (BAUMGARTNER, et al., 2003 pp. posições 58, 87, 92, 96 e 125/2600) ¹⁸³

¹⁸³ Em tradução livre: “A presunção básica desse livro, e algo que será afirmado ao longo dele, é que o *impeachment* é um procedimento mais político que legal. (...) abordagem legalista [dos que entendem que

Não estamos a negar que a decisão no processo de responsabilização política se dê nos autos de um “processo” que seja digno desse nome, com uma acusação clara (ainda que inexistente uma tipificação legal detalhada, como nos Estados Unidos) e da garantia do direito de defesa, com fases conhecidas e rito transparente. Essas garantias vão além da formação do juízo condenatório e, a bem da verdade, servem para resguardar o mandatário e a própria estabilidade do sistema democrático, haja vista que a possibilidade de remoção do posto de alguém que foi eleito pelo voto popular necessita da adequada formalização e reflexão (ainda que meramente *pro forma*).

É por essas razões que entendemos que, apesar de constituir um julgamento político, o processo de *impeachment* é juriforme, ou seja, adota a forma e os instrumentos típicos de um processo jurídico, no qual seja inegavelmente assegurado o direito à ampla defesa.

E era assim que se pronunciava Paulo Brossard, quando dizia que “entre nós, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”. (BROSSARD, 1992 p. 75)

Outra evidência inegável no sentido que apontamos neste trabalho é a própria “justificação” (a expressão legislativa para a exposição de motivos) do Projeto de Lei do Senado nº 23, de 1948, que deu origem à multicitada lei dos crimes de responsabilidade brasileira, a Lei nº 1.079, de 1950. Ali resta cristalina a intenção dos autores da lei:

os aspectos jurídicos prevalecem] inicialmente assume, de forma errônea, que aquilo que constitui uma ilicitude passível de *impeachment* pode ser determinada com relativa precisão. (...) A abordagem legalista do estudo do *impeachment* também assume que diferenças partidárias não deveriam ter um papel quanto à decisão se o presidente deve ou não ser afastado; isso, claro, é um argumento normativo. (...) apesar do ponto central de um determinado *impeachment* poder ser compreendido em termos jurídicos e o processo poder estar estruturado como um julgamento, o *impeachment* é fundamentalmente um processo político do início ao fim. De uma forma simples, os homens e mulheres que decidem o futuro dos presidentes durante o procedimento de um *impeachment* são seres políticos. (...) nós assumimos a posição de que o *impeachment* presidencial somente pode ser compreendido como um fenômeno político.”

“De tudo o que se vem de expor, – e essa é a lição dos constitucionalistas de maior renome – o *impeachment* é uma instituição de direito Constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões para a exercer.

Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de *processo*, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa a outros fins.

(...)

O *impeachment* é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos, mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo” (BRASIL, 1948 p. 293)¹⁸⁴

Também Carlos Mario Velloso, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal brasileiro, manifesta-se dizendo que a instauração do processo de *impeachment* e seu julgamento, pelo Senado Federal, constituem decisões políticas, cujo mérito não se sujeita ao controle judicial. No entanto, no que diz respeito ao procedimento, às formalidades e às garantias constitucionais do contraditório e da defesa, conforme estabelecido na Constituição, na lei e nos regimentos internos das Casas Legislativas, o ministro entende que se impõe o controle judicial: “Vale enfatizar que, quer se entenda como de natureza puramente política o *impeachment* do Presidente da República, ou de natureza mista – político-penal – certo é que o julgamento, que ocorrerá perante o Senado Federal, assim perante um tribunal político, há de observar determinados critérios e princípios, em termos jurídico-processuais” (VELLOSO, 2017 pp. 322-323)

Fora disso, estaríamos diante de um golpe de Estado, ainda que perpetrado pelo Parlamento, aquilo que alguns cientistas políticos chamam de golpe parlamentar, como é

¹⁸⁴ Para facilitar eventuais referências, anexamos a este trabalho a página do Diário do Congresso Nacional que traz um trecho da justificção do Projeto de Lei nº 23, de 1948, que se tornaria a Lei nº 1.079, de 1950. Ver: “Anexo 8 – Trecho da justificativa original do Projeto de lei nº 23, de 1948, que se tornaria a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1950)”

considerada a deposição do Presidente da República do Paraguai, Fernando Lugo, ocorrida em menos de 48 horas em junho de 2012, havendo sido deferidas tão-somente duas horas para sua defesa. (SILVA, 2016)

Nitidamente, não foi o caso ocorrido no Brasil em 2016. Apesar de um certo afastamento entre a motivação técnico-jurídica do impedimento da Presidente Dilma Rousseff e sua motivação real, de natureza política, o processo seguiu, sim, um rito pré-determinado, sob a vigilância atenta do Supremo Tribunal Federal, em especial de seu Presidente, Ricardo Lewandowski, que supervisionou toda a fase de instrução e julgamento após a admissibilidade do processo pelo Senado Federal, em 12 de maio de 2016.

Sendo assim, podemos dizer que o contorno institucional do processo de *impeachment* no Brasil, principalmente, a partir da vivência prática da Constituição de 1988, e em virtude da vigência da Lei n° 1.079, de 1950, apresenta-se como um julgamento de natureza eminentemente política, porém juriforme. Em outras palavras, um processo com rito e forma regulado na lei, mas com julgamento essencialmente político.

5.2. Breves apontamentos sobre a moção de censura no regime parlamentarista

Como já vimos anteriormente neste trabalho,¹⁸⁵ a moção de censura (ou de desconfiança) no parlamentarismo inglês surge como um avanço do *impeachment* medieval, tornando este último ultrapassado para os fins a que se pretendia.

Na sua origem, o impedimento de um certo ministro era a única forma de contestar o poder real, destituindo aquele ministro de suas funções. Com a modernização da gestão do estado e o entendimento de que o próprio Parlamento poderia destituir uma autoridade por ele mesmo nomeada numa votação simplificada, a moção de desconfiança

¹⁸⁵ Verificar seção “2.4.1. Antecedentes e evolução”

passou a ser usada no lugar do *impeachment*, que por conta de seu complexo processo de acusação, defesa e julgamento, caiu em desuso.

Na sequência, desenvolve-se no parlamentarismo inglês uma longa tradição de moções de desconfiança que conduziam à formação de um novo governo, sem sequer a necessidade de acusar o governo anterior de qualquer conduta ilícita ou impor sua inabilitação. É a completa separação da noção de cometimento de uma conduta proibida, punível com a perda do cargo, da pura e simples destituição do cargo por conveniência política, ainda que sem qualquer culpa imputável à autoridade afastada.

Esse sistema de troca de gabinete de governo, concebido primeiramente na Inglaterra, em alguns séculos tornou-se padrão em todos os regimes parlamentaristas mundo afora, ao passo que o *impeachment*, como visto, migrou para o presidencialismo, notoriamente a partir da sua inclusão sob novo formato na Constituição dos Estados Unidos.

A moção de censura (ou desconfiança)¹⁸⁶, porém, segue sendo um instituto tipicamente parlamentarista. Sem a necessidade de qualquer enquadramento jurídico-penal em uma conduta prevista em lei como passível de levar à destituição do gabinete ministerial, sem que exista um procedimento de acusação-defesa-julgamento e mesmo sem a previsão de um quórum especialmente elevado, o procedimento da moção de censura é tão simples quanto aferir a base de apoio político do primeiro-ministro, de todo seu gabinete ministerial ou de algum ministro específico.

¹⁸⁶ Huber nos recorda que, embora a moção de censura ou de desconfiança não sejam idênticas em todos os sistemas parlamentaristas, elas conservam uma característica comum. Com base neste mecanismo, se confere às maiorias parlamentares o poder de votar pela manutenção ou destituição do primeiro-ministro e do gabinete (HUBER, 1996a p. 270). Para os fins deste trabalho utilizaremos as expressões como sinônimos, mas não desconhecemos as diferenças que possuem em diferentes ordenamentos. Na Espanha, por exemplo, fala-se em moção de censura para desafiar um governo estabelecido quanto à manutenção da confiança do Parlamento em seus membros e políticas. A moção de censura construtiva é aquela que, ao mesmo tempo em que retira a confiança no governo que está no cargo, propõe no mesmo ato uma outra coalisão que se pretende majoritária, prática adotada na Alemanha, mas também na Espanha. A questão de confiança, por sua vez, é um instrumento a ser movido pelo governo para a aprovação de determinada matéria ou a renovação da confiança no governo sem votação ou numa votação com *quorum* simplificado, mas que pode levar à queda do gabinete caso ele se veja derrotado na sequência por uma moção de censura. A questão de confiança, no entanto, depende da iniciativa governamental, não servindo propriamente como um mecanismo para exigir a responsabilidade política do governo por parte do Parlamento, já que este não pode acioná-lo (VIRGALA FORURIA, 1988 p. 203)

Obviamente, o discurso político sempre se encarregará de justificar a deposição do governo. No entanto, no parlamentarismo essa é uma decisão normal, prevista e utilizada com relativa frequência em diversos países do mundo. Não é necessário imputar ao primeiro-ministro um crime ou uma grave má conduta, pois a mera perda de apoio da maioria parlamentar é o suficiente para deslegitimar a continuidade de seu mandato. Difere mais uma vez, portanto, do crime de responsabilidade, no qual uma conduta irregular deve ser objetivamente apontada, com produção de provas e direito de defesa, ainda que, como visto, não seja necessariamente esse o elemento central do julgamento que será feito.

Efetivamente, sem prejuízo de outras diferenças, os juízos confiados ao Parlamento no parlamentarismo e no presidencialismo possuem contornos distintos: nos sistemas parlamentaristas, o controle do Legislativo sobre o Executivo é de *representatividade*, já que é o Parlamento o órgão dotado de legitimidade popular e que deve aferir o alinhamento do governo com os anseios populares. Ali, o mesmo órgão que deu poderes aos membros do gabinete de governo retira tais poderes a fim de montar um novo gabinete. Já nos sistemas presidencialistas tal controle sobre o Executivo é de *responsabilidade* e versa sobre uma falta grave imputável ao Presidente. (BARCELLOS, et al., 2016 p. 2.558)

Como instrumento político “puro”, sem possuir sequer o formato juriforme que verificamos no *impeachment*, o procedimento de deposição do governo em um regime parlamentarista acentuou as notas de sua natureza ínsita, política por excelência, despindo-o das exigências formais que tinha na sua origem, que ficaram relegadas ao presidencialismo, sob outro contexto, como vimos neste trabalho.

5.3. Aproximações e distinções entre o instituto do *impeachment* no presidencialismo e a moção de censura no parlamentarismo

Presidential impeachment, as it has been adopted over the years in various countries, is similar to, but more extreme than, a vote of no-confidence in parliamentary systems. (BAUMGARTNER, et al., 2003 pp. posição 67-68)¹⁸⁷

Baumgartner e Naoko Koda estão entre os mais destacados estudiosos da Ciência Política em matéria de *impeachment*. Em sua principal obra, que foi escrita e publicada antes dos processos de impedimento de Dilma Rousseff e de Donald Trump¹⁸⁸, traziam considerações relevantes sobre aspectos de similitude entre as moções de desconfiança no parlamentarismo e o *impeachment* no presidencialismo. Na mesma linha, Ricardo Rivero Ortega, reitor da Universidad de Salamanca, escreveu que a destituição de Dilma Rousseff pelo parlamento brasileiro é um exemplo de juízo político ao modo e maneira da moção de censura. (RIVERO ORTEGA, 2020 p. 15)

Esse aspecto é tão mais verdadeiro quanto mais acentuado for o caráter político no desenho do equilíbrio de forças do processo de *impeachment*. Naqueles países em que o desenho for mais jurídico, com tipos penais definidos e julgamento por órgão do Poder Judiciário, essas semelhanças diminuem consideravelmente, podendo mesmo ser de menor relevância. O mesmo se dá também no Brasil, onde o crime de responsabilidade de algumas autoridades, como chefes de missões diplomáticas, é julgado pelo Supremo Tribunal Federal.

Os raciocínios que passamos a descrever se aplicam a países que, assim como visto anteriormente neste trabalho, possuem um regramento constitucional para o processo de impedimento de seu Presidente da República que acentue a natureza política (e não jurídica)

¹⁸⁷ Em tradução livre: “O *impeachment* presidencial, na forma como foi adotado em diversos países, é semelhante, porém mais extremo, que o voto de censura em sistemas parlamentaristas”

¹⁸⁸ No entender dos autores, Donald Trump sofreu *impeachment* pela Câmara dos Deputados, mas foi absolvido no julgamento pelo Senado. Classificam essa categoria de presidente como *survival* (sobrevivente), uma subcategoria dos presidentes *impeached* (que tiveram a abertura de um *impeachment* autorizada pela Câmara). (BAUMGARTNER, et al., 2003 pp. pos 245-256;269)

do julgamento. Países como o Brasil ou os Estados Unidos, por exemplo, que se apresentam como legislativo-dependente, em particular no que se refere à responsabilidade do Presidente da República.

Ao longo dos capítulos anteriores deste trabalho, vimos que a origem do *impeachment* está na Inglaterra em sua tentativa de limitação do poder real, através da responsabilização política de seus ministros (já que *the king do no wrong*). Com a sofisticação do sistema parlamentarista, ao longo dos séculos, o *impeachment* vai caindo em desuso e sendo substituído, de forma mais ou menos abrupta, pela moção de censura, sobre a qual já falamos em tópico recente.

A Constituição dos Estados Unidos, elaborada durante a decadência do *impeachment* na Inglaterra, resgata o instituto, adaptando-o ao presidencialismo como forma derradeira de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, mas também sobre os demais poderes (notadamente o Poder Judiciário e certas instâncias equivalentes ao Ministério Público brasileiro). Essa adaptação, no entanto, traz no seu seio a raiz de julgamento político típica do parlamentarismo, sofisticada por normas procedimentais adicionais, numa Constituição que prima pela concisão.

O Brasil, assim como diversos outros países presidencialistas, segue o modelo constitucional americano, prevendo um processo político de roupagem procedimental jurídica e acaba por regulamentar esse instrumento de forma tão ampla que, virtualmente, qualquer oponente político poderia encontrar alguma conduta que se encaixasse nos ditames da Lei nº 1.079, de 1950.

Já discutimos na Seção “3.1. Do contexto parlamentar de elaboração das normas sobre crimes de responsabilidade no Brasil” a respeito do debate sobre a origem parlamentarista da “Lei do Impeachment” e a tese do “cavalo de Troia parlamentarista” (MAFEI QUEIROZ, 2015), que aponta elementos no sentido de que haveria um pendor parlamentarista na elaboração da Lei nº 1.079. Mais que isso: a regulamentação da norma constitucional era vista pelos legisladores da época como uma forma de limitar o excesso de poderes do Presidente da República, propositalmente pensada para dar liberdade ao juízo do Congresso Nacional caso chegasse a hora de retirá-lo do cargo.

Por isso, muitos enxergam que o que se construía ali era justamente uma adaptação ao presidencialismo da moção de censura, um procedimento típico do regime

parlamentarista (CASTRO, 2016 pp. 51-52) (CORREIA, 2018 pp. 74-76) (GALINDO, 2016 p. 55) (VILLAVARDE, 2019 pp. 47-48).

Não se está aqui a pregar a identidade entre os dois institutos. De forma alguma. O instituto do *impeachment* é regido por regras procedimentais, por ritos que garantem o amplo direito de defesa e o devido processo legal, sob pena de nulidade. Necessita de uma capitulação das condutas imputadas à autoridade acusada minimamente enquadrada na previsão legal ou constitucional. Quando dirigir-se contra o Presidente da República, será julgado de modo solene e com quórum qualificado, sob a presidência do mais alto magistrado do país, o Presidente da Suprema Corte. Nada disso se exige na moção de desconfiança ou de censura do parlamentarismo, que não carece do trâmite jurídico-processual do crime de responsabilidade.

Mas, desvestido dessa roupagem procedimental e protocolar, na essência do julgamento, como já se demonstrou aqui por repetidas vezes, trata-se de um julgamento político e, por esse prisma, assemelha-se ao instituto da moção de censura ou desconfiança, sendo que esta, como já visto, é regulada de forma bem mais simples.

Estariamos, então, a pregar que o *impeachment* nada mais é que uma moção de censura do presidencialismo, conduzida sob um rito diferenciado? Também não. Além do rito e demais requisitos formais, como tipicidade da conduta, a distinção do *quorum*, em geral qualificadíssimo (no Brasil, dois terços da Câmara dos Deputados e depois dois terços no Senado Federal, maior que o exigido para alterar a Constituição) impõe uma severa distinção entre os dois institutos, que caracterizam sua compatibilidade com os respectivos sistemas de governo.

Expliquemo-nos. No presidencialismo, para retirar do cargo um mandatário eleito pelo voto popular para período temporalmente definido, são necessários dois terços dos votos, em ambas as Casas do Legislativo; ou seja, uma instabilidade política passageira dificilmente seria capaz de tirar o Presidente do cargo.

Somente uma grave perda de base de sustentação, quando o Presidente da República tiver o apoio de menos de um terço dos deputados e menos de um terço dos senadores, pode dar espaço a um processo de *impeachment*. Nessas condições, com tamanha fragilidade política, talvez o afastamento daquele governante seja até desejável, para normalizar o processo político nacional.

Por outro lado, seria razoável que se autorizasse a manutenção de um Presidente da República no cargo sem que ele detenha apoio parlamentar de, no mínimo, 1/3 dos votos em pelo menos uma das Casas do Legislativo? Faça-se o exercício de pensar de uma outra forma: com menos de um terço dos deputados e senadores, que tipo de matéria sensível o Executivo conseguiria aprovar no Legislativo? Nenhuma.

A própria Lei nº 13.332/2016, cuja aprovação foi comentada na Seção “5.1. Voltando à discussão: natureza política ou jurídica do *impeachment*?” é uma demonstração eloquente nesse sentido. O projeto de lei que ampliava as prerrogativas de manejo orçamentário pelo Presidente da República, enviado por Dilma Rousseff ao Congresso, só virou lei após sua saída definitiva do cargo, verdadeiramente no dia seguinte à sua condenação definitiva o que demonstra que ela não tinha maioria suficiente sequer para aprovar um projeto de lei ordinária de seu interesse.

Que tipo de reforma ou de mudança legislativa o governo poderia encampar se com essa base tão diminuta sequer poderia aprovar um projeto de lei ordinária no Congresso?

Uma outra diferença fundamental distingue o *impeachment* no presidencialismo da moção de censura (ou desconfiança) no parlamentarismo: a previsibilidade de seus efeitos. No *impeachment* ocorrido no sistema presidencialista, sabe-se de antemão quem assumirá a cadeira mais elevada do país: o vice-presidente.

No parlamentarismo, a moção de censura, ainda que aprovada numa maioria circunstancial, é capaz de derrubar todo o gabinete ministerial em uma única votação por maioria simples. Salvo no caso de uma moção de censura construtiva¹⁸⁹, que ocorre quando ao declarar a desconfiança em um gabinete do governo já se aponta o líder do novo gabinete, uma moção de censura pode simplesmente retirar o atual governo do cargo e abrir as discussões para formação de um novo governo, sem definição prévia.

O novo gabinete será formado a partir de uma intrincada rede de negociações políticas tão mais complexas quanto mais numerosos forem os partidos necessários para

¹⁸⁹ A moção de censura construtiva foi adotada no art. 67 da Constituição Alemã, segundo o qual o *Bundestag* só poderá expressar sua desconfiança contra o chanceler caso indique, por maioria de seus membros, um sucessor. Esse modelo, adotado também posteriormente no art. 113.2 da Constituição Espanhola, termina por evitar ou diminuir a incidência de períodos de indefinição a respeito da definição do futuro gabinete de governo. (MÉNDEZ, 2005 pp. 57-62)

atingir-se a maioria parlamentar. Somente após formada essa maioria se poderá definir qual será o novo chefe de governo. Em diversos países, não raramente, a composição de uma maioria parlamentar demonstra-se tão inviável que é necessário dissolver o Parlamento e convocar novas eleições a fim de permitir a formação de novas maiorias¹⁹⁰.

Não raras vezes, um largo período se passa entre a queda de um governo e a assunção de um novo. Maria Esther Seijas Villadangos lembra que a Espanha funcionou 315 dias sob governo “interino” (conhecido como *gobierno em funciones*¹⁹¹) após a aprovação da moção de censura face ao governo de Mariano Rajoy. À luz de fatos como esses, inclusive, se discute na doutrina a amplitude e a legitimidade desse governo *en funciones*, que tem por missão constitucional manter o funcionamento do Estado pelo prazo mais limitado possível e colaborar para a instalação do novo governo, mas que não tem poderes, por exemplo, para sancionar um projeto de lei orçamentária ou enviar novas proposições legislativas ao Congreso de Diputados. (SEIJAS VILLADANGOS, 2017 pp. 109-113)

Nesse sentido, as consequências de um *impeachment* no presidencialismo diferem fundamentalmente quanto à previsibilidade de seus efeitos daquelas que se podem verificar no parlamentarismo. Ainda que se trate de uma moção de censura construtiva

Finalmente, uma outra distinção entre o *impeachment* presidencialista e a moção de censura parlamentarista diz respeito à individualização da responsabilidade. No *impeachment* presidencialista, a responsabilidade política do Presidente não se estende ao seu ministério, salvo se algum ministro houver concorrido com dolo ou culpa em prática de crime de responsabilidade conexo. Já na moção de desconfiança parlamentarista, essa responsabilidade costuma ser solidária e a decretação da quebra de confiança do Parlamento atinge todo o gabinete, que deverá renunciar aos seus cargos. É o que prevê expressamente o

¹⁹⁰ Recente normativa aprovada na Inglaterra (*Fixed-term Parliaments Act* de 2011) prevê a dissolução do Parlamento caso não consiga formar um novo governo em até 14 dias após haver aprovado uma moção de desconfiança. Na Bélgica, o prazo para formação de um novo governo é ainda menor, de apenas 3 dias. (BARCELLOS, et al., 2016 p. 2.549). Já na Espanha, o parlamento será dissolvido caso não se consiga aprovar a confiança em um novo governo em até dois meses após a aprovação de uma moção de censura, conforme prevê o art. 99.5 da Constituição Espanhola.

¹⁹¹ O *gobierno en funciones* é previsto no art. 101 da Constituição Espanhola, que prevê que o governo que se encerra permanecerá em suas funções até a posse do novo governo, e é regulado também na Ley 50/1997, em particular em seu artigo 21, onde se define, por exemplo, as limitações a esse governo e suas obrigações de continuar prestando informações ao Parlamento, por exemplo.

art. 108 da Constituição Espanhola, que fixa que o governo responde solidariamente em sua gestão política perante o Congresso de Deputados.

Nem toda a comunidade acadêmica, no entanto, aceita falar em aproximações ou semelhanças entre o *impeachment* e a moção de censura. Por exemplo, o professor da Universidade de São Paulo, Rafael Mafei de Queiroz, afirma que devemos ter clareza quanto às fundamentais diferenças entre o modo de ascensão de um primeiro-ministro, normalmente escolhido pelo próprio Parlamento entre seus membros, e o de um presidente, eleito por votação popular direta: “o voto de desconfiança parlamentarista apenas retira o apoio que o próprio Parlamento dera, enquanto o *impeachment* permite que poucas centenas de deputados, e poucas dezenas de senadores, afastem do cargo a única autoridade da nação escolhida por voto direto de todos os eleitores do país. (...) Nenhum fatalismo político pode ofuscar essa diferença.” (MAFEI QUEIROZ, 2021 p. 82)

No mesmo sentido se pronuncia a constitucionalista e professora da Universidade Federal de Pernambuco, Antonella Galindo:

Ou seja, no Brasil, em relação ao atual estágio de desenvolvimento do instituto do *impeachment*, sua natureza parece ser claramente político-criminal, sendo de se rejeitar tanto a sua feição puramente política (na perspectiva de um voto de desconfiança parlamentarista, p. ex.), como sua configuração estritamente jurídico-penal (aceitando-se um julgamento potencialmente criminal por um colegiado não-judicial).

Em suma: como este processo se afigura essencialmente como político-criminal no contexto constitucional brasileiro, faz-se necessária a demonstração jurídica do cometimento de crime comum ou de responsabilidade. Tal fundamento é imprescindível, pois o *impeachment* não serve, como visto, para a solução de desavenças políticas ou e substituição da disputa eleitoral, bem como não é substituto de voto de desconfiança ou de referendo revogatório/*recall*. (GALINDO, 2016 p. 64)

Observe-se, porém, que Galindo chega à sua conclusão partindo do pressuposto de que o *impeachment* não pode ser um juízo meramente político, mas que deveria, necessariamente, estar calcado em um ilícito previamente definido em lei. Daí a importância da discussão que travamos anteriormente sobre a real natureza da deliberação parlamentar no processo de impedimento do Presidente da República. A compreensão dessa verdadeira

natureza política, e não político-jurídica, político-administrativa ou político-criminal é que permite ver as aproximações entre o instituto parlamentarista e seu “primo” presidencialista.

Originados da mesma tradição e com o mesmo objetivo, a configuração formal e constitucional do *impeachment* no Brasil e nos Estados Unidos, como é típico de um regime presidencialista, oferece mais proteção política ao mandatário, na medida em que o tamanho da maioria necessária para afastar um Presidente da República é o principal obstáculo a ser vencido. Além disso, evidentemente, exige-se a ocorrência de uma conduta vedada na lei especial ou na própria Constituição, como condição procedimental, mas sem constituir, como vimos, a essência da deliberação do Poder Legislativo.

5.4.Os demais elementos que conduzem ao *impeachment*

Ao longo deste trabalho, em diversas passagens apontamos a relevância maior ou menor de determinados aspectos no rito do *impeachment*, notadamente quanto à sua natureza marcadamente política. Em mais de uma ocasião, demonstramos que a base parlamentar, também chamada “escudo parlamentar” pela doutrina (PÉREZ-LIÑAN, 2007 pp. 144-146) é possivelmente o aspecto mais relevante para prever o resultado de um processo de impedimento. Mas nunca se disse que seria o único.¹⁹²

Diversos estudos no campo da Ciência Política e do Direito se debruçaram sobre essa questão, buscando formular regras ou identificar condicionantes que levem a um ou outro resultado. Suas conclusões são bastante próximas, de modo que buscaremos, aqui, apresentá-las de forma conjugada.

Um dos mais relevantes trabalhos recentes sobre *impeachment* foi elaborado pelas cientistas políticas Jody Baumgartner e Naoko Kada, que num estudo comparado de dez processos de impedimento movidos contra presidentes de sete países, buscaram extrair regras

¹⁹² Em sua obra-referência sobre *impeachment*, Aníbal Pérez-Liñan chega a afirmar que “qualquer que seja o desenho constitucional, se o presidente é capaz de manter o Congresso sob controle, seu afastamento constitucional é virtualmente impossível”. (PÉREZ-LIÑAN, 2007 p. 142)

gerais e padrões comportamentais que permitiriam antever com alguma segurança o destino de um processo dessa natureza.¹⁹³

O modelo Baumgartner-Kada aponta cinco fatores que condicionariam o processo de *impeachment* de um presidente: 1) o equilíbrio institucional entre os Poderes; 2) o modelo constitucional e legal adotado para o *impeachment*; 3) a estrutura político-partidária; 4) a popularidade do presidente e 5) outros fatores, como ambiente midiático, condições econômicas e pressões internacionais. (BAUMGARTNER, et al., 2003 p. pos. 132/2600).

Já o modelo de Aníbal Pérez-Liñan, elaborado poucos anos depois (PÉREZ-LIÑAN, 2007), diverge ligeiramente do de Jody Baumgartner e Naoko Kada, pois aponta apenas quatro fatores para o potencial êxito de uma petição de denúncia de crime de responsabilidade, dando menos atenção ao *background* jurídico-normativo e centrando nos aspectos políticos¹⁹⁴ que poderiam conduzir ao *impeachment*. São eles: 1) a popularidade do presidente; 2) o apoio legislativo ao presidente (ou a falta dele); 3) a emergência de um escândalo político envolvendo o governo; 4) contexto de crise econômica.

Em complemento a esses modelos, Kathryn Hochstetler aponta a necessidade de considerar o protesto de massas populares como um elemento fundamental no impulsionamento do Congresso em direção ao impedimento do presidente. Ela entende que a importância central do protesto das massas populares nas quedas presidenciais sugere a necessidade de maior reflexão sobre o papel da população no presidencialismo. E complementa: “a literatura acerca da consolidação democrática geralmente tem se voltado demais para as instituições, ao invés de considerar as relações Estado-sociedade. (...) As

¹⁹³ Em sua obra “*Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*” (BAUMGARTNER, et al., 2003), as autoras analisam os *impeachments* contra três presidentes dos EUA (Johnson em 1867; Nixon em 1974; Clinton em 1998), dois contra o presidente Boris Yeltsin da Rússia (1998 e 1999); contra o presidente das Filipinas Joseph Estrada (2000); contra o presidente de Madagascar Albert Zafy (1996); contra o presidente da Colômbia Ernesto Samper (1996); contra Fernando Collor, no Brasil (1992) e finalmente contra o presidente da Venezuela, Carlos Andrés Pérez (1993). Caso a obra tivesse sido publicada alguns anos mais tarde, seria possível acrescentar a essa lista os *impeachments* de Trump, nos EUA, de Dilma Rousseff, no Brasil, de Fernando Lugo, no Paraguai e de Park Geun-hye, da Coreia do Sul, dentre outros.

¹⁹⁴ Pérez-Liñan afirma que “essa perspectiva sugere que o *impeachment* não é apenas um instrumento legal para remover presidentes que são culpados de grandes crimes; é frequentemente uma arma institucional empregada contra presidentes que confrontam uma legislatura beligerante” (PÉREZ-LIÑAN, 2007 p. pos. 186/3278)

discussões sobre o presidencialismo deixaram de examinar as formas pelas quais a população pode evidentemente retirar o mandato que concede” (HOCHSTETLER, 2007 p. 17)

Pérez-Liñan, no entanto, a despeito de não incluir protestos populares formalmente em seu modelo, diz que ele está inserido no contexto de popularidade do presidente, que não se mediria apenas por pesquisas de opinião. E aponta outros fatores complementares, a depender do país estudado: comportamento das Forças Armadas, cobertura da mídia, atuação do Judiciário, estilo de liderança da figura do presidente, entre outros. Nesse contexto, afirma que o Congresso pode mesmo chegar a ter uma atuação periférica, a depender da força desses outros atores na sociedade. (PÉREZ-LIÑAN, 2007 p. pos. 194/3278)

Por sua vez, no Brasil, João Villaverde elaborou tese doutoral em que soma aos elementos contidos nos modelos de Baumgartner-Kada e Pérez-Liñan um fator adicional a possuir grande influência em um processo de *impeachment*: o tempo restante no mandato do presidente que está no cargo. (VILLAVERDE, 2019 pp. 157-158)

Para fundamentar sua teoria, Villaverde, após testar o modelo Baumgartner-Kada nos processos de *impeachment* havidos no Brasil, tanto os que chegaram ao cabo quanto os que representaram uma vitória do Executivo, aponta que esse seria o elemento que poderia explicar vitórias como a de Vargas e Temer, que possuíam pouco mais de dois anos de mandato pela frente quando da votação de seus processos, diferentemente de Collor e Rousseff, que foram afastados ainda na primeira metade de seus governos.

O papel da mídia também não deve ser negligenciado. Nos mais diversos casos, uma estrutura de mídia independente do governo que assuma uma postura crítica ao presidente e que diuturnamente pautar manchetes que ajudem a inflamar a opinião pública no sentido do *impeachment* exercem indubitável poder de pressão sobre o Congresso. A experiência brasileira, particularmente no episódio de Dilma Rousseff, foi estudada por diversos pesquisadores, que empreenderam análises de fôlego a demonstrar os efeitos da cobertura da imprensa sobre o andamento do *impeachment*, por vezes focando no comportamento de um veículo específico.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Cita-se, como exemplo, o caso das teses de doutoramento, no Brasil, de Adriano Warken Floriani, “O discurso do impeachment de Dilma na Folha de S. Paulo” (FLORIANI, 2017), de Karol Castanheira,

De nossa parte, entendemos que o papel do vice-presidente deve receber um olhar atento. Ao destituir um presidente, o Congresso Nacional já sabe de antemão quem o sucederá e os ânimos quanto ao *impeachment* podem amoldar-se a esse elemento conforme sua avaliação em relação ao substituto (se mais ou menos favorável em comparação ao titular).

Além das inúmeras diferenças que já discutimos neste trabalho entre os institutos do *impeachment* no presidencialismo e da moção de censura no parlamentarismo, a questão sucessória é um elemento de profunda distinção entre ambos. Explica-se: a existência de um vice-presidente que seja simpático ao Parlamento, que tenha histórico de habilidade política e que esteja desejoso de ascender ao cargo titular, seguramente amplia as possibilidades de que o Congresso embarque num projeto de impedimento do presidente (GINSBURG, et al., 2019 pp. 90-91; 160).

Observe-se que nos casos brasileiros de Fernando Collor e Dilma Rousseff, ambos possuíam vice-presidentes experientes no trato parlamentar. Itamar Franco era o vice-presidente de Fernando Collor e exercera dois mandatos de senador antes de se eleger na chapa presidencial. Durante esses mandatos, foi líder de seu partido e participou da Assembleia Constituinte de poucos anos antes, sendo portanto muito conhecido no Parlamento. Michel Temer, por sua vez, antes de se eleger vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, havia sido deputado federal pelo estado de São Paulo por 21 anos, presidindo a Câmara dos Deputados por três vezes nesse período, além de ter participado da administração daquele importante estado brasileiro em três gestões diferentes. Era, portanto, um político influente e bem-relacionado. Registre-se, ademais, que ambos vice-presidentes eram filiados

“Tchau, querida: os enquadramentos do Jornal Nacional no processo de impeachment” (CASTANHEIRA, 2018) e ainda de Muriel do Amaral, “Comunicação, perversão e política: o impeachment da presidente Dilma Rousseff em circuito” (AMARAL, 2019). Na Espanha também há trabalhos dignos de nota sobre essa temática, em particular o artigo de Julieti Sussi de Oliveira *et alii* “El tratamiento de la prensa española de la crisis política de Brasil: el impeachment de Dilma Rousseff en los periódicos El País y El Mundo” (OLIVEIRA, et al., 2018). Ainda sobre a visão da mídia estrangeira sobre o *impeachment* de Dilma, conferir o artigo de Monalisa Lopes e Grazielle Albuquerque “O nome das coisas: a disputa simbólica impeachment versus golpe na mídia internacional” (LOPES, et al., 2018). Para uma análise do pendor misógino da cobertura da imprensa, remetemos a “Perversão e política no impeachment de Dilma Rousseff” (AMARAL, et al., 2017)

ao mesmo partido, o PMDB, um grande e tradicional partido de centro no Brasil, que por 3 vezes viu seus vice-presidentes ascenderem ao cargo de Presidente da República.¹⁹⁶

Tanto nos episódios dos *impeachments* de Collor quanto de Rousseff, o Congresso já sabia quem entraria no lugar dos titulares e a própria expectativa de poder relacionada à ascensão de seus nomes ao cargo máximo da Nação, por si só, já ajudava a aglutinar apoios à tese do impedimento.¹⁹⁷

Não seria demais apontar uma peculiaridade em relação a Jair Bolsonaro, Presidente da República que teve vários pedidos de *impeachment* protocolados contra si, sem que nunca tenham avançado para análise pelo plenário da Câmara dos Deputados. Ele possuía um general do Exército como vice, Hamilton Mourão, que até então nunca pertencera ao Parlamento¹⁹⁸ e em relação a quem várias lideranças tinham desconfiança ou, pelo menos, receio de que tivesse ainda menos habilidade política que o titular. Talvez por isso, dentre outros motivos, as diversas denúncias por crime de responsabilidade contra Bolsonaro nunca tenham avançado.¹⁹⁹

A reunião desses elementos num mesmo contexto, no qual se verifique um presidente sem uma base parlamentar sólida, com alta taxa rejeição popular, um escândalo que exponha os malfeitos do governo, um contexto de crise econômica e protestos nas ruas, uma mídia com cobertura diuturnamente negativa, um vice-presidente politicamente

¹⁹⁶ Além de Itamar Franco e Michel Temer, também era filiado ao PMDB José Sarney, vice-presidente de Tancredo Neves, falecido antes que pudesse tomar posse no cargo. Curiosamente, as três oportunidades em que o partido presidiu a República brasileira se deram por meio da vacância da cadeira do Presidente eleito.

¹⁹⁷ Necessário registrar que tanto Itamar Franco quanto Michel Temer, publicamente, resistiam à ideia de ascender ao cargo de Presidente da República por meio do *impeachment* de seu companheiro de chapa. No entanto, há inúmeros registros de articulações de bastidores e, no caso de Temer, essa postura mudou a partir do rompimento com a presidente Dilma Rousseff, formalizado através de uma carta em que exporia sua divergência e mal-estar com o pouco prestígio que a titular lhe deferiria. A íntegra da carta está amplamente disponível em vários sítios eletrônicos na internet, inclusive neste link: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html> [acessado em 12/03/2023]

¹⁹⁸ Em 2022, ao final de seus 4 anos como vice-presidente, Hamilton Mourão foi eleito senador pelo estado do Rio Grande do Sul.

¹⁹⁹ “O vice deve ser capaz de dar segurança aos parlamentares (...). Ele precisa mostrar que existe um pote de ouro no fim do arco-íris que leva ao seu futuro governo (...). Caberia articular, embora discretamente, ao menos o esqueleto de sua administração, ou mostrar-se à vontade para que alguém o fizesse em seu lugar” (MAFEI QUEIROZ, 2021 p. 258)

habilidoso e com bastante tempo de mandato pela frente, provavelmente conduzirá à “tempestade perfeita” que leva ao impedimento presidencial, ainda que sejam tênues as provas concretas contra a figura do presidente da prática de alguma das condutas que podem acarretar crime de responsabilidade.

Capítulo 6. Das perspectivas: o projeto de uma nova legislação para o impeachment no Brasil

Para esse poder [Executivo] já existe uma lei de responsabilidade. A Constituição a exigiu. A primeira legislatura do regime deu-se pressa em elaborar. A medida tinha por objeto atalhar a degeneração da Presidência numa ditadura permanente. Mas os nossos estadistas se contentaram de a estampar no 'Diário Oficial' e arquivá-la na coleção das leis. Raros são os seus artigos em que não hajam incorrido os nossos presidentes. Alguns as têm violado em quase todos. (Rui Barbosa)²⁰⁰

Este Capítulo se propõe a esmiuçar o anteprojeto de reforma da Lei nº 1.079, de 1950, em tramitação legislativa na forma do projeto de lei nº 1.388/2023, apresentado pelo Presidente do Senado Federal, senador Rodrigo Pacheco, pelas razões expostas a seguir.

Em fevereiro de 2022, o Presidente do Senado Federal brasileiro designou uma comissão de juristas composta por 12 membros²⁰¹ para, sob a presidência de Ricardo

²⁰⁰ Rui Barbosa foi um destacado jurista, escritor e político brasileiro, que ocupou os cargos de senador e ministro da Fazenda no final do Império e durante a Primeira República e sempre foi um crítico da roupage que se dava ao *impeachment*, por achá-lo um instrumento ineficaz (BARBOSA, 1991, p. 299)

²⁰¹ Vide nota de rodapé nº 5, na Introdução deste trabalho.

Lewandowski, magistrado da Suprema Corte brasileira que presidiu o julgamento do *impeachment* ocorrido em 2016 no Brasil, elaborar um anteprojeto de lei que buscasse atualizar a legislação brasileira sobre o tema, que, como já visto neste trabalho, data de período anterior à Constituição vigente.

A referida comissão foi instalada no dia 11 de março, com grande destaque na cobertura da mídia brasileira²⁰², particularmente por lidar com tema de relevantes consequências políticas. O autor desta tese foi um dos juristas nomeados para integrar a comissão, colaborando internamente com a relatoria nos temas do processo e procedimento das denúncias por crime de responsabilidade.

Ao longo dos trabalhos da comissão de juristas, buscou-se identificar os principais pontos problemáticos da legislação vigente, as decisões tomadas pelo Supremo Tribunal Federal nos precedentes ocorridos durante a vigência da atual Constituição e os dois episódios de *impeachment* presidencial ocorridos após a Carta de 1988.

Em artigo publicado poucos meses antes da instalação da comissão, o Ministro Ricardo Lewandowski assim se pronunciou sobre os problemas da legislação caduca a regular o procedimento do *impeachment*:

“Uma de suas principais fragilidades consiste na faculdade conferida a qualquer cidadão de protocolar uma denúncia na Câmara dos Deputados (...). Não fosse apenas a facilidade em articular uma acusação dessa natureza, o seu arquivamento — seja porque liminarmente indeferida à falta de alguma formalidade, seja porque

²⁰² A título exemplificativo, reunimos algumas das matérias publicadas na ocasião. **Veículos institucionais:** *Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do Impeachment* (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/11/senado-tera-comissao-de-juristas-para-revisar-lei-do-impeachment>) ; *Ministro Lewandowski preside comissão instalada no Senado para atualizar Lei do Impeachment* (<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=483229&ori=1>). **Veículos de mídia jurídica:** *Comissão que vai revisar lei do impeachment é instalada no Senado* (<https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/comissao-revisar-lei-impeachment-instalada-senado>); *Instituída comissão de juristas para atualização da lei de impeachment* (<https://www.migalhas.com.br/depeso/359765/instituida-comissao-de-juristas-para-atualizacao-da-lei-de-impeachment>). **Veículos de mídia comercial:** *Senado instala comissão de juristas presidida por Lewandowski para atualizar Lei do Impeachment* (<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/11/senado-instala-comissao-de-juristas-presidida-por-lewandowski-para-atualizar-lei-do-impeachment.ghtml>); *Senado instala comissão de juristas para reformar Lei do Impeachment* (<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/03/11/instalacao-comissao-impeachment-senado.htm>) [todos os links acessados em 10/fevereiro/2023]

ulteriormente julgada improcedente pelo Senado Federal — não gera nenhuma consequência para aquele que a subscreve.

(...)

Mas possivelmente o defeito mais grave dessa lei consiste em não garantir aos denunciados o direito ao contraditório e à ampla defesa, com a abrangência assegurada pela Constituição de 1988, promulgada posteriormente.” (LEWANDOWSKI, 2021)

Além dos problemas mencionados no artigo do Ministro Lewandowski, a Lei nº 1.079/1950 tinha sérios defeitos estruturais. Recepcionada apenas em parte pela Constituição de 1988, seu rito estava desregulado em várias passagens. Seus ditames, ultrapassados e insuficientes. Sua interpretação, uma colcha de retalhos formada pelas diversas manifestações da Suprema Corte, que buscaram preencher as lacunas deixadas pelo tempo e pela força de uma nova Constituição.

Dividida em dois subgrupos, a comissão de juristas pôde se dedicar simultaneamente às duas partes da Lei nº 1.079/1950: a primeira, que traz os tipos de conduta passíveis de gerarem uma condenação por crime de responsabilidade; e a segunda, relativa ao processo e procedimento do *impeachment*. A seguir, as duas discussões serão trazidas separadamente.

Como já dito, o anteprojeto elaborado pela comissão de juristas foi corporificado no projeto de lei nº 1.388/2023, no início da legislatura seguinte. Sabe-se que o texto proposto pela comissão fatalmente será modificado durante sua tramitação parlamentar, e é desejável que assim o seja. No entanto, a proposta elaborada serve como um paradigma de uma possível regulamentação que advirá do legítimo processo legislativo que resultar na nova lei brasileira sobre crimes de responsabilidade.

6.1. Da tipologia das condutas passíveis de *impeachment*

A experiência internacional nos mostra que os países encontraram diversas formas de descrever as condutas que poderiam gerar responsabilização política de seus chefes

de estado ou de governo. Uma abordagem mais minimalista, como vemos nos Estados Unidos ou na Coréia do Sul²⁰³, ou uma descrição mais exaustiva, contemplando diversas espécies de mal-feitos que poderiam conduzir ao *impeachment*.

A tradição brasileira, no entanto, sempre foi a oposta. Todas as leis já editadas no país versando sobre o tema da responsabilização política, inclusive a multicitada Lei nº 1.079/1950, trazem um rol detalhado, e em alguns casos até minudente, das condutas que poderiam dar azo a um processo ali regulado. Ainda assim, vez por outra a legislação vigente é criticada por trazer tipos abertos demais, nos quais qualquer conduta poderia encaixar-se, apesar de distanciar-se bastante do modelo americano, por exemplo, que lhe serviu de inspiração.

Efetivamente, a enumeração das diferentes espécies de condutas já se inicia pela Constituição, que em seu art. 85 traz um rol de sete categorias de condutas e prevê que lei especial definirá cada uma delas. Assim, a Constituição já orienta que essa lei especial (cujo anteprojeto a comissão de juristas estaria encarregada de minutar) deve prever que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que “atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, 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; o cumprimento das leis e das decisões judiciais.”

De certa forma, o cuidado constitucional de apontar ao menos os bens jurídicos a serem tutelados pela legislação especial do *impeachment* deriva da própria prática normativa

²⁰³ A redação da Constituição sul-coreana é uma das mais genéricas no mundo, pois prevê o *impeachment* para suas autoridades mais elevadas por haverem simplesmente “violado a Constituição ou as leis”, sem, portanto, indicar qualquer conduta específica. Além disso, o órgão responsável pelo julgamento é a corte constitucional, num exemplo daquilo que a doutrina classifica como judicial-dominante. Embora esse modelo não seja objeto de estudo desta tese, destaque-se que o sistema judicial-dependente enfrenta os mesmos problemas de interpretação próprios do sistema legislativo-dependente, objeto deste estudo. Além disso, a dimensão política embora atenuada, não deixa de existir pelo simples fato de o conflito ser processado dentro de uma corte constitucional. (SUPPES DE ANDRADA, 2020 p. 105)

brasileira, que tende sempre mais para o detalhamento minudente que para a fixação de regras genéricas e conceitos jurídicos indeterminados, ao contrário do exemplo de outros países.

Sendo assim, entendeu-se no âmbito da comissão que seria devido reproduzir a estrutura normativa proposta pela Constituição e, sob cada um dos tópicos, descrever as condutas que seriam passíveis de *impeachment*, aperfeiçoando seus termos, incluindo novas previsões e, em particular, dotando a lei de condutas puníveis para outras autoridades que não eram previstas quando da edição original da lei (como os Conselheiros Nacionais de Justiça, os chefes de missão diplomática e os Comandantes das Forças Armadas).

Essa reprodução dos bens jurídicos tutelados previstos na Constituição não se deu, no entanto, “a ferro e fogo”. Isso porque, adotando uma postura menos positivista e mais moderna dos enquadramentos legais, viu-se ser possível reunir em um mesmo tópico espécies de condutas que a Constituição tratou separadamente. Sendo assim, o anteprojeto reuniu na mesma seção os crimes contra as instituições democráticas, a segurança interna do país e o livre exercício dos Poderes constitucionais, por exemplo. O mesmo foi feito no que se refere aos crimes de natureza financeiro-orçamentária.

Além disso, a opção pela tipificação detalhada buscou abranger ainda condutas que, no entender da comissão, não estavam originalmente previstas na Lei nº 1.079, mas que deveriam estar, à luz da experiência institucional vivenciada no Brasil nas últimas décadas. Foi assim que o anteprojeto passou a tipificar condutas como “praticar ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião, procedência nacional ou orientação sexual” ou ainda o uso de *fake news* durante as eleições como “promover, direta ou indiretamente, a divulgação de fatos, imagens ou vídeos que sabe inverídicos, com o fim de deslegitimar o processo eleitoral”.

Também foi inserida uma breve passagem de disposições gerais, com orientações ao hermeneuta, mas também buscando conferir à lei maior didatismo. Foi com essa inspiração que o anteprojeto dispõe que “os crimes previstos nesta lei são dolosos, puníveis na forma consumada ou tentada” ou ainda que “os crimes previstos nesta lei são praticados por omissão quando o omitente tem o dever constitucional ou legal de agir e pode evitar o resultado”. Tais dispositivos visam a evitar discussões acaloradas numa eventual aplicação futura, esclarecendo o que se pretende definir como conduta passível de *impeachment*.

Além disso, é de recordar-se que a Constituição de 1988 (e as emendas constitucionais que se seguiram a ela) ampliaram o rol originalmente previsto na Carta de 1946 quanto às autoridades passíveis de responsabilização política e, conseqüentemente, ampliou-o também com relação àquele rol previsto na lei de 1950. Ocorre que, como essas autoridades não possuíam condutas anteriormente previstas como passíveis de crime de responsabilidade, o anteprojeto proposto pela comissão buscou aportar condutas que, em consonância com o texto constitucional, poderiam configurar hipóteses de afastamento das autoridades de seus cargos. Tudo isso, claro, proposto ao Parlamento como ponto de partida de uma discussão mais profunda a orientar a decisão dos reais detentores da prerrogativa de tipificação legal, os deputados e senadores eleitos.

6.2. Do processo e procedimento

As discussões relativas à segunda parte da lei, destinada a regular o rito de instrução e julgamento do processo de *impeachment* eram, no entanto, as que se anunciavam mais polêmicas. Isso porque reuniam a maior parte da controvérsia e dos problemas da lei que se objetivava repor.

A primeira questão a discutir era a legitimação para propor a denúncia por crime de responsabilidade. A Lei nº 1.079, da mesma forma que suas antecessoras, previu que qualquer cidadão teria legitimidade para denunciar por crime de responsabilidade o Presidente da República ou qualquer uma das demais autoridades previstas. Mas, apesar de trazer tão ampla legitimação, não previu qualquer hipótese de responsabilização para aquele que pratica a acusação de forma leviana.

A lei portuguesa para o crime de responsabilidade (Lei 34/1987), por outro lado, prevê expressamente em seu artigo 44º a possibilidade do delito de imputação de denúncia caluniosa àquele que oferecer uma representação por crime de responsabilidade na qual a autoridade venha a ser absolvida. Diz ainda, aliás, que “As penas cominadas por aquela disposição legal serão agravadas, nos termos gerais, em razão do acréscimo da gravidade que empresta à natureza caluniosa da denúncia a qualidade do ofendido” (art. 44º, 2 da Lei).

A ausência de responsabilização equivalente no Brasil colaborou para que fosse corriqueira a apresentação, por parte dos mais diversos indivíduos, de pedidos de *impeachment* contra o Presidente da República (perante a Câmara dos Deputados) ou contra ministros da Suprema Corte (perante o Senado Federal).

Já demonstramos aqui que todos os presidentes do período democrático tiveram intentados contra si dezenas de pedidos de *impeachment* por distintos cidadãos. A grande maioria deles, foi simplesmente inadmitida pelo Presidente da Câmara dos Deputados.

A solução que se encontrou foi modificar a legitimidade da iniciativa, fazendo com que deixasse de se tornar um gesto puramente individual, mas que se convertesse em algo que exigisse mobilização popular: utilizou-se o mesmo critério previsto pela Constituição para que um anteprojeto de lei tenha sua tramitação disparada por iniciativa popular.²⁰⁴

Além disso, para que o início de um *impeachment* tampouco fosse algo excessivamente difícil, inseriram-se hipóteses que não estavam originalmente previstas na Lei nº 1.079: a possibilidade de apresentação de denúncia por partido político com representação no Poder Legislativo, a Ordem dos Advogados do Brasil ou entidade de classe ou organização sindical de âmbito nacional. Fundamentalmente, essas previsões foram extraídas daqueles legitimados pela própria Constituição a ingressar com ações de controle direto de constitucionalidade.

Assim, nos termos do anteprojeto, poderão denunciar um presidente da República cidadãos e entidades, da mesma forma prevista pela Constituição para propor ou contestar leis em controle concentrado.

Ao argumento de que essa opção seria antidemocrática, por limitar ou dificultar o acesso do cidadão à denúncia do *impeachment*, tornando mais mais difícil o início do processo, deve-se responder que, ao invés de limitar, essa regra qualifica a iniciativa popular, ao exigir que um número considerável de assinaturas subscrevam uma petição de cassação de um mandato conferido pelas urnas. Ora, se para iniciar o processo legislativo com um projeto

²⁰⁴ Art. 61, § 2º da Constituição: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

de iniciativa popular se requer tal quantidade de assinaturas, com mais razão elas devem ser exigidas para dar início à responsabilização de um mandatário eleito por toda a coletividade. Diga-se mais: uma petição como essa, com milhões de assinatura, seguramente teria um impulso político naturalmente mais forte do que aquela subscrita por uma ou duas pessoas físicas.

É bem verdade que ao coletivizar a iniciativa, tornar-se-ia despicienda, na maior parte das vezes, a eventual persecução penal por denúncia caluniosa (como faz o direito português), vez que deixa de ser uma conduta meramente individual. No entanto, ainda assim previu-se no anteprojeto a eventual remessa ao Ministério Público pela Mesa quando a denúncia formulada por um partido político, por exemplo, for meramente difamatória, para eventual apuração de responsabilidade criminal.

O anteprojeto também buscou resolver um outro problema decorrente da aplicação da Lei nº 1.079 no episódio de 2016: a forma de constituição da comissão especial responsável por elaborar, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal, os pareceres relativos à autorização para prosseguimento do processo, à sua admissibilidade e à formação do juízo de culpabilidade.

Como já vimos em passagem anterior deste trabalho,²⁰⁵ a Lei nº 1.079 previa expressamente a eleição dos membros da comissão especial, enquanto o regimento interno da Câmara dos Deputados reza que tal eleição deve ser feita por meio de escrutínio secreto. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADPF 378, proferiu medida cautelar que desautorizava a disputa de candidaturas avulsas para integrar a dita comissão especial, determinando que ela deveria ser composta em chapa única montada a partir das indicações das lideranças partidárias e votada ostensivamente no plenário.

O objetivo do legislador de 1950 era evitar que as lideranças partidárias pudessem trocar os membros da comissão especial ao longo do curso do processo e por isso a ideia de eleição, a fim de configurar uma espécie de “mandato” como membro da comissão especial.

²⁰⁵ Para maiores detalhes, consultar a seção “4.3. Primeira etapa: a autorização da Câmara dos Deputados”

Para contornar o problema, a comissão de juristas simplesmente aboliu a previsão de eleição da comissão especial, garantindo que se dê, nos moldes do definido pela Suprema Corte, por meio da indicação das lideranças partidárias, obedecida a proporcionalidade entre os partidos, como manda a Constituição. Mas acrescentou um dispositivo novo: excepcionalmente, os líderes não poderão substituir os membros da comissão especial após sua instalação. Assim, chegar-se-á ao mesmo objetivo pretendido na Lei nº 1.079, respeitando a interpretação constitucional da Corte Suprema.

Adicionalmente, o anteprojeto buscou trazer definições de marco teórico sobre as fases do processo, buscando delimitar onde começa e termina cada fase, com suas respectivas características, o conteúdo essencial para que uma denúncia por crime de responsabilidade seja admitida e um rito mínimo a fim de que o Presidente da Casa a quem competir a apreciação da denúncia não possa, por decisão ativa ou omissiva, ser o único senhor da tramitação de uma matéria de tamanha repercussão e gravidade.

No que se refere ao objeto de estudo de nosso trabalho, que é o *impeachment* do Presidente da República, esse papel de “filtro” primário é exercido pelo próprio Presidente da Câmara dos Deputados, que bloqueia a grande maioria das denúncias por crime de responsabilidade que lá são anualmente recebidas. No entanto, compreende-se que esse é um fator real de poder, cujo funcionamento não pode ficar ao bel-prazer de uma única pessoa, por mais elevada que seja sua autoridade.

O juízo preliminar de admissibilidade exercido pelos Presidentes, ora da Câmara dos Deputados (no caso do Presidente da República), ora do Senado Federal (no caso das demais autoridades de âmbito nacional), na prática conferia aos presidentes das Casas do Parlamento a prerrogativa de serem senhores da decisão quanto ao seguimento ou não do processo de *impeachment*. Isso porque não havia prazo designado para sua decisão, nem recurso contra sua eventual omissão. O Presidente da Câmara dos Deputados poderia, em tese, omitir-se de qualquer despacho, por meses, em qualquer denúncia por crime de responsabilidade, ou “pinçar” uma quando lhe aprouvesse.

É o que teria acontecido, por exemplo, no *impeachment* contra Dilma Rousseff em 2016. Insatisfeito com a negativa de apoio do Partido dos Trabalhadores, da Presidente Dilma Rousseff, no processo disciplinar que respondia perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, o deputado Eduardo Cunha, então Presidente da Casa, admitiu a

denúncia dos cidadãos Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal e deu prosseguimento ao rito do *impeachment*. Esses fatos foram fundamento de diversas alegações de desvio de finalidade no ato de Eduardo Cunha, o que não impediu o prosseguimento do *impeachment* até o seu desfecho.

De todo modo, parece que seria poder demais concentrado na mão de uma só pessoa. Em outros momentos históricos, a postura dos Presidentes da Câmara e do Senado em não abrir processos por crime de responsabilidade foi duramente criticada dentro e fora do Parlamento.

Era necessário instituir um rito que, de um lado, desse previsibilidade quanto ao prazo da decisão, permitisse algum grau de recurso, mas não vulgarizasse o instrumento. Que o processo de *impeachment* só avançasse se tivesse relativo apoio político, mas também que a Casa não precisasse ver-se obrigada a, em curtos intervalos de tempo, deliberar periodicamente sobre pedidos de abertura de *impeachments*, o que seria absolutamente contraproducente, inclusive para o interesse nacional (a discussão de um processo de impedimento frequentemente paralisa as atividades parlamentares ordinárias necessárias para a continuidade da gestão pública).

Viu-se, portanto, que a solução de simplesmente instituir um prazo não resolveria o problema, pois com relativa frequência (a cada x dias depois do protocolo de cada denúncia, e são diversas por ano), seria necessário deliberar sobre aquela denúncia. A outra postura, no entanto, de não ter prazo, deixava os denunciadores sem resposta e sem ter como recorrer, além de uma permanente “espada de Dâmocles” sobre a cabeça das autoridades que tinham denúncias contra si nas gavetas dos presidentes das Casas. Era necessário imaginar um “calendário” razoável para que as denúncias fossem tratadas, mas sem necessariamente gerar instabilidade política.

A solução imaginada foi a determinação de que, protocolada uma denúncia por crime de responsabilidade, o Presidente da Casa deve sobre ela decidir no prazo de até trinta dias úteis. Se não o fizer, presume-se um indeferimento tácito, com conseqüente arquivamento. Contra qualquer arquivamento (esse tácito, por omissão, ou mesmo expresso) caberia recurso à Mesa da Casa Legislativa a ser subscrito por 1/3 dos parlamentares (nos termos do regimento interno da Casa). Se ainda assim a Mesa se omitisse em deliberar após

um prazo de outros trinta dias, seria cabível recurso ao plenário para deliberar sobre a admissibilidade, desde que apoiado pela maioria dos deputados.

Em qualquer caso, não havendo recurso com tal apoio legislativo, a denúncia estaria definitivamente arquivada.

O recurso contra decisões monocráticas ou de colegiados inferiores é o padrão no Parlamento, e em diversos casos um “apoio” mínimo de assinaturas é exigido para determinados requerimentos de recurso a fim de que sejam admitidos. No caso do *impeachment*, requerer o apoio parlamentar para prosseguimento da denúncia faz todo sentido, pois sem um suporte parlamentar mínimo, fatalmente o destino do processo será o arquivo.

Assim, o Presidente e, na sequência, a Mesa, podem arquivar ou dar prosseguimento ao *impeachment*. Mas a omissão em adotar qualquer atitude possibilitará um recurso à instância superior, desde que apoiado por no mínimo 1/3 ou pela maioria dos membros da Casa, conforme a “instância” do recurso pretendido²⁰⁶.

O anteprojeto criou, portanto, um microssistema de admissibilidade, no qual o Presidente da Casa responsável por admitir a denúncia teria um marco temporal para decidir, considerada sua omissão como indeferimento. Do indeferimento caberia recurso ao colegiado de direção da Casa (geralmente denominado Comissão Diretora ou simplesmente Mesa), que, agora sim, resolveria definitivamente.

No que se refere ao procedimento a ser adotado no rito do *impeachment*, a estrutura da Lei nº 1.079 foi amplamente aperfeiçoada. Ao invés de descrever-se especificamente o rito do processo de *impeachment* do Presidente da República (que é um dos mais complexos, haja vista depender de autorização prévia de uma Casa distinta daquela que irá julgar) para em seguida aplicar esse rito, por analogia, às outras hipóteses de crime de responsabilidade, optou-se por descrever um procedimento-padrão a ser seguido em qualquer

²⁰⁶ A ideia de apoio parlamentar para viabilizar a tramitação de denúncias de *impeachment* foi defendida, por exemplo, por Abhner Arabi em seu trabalho “Impeachment: origens e limites à responsabilização política no presidencialismo brasileiro” (ARABI, 2023 p. 253)

caso de crime de responsabilidade e, em apartado, trazer as normas procedimentais específicas requeridas na hipótese do Presidente da República ou de governadores de estados ou do Distrito Federal.

Ainda, seguiu-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da formação da comissão processante, das oportunidades para o exercício do direito de defesa e mesmo quanto ao número de testemunhas.

Isso porque, em particular no *impeachment* de 2016, houve muita discussão procedimental quanto ao cabimento, por exemplo, de oportunidade de defesa previamente ao recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados, ou, ainda, se o número total de testemunhas a serem ouvidas seria ou não proporcional ao número de fatos objeto da denúncia formulada contra o Presidente da República.

Efetivamente, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a obrigação de citação do denunciado para se defender somente surgiria após o recebimento preliminar da denúncia e seu encaminhamento à comissão processante, perante a qual a defesa deveria ser formulada. Adicionalmente, o Supremo entendeu que deveria ser aplicada a legislação processual penal no tocante ao número de testemunhas e que, portanto, para cada fato objeto da denúncia, a defesa poderia arrolar até oito testemunhas. O anteprojeto caminhou no mesmo sentido, fixando o número inicial de testemunhas em oito, sendo permitido o acréscimo de até três por cada fato que constitua crime de responsabilidade adicional.

O núcleo do rito anteriormente definido na Lei nº 1.079, e objeto de diversas decisões de nossa Suprema Corte, foi basicamente mantido: instrução pela comissão especial, principais deliberações em plenário, presidência da fase de processo por magistrado, definição do momento do afastamento do denunciado após o juízo de admissibilidade da denúncia pelo órgão responsável pelo julgamento (no caso do Presidente da República, o Senado Federal).

Uma mudança sensível foi a supressão da sessão de pronúncia, que deixou de fazer sentido no novo panorama constitucional. Explica-se: a sessão de pronúncia encontra-se expressamente prevista no rito da Lei nº 1.079, justamente ao tratar do rito do *impeachment* do Presidente da República, quando define em seu art. 80 que “nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento.”

A pronúncia é um ato no curso do processo penal em que o juiz delimita os fatos objeto do processo que serão levados à decisão do júri. É a formulação objetiva daquilo que será julgado, servindo de paradigma para a elaboração das peças de defesa.

No rito definido pela Constituição brasileira de 1946, em que o processo de *impeachment* corria perante a Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado apenas o julgamento, fazia sentido haver uma sessão de pronúncia a fim de delimitar os fatos contidos na acusação que seriam levados a julgamento perante o Senado Federal. Seria justamente o ponto final do processo na Câmara, com posterior envio dos autos ao Senado.

Ocorre que, como sabemos, a Constituição de 1988 modificou essa lógica e o Senado passou a processar e julgar todos os casos que lhe são afetos. Pois bem, se assim o é, não faz mais sentido prever a existência de uma sessão de pronúncia, e menos ainda perante a Câmara dos Deputados, como preconizava a Lei nº 1.079. Isso porque o próprio trabalho da comissão processante no Senado Federal pode servir de base à elaboração do libelo acusatório e da defesa, sem que para isso se faça uma sessão plenária de pronúncia.

Tanto na experiência de 1992 quanto na de 2016, constatou-se que essa sessão em pouco serviu aos trabalhos do *impeachment*, acarretando, inclusive, uma sensação de anti-clímax por de certa forma acabar antecipando o resultado do julgamento em si, que viria dias depois.

Assim como a supressão da sessão de pronúncia, também a oitiva de testemunhas na fase de julgamento foi suprimida com o objetivo de simplificar o procedimento, tornando-o mais ágil, mas sem perda de qualidade na produção de prova, pois verificou-se que as provas produzidas em plenário foram essencialmente as mesmas que já haviam sido produzidas perante a comissão especial.

O anteprojeto passou a prever os direitos que serão mantidos pelo Presidente da República entre o seu afastamento cautelar e o seu julgamento definitivo. O rol inclui desde direitos elementares, como auxílio à saúde, segurança e equipe mínima de assessoramento, até alguns outros, como direito a permanecer na residência oficial e ao transporte especial, sempre apenas enquanto durar o processo. Isso evitará perplexidades como a verificada no *impeachment* de 2016, em que nenhuma garantia dessa espécie era prevista, o que acabou

sendo resolvido por um adendo no próprio mandado de intimação, como já narrado anteriormente neste trabalho.²⁰⁷

Finalmente, a comissão de juristas não deixou de debruçar-se sobre um dos temas mais polêmicos do *impeachment* de 2016: a divisão da pena em duas partes, decididas pelo Senado separadamente, conduta que ficou conhecida como “fatiamento” do *impeachment*.

Essa discussão é tão relevante neste trabalho que foi objeto de um tópico específico (ver “4.6. A sanção: perda do cargo com inabilitação?”), onde desenvolvemos o raciocínio que fundamentou a decisão de votar separadamente as duas penas distintas em 2016. Com essa previsão expressa, o anteprojeto busca dialogar com a história constitucional brasileira, mas também disciplina da melhor forma uma questão política fundamental para o acusado e para os julgadores: haverá em algum grau uma dosimetria da pena? Qualquer que seja a conduta, sua gravidade ou circunstâncias, a pena aplicável seria uma só ou ela comportaria eventual individualização a ser feita pelo júri senatorial?

O modelo proposto pelo anteprojeto (que, aliás, não é inovador, posto que já desenhado na Lei 1.079/1950 e também por suas antecessoras) propõe-se a ser compatível com o que disciplina a Constituição Federal, no entanto, muito provavelmente, acabará sendo desafiado perante o Supremo Tribunal Federal, que terá então a ocasião de pronunciar-se em definitivo sobre o tema.

A discussão não é nova e foi tratada na parte específica deste trabalho. No entanto, após profundos debates sobre o tema, a comissão de juristas, por maioria²⁰⁸, optou por dividir a deliberação do julgamento em duas partes, uma relativa à parte central do objeto do processo de impedimento, que é a perda do mandato; na sequência, caberá ao plenário do Senado (no caso das autoridades de âmbito nacional) a deliberação quanto à inabilitação de exercício de função pública por até oito anos.

²⁰⁷ Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, consultar a seção “4.4. Segunda etapa: o juízo de admissibilidade no Senado Federal” deste trabalho.

²⁰⁸ Obviamente, nem todas as decisões foram unânimes, mas foi acertado que eventuais divergências individuais se submeteriam ao pensamento da maioria, a fim de produzir um documento único que representasse, na maior medida possível, o pensamento de toda a comissão.

Esse entendimento tem por lastro a ideia de que a Constituição Federal de 1988 fixa um limite máximo (ao dizer “limitando-se a pena”), cabendo, por todas as razões de melhor direito, inclusive em atenção ao princípio da individualização da pena, a perspectiva da existência de uma dosimetria na aplicação da pena a ser decidida pelo Senado Federal.²⁰⁹

Além disso, resgata o princípio original da Lei nº 1.079, a tradição política brasileira e, em particular, os precedentes verificados tanto no caso Fernando Collor (1992) quanto no caso Dilma Rousseff (2016), quando as penas de perda de cargo e inabilitação política foram aplicadas separadamente.

Por dever de transparência, necessário registrar que houve dentro da comissão de juristas notáveis defensores da tese da penalidade una e indivisível para a condenação por crime de responsabilidade. Essa visão, que ainda encontra muito amparo na doutrina brasileira, também se fez representar nos debates internos, fundada principalmente na dicção literal do dispositivo constitucional que conjuga as duas penas.

A decisão final sobre todos esses encaminhamentos sugeridos pela comissão de juristas em seu anteprojeto, naturalmente, pertencerá ao Congresso Nacional por meio do exame das normas propostas.

Entregue o anteprojeto elaborado pela comissão de juristas ao Presidente do Senado Federal, ele foi autuado como projeto de lei nº 1.388/2023²¹⁰, de iniciativa da Presidência e encaminhado a exame pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, após o que poderá ser apreciado no plenário do Senado Federal. Se o projeto de lei for aprovado, com ou sem modificações, será remetido para análise da CCJ e do plenário da Câmara dos Deputados, quando finalmente poderá ser encaminhado à sanção presidencial ou para reexame do Senado Federal, caso modificado na Câmara.

Para uma compreensão mais visual do fluxo do processo de *impeachment* estabelecido no anteprojeto e, por consequência, no PL 1.388/2023, foram elaborados pelo

²⁰⁹ Para uma discussão mais profunda sobre os aspectos de individualização e dosimetria da pena no processo de *impeachment*, remetemos à Seção “4.6. A sanção: perda do cargo com inabilitação?”

²¹⁰ A íntegra do projeto com a exposição de motivos está disponível no sítio eletrônico do Senado Federal, no seguinte link: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9297683&ts=1679682250129> (acessado em 25.03.2023)

autor dois fluxogramas que se encontram ao final deste trabalho como Anexo 10. O primeiro fluxograma trata especificamente do processo aplicável ao Presidente da República e seu vice, que depende da autorização prévia da Câmara dos Deputados. Já o segundo pode ser aplicado a todas as demais situações de julgamento pelo Poder Legislativo, seja no âmbito do Senado, seja no âmbito das Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Conclusões

Neste Capítulo de conclusões, retomaremos os questionamentos formulados na Introdução do trabalho e os confrontaremos com a discussão acumulada ao longo dos capítulos anteriores, a fim de validá-los, ou não. Não nos ocuparemos nesta etapa de realizar necessariamente novas citações ou repetir referências bibliográficas específicas, por entendermos que a discussão centrou-se nos capítulos anteriores, onde foi revisada a doutrina e jurisprudência sobre o tema. Sem embargo, pontualmente alguma obra relevante para o domínio de eventual conceito poderá ser referida.

Ao longo do trabalho, os questionamentos a serem investigados orientaram a abordagem dos temas centrais da presente tese doutoral, constituindo hipóteses²¹¹ a serem testadas ao longo das discussões.

Repassaremos, adiante, os argumentos centrais utilizados em cada uma das questões que levantamos no curso das investigações realizadas para esse trabalho, indicando, em cada caso, as principais conclusões a que chegamos.

²¹¹ Conforme pode ser verificado na Seção “Objetivos” da Introdução deste trabalho

Conclusão 1

Inicialmente, pusemos a questão se o *impeachment* no Brasil, assim como em outros Estados presidencialistas, é um processo eminentemente político, embora conduzido sob um rito jurídico (ou juriforme).

Já visitamos a maior parte da doutrina, assim como fizemos essa pergunta (que é central para as demais conclusões deste trabalho), a todas as autoridades entrevistadas, que vivenciaram um processo real de *impeachment* na qualidade de personagens essenciais de seu enredo.

É relevante informar que a maior parte da doutrina recentemente publicada no Brasil, como já vimos, integra uma corrente que enxerga contornos necessariamente jurídicos no processo de *impeachment*, por imposição constitucional. O que se verifica, no entanto, é que os autores desses trabalhos partem de uma perspectiva talvez excessivamente normativa, derivada diretamente do texto constitucional, sem considerar com o devido relevo o processo empírico de formação da vontade senatorial, a amplitude dos tipos de crime de responsabilidade e a evolução histórico-parlamentar brasileira.

Além do mais, outros doutrinadores de escol, incluindo a ampla maioria da doutrina jurídica norte-americana e argentina, entendem que o núcleo do processo de *impeachment* é mesmo puramente político, apesar de uma indispensável roupagem jurídico-formal e de um enquadramento típico na legislação, ainda que meramente técnico.

As entrevistas com os personagens centrais dos processos de 1992 e 2016 mostram que, à exceção de Dilma Rousseff e Ricardo Lewandowski, para quem os processos de *impeachment* são híbridos político-jurídicos, todos os demais concordam com a natureza política, revestida por um rito jurídico (juriforme) do processo de *impeachment* no Brasil, tese perfilada por este autor. Os traços de conteúdo político nessa espécie de julgamento, ao invés de apenas adjetivá-lo, caracterizam-no.

Esse entendimento varia conforme o país analisado, no entanto. Mudanças no rito do processo ou, em particular, a afetação a outro órgão que não o Senado Federal ou seu equivalente para julgar a autoridade acusada, reduz consideravelmente a margem de influência política no resultado. Caso o órgão julgador integre o Poder Judiciário, configurando um modelo judicial-dependente (como ocorre em alguns países e também no

caso de algumas autoridades brasileiras, como visto), ou ainda caso haja um filtro judicial prévio (*gate keeper*) sobre o enquadramento da conduta no tipo do crime de responsabilidade, o peso dos elementos políticos no resultado final poderá ser sensivelmente diferente.

Conclusão 2.

O segundo questionamento a que nos propusemos responder é se a legislação regente do *impeachment* no Brasil (Lei nº 1.079/1950), ampliou o escopo da responsabilização política do Presidente da República mais do que seria normal em um regime presidencialista.

Trouxemos na seção “3.1. Do contexto parlamentar de elaboração das normas sobre crimes de responsabilidade no Brasil” a discussão sobre o ambiente em que foi redigida a Lei nº 1.079/1950, capitaneada por um grupo de parlamentares de oposição política a Getúlio Vargas e seu estilo personalista de conquistar e manter o poder.

Com um espectro talvez mais amplo e numeroso que o recomendável num rol de condutas passíveis de responsabilização política, na contramão da prática internacional, os autores do Projeto de Lei nº 23, de 1948, que seria convertido na Lei nº 1.079, de 1950, deixaram textualmente registrado na justificação do projeto²¹² que seu desiderato era o controle político da ação do Poder Executivo.

É necessário registrar, para o bem da verdade, que essa inclinação não significou necessariamente um viés parlamentarista na legislação, nem essa evidência é encontrada no texto constitucional, nem nos pronunciamentos do grupo majoritário (que ganhou as votações pelo presidencialismo) durante a Assembleia Nacional Constituinte brasileira da segunda metade dos anos 80. Essa inspiração de ampla responsabilização política, com múltiplas previsões de espécies de conduta, no oposto da tradição norte-americana, veio “a reboque” com a prática política brasileira.

²¹² Vide “Anexo 8 – Trecho da justificativa original do Projeto de lei nº 23, de 1948, que se tornaria a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1950)”

Conclusão 3.

O terceiro questionamento foi se a Constituição Brasileira, feita em momento posterior à Lei nº 1.079/1950, permitiu que se desse ao *impeachment* presidencialista vários aspectos que o assemelham à moção de censura, revestida de processo jurídico.

Antes de validar essa hipótese, é essencial que se diga que não se está a afirmar que o *impeachment* presidencialista seja equivalente à moção de censura parlamentarista. São institutos diferentes, que funcionam sob distintas circunstâncias e sob requisitos e ritos essencialmente distintos.

A diferença mais evidente, por certo, é que na moção de censura ou de desconfiança do parlamentarismo, sequer se tenta disfarçar o viés político da decisão. Não existe a formação de autos processuais, o Presidente da Corte Suprema não é chamado para presidir um julgamento numa Casa legislativa convolada numa espécie de júri parlamentar a deliberar por supermaiorias.

Além do mais, na moção de censura parlamentarista não existe a dramática situação de confrontar uma decisão fruto da representação democrática (o Parlamento) frente a uma decisão tomada pela via democrática direta (as eleições gerais). Em outras palavras, no parlamentarismo se destitui um governo (ou um gabinete ministerial) que não foi eleito pelo voto popular, mas sim pelo voto parlamentar. Evidente que isso atenua sensivelmente a gravidade da decisão política.

Por outro lado, não nos esqueçamos que, conforme visto na seção “2.4.1 - Antecedentes e evolução”, o *impeachment*, hoje um instituto predominantemente presidencialista, nasceu do parlamentarismo como uma forma de controle sobre o Poder Executivo. Caiu em desuso porque, com o surgimento do rito da moção de censura, foi adotado um procedimento muito mais célere e simples de solução dos problemas oriundos de um governo que tenha perdido a maioria parlamentar.

Se a Constituição houvesse adotado um rito diferenciado, como uma prévia submissão da denúncia de *impeachment* ao Poder Judiciário ou conferido a competência de julgamento a um tribunal extraordinário (nos moldes da *Cour de Justice de la République* francesa), possivelmente essa característica seria atenuada.

No entanto, o que se extrai do texto constitucional é uma preocupação do constituinte originário com a *governabilidade*, afinal, não é qualquer maioria ocasional (como pode ocorrer no parlamentarismo) que consegue destituir o Presidente da República. Isso porque, a despeito das contestações que se possa fazer à tese do “Cavalo de Tróia” parlamentarista²¹³ em meio a uma Constituição presidencialista, o fato é que, ao estabelecer o *quórum* de 2/3 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para o afastamento definitivo do Presidente da República, a Constituição, na prática, cria uma barreira elevada para que o Parlamento possa abreviar o mandato de um chefe do Poder Executivo.

Ao mesmo tempo, é inegável, abre uma válvula de escape para permitir ao Parlamento abreviar o mandato de um chefe do Poder Executivo que detenha menos de 1/3 de apoio parlamentar **em ambas** as Casas do Poder Legislativo. Recorde-se que, caso o Presidente da República tenha apoio parlamentar em pelo menos uma das Casas congressuais equivalente a 1/3 mais um voto, ele poderá vencer o *impeachment trial* e continuar seu governo.²¹⁴

Fatalmente, tais considerações são feitas pelos julgadores, no caso, os membros do Senado da República. Seu juízo será eminentemente político, como apontam as entrevistas que realizamos para esse trabalho, mas necessitará do preenchimento dos requisitos jurídicos previstos na lei e na Constituição para que seja válido, distinguindo-se, assim, da moção de censura.

Nesse sentido, e sem igualar os dois institutos, é que se pode afirmar a semelhança entre alguns aspectos do *impeachment* e da moção de censura parlamentarista, proveniente do caráter manifestamente político da decisão a ser tomada.

²¹³ Para maiores esclarecimentos sobre a ideia do “cavalo de Tróia” parlamentarista, que seria uma intenção dos legisladores de 1950 em dotar o presidencialismo brasileiro de instrumentos propriamente parlamentaristas, consultar a Seção 3.1 deste trabalho.

²¹⁴ Vale lembrar que esse foi exatamente o caso dos Presidentes dos EUA William Clinton e Donald Trump que, após serem admitidos contra si, por maioria simples da Câmara, um processo de *impeachment*, lograram fazer valer sua maioria no Senado, encerrando o processo.

Conclusão 4.

Na sequência, nos propusemos a analisar se, a partir dos *impeachments* havidos no Brasil em 1955, 1992 e 2016, para além da análise das provas e da tipificação legal, mostrou-se particularmente relevante, quiçá sendo o principal fator, a conjunção de forças internas do Poder Legislativo.

O termômetro determinante para que um processo de responsabilização política (*impeachment*) seja levado a cabo com a destituição de um Presidente da República no Brasil (bem como nos Estados Unidos, na Argentina ou na França) é o tamanho da insatisfação, indignação, revolta ou divergência político-ideológica da maioria qualificada dos membros do Parlamento com o governo.

Por mais graves que sejam as denúncias, ou por mais singelas e irrelevantes; por mais célere que seja o processo, ou mais demorado; por maior que seja o apoio popular ao governante, ou em caso de ruas tomadas por manifestantes contra o governo; por pior que esteja o cenário econômico, ou em caso de bonança, o fator central no êxito de um processo de *impeachment* é o tamanho da base parlamentar do governo.

Óbvio que esses outros fatores que acabamos de enumerar exercem uma forte influência sobre a vontade popular e, por consequência, sobre a vontade dos parlamentares. Citamos vários cientistas políticos²¹⁵ que apontam a tendência a que um governo mal avaliado pela população ou que enfrenta uma grave crise econômica veja ruir sua base parlamentar. Claro que esses fatores se comunicam.

No entanto, como arremate derradeiro, na essência, tendo em vista o caráter político do julgamento de *impeachment*, várias vezes demonstrado e reafirmado ao longo deste trabalho, um governo com baixa aprovação popular e em meio a uma tormenta econômica pode ver-se livre de enfrentar um processo por crime de responsabilidade se lograr manter uma sólida base de apoio (ou “escudo”) parlamentar, que acaba por ser a última *ratio*, determinante do sucesso ou insucesso de uma denúncia por crime de responsabilidade.

²¹⁵ Vide “Capítulo 5 - A exacerbação da natureza política do *impeachment*”

Conclusão 5.

Uma questão mais sensível que discutimos é se a casuística dos *impeachments* havidos no Brasil pós-1988 sugere ter havido uma “mutação constitucional” que torna o instituto do impedimento por crime de responsabilidade um equivalente presidencialista da moção de censura ou desconfiança, típica do parlamentarismo.

Esse questionamento apresenta-se formulado como uma versão mais extrema dos anteriores. Elaborado propositalmente como hipótese mais ousada do trabalho, após os estudos realizados, não pode ser confirmado.

Explica-se: apesar do *impeachment* do Presidente da República ter aspectos eminentemente políticos, tanto na natureza das condutas previstas para o crime de responsabilidade, quanto na sua forma de julgamento, ele não chega a equivaler à moção de censura do parlamentarismo. A moção de censura, absolutamente desconectada da prática de condutas vedadas, mas sim fundada exclusivamente na existência de apoio parlamentar ao gabinete do primeiro-ministro, dispensa as formalidades do rito juriforme do *impeachment* presidencialista, notadamente, a ocorrência de alguma das condutas vedadas na Constituição ou na Lei nº 1.079.

Vai-se além: a teoria da mutação constitucional (BULOS, 1997 p. 42) aplica-se quando os usos da sociedade levam a uma leitura diversa do texto constitucional, flexibilizando-o ou mesmo o alterando informalmente, pelos usos e costumes, eventualmente com a chancela do Estado.

Para que a prática pudesse ter alterado o disposto na Constituição de 1988 sobre crimes de responsabilidade, vários casos nos moldes dos ocorridos nos *impeachments* de Café Filho e Carlos Luz em 1955 deveriam ter ocorrido, nos quais se verificasse que uma votação episódica, sem direito de defesa ou acusações formais ao réu, seria capaz de remover o ocupante do Poder Executivo. Esses casos, porém, ocorreram sob a regência de uma outra Constituição, e não esta vigente, de 1988.

Os dois casos havidos posteriormente à Constituição, de Fernando Collor e Dilma Rousseff, não autorizam falar em mutação constitucional. O *impeachment* ali previsto tem pontos em comum com a moção de censura (como a natureza política e a sanção de perda

do cargo), porém possuem pressupostos diferentes, na forma de requisitos adicionais para o *impeachment*, não chegando, portanto, a serem equivalentes.

Entendemos, pois, que essa hipótese não foi confirmada pela investigação realizada neste trabalho.

Conclusão 6.

Finalmente, nos propusemos avaliar se a experiência constitucional brasileira mostraria que historicamente, no âmbito de um *impeachment*, as penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas seriam penas autônomas que poderiam, por decisão dos parlamentares-julgadores, ser aplicadas separadamente.

Acreditamos haver sido demonstrado que, sim, em todas as quatro vezes em que se viu no Brasil levar-se a cabo um processo de impedimento do Presidente da República, seu resultado trouxe apenas a aplicação de uma das penas, seja a de perda do cargo, seja a de inabilitação para exercício de função pública. Somente em nível estadual ou municipal verificou-se, no Brasil, a aplicação de ambas as penalidades.

Trouxemos a lume uma série de argumentos que autorizam essa interpretação do texto constitucional, seja com base na legislação regulamentadora vigente, seja com base no estudo da casuística, seja a partir da interpretação sistêmica e contextualizada do texto constitucional, que impõe a individualização da pena como elemento central da função sancionadora do Estado.

Mais que a mera interpretação gramatical, que atribui à conjunção “com” na fórmula constitucional “perda do cargo com inabilitação” a força para impor uma necessária cumulatividade das sanções, verificou-se que é plenamente defensável a aplicação separada das penas, como realizado no caso de Dilma Rousseff, analisado detalhadamente na Seção 4.6 deste trabalho. E, ainda, atendo-se ao verbo do comando constitucional e não à preposição, pode-se depreender que o constituinte estabeleceu um limite, um teto de pena, não podendo ser outra maior ou diversa, mas permitindo o atendimento ao princípio da individualização da pena, também de guarida constitucional, através de alguma forma de dosimetria a ser aplicada no julgamento.

Finalmente, é forçoso concluir-se que a normativa aplicável ao processo de *impeachment* por crime de responsabilidade no Brasil precisa ser revisada para compatibilizá-la com os dispositivos constitucionais vigentes. Na verdade, uma legislação que já era deficitária ante a Constituição de 1946, quando foi elaborada (já que não regulava o rito do impedimento para todas as autoridades previstas na Constituição da época), continua deficiente hoje sob a Constituição de 1988, agora porém, em grau bem maior.

Nesse sentido é que o anteprojeto sugerido pela comissão de juristas criada pelo Presidente do Senado Federal e discutido no Capítulo 6 deste trabalho, formalizado no Projeto de Lei nº 1.388/2023, é uma contribuição ao Congresso Nacional brasileiro para que se tenha uma regulamentação mais consentânea com o ordenamento jurídico e menos polêmica, permitindo que um instituto tão relevante e central na vida democrática de um país, com tanto potencial para instabilidade quanto para solucionar impasses políticos intransponíveis, tenha uma aplicação mais pacífica, ao menos do ponto de vista procedimental. Não que se deseje um aumento dos episódios de *impeachment*. Suas ocorrências são sempre traumáticas e interrompem o fluxo natural dos mandatos oriundos da vontade popular direta. Mas ao menos que, quando forem inevitáveis, que sejam ao menos mais previsíveis.

- X - X - X -

(fim da tese doutoral)

Conclusiones (en castellano)

En este Capítulo de conclusiones, retomaremos las cuestiones formuladas en la Introducción del trabajo y las confrontaremos con la discusión acumulada a lo largo de los capítulos anteriores, a fin de validarlas, o no. No nos preocuparemos en esta etapa de hacer necesariamente nuevas citas o repetir referencias bibliográficas específicas, pues entendemos que la discusión se centró en los capítulos anteriores, donde se revisó la doctrina y la jurisprudencia sobre el tema. Sin embargo, de vez en cuando, se puede hacer referencia a algún trabajo relevante para el dominio de un eventual concepto.

A lo largo del trabajo, las cuestiones a ser investigadas orientaron el abordaje de los temas centrales de esta tesis doctoral, constituyendo hipótesis ²¹⁶a ser contrastadas a lo largo de las discusiones.

Revisaremos, a continuación, los argumentos centrales utilizados en cada una de las cuestiones que nos planteamos en el transcurso de las investigaciones realizadas para este trabajo, indicando, en cada caso, las principales conclusiones a las que llegamos.

²¹⁶Como se puede apreciar en el Apartado “ Objetivos” de la Introducción de este trabajo

Conclusión 1

Inicialmente, planteamos la cuestión de si el *impeachment* en Brasil, como en otros países presidencialistas, es un proceso eminentemente político, necesariamente conducido bajo un rito jurídico (o juriforme).

Ya hemos recorrido la mayor parte de la doctrina, así como hemos formulado esta pregunta (que es central para las demás conclusiones de este trabajo), a todas las autoridades entrevistadas, que han vivido un proceso real de *impeachment* como personajes esenciales de su trama.

Es relevante informar que la mayor parte de la doctrina recientemente publicada en Brasil (MAFEI QUEIROZ, 2021) como hemos visto, integra una corriente que ve contornos necesariamente jurídicos en el proceso de *impeachment*, por imposición constitucional. Lo que vemos, sin embargo, es que los autores de estos trabajos parten de una perspectiva tal vez excesivamente normativa, derivada directamente del texto constitucional, sin considerar con el debido relieve el proceso empírico de formación de la voluntad senatorial, el alcance de los tipos de delito de responsabilidad y la evolución histórica del parlamento brasileño.

Por otra parte, otros juristas de reconocido prestigio, incluida la mayoría de la doctrina jurídica norteamericana, entienden que el núcleo del proceso de *impeachment* es, en efecto, puramente político, a pesar de un indispensable aderezo jurídico-formal y de un encuadramiento típico en la legislación, aunque sea meramente técnico.

Las entrevistas a los personajes centrales de los procesos de 1992 y 2016 muestran que, con excepción de Dilma Rousseff y Ricardo Lewandowski, para quienes los procesos de *impeachment* son híbridos político-jurídicos, todos los demás coinciden con la idea del carácter político, amparados por un rito jurídico (juriforme) del proceso de juicio político en Brasil, tesis perfilada por este autor. El contorno de contenido político en este tipo de juicios, más que adjetivarlos, los caracterizan.

Esta interpretación varía, sin embargo, según el país de que se trate. Cambios en el rito procesal o, en particular, la atribución de competencia a un órgano distinto del Senado Federal o su equivalente para juzgar a la autoridad acusada reducen considerablemente el margen de influencia política sobre el resultado. Si el órgano juzgador

forma parte del Poder Judicial, configurando un modelo judicial-dependiente (como ocurre en algunos países y también en el caso de algunas autoridades brasileñas, como se ha visto anteriormente), o si existe un filtro judicial previo sobre la calificación de la conducta como delito de responsabilidad, el peso de los elementos políticos en el resultado final puede ser significativamente diferente.

Conclusión 2.

La segunda cuestión que nos proponemos responder es si la legislación que rige el *impeachment* en Brasil (Ley 1.079/1950), amplió el ámbito de responsabilidad política del Presidente de la República más de lo que sería normal en un régimen presidencialista.

En la Sección “3.1. Do contexto parlamentar de elaboração das normas sobre crimes de responsabilidade no Brasil” discutimos el ambiente en que fue elaborada la Ley 1.079/1950, protagonizada por un grupo de parlamentarios de oposición política a Getúlio Vargas y su estilo personalista de conquistar y mantener el poder.

Con un espectro tal vez más amplio que el recomendado en una lista de conductas sujetas a responsabilidad política, contrariamente a la práctica internacional, los autores del Proyecto de Ley 23, de 1948, que se convertiría en la Ley 1.079, de 1950, dejaron textualmente registrado en la justificación del proyecto²¹⁷ que su objetivo era el control político de la actuación del Poder Ejecutivo.

Es necesario registrar, en honor a la verdad, que esta inclinación no significó necesariamente un sesgo parlamentario en la legislación, ni se encuentra esta evidencia en el texto constitucional o en los pronunciamientos del grupo mayoritario (que ganó los votos por el presidencialismo) durante la Asamblea Nacional Constituyente brasileña de la segunda mitad de la década de 1980. Esta inspiración de amplia responsabilidad política, con múltiples previsiones de tipos de conducta, en las antípodas de la tradición norteamericana, vino "a remolque" de la práctica política brasileña.

²¹⁷ Ver “Anexo 8 – Trecho da justificativa original do Projeto de lei nº 23, de 1948, que se tornaria a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079, de 1950)”

Conclusión 3.

La tercera cuestión era si la Constitución brasileña, hecha en un momento posterior a la Ley 1.079/1950, permitía dar al *impeachment* presidencial varios aspectos que lo asemejaban a la moción de censura, amparada por un proceso legal.

Antes de validar esa hipótesis, es esencial precisar que no se está diciendo que el *impeachment* presidencial sea equivalente a la moción de censura parlamentaria. Son institutos diferentes, que funcionan en circunstancias distintas y bajo requisitos y ritos esencialmente distintos.

La diferencia más obvia, por supuesto, es que en la moción de censura parlamentaria ni siquiera se intenta disimular el sesgo político de la decisión. No hay expediente procesal, el Presidente del Tribunal Supremo no está llamado a presidir un juicio en una Cámara legislativa convertida en una especie de jurado parlamentario que delibera por mayorías calificadas.

Además, en una moción de censura parlamentaria no se da la dramática situación de confrontar una decisión fruto de la representación democrática (Parlamento) con una decisión tomada por vía democrática directa (elecciones generales). En otras palabras, en el parlamentarismo se destituye a un gobierno (o a un gabinete ministerial) que no fue elegido por votación popular, sino por votación parlamentaria. Obviamente, esto mitiga significativamente la gravedad de la decisión política.

Por otra parte, no olvidemos que, como se ha visto en la Sección “ 2.4.1- Antecedentes e evolução” el *impeachment*, hoy un instituto predominantemente presidencialista, nació en el parlamentarismo como una forma de control sobre el Poder Ejecutivo. Cayó en desuso porque, con la aparición de la moción de censura, se adoptó un procedimiento mucho más rápido y sencillo para resolver los problemas derivados de un gobierno que había perdido la mayoría parlamentaria.

Si la Constitución hubiera adoptado un procedimiento diferenciado, como el sometimiento previo de la denuncia de *impeachment* al Poder Judicial o la atribución de la competencia de enjuiciamiento a un tribunal extraordinario (al estilo de la *Haute Cour de Justice* francesa), posiblemente esta característica se vería atenuada.

Sin embargo, lo que se puede extraer del texto constitucional es una preocupación del constituyente originario con la *governabilidad*, pues, al fin y al cabo, no es cualquier mayoría ocasional (como puede ocurrir en el parlamentarismo) la que logra destituir al presidente de la República. Esto porque, a pesar de las objeciones que puedan hacerse a la tesis del "Caballo de Troya" parlamentario²¹⁸ en medio de una Constitución presidencialista, el hecho es que, al establecer el *quórum de 2/3* en la Cámara de Diputados y en el Senado para la destitución definitiva del presidente de la República, la Constitución crea en la práctica una alta barrera para que el Parlamento pueda abreviar el mandato del jefe del Poder Ejecutivo.

Al mismo tiempo, es innegable, abre una válvula de escape para que el Parlamento acorte el mandato de un titular del Poder Ejecutivo que cuente con menos de 1/3 de apoyo parlamentario **en ambas Cámaras** del Poder Legislativo. Recuérdese que si el Presidente de la República cuenta con un apoyo parlamentario en al menos una de las Cámaras del Congreso equivalente a 1/3 más un voto, puede ganar el *impeachment trial* y continuar su gobierno.²¹⁹

Tales consideraciones serán inevitablemente ponderadas por los jueces, en este caso, los miembros del Senado de la República. Su juicio será eminentemente político, como se señaló en las entrevistas que realizamos para este trabajo, pero deberá cumplir los requisitos legales previstos en la ley y en la Constitución para que sea válido, distinguiéndose así de una moción de censura.

En este sentido, y sin equiparar ambos institutos, se puede afirmar la similitud entre algunos aspectos del *impeachment* y la moción de censura parlamentarista, derivada del carácter manifiestamente político de la decisión a adoptar.

²¹⁸ Para más aclaraciones sobre la idea del "caballo de Troya" parlamentario, que sería una intención de los legisladores de 1950 de dotar al sistema presidencial brasileño de instrumentos propiamente parlamentarios, véase la Sección 3.1 de este trabajo.

²¹⁹ Cabe recordar que este fue exactamente el caso de los presidentes estadounidenses William Clinton y Donald Trump, quienes, tras haber sido sometidos a un proceso de *impeachment* por mayoría simple en la Cámara de Representantes, lograron hacer valer su mayoría en el Senado, poniendo fin al proceso.

Conclusión 4.

En la secuencia, nos propusimos analizar si, a partir de los *impeachments* ocurridos en Brasil en 1955, 1992 y 2016, además del análisis de las pruebas y de la tipificación legal, la conjunción de fuerzas internas en el Poder Legislativo resultó ser particularmente relevante, quizás el factor principal.

Se ha verificado que el factor determinante para que se lleve a cabo un proceso de responsabilidad política con la destitución de un presidente de la República en Brasil (así como en Estados Unidos, Argentina y en otros países presidencialistas) es la magnitud del descontento, indignación, rebeldía o divergencia político-ideológica de la mayoría cualificada de los miembros del Parlamento con el gobierno.

Por serias que sean las acusaciones, o por simples e irrelevantes que sean; no importa qué tan rápido sea el proceso, o cuánto tiempo tome; importa menos cuán grande sea el apoyo popular al gobernante, o si las calles están tomadas por manifestantes contra el gobierno; por malo que sea el escenario económico, o en caso de bonanza, el factor central del éxito de un proceso de *impeachment* es el tamaño de la base parlamentaria del gobierno.

Es evidente que estos otros factores que acabamos de enumerar ejercen una fuerte influencia sobre la voluntad popular y, en consecuencia, sobre la voluntad de los parlamentarios. Citamos a varios politólogos²²⁰ que señalan la tendencia de un gobierno mal evaluado por la población o que se enfrenta a una grave crisis económica a ver colapsar su base parlamentaria. Por supuesto, estos factores están interrelacionados.

Sin embargo, como conclusión, en esencia, teniendo en cuenta la naturaleza política del *impeachment*, demostrada y reafirmada varias veces a lo largo de este trabajo, un gobierno con baja aprobación popular y en medio de una tormenta económica puede librarse de enfrentarse a un proceso por delito de responsabilidad si consigue mantener una sólida base de apoyo (o "blindaje") parlamentario, que acaba siendo la última *ratio*, determinante del éxito o fracaso de una acusación por delito de responsabilidad.

²²⁰ Ver el Capítulo 5, en particular la Sección "5.4. Os demais elementos que conduzem ao *impeachment*".

Conclusión 5.

Una cuestión más delicada que discutimos es si la casuística de los *impeachments* en Brasil post-1988 sugiere que hubo una "mutación constitucional" que haría de la institución del *impeachment* por crimen de responsabilidad un equivalente presidencialista de la moción de censura o desconfianza, típica del parlamentarismo.

Este cuestionamiento se ha formulado como una versión más extrema de los anteriores. Elaborado a propósito como la hipótesis más atrevida del trabajo, tras los estudios realizados, no se la puede confirmar.

Esto se explica: aunque el *impeachment* del Presidente de la República tenga aspectos eminentemente políticos, tanto en la naturaleza de las conductas previstas para el delito de responsabilidad como en la forma de juzgarlas, no equivale a una moción de censura en el parlamentarismo. La moción de censura, absolutamente desvinculada de la práctica de conductas prohibidas, pero fundada exclusivamente en la existencia de apoyo parlamentario a la figura del Primer Ministro y su gobierno, no requiere las formalidades del rito del *impeachment* presidencial, en particular la ocurrencia de alguna de las conductas prohibidas en la Constitución o en la Ley n° 1.079.

O todavía más allá: la teoría de la mutación constitucional se aplica cuando los usos de la sociedad conducen a una lectura diferente del texto constitucional, flexibilizándolo o incluso alterándolo informalmente, por usos y costumbres, eventualmente con la aprobación del Estado (BULOS, 1997 p. 42).

Para que la práctica hubiera alterado las disposiciones de la Constitución de 1988 sobre crímenes de responsabilidad, deberían haber ocurrido varios casos en el estilo de los habidos en los *impeachments de Café Filho y Carlos Luz*, en 1955, en los cuales se verificó que un voto episódico, sin derecho a defensa o acusación formal al acusado, sería capaz de destituir al ocupante del Poder Ejecutivo. Estos casos, sin embargo, ocurrieron bajo otra Constitución, y no bajo esta actual, de 1988.

Los dos casos ocurridos después de la Constitución, de Fernando Collor y Dilma Rousseff, no permiten hablar de mutación constitucional (MENDES, et al., 2016). El *impeachment* previsto en ella tiene puntos en común con la moción de censura (como la naturaleza política y la sanción de pérdida del cargo), pero tienen diferentes supuestos, en la

forma de requisitos adicionales para el *impeachment*, no llegando, por lo tanto, a ser equivalente.

Entendemos, así, que esta hipótesis no ha sido confirmada por la investigación realizada en este trabajo.

Conclusión 6.

Por último, nos propusimos evaluar si la experiencia constitucional brasileña mostraría que históricamente, en el contexto de un *impeachment*, las penas de pérdida del cargo y de inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas serían penas autónomas que podrían, por decisión de los parlamentarios-jueces, ser aplicadas separadamente.

Creemos que ha quedado ampliamente demostrado que, sí, en las cuatro ocasiones en que se ha llevado a cabo un proceso de destitución parlamentaria del Presidente de la República en Brasil, el resultado ha sido sólo la aplicación de una de las penas, ya sea la pérdida del cargo o la inhabilitación para ejercer cargos públicos. Sólo a nivel estadual o municipal en Brasil se han aplicado ambas penas.

Hemos sacado a la luz una serie de argumentos que autorizan esta interpretación del texto constitucional, ya sea a partir de la legislación reguladora vigente, ya sea a partir del estudio de casos prácticos, ya sea a partir de la interpretación sistémica y contextualizada del texto constitucional, que impone la individualización de la pena como elemento central de la función sancionadora del Estado.

Más que la mera interpretación gramatical, que atribuye a la conjunción "con" en la fórmula constitucional "pérdida del cargo con inhabilitación" la fuerza para imponer una acumulación necesaria de sanciones, se constató que es plenamente defendible la aplicación de las penas por separado, como en el caso de Dilma Rousseff, analizado en detalle en la Sección 4.6 de este trabajo. Y, aún, ciñéndonos al verbo del mandato constitucional y no a la preposición, se puede inferir que el constituyente establecía un límite, un techo de pena, no pudiendo ser otro mayor o diferente, pero permitiendo el cumplimiento del principio de individualización de la pena, también de amparo constitucional, mediante alguna forma de dosimetría a ser aplicada en el juicio.

Finalmente, se debe concluir que las normas aplicables al proceso de *impeachment* por crimen de responsabilidad en Brasil (Ley 1.079/1950) necesitan ser revisadas para compatibilizarlas con las disposiciones constitucionales vigentes. De hecho, una legislación que ya era deficiente bajo la Constitución de 1946, cuando fue elaborada (ya que no regulaba el procedimiento de *impeachment* para todas las autoridades previstas en la Constitución de la época), sigue siendo deficiente hoy bajo la Constitución de 1988, pero en un grado mucho mayor.

En este sentido es que el anteproyecto de ley sugerido por la comisión de juristas creada por el Presidente del Senado Federal y analizado en el Capítulo 6 de este trabajo y formalizado como Proyecto de Ley 1.388/2023, es una contribución para que el Congreso Nacional cuente con una regulación más acorde con el ordenamiento jurídico y menos controvertido, que permita que un instituto tan relevante y central para la vida democrática de un país, con tanto potencial de inestabilidad como para resolver impasses políticos insalvables, tenga una aplicación más pacífica, al menos desde el punto de vista procesal. No es que queramos que aumenten los episodios de *impeachment*. Sus ocurrencias son siempre traumáticas e interrumpen el flujo natural de los mandatos derivados de la voluntad popular directa. Pero a menos que, cuando son inevitables, sean al menos más predecibles.

- X - X - X -

(fin de la tesis)

Pesquisa de campo. Íntegra das entrevistas com os principais personagens

Nesta seção reproduzimos a íntegra das entrevistas realizadas com os seis personagens centrais dos *impeachments* de 1992 e de 2016, que nos honraram com a oportunidade de responder perguntas que lhes foram encaminhadas por escrito ou realizadas durante audiência presencial, que foram degravadas e submetidas à devida revisão dos entrevistados.

Esse método de pesquisa, muito embora pouco utilizado na investigação científica dos ramos do Direito, pode mostrar-se particularmente útil quando o que se deseja investigar é o comportamento dos atores públicos em um processo tipicamente político como o que é estudado nesta tese. Sendo assim, avaliamos que ouvir essas seis pessoas, que viveram direta e intensamente os dois *impeachments* havidos no Brasil na vigência da atual Constituição, pode ajudar-nos a esclarecer, confirmar ou refutar os pontos de vista que apresentamos em nossa tese.

Como será possível verificar, os entrevistados confirmam amplamente as conclusões alcançadas por este estudo, sem prejuízo de deixarem registradas suas ressalvas a determinadas características verificadas nos processos por crime de responsabilidade que vivenciaram, como será visto a seguir.

Sendo assim, este capítulo de Pesquisa de Campo reúne as entrevistas realizadas nas páginas a seguir, onde foram ouvidas as seguintes autoridades:

Presidentes brasileiros afastados nos dois *impeachments* pós-1988:

- Dilma Rousseff, Presidente da República em 2016;
- Fernando Collor de Mello, Presidente da República em 1992, e senador em 2016;

Presidentes do Senado Federal nos dois *impeachments*:

- Renan Calheiros, Presidente do Senado em 2016;
- Mauro Benevides, Presidente do Senado em 1992;

Presidentes do Supremo Tribunal Federal nos dois *impeachments*:

- Ricardo Lewandowski, Presidente do STF em 2016;
- Sydney Sanches, Presidente do STF em 1992.

Entrevista 1 – Íntegra da entrevista com Dilma Rousseff, Presidente da República afastada no processo de impeachment de 2016

1) a senhora respondeu, de dezembro de 2015 a agosto de 2016, o mais longo processo de *impeachment* da História do Brasil e pôde vivenciar, assim, as idiossincrasias do processo. Quais os maiores problemas da legislação que rege o impeachment no Brasil?

DILMA ROUSSEFF – A lei que disciplina o processo de impeachment no Brasil (lei 1.079/50) é muito antiga. Foi elaborada sob a égide da constituição de 1946. Embora o STF tenha definido pontos importantes para o processamento do impeachment – por meio de uma ação de descumprimento de preceito fundamental – ela precisa ser revista à luz da Constituição de 1988. Um dos pontos que merecem ser revistos é o poder amplamente discricionário que possui o presidente da Câmara dos Deputados na abertura do processo. Isso é anacrônico e pode ensejar atos de arbítrio, como ocorreu no meu caso, com a abertura do processo de impeachment pelo então presidente Eduardo Cunha. O presidente da Câmara não deveria deter o poder individual e absoluto de dar andamento a um processo injusto e injustificado, assim como, se lhe convier, engavetar um pedido rigorosamente legal e calcado em denúncias consistentes e juridicamente sólidas. O deputado Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, cometeu desvio de poder e isto restou provado desde o início do processo de maneira notória e clamorosa. Usou o poder que detinha na Câmara para tentar chantagear o PT no Conselho de Ética e escapar da cassação. Como não obteve os três votos do PT de que precisava, cometeu um ato de vingança, dando andamento ao processo de impeachment que estava mais a mão. Isto ficou óbvio. Cunha autorizou o início do processo do impeachment, em 2 de dezembro de 2015, poucas horas depois de ter tido negados os votos do PT no Conselho de Ética. No final de 2015, quando o processo de impeachment foi aberto, o MPF enviou ao STF as provas das contas secretas de Cunha na Suíça. Já se sabia que Cunha mentira à CPI da Petrobras quando dissera que tais contas no exterior não eram suas. Ele já vinha sendo investigado há meses, e havia sido acusado pela PGR de corrupção e

lavagem de dinheiro. Cunha foi cassado pelo STF somente seis meses depois do pedido feito pela PGR, em 5 de maio de 2016 pois o pedido de cassação repousou preguiçosamente nas gavetas do Judiciário e só houve uma sentença quando Cunha e Temer já haviam cometido todos os abusos necessários para golpear um governo legítimo. Apesar da obsequiosa demora, a decisão do Supremo mostrou de forma indiscutível que Eduardo Cunha agiu em desvio de poder. Agiu para obstaculizar a investigação contra ele pela Lava Jato, que acabou por condená-lo. Mas só o fez depois do serviço prestado à destruição da democracia. Esta seria a razão imediata do impeachment, mas não sua maior razão, que foi implantar a pauta neoliberal.

2) Ao longo do processo, houve vários protestos dos integrantes de seu partido no sentido de ampliar o direito de defesa. A senhora acredita que seu direito foi atropelado no andamento do processo?

DILMA ROUSSEFF – Em vários momentos questionamos que o meu direito de defesa foi ferido. Todavia, o maior problema do processo de impeachment que sofri não foi de forma, mas de conteúdo. Foi uma farsa. Inventaram crimes de responsabilidade que não existiram. Fui acusada de atos que foram realizados por todos os governos anteriores, sem que os órgãos de controle, o Congresso Nacional ou mesmo o Poder Judiciário tivessem afirmado que esses atos eram ilícitos. Ou seja: foram teses jurídicas casuísticas criadas de encomenda para a minha destituição. Ademais, nos momentos em que pude me defender, o fiz com clareza e objetividade, mas minhas alegações não foram levadas em consideração. Não havia interesse em considerá-las, porque levá-las em conta significaria colocar em risco o discurso do impeachment e dificultar o golpe parlamentar. Quando você é vítima de uma injustiça, a ser cometida por meio de um processo jurídico, os que a cometem precisam fazer ouvidos moucos à sua defesa, ignorar seus argumentos, sob pena de, atentando para eles, tornar ainda mais flagrante a injustiça que está sendo cometida. Minha defesa falava e não era ouvida. Apresentava provas, que eram ignoradas.

3) os crimes de responsabilidade que lhe foram imputados tratam essencialmente da gestão financeira do Estado, frequentemente delegada a técnicos, como as apeladas “pedaladas fiscais”. A senhora acredita que a imputação dessa responsabilidade à Presidência da República é razoável ou era um pretexto para iniciar o processo?

DILMA ROUSSEFF – Fui destituída com base em duas acusações. Pela prática de assinar decretos que, em tese, teriam infringido a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por um suposto atraso no pagamento de subsídios do Plano Safra, o que foi designado como 'pedaladas fiscais'. Quanto a esse segundo fato, ficou provado, inclusive pela perícia realizada pelo Senado Federal, que não houve nenhum ato praticado por mim.

A primeira acusação refere-se à edição de três decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa. Ao longo de todo o processo, mostramos que a edição desses decretos seguiu todas as regras legais. Respeitamos a previsão contida na Constituição, a meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as autorizações estabelecidas no artigo 4º da Lei Orçamentária de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional. Assinei os decretos após parecer de todos os órgãos técnicos do Ministério do Planejamento e da Advocacia Geral da União (AGU) dizendo que podiam ser assinados. Esses decretos eram atos de rotina que inclusive não geraram nenhuma despesa real e, portanto, nenhum desequilíbrio financeiro. Mais importante é que somente após a assinatura dos decretos o Tribunal de Contas da União (TCU) mudou a posição que sempre teve a respeito da matéria. Vale destacar as datas: os decretos foram editados em julho e agosto de 2015 e somente em outubro de 2015, dois meses depois, o TCU aprovou a nova interpretação. Até então, o TCU havia recomendado a aprovação das contas de todos os presidentes que editaram decretos idênticos aos que editei.

Quanto à segunda acusação, ela estava assentada em alegado atraso nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução do programa de crédito rural Plano Safra. Segundo a denúncia, isto equivaleria a uma “operação de crédito”, o que estaria vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a execução do Plano Safra é regida por uma lei de 1992, que atribui ao Ministério da Fazenda a competência de sua normatização, inclusive em relação à atuação do Banco do Brasil. Presidentes da República não praticam nenhum ato em relação à execução do Plano Safra. Perícia realizada pelo Senado Federal provou que não houve nenhum ato praticado por mim.

A controvérsia quanto a existência de operação de crédito surgiu de uma outra mudança de interpretação do TCU, cuja decisão definitiva foi emitida em dezembro de 2015. Ou seja, fui acusada por um crime fiscal antes da definição da tese de que haveria um crime. Isto após haver decisão do Ministério Público Federal, que arquivou inquérito exatamente sobre esta questão, afirmando não caber falar em ofensa à lei de responsabilidade fiscal porque eventuais atrasos de pagamento em contratos de prestação de serviços entre a União e instituições financeiras públicas não são operações de crédito.

As duas acusações contra mim foram, portanto, uma farsa jurídica.

4) como a senhora avalia a imparcialidade dos senadores na qualidade de juízes? Na sua visão o *impeachment* se trata de um processo político ou jurídico?

DILMA ROUSSEFF – Segundo os próprios juristas, o processo de impeachment é um processo 'jurídico-político'. Ele deveria envolver a comprovação jurídica da prática de um ato ilícito grave e doloso. Somente se este ato for comprovado é que se admite possa haver um juízo de apreciação política sobre a permanência ou não do Presidente da República no cargo. No meu caso, não houve o pressuposto jurídico, isto é, não houve o ato ilícito. Logo, o Senado Federal, ao decidir pelo meu afastamento, violou a Constituição. Foi, portanto, um golpe parlamentar. Não houve imparcialidade.

Hoje é consenso que houve um golpe parlamentar, jurídico e midiático. Em minhas manifestações, na época, inclusive ao STF, quando fiz valer o meu direito de dar àquela ruptura institucional o nome de golpe, eu demonstrei que nos golpes parlamentares não são utilizados tanques, bombardeios, canhões ou metralhadoras, como ocorre nos golpes militares. São usados argumentos jurídicos falsos, mentirosos, buscando-se substituir a violência das ações armadas pelas palavras ocas e hipócritas dos que se fingem de democratas para melhor pisotear a democracia no momento em que isto servir a seus interesses. Invocam a Constituição apenas para que seja ela rasgada com elegância e sem ruídos.

Disse também que um golpe de Estado jamais será esquecido ou perdoado pela história democrática de um povo. Inclusive se for instrumentalizado por meio de um processo de impeachment feito em clamoroso desrespeito aos princípios constitucionais e ao Estado

Democrático de Direito. Ficou demonstrado durante o processo e continua cristalino e evidente até hoje que nenhum crime de responsabilidade foi praticado por mim. Não houve ilicitude nos meus comportamentos. Não houve dolo nos atos que pratiquei. Não houve ação direta minha nos atos que me foram imputados. Cumpri com o meu dever de governar, fazendo o que deveria ser feito, a partir de pareceres e manifestações técnicas dos órgãos competentes que integram a Administração Pública Federal. Cumpri a lei e a Constituição. Não desviei recursos públicos. Não me locupletei. Não enriqueci indevidamente. Jamais atentei contra o texto constitucional, como seria exigido para que tivesse contra mim julgado como procedente um pedido de impeachment.

5) no julgamento de seu caso, o Senado tomou uma decisão polêmica ao separar as penas de cassação do mandato e de inabilitação por oito anos. Essa decisão foi muito debatida e, recentemente, a Justiça Eleitoral teve que se debruçar sobre o tema de sua elegibilidade, confirmando que a senhora mantinha seus direitos políticos. A senhora acredita na possibilidade de revisão judicial pelo STF da decisão do dito “fatiamento”?

DILMA ROUSSEFF – O “fatiamento” foi uma decisão fundada em precedentes verificados ao longo do impeachment do Presidente Collor de Mello. A partir da sua renúncia, antes do Senado decidir sobre o seu impeachment, no caso do Presidente Collor, se decidiu que a perda dos direitos políticos deveria envolver uma decisão autônoma em relação àquela que enseja a perda do mandato. Esse posicionamento, na época, foi acolhido pelo STF. Fixou-se então esse entendimento. Sendo assim, não havia razão para que não fosse aplicado o mesmo entendimento processual ao meu caso, do ponto de vista estritamente jurídico. Agora, do ponto de vista político, me parece claro que, ao decidir desse modo, mantendo meus direitos políticos, o Senado implicitamente reconheceu que os atos que ensejaram o meu impeachment não seriam graves, ou seja, que não poderiam tipificar um impeachment. Por isso, em certa medida, acredito que tal decisão representou uma forma de “confissão política” de que os atos que ensejaram o meu impeachment não o legitimavam, perante a Constituição, como autênticos crimes de responsabilidade. O plenário do Senado

majoritariamente entendeu que cassar meus direitos seria um agravante da injustiça que, com minha destituição, estava sendo cometida por razões meramente políticas.

6) Após os recentes episódios de *impeachment* no Brasil, a senhora acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o Presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou a senhora entende que o rito do *impeachment* é a ferramenta adequada em um presidencialismo?

DILMA ROUSSEFF – O instrumento depende do regime de governo adotado pela Constituição. No presidencialismo, a única alternativa adequada para a destituição do chefe de Estado e de governo parece ser realmente o impeachment, nos moldes adotados também pela Constituição dos EUA, e seguida pela Constituição brasileira de 1988. Só que duas coisas são necessárias para que ele possa estar adequado aos parâmetros de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. A primeira, uma modernização da legislação brasileira, como já salientei. A segunda, que não se trate esse instituto de uma forma leviana como se fosse uma revanche, uma arma de ocasião sempre pronta para ser contraposta às derrotas eleitorais. Não se pode admitir que o instituto do impeachment seja banalizado, utilizado para a prática de golpes parlamentares ou judiciais, sempre que as elites ou os detentores do poder econômico, no plano nacional ou internacional, se sintam incomodados com um governo legitimamente eleito. O impeachment deve ser considerado como um instrumento excepcionalíssimo dos Estados Democráticos de Direito, e não como um instrumento instituidor de um verdadeiro Estado de Exceção, com o rasgar de uma Constituição. O problema não é a previsão constitucional do impeachment, mas que este mecanismo seja aplicado de maneira juridicamente rigorosa, cumprido o pressuposto indispensável da comprovação de cometimento de crime de responsabilidade. No meu caso, isto não aconteceu.

7) Um dos questionamentos discutidos na tese é se o instituto do *impeachment*, no Brasil contemporâneo, sofreu uma mudança (“mutação constitucional”) de modo a assemelhá-lo à moção de desconfiança do Parlamentarismo. Em outras palavras, mais relevante que a prática de determinado ato tipificado ou não como crime de responsabilidade, seria a solidez da base parlamentar, de modo que o mecanismo do *impeachment* constituiria hoje uma ferramenta para depor um Presidente que tivesse uma base de apoio frágil no Congresso. O que essa ideia parece a V.Exa.?

DILMA ROUSSEFF – Não existe uma regra. Cada caso é um caso. Em geral, a abertura de um processo de impeachment deveria estar ancorada na comprovação da prática de crime de responsabilidade, devidamente investigado e inequivocamente comprovado por meio de um processo em que o direito de defesa fosse respeitado. É inegável, contudo, que a possibilidade de iniciar este processo decorre de um conjunto de fatores sociais e políticos.

No meu caso, como não havia cometido qualquer crime de responsabilidade, o que ocorreu foi um golpe parlamentar, apoiado pela mídia, pelo mercado e pelo silêncio do Judiciário, e viabilizado pela combinação de uma crise econômica internacional que atingiu o país, do medo que alguns setores da classe política sentiam de que as investigações de corrupção os atingissem, do oportunismo eleitoral dos que perderam as eleições de 2014 e que queriam recuperar o poder mesmo sem votos nas urnas, e de ações internacionais de setores descontentes com as posições que o Brasil vinha assumindo perante o mundo, em especial na gestão soberana dos seus interesses.

Na verdade, a ocasião foi usada para enquadrar o Brasil, que por quatro eleições consecutivas havia barrado em eleições diretas a adoção de uma pauta neoliberal de reformas. Enquadrá-lo econômica, social e geopoliticamente, o que depois do impeachment logo puseram em prática, notadamente, com a emenda do teto dos gastos e a reforma trabalhista. Uma tempestade perfeita, que resultou em uma ruptura da normalidade democrática no Brasil, cujas consequências perduram ainda hoje, em um ambiente de fragilidade institucional, escalada de atos autoritários e emergência do neofascismo.

O golpe de 2016, com a aprovação de um impeachment sem crime, foi o ponto culminante de um processo iniciado em 2013 com as manifestações manipuladas pela direita e com a radicalização política que tem início dias depois da minha reeleição, quando se

pleiteia o impeachment. Fabrica-se assim uma crise política, o que aprofunda a crise econômica que estava em curso. O impeachment sem crime de responsabilidade é o ato inaugural de uma marcha que levaria o Brasil à situação catastrófica de hoje [em 2020], submetido a um governo fascista na política e na cultura e ultraneoliberal na economia. Só recuperaremos a democracia se dermos combate ao neofascismo, com seu ódio, violência e política miliciana e seus efeitos destrutivos sobre os direitos do povo brasileiro e nossa soberania, operados pelo neoliberalismo.

Entrevista 2 – Íntegra da entrevista com Fernando Collor de Mello, Presidente da República afastado no processo de impeachment de 1992

1) O senhor participou dos dois impeachments havidos no Brasil sob a égide da Carta de 1988. O primeiro, na condição de Presidente, e o segundo, na condição de juiz. Pôde vivenciar, assim, as idiossincrasias do processo em ambos os lados. Quais os maiores problemas da legislação que rege o impeachment no Brasil ou da forma como ela é aplicada?

FERNANDO COLLOR – Um processo de impeachment envolve, certamente, questões jurídicas. Mas nas duas oportunidades em que foi empregado no Brasil, variáveis políticas foram determinantes. Tomou-se a decisão política de remover o presidente do Palácio do Planalto e buscou-se uma forma de instrumentalizar a legislação para esta finalidade. No caso mais recente, foram levantadas violações objetivas à lei. Mas em 1992, a redação legal permitiu o uso de critérios altamente subjetivos para o enquadramento de supostas condutas do presidente aos requisitos legais. Para tanto, bastou a vontade política de substituir o primeiro mandatário, alimentada por um nível de prejulgamento jamais visto em outra oportunidade da vida política nacional.

Em 1992 e em 2016, a Constituição era a mesma e a mesma Lei nº 1.079/1950 regia o processo. Porém, o ritmo e o rigor aplicados foram completamente diferentes. Cito, a título de exemplo:

- Em 1989, por ocasião de um pedido de impeachment formulado em desfavor do então presidente da República [José Sarney], o STF decidiu que a Lei nº 1.079/1950 não havia sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Diante da ausência de lei que regesse o processo, declarada pelo Supremo, o pedido foi prontamente arquivado. Três anos depois, sem que o acórdão daquele julgamento fosse sequer publicado, o STF modificou seu entendimento para afirmar que alguns dispositivos da referida lei haviam, sim, sido recepcionados pela nova ordem constitucional. Ressuscitou, assim, uma lei que a própria Corte já havia declarado morta.

- Em 1992, o STF decidiu que o rito a ser empregado no processo era matéria *interna corporis* do Congresso e delegou ao presidente da Câmara dos Deputados essa definição. Fixou-se, assim, o rito sumário para o impeachment. Somente quando o

processo chegou ao Senado, o presidente do STF definiu o rito, tendo em vista ele ser o presidente das sessões de julgamento que se dariam nesta Casa. Em dezembro de 2015, o STF definiu detalhes do rito a ser empregado, como se a votação seria aberta ou secreta, qual o quórum para votação em cada etapa do processo, critérios para indicação de membros da comissão especial na Câmara, poderes do Senado, entre outros.

- Comparado com o processo de 2015/16, o de 1992 teve uma celeridade que impressiona até mesmo o mais desatento dos observadores. Mais que celeridade: açodamento; alimentado por questões políticas.

- Em 2015, passaram-se 92 dias entre a apresentação da denúncia e o seu acolhimento pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Em 1992, a denúncia foi acolhida no mesmo dia em que foi apresentada.

- Em 2015, a Comissão Especial foi instalada 106 dias após o acolhimento da denúncia. Em 1992, essa instalação levou apenas 2 dias.

- Em 2016, a Comissão Especial na Câmara dos Deputados se reuniu 11 vezes e contou com 2 participações da defesa (uma antes e outra depois da apresentação do parecer). Em 1992, houve apenas 3 reuniões da Comissão Especial (sendo uma dedicada à sua instalação) e a defesa não foi chamada nenhuma vez (teve apenas uma manifestação por escrito).

- A votação para autorização da abertura do processo em desfavor da presidente Dilma Rousseff no plenário da Câmara ocorreu em 17 de abril de 2016, 229 dias após a apresentação da denúncia. Em 1992, esse prazo foi de apenas 28 dias.

- Em 2016, passaram-se 24 dias entre a chegada do processo ao Senado e o afastamento da presidente. Em 1992, o presidente foi afastado 2 dias após a chegada do processo a esta Casa.

- No Senado, em 2016, a Comissão Especial dedicou 9 reuniões (mais de 70 horas) à discussão e à votação da admissibilidade do processo. Em 1992, a decisão foi tomada em uma única reunião que durou 1 hora e 15 minutos.

- A defesa teve 7 participações em 2016 na Comissão Especial do Senado. Em 1992, nenhuma.

- O parecer de admissibilidade da Comissão Especial do Senado teve, em 2016, 128 páginas; em 1992, meia página (2 parágrafos com 17 linhas no total).

- A sessão de admissibilidade do plenário do Senado para discussão e aprovação do parecer durou, em 2016, mais de 20 horas (em votação nominal, com mais de 70 oradores inscritos e participação da defesa feita pelo AGU). Em 1992, durou cerca de 3 min., em votação simbólica, sem discussão, sem oradores e sem defesa, incluindo a aprovação prévia do requerimento de urgência e a leitura do parecer de meia página da Comissão Especial.

- Em 2016, a Comissão Especial do Senado ouviu 39 testemunhas e 4 informantes. Em 1992, foram apenas 8 testemunhas, sendo uma depois da fase de apuração.

- A sessão de pronúncia no Senado teve duração de mais de 17 horas em 2016. Em 1992, foram 3 horas e 17 minutos.

- A sessão de julgamento no Senado em 2016 consumiu mais de 70 horas, em 6 dias de debates. Em 1992, foi uma sessão ininterrupta de 20 horas e 35 minutos.

- O tempo total do processo em 2016 foi de 364 dias. Em 1992, apenas 119 dias.

- Ao todo, o processo de 2016 teve 73 volumes. O de 1992, somente 4.

- O rito a ser obedecido no Senado foi, como disse, fixado pelo Presidente do Supremo, a quem coube presidir a sessão do Senado, transformado em órgão judiciário. Esse rito foi reconhecido formalmente com a publicação no Diário Oficial da União somente no dia 8/10/1992. A publicação se deu de forma apócrifa, ou seja, sem qualquer assinatura. E mesmo assim foi adotado. Essa falha é ainda mais grotesca se lembrarmos que o processo havia chegado no Senado em 30/09/1992 e o presidente havia sido afastado em 2/10/1992.

- Ao final do julgamento, foi aplicada à presidente Dilma Rousseff apenas sanção da perda do mandato, sem que lhe fossem suspensos os direitos políticos. A expressão “pena de perda do cargo, com inabilitação (...) para o exercício de qualquer função pública” foi interpretada, neste caso, como “pena de perda do cargo, e/ou inabilitação (...) para o exercício de qualquer função pública”. Em 1992, mesmo após minha renúncia, aplicou-se a pena acessória (inabilitação para o exercício de qualquer função pública) mesmo o Senado

tendo reconhecido a perda do objeto do processo e, portanto, a impossibilidade de aplicação da pena principal (perda do cargo).

Essas constatações nos permitem reafirmar que, nos acontecimentos de 1992 e de 2016, a mesma Constituição e a mesma lei foram aplicadas, mas com ritmos e rigores muito diferentes.

2) Em 1992, os mesmos fatos foram objeto de apuração pelo Senado Federal e pelo Supremo Tribunal Federal, com resultados distintos. Isso estaria mais ligado à natureza política/jurídica do julgamento, às regras processuais ou à formação dos juízes?

FERNANDO COLLOR – O julgamento continuou mesmo após minha renúncia, ato unilateral, não suscetível de avaliação por quem quer que seja. No exato momento da renúncia, o processo perdeu o objeto. Ainda assim, o Congresso deu posse ao novo presidente da República e o Senado, transformado em Tribunal, retomou a sessão de julgamento, cassando meus direitos políticos por oito anos. A sanção de cassação dos direitos políticos é acessória, sendo a perda do mandato a sanção principal. O próprio Senado reconheceu impossível aplicar esta, por perda do objeto do processo. Se fosse aplicada a máxima do Direito, de que o acessório segue a sorte do principal, meus direitos políticos jamais poderiam ter sido suspensos por um dia sequer. Esse fato, por si só, é suficiente para demonstrar a natureza exclusivamente política daquele julgamento. O Supremo Tribunal Federal, ao avaliar os aspectos jurídicos da questão, absolveu-me de todas as acusações a mim feitas.

3) No seu célebre discurso que o senhor proferiu na sessão de admissibilidade do processo de impeachment da então presidente Dilma Rousseff, no plenário do Senado, o senhor referiu-se à diferença de celeridade entre um e outro processo, afirmando que "o rito é o mesmo, mas o ritmo e o rigor, não". A que elementos o senhor credita essa diferença, já que a lei regente era a mesma?

FERNANDO COLLOR – Nos dois processos, a lei foi instrumentalizada para materializar uma decisão política tomada previamente. Nos dois casos, usou-se o processo de impeachment como uma espécie de terceiro turno das eleições, uma forma de as forças

políticas derrotadas retirarem o poder das mãos dos vitoriosos. A diferença se deveu ao grau de prejulgamento e à urgência da remoção do presidente. O grau de prejulgamento visto em 1992, como disse, não tem paralelo na história do País. Além disso, havia maior premência de tempo, em função da iminente realização de eleições municipais. No caso mais recente, não havia nem uma coisa nem outra.

4) Se o rito da Lei 1.079 tivesse sido inteiramente cumprido no processo de 1992, o senhor acredita que o resultado poderia ter sido diverso?

FERNANDO COLLOR – O ritmo e o rigor do processo de 1992 se deveram, mais uma vez, ao grau de prejulgamento e à urgência em remover o presidente da República. O resultado poderia ter sido outro não fossem os equívocos cometidos na avaliação dos potenciais efeitos da CPI, bem como no relacionamento com políticos e jornalistas. Tivesse eu construído uma maioria sólida no Congresso e um melhor relacionamento com os parlamentares, capaz de despertar sua solidariedade em momentos de crise, a CPI não teria sido instalada, tampouco o processo de impeachment teria caminhado da forma açodada que se verificou. Uma melhor relação com os meios talvez tivesse contribuído para reduzir o grau de prejulgamento que se formou.

5) Alguns analistas acreditavam que o senhor, por sentir-se injustiçado pelo impeachment de 1992, seria contra a deposição de Dilma Rousseff. Esse fator pesou em seu julgamento?

FERNANDO COLLOR – Por ter sofrido um processo semelhante 24 anos antes, participar como juiz desse novo momento me deixou em uma posição singular, desconfortável. Porém, busquei formar minha convicção com base nos fatos, sem deixar que a face negativa da minha experiência moldasse o meu julgamento.

6) Em seu pronunciamento, o senhor cita o Ministro Paulo Brossard e sua aparente contradição quando não admitia, em seu livro, o impeachment contra quem já renunciara ao cargo e, no julgamento no STF, votou em sentido diverso. Passados esses anos, o senhor acredita que o Supremo poderia ter revisto a decisão do Senado Federal de 1992?

FERNANDO COLLOR – O processo de impeachment do presidente da República é fundamentalmente político. O Senado, transformado em Tribunal, decide sobre a perda do mandato de forma irrecorrível. A renúncia, porém, extingue o processo por perda de objeto. Se não há como aplicar a sanção principal, não há que se falar em aplicação da pena acessória de cassação dos direitos políticos. Esta, sim, é uma questão jurídica, passível de apreciação e revisão pelo Supremo Tribunal Federal. Não há que se argumentar que a revisão da decisão feriria a independência e a harmonia dos Poderes. A suspensão dos direitos políticos é uma suspensão de direitos fundamentais, base do Estado Democrático de Direito e desdobramentos do princípio maior da dignidade da pessoa humana. Hoje [em 2020], nada tenho a me queixar. O povo de Alagoas, soberanamente, restituiu-me à vida pública. Estou já no segundo mandato como Senador da República e disposto a atuar politicamente para o resgate do nosso passivo social e para a modernização do Brasil.

7) Em 2016, o Senado tomou outra decisão polêmica, dessa vez, ao separar as penas de cassação do mandato e de inabilitação por oito anos. O senhor acredita na possibilidade de revisão judicial dessa decisão?

FERNANDO COLLOR – A separação das penas, na minha opinião, contraria o disposto na lei. A redação legal indica que a suspensão dos direitos políticos é desdobramento necessário da aplicação da pena de cassação do mandato.

8) Após os recentes episódios de impeachment no Brasil, o senhor acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o Presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou

o senhor entende que o rito do impeachment é a ferramenta adequada em um presidencialismo?

FERNANDO COLLOR – O sistema presidencialista está na raiz de todos os males do ambiente político brasileiro. O quadro é agravado pela quantidade insustentável de partidos políticos, que impõem ao presidente negociar com um espectro amplo demais para a formação da maioria parlamentar que lhe permita governar, e pelo volume de cargos de livre nomeação, que se transformam em base de negociação nesse processo. Uma crise que envolva o presidente pode ser transformada rapidamente em uma crise institucional que paralisa os Poderes da República, particularmente, o Executivo e o Judiciário, e prejudica o País como um todo. Nesse cenário, o processo de impeachment, embora mecanismo útil para reverter uma profunda crise política, é o acontecimento mais agudo. Se empregado de modo irresponsável, pode tornar o remédio mais prejudicial que a doença. Um sistema parlamentarista, ao contrário, tende a ter menos partidos; a crise política não se traduz em paralisação do governo, formado por uma burocracia profissional e estável até mesmo nos escalões mais altos. A eventual substituição prematura do governo tende a ser menos traumática para o País.

Exemplos recentes disso são governos de países na Europa e no Oriente Médio que, mesmo com frequentes eleições, continuam a funcionar e a fornecer os serviços públicos de que a população precisa.

9) Na sua visão, o principal fator para a ocorrência de um processo de impeachment é a fragilidade da base de sustentação política no Congresso, a fragilidade do apoio popular, as dificuldades econômicas ou a contundência das provas do crime de responsabilidade? Ou seria ainda um outro elemento?

FERNANDO COLLOR – Pedidos de impeachment contra o presidente Michel Temer não prosperaram mesmo com os baixos índices de popularidade do governo. A insatisfação com a economia teve importância, mas não foi decisiva no afastamento da presidente Dilma Rousseff. O processo avançou em 1992 mesmo diante da evidente

improcedência das acusações e da flagrante fragilidade das provas apresentadas. Embora diversos fatores desempenhem papel relevante, o que diferencia ou aproxima esses processos é a sustentação política de que o presidente desfruta no Congresso. Mas esse desfrutar decorre de um construir. Apoio popular e ventura econômica não se traduzem automaticamente em apoio político no Parlamento. O presidente precisa continuamente demonstrar capacidade de diálogo e de composição política a fim de construir e manter sua sustentação política. O Legislativo conhece os caminhos para destituir o chefe do Executivo. Governo que negligencia a construção de maioria parlamentar não dura.

Entrevista 2 (Continuação) – Transcrição da entrevista por vídeo-conferência em 29/05/2020

No dia 29 de maio de 2020, o autor participou de evento organizado pelo IDP (Instituto de Direito Público) e pelo IREE (Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa), no qual o ex-Presidente Fernando Collor foi entrevistado. O autor fez duas perguntas complementares à entrevista realizada por escrito meses antes.

O vídeo da entrevista é público e está disponível no YouTube (MUDROVITSCH, et al., 2020). Abaixo a transcrição dos dois trechos em que o autor dirige perguntas ao entrevistado.

1) O senhor deu uma entrevista recentemente para o Correio Braziliense na qual fala uma frase de muito efeito. O senhor disse: "Eu já vi esse filme. Eu sei o que é um Presidente da República com uma base fragilizada".

Eu queria começar por aí. Essa primeira pergunta que eu quero lhe dirigir começaria por: como foi a composição dessa base e quais foram as dificuldades, com essa base política no Congresso – num partido pequeno, como sendo o do senhor na época –, que essa base lhe impôs no início do seu Governo e ao longo dos anos em que o senhor esteve à frente do Palácio do Planalto?

O SR. FERNANDO COLLOR – Perfeitamente.

Eu agradeço a sua participação, Dr. Bandeira. É muita alegria e muita honra para mim também tê-lo aqui em nossa conversa.

Seria, talvez, possível, bom e proveitoso lembrar que a minha eleição para Presidente foi uma eleição “solteira”, quer dizer, naquela ocasião não houve eleição como agora vem acontecendo a cada quatro anos, quando há reeleição de Presidente, há reeleição também de Governadores, de Senadores, de Deputados Federais e Deputados Estaduais. A minha eleição foi uma eleição em que só houve candidaturas a Presidente da República.

Portanto, quando eu assumi, no dia 15 de março de 1990, assumi com um Congresso que havia sido eleito em 1986, quatro anos antes. Governei, com esse Congresso (e

governei muito bem), com esse Congresso eleito em 1986 até a eleição que se realizou para Governadores, Senadores, Deputados Federais e Estaduais em outubro de 1990, portanto, sete meses depois. Durante sete meses, eu governei com o Congresso eleito em 1986. E foi esse mesmo Congresso que aprovou todas as medidas econômicas. Isso é outra coisa que as pessoas esquecem... Alguns esquecem e acham que essas medidas do plano econômico foram tomadas de, enfim, ouvir dizer, de inopinado e que implementei essas medidas por voluntarismo. Não, essas medidas foram todas tomadas com base em muitos estudos, com base em muita percuciência. Inclusive esse plano está escrito lá ainda nos *Anais*. Deve estar nos *Anais* do Tribunal Superior Eleitoral, porque nós tivemos que apresentar o nosso programa de Governo com seis meses de antecedência, e nós falávamos da questão do combate à inflação. O programa está todo lá, a agenda, inaugurada em 1990, está toda lá.

De modo que esse Congresso foi quem aprovou essas medidas econômicas. Além das medidas econômicas, o plano econômico foi trabalhado pelo Governo que se instalava, mas foi submetido ao crivo, ao escrutínio do Congresso Nacional e foi pelo Congresso Nacional aprovado, e não somente pelo Congresso Nacional. Também, de todas as medidas jurídicas que impetraram junto ao Supremo Tribunal Federal, nenhuma delas, à época, foi acolhida pela Corte, dizendo que, de fato, as medidas tomadas estavam de acordo com a juridicidade, estavam de acordo com as leis, estavam de acordo com a recém-promulgada Constituição de 1988.

Então, começaram a criar dificuldades no meu relacionamento com o Congresso quando da eleição, em outubro de 1990, já referida, em que foram eleitos candidatos que já trouxeram consigo o desgaste natural de um Governo recém-instalado e com medidas tão polêmicas quanto aquelas que foram adotadas.

Então, nós tivemos... E aí vieram os representantes do PRN, porque foram eleitos cerca de 30 a 40 Deputados Federais e alguns Senadores do PRN. E esse serviu de núcleo, esse grupo do PRN serviu de núcleo para nós construirmos a nossa base de sustentação.

Infelizmente, esse foi o grande erro que eu cometi e que eu estou vendo agora ser cometido novamente. Disso vem a frase, a expressão citada pelo Dr. Bandeira de que esse é um filme que eu já vi, que eu já vivi e não gostaria de ver esse filme novamente, em função dessa falta de preocupação que eu tive de tentar uma maior aproximação com o Congresso e

de construir a minha base de sustentação que me permitisse não somente a governabilidade, mas que me desse também a solidariedade pessoal dos integrantes do Congresso, a solidariedade pessoal ao Presidente da República, além do apoio institucional que eles viessem a me conceder em função de um melhor diálogo, de um melhor entendimento, o que não houve na minha época.

O meu afastamento se deve, no seu limite, à falta de sustentação parlamentar minha no Governo. Se eu tivesse uma base de sustentação sólida, o desfecho não teria sido esse.

2) Presidente Collor, eu vou me permitir agora tocar em um assunto que talvez seja menos confortável. Já tivemos a oportunidade de conversar a respeito dele, e eu gostaria de, com os demais colegas e com a audiência, fazer duas perguntas que são relacionadas ao processo de impeachment.

Eu preciso perguntar isso porque o senhor é o único brasileiro que participou dos dois *impeachments* havidos no Brasil sob a égide da Carta de 1988 – o primeiro, na condição de Presidente da República; e, o segundo, na condição de juiz, como Senador da República –, e pôde vivenciar, em virtude disso, as idiossincrasias desse processo de ambos os lados.

A primeira pergunta e, na sequência, há uma outra engatilhada, é: quais os maiores problemas da legislação que rege o *impeachment* no Brasil ou da forma como ela é aplicada?

E a segunda pergunta. Em 2016, o senhor fez um célebre discurso proferido na sessão de admissibilidade do processo de *impeachment* da então Presidente Dilma Rousseff. Naquela ocasião, ela ainda era Presidente da República, foi uma sessão de 20 horas, no Senado, em que ela foi afastada, processo pelo qual o senhor havia passado em 1992. Eu estava lá e vi o plenário em absoluto silêncio para ouvi-lo. A sua fala já foi tarde da noite, e, no entanto, o plenário silenciou, como poucas vezes eu vi, para poder ouvir o senhor falar naquele momento do *impeachment*, porque até então o senhor não havia colocado a sua posição pessoal, o seu voto, como pretendia votar. Naquele pronunciamento, o senhor referiu-se à diferença de celeridade entre um e outro caso. O senhor afirmou: "*O rito é o mesmo, mas*

o ritmo e o rigor não". E, na mesma linha, em 1992, no seu caso específico, os mesmos fatos foram objeto de uma apuração no Senado Federal e, na sequência, pelo Supremo Tribunal Federal, com resultados distintos.

Esta é a segunda pergunta: o senhor avalia que isso estaria mais ligado às regras processuais, à formação de juízes que, num caso, são Ministros do Supremo e, no outro, são Senadores da República, ou à distinta natureza dos julgamentos? Porque, até hoje, inclusive, a doutrina discute, a minha tese doutoral inclusive discute, se há um julgamento de natureza política, jurídica, ou o que ainda alguns dizem, que é um processo político judicialiforme (na forma judicial), referindo-se ao *impeachment*.

2) Enfim, depois dessa digressão, as duas perguntas: quais são os maiores problemas que o senhor vê na legislação que rege o *impeachment*, na forma como ela é aplicada? E as distintas apreciações sobre os mesmos fatos se devem mais à formação dos juízes, às regras processuais, à natureza política ou jurídica do *impeachment*, ou ainda a um outro fator que o senhor gostaria de colocar para nós?

Muito obrigado.

FERNANDO COLLOR – A Constituição de 1988, quando de sua promulgação, não trazia no seu bojo nenhum artigo que se referisse ao rito de um eventual afastamento do Presidente da República e sob que regras isso se daria. Ela era silente em relação a esse fato. Tanto assim é que o ex-Presidente Sarney, à época Presidente, teve um pedido de abertura de processo de *impeachment* enviado à Câmara e que foi determinado ser arquivado pelo então Presidente em exercício da Câmara dos Deputados, Deputado Inocêncio Oliveira.

Esse despacho dele foi baseado no fato de que a Constituição Federal de 88 não previa em nenhum de seus artigos, não havia nenhum dispositivo que previsse isto, como se daria o afastamento de um Presidente da República. Bom, isso foi em 88 – final de 88, 89, tenho que confirmar isso, por favor –, foi ali já no final do Governo Sarney.

Bom, eu tomei posse com essa mesma Constituição, que não tratava dessa questão do *impeachment*. O que aconteceu? Aconteceu que, quando se iniciou o processo, o Congresso Nacional resolveu fazer ressurgir, ressuscitar uma lei, a 1.079, de 1950, que tratava do processo de *impeachment*, e introduziu essa lei, ressurrecta, dentro do corpo da nossa

Constituição, ou seja, em função de um processo que já se iniciava, de querer se afastar o Presidente da República.

E aí se demonstra mais uma vez que o processo de *impeachment* não é um processo jurídico; ele é um processo essencialmente político, com uma vestimenta de juridicidade, mas que só serve de enfeite, só serve para dar ares de que há um componente jurídico importante que referenda aquilo que parece ser um movimento político, uma ação política, mas não consegue disfarçar: o *impeachment* é uma ação eminentemente política e, de forma política, ele é decidido.

Temos aí a questão da comparação entre os dois processos de afastamento: aquele ao qual eu fui submetido, e o outro, ao qual foi submetida a Presidente Dilma. São dois processos completamente diferentes. E aí eu retomo o que disse o Dr. Bandeira: quando afirmei nesse pronunciamento meu, na época do afastamento da ex-Presidente, que o rito era o mesmo, mas o ritmo e o rigor que se aplicaram no meu caso e os que estavam se aplicando ao dela eram completamente diferentes.

Inclusive, no meu rito, o Supremo Tribunal Federal decidiu lá atrás, quando houve um recurso ao Supremo Tribunal Federal, que caberia à Câmara dos Deputados estabelecer o rito sob o qual ocorreria o processo de *impeachment*. Então, coube ao Presidente da Câmara estabelecer o rito. Em 2016, no processo de afastamento da Presidente Dilma, o Supremo, ele próprio, decidiu qual o rito, estabeleceu o rito do julgamento do Senado. Então, já aí houve uma discordância. E vem também a referência que se faz: que é uma decorrência do momento, uma decorrência da política, decorrência da cabeça dos juizes que no momento estão no exercício das suas funções, como magistrados da mais alta Corte de Justiça do País. E isso também tem a sua importância e a sua influência muito grande.

Eu trouxe aqui, porque sabia que a pergunta do *impeachment* ia passar, e eu tenho elencadas 17 mudanças no rigor e no ritmo que foram dados aos processos, ao meu e ao da Presidente Dilma. Então, vou reduzir isso a cinco, e peço a permissão dos senhores para ler.

Em 2015, passaram-se 92 dias entre a apresentação da denúncia e o seu acolhimento pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Isso em 2015 – Dilma. Então, foram 92 dias entre a apresentação da denúncia e o seu acolhimento pela Presidência da Câmara. Em 1992, a denúncia foi acolhida no mesmo dia em que foi apresentada. No meu caso, a denúncia

chegou à Presidência da Câmara, que imediatamente deu acolhimento, diferentemente de 2015, quando demorou 92 dias.

Em 2016 – sempre que falo 2015 ou 2016, vamos entender como sendo o processo da Presidente Dilma, e 1992, o meu –, a Comissão Especial foi instalada 106 dias após o acolhimento da denúncia. Em 1992, esse acolhimento à instalação levou apenas dois dias.

Em 2016, passaram-se 24 dias entre a chegada do processo ao Senado e o afastamento do Presidente. Chegou ao Senado vindo da Câmara e demorou 24 dias esse processo para sair da Câmara e chegar ao Senado. Isso em 2016. Em 1992, esse trâmite demorou dois dias, entre a decisão da Câmara e a sua chegada ao Senado – dois dias; e o outro, 24 dias.

No Senado, a Comissão Especial dedicou nove reuniões, mais de 70 horas de reuniões, à discussão e à votação da admissibilidade do processo – nove reuniões. Em 1992, a decisão foi tomada em uma única reunião, que durou uma hora e quinze minutos.

A defesa teve sete participações em 2016 na Comissão Especial do Senado; em 1992, a defesa não teve nenhuma.

O parecer de admissibilidade da Comissão Especial do Senado teve, em 2016, 128 páginas; em 1992, dois parágrafos, com 17 linhas no total. Repito: o parecer de admissibilidade da Comissão Especial do Senado, em 2016, teve esse parecer com 128 páginas; e, em 1992, dois parágrafos com 17 linhas no total.

Isso demonstra, de forma muito clara, aquilo que eu afirmei lá atrás, nesse discurso referido pelo Dr. Bandeira, de que o rito era o mesmo, mas o ritmo e o rigor, completamente diferentes. Então, isso que aconteceu em 1992 – todo esse ritmo que o Supremo à época disse que caberia ao Presidente da Câmara decidir – foi feito cirurgicamente para que o processo fosse concluído antes da realização das eleições municipais que estavam previstas para aquele ano. O processo foi autorizado na Câmara em 29 de setembro e eu fui afastado no dia 2 de outubro, e a eleição foi realizada no dia 3 de outubro. Então, foi tudo feito para que esse processo chegasse antes de o processo eleitoral ser concluído, porque eles queriam aproveitar a movimentação das ruas, a mobilização das candidaturas de Vereadores e de Deputados, em que isso estava como o grande tema do debate, quem era contra ou quem

era a favor do *impeachment* do então Presidente, sofrendo, já àquela época, em função de tudo o que se dizia, um enorme desgaste.

Então, isso comprova realmente que o rito, mesmo tendo sido diferente, eu achei por bem deixar que o rito era o mesmo; mas, seguramente, o ritmo e o rigor foram completamente diferentes. O processo de *impeachment* é político, não tenha dúvida. Esse açoitamento, essa pressa com que transcorreu o meu processo de afastamento é uma prova evidente dessa característica. Foi uma prova evidente quando foi dado ao Presidente da Câmara dos Deputados, meu adversário político, meu adversário também de torcida de futebol (porque no Rio Grande do Sul eu torço pelo Grêmio, e ele torcia pelo Internacional)... Então, talvez aí fosse a maior desavença, não é? (risos) Enfim, foi levada essa desavença à política. Ele, como Presidente da Câmara, estabeleceu, ele próprio, o rito que ele achava que melhor se adequava aos seus interesses naquele momento. O seu interesse naquele momento era, sim, afastar o Presidente da República. E foi o que se deu.

Entrevista 3 – Íntegra da entrevista com Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal durante o processo de impeachment de 2016

1) Por diversas vezes, o senhor manifestou-se no sentido de que a Lei 1.079, que rege o impeachment, é por si só fonte de instabilidade. O que poderia ser alterado nela para diminuir esse problema?

RENAN CALHEIROS – Defendi, e ainda defendo, como de uma necessidade conceitual, sem me ater a itens específicos, mas uma atualização geral de uma norma defasada, que precisa se harmonizar, se encontrar com a Constituição. É preciso uma criteriosa revisão dessa lei do *impeachment*. Ela tem uma natureza intrinsecamente desestabilizadora. Foi tentado *impeachment* com quase todos os presidentes da República ao longo da história do Brasil.

O afastamento com a votação da admissibilidade, por exemplo, de certo modo, prejudica, porque você afasta um presidente da República sem que ainda tivesse caracterizado o crime de responsabilidade.

No caso específico da presidente Dilma, a defesa prévia já argumentava que uma das bases para a denúncia era frágil. Segundo o documento, o artigo 11 da Lei do Impeachment não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988. O artigo 11 é o que trata dos crimes de responsabilidade contra a guarda legal e emprego do dinheiro público. As duas acusações feitas contra a presidente Dilma estavam contidas nesse dispositivo: abrir crédito orçamentário sem fundamento em lei (os decretos) e efetuar operação de crédito sem autorização legal (as “pedaladas fiscais”). Segundo a defesa, a Lei do Impeachment incorporou todos os crimes de responsabilidade relacionados pela Constituição de 1946, vigente à época. No entanto, as Constituições subsequentes retiraram dessa lista as infrações fiscais.

2) o senhor manifestou-se em plenário em 31/08/2016 dizendo que “a Constituição nos obriga a julgar, mas não a sermos maus” e que não lhe parecia que o Senado devesse dar “além da queda, coice”, defendendo, assim, que a pena pudesse ser dividida (ou “fatiada”) entre cassação e suspensão dos direitos políticos. Passados três anos desse fato, o senhor continua entendendo que isso era necessário?

RENAN CALHEIROS – Nunca hesitei em proferir aquela modalidade de voto, ainda que a citação tenha sido politicamente enfática para chamar a atenção dos demais ‘juizadores’. Embora tenha suscitado sólidos argumentos de ambos os lados, o presidente Ricardo Lewandowski acolheu uma questão de ordem do PT pedindo o fatiamento do julgamento. O ministro Ricardo Lewandowski acolheu o pedido para a votação em 2 quesitos. O afastamento e, depois, a inabilitação como item autônomo.

Um lado sustentava que a inabilitação é consequência imediata do afastamento, invocando a Constituição. Outro segmento argumentava o contrário. O entendimento que ao final foi acolhido, até para evitar a judicialização, foi de que o presidente do STF não tinha competência para subtrair a vontade da maioria dos juizes, o chamado direito parlamentar subjetivo. Direito esse que dá aos senadores a faculdade de votar separadamente qualquer dispositivo de uma proposição.

A lei 1.079 também foi invocada para fatiar. 16 senadores votaram pela perda do cargo, mas contra a inabilitação. Esse número demonstra a rarefeita convicção do plenário, naquele momento, sobre a existência de matéria fática, comprobatória e motivos reais que justificassem o impedimento. Evitar a inabilitação me pareceu, à época e, ainda hoje, uma rede de proteção política, uma vacina para atenuar um erro eventual, que lá atrás apenas se intuía.

Não fui omissos jamais nesse ponto, e o frisei em várias manifestações no plenário. Obviamente não somos videntes ou oráculos gregos, mas os fatos posteriores que vieram à tona reforçam, a cada dia, as suspeitas de uma maquinação política sem precedentes, urdida pelo ex-deputado Eduardo Cunha, cujas chantagens e propósitos todos conhecemos hoje.

Durante o processo, ainda desconhecendo o que testemunharíamos posteriormente das irregularidades da Lava Jato e do então juiz Sérgio Moro, fiz questão de alertar para o açodamento e o messianismo que vinha nutrindo falsas expectativas, com a qual temos de conviver atualmente. Gostaria de reproduzir trecho de um dos meus discursos:

“Questionamentos existirão, mas a culpa não será da rota, da Constituição, da democracia, não fomos muito lentos para procrastinar e nem céleres a ponto de atropelar garantias, a árvore desse fruto não irá gerar um fruto podre porque esta árvore tem em todos os seus ramos e folhas a seiva da democracia. A democracia não é o melhor regime porque é infalível, mas porque corrige suas próprias imperfeições, sob o mando soberano do povo. Temos de enfrentar premissas. Podemos estar cometendo erros? Sim, mas a grande e insofismável verdade, eis a grandeza da democracia, é que se errarmos, a democracia se corrigirá e o povo nos corrigirá. A democracia é falha porque é humana, mas sublime porque se aceita imperfeita e admite se corrigir continuamente”.

3) o senhor foi Presidente numa parte e juiz na outra parte desse processo. Qual papel lhe foi mais difícil? Os membros do Poder Legislativo são preparados para atuarem como juízes?

RENAN CALHEIROS – O Parlamento, sem dúvida, não está preparado. Sequer tem vocação para julgamentos dessa natureza. Eu nunca me senti confortável nesse papel e, em muitas oportunidades, defendi que até julgamentos do Conselho de Ética deveriam ser transferidos para a Justiça.

Não é lógico, racional ou justo inverter o processo e fazer um julgamento político sem saber o que acontece no processo judicial. Eu sou uma prova dessa injusta inversão. Após anos de investigação, durante os quais eu fui obrigado a produzir a mais difícil

das provas, a negativa, fui inocentado pelo STF de falsas imputações derivadas de uma das mais pérfidas campanhas para assassinar uma reputação.

Antes, já havia sido absolvido em dois processos políticos, no plenário do Senado. Um processo político, no qual a publicidade opressiva subtrai o espaço da defesa, o contraditório se torna uma rotina burocrática, sem ser possível fazer a contra-prova técnica, e antecipa, na prática, a condenação. Já a investigação técnica, isenta e imune a pressões que tornam os parlamentares extremamente vulneráveis, permite que você prove sua inocência. Nos processos políticos não há espaço para inocência. Até os inocentes precisam se defender.

Corremos sempre o risco de cometer injustiças irreparáveis. Nós do Parlamento nunca estaremos preparados para esse papel de algoz.

4) o senhor entende que o julgamento do impeachment é de natureza jurídica, administrativa ou política?

RENAN CALHEIROS – Qualquer processo de afastamento do presidente da República, eleito pelo voto direto, é longo e penoso. Desde a autorização na Câmara dos Deputados até o julgamento final pelo Senado Federal, passando pela admissibilidade e pronúncia, o processo gera instabilidades, inseguranças e torna o País vulnerável.

Os processos de *impeachment* são atípicos. Para além do debate penal, encerram-se invariavelmente como processos políticos. Os enquadramentos legais, na minha percepção, não passam de uma moldura jurídica fabricada quando se configura uma maioria no parlamento, nas ruas, no setor produtivo, na imprensa para o impedimento.

Independente das discussões conceituais, os processos deixam lições, quase sempre amargas. Todos se ressentem. Da política à economia, da vida doméstica ao local de trabalho. O processo permeia toda a vida da Nação e o custo é sempre elevado. Independente do desfecho.

5) num julgamento criminal, o juiz evita ter qualquer contato com as partes, sejam réus ou vítimas, fora das audiências. No entanto, houve várias ocasiões

públicas em que o senhor e vários outros senadores se encontraram tanto com Dilma Rousseff quanto com Michel Temer, já no exercício do cargo. Isso comprometeria a isenção como julgador?

RENAN CALHEIROS – Em nenhuma hipótese isso contamina a isenção, a imparcialidade. Em outras modalidades de julgamentos a defesa elabora seus memoriais, tem encontros com o juiz no sentido de alertar para pontos específicos da defesa ou fragilidade de itens da acusação. Para quem preside o processo – e eu o presidi por determinado momento – é imperioso ter equilíbrio e equanimidade.

Na condição de julgador, seja nos crimes de responsabilidade ou em outros, não é admissível que você desequilibre a balança da justiça para um lado ou outro. Este foi um dos aspectos que também fiz questão de frisar durante o julgamento. Encontros, pelos menos os meus, não descaracterizam a neutralidade. Quero, novamente, destacar um trecho do pronunciamento na abertura daquela sessão:

“No processo que resultou no afastamento por até 180 dias da Presidente da República, em 2016, é imprescindível assinalar que o Senado Federal se pautou pela isenção, equilíbrio e responsabilidade. Adotamos como roteiro, como todos viram, a Constituição Federal, os acórdãos do Supremo Tribunal Federal, as rarefeitas normas sobre o tema e o precedente de 1992. Nossa premissa foi a legalidade. Sob essa presidência, a voz da oposição foi sagrada, como também o direito ao contraditório e ao amplo direito de defesa. Graças a Deus, à temperança e à disciplina dos senadores e senadoras, chegamos a bom termo em uma sessão olímpica, marcada historicamente pela civilidade e respeito à divergência. Fundamentos indissociáveis da Democracia. O Senado deu as respostas na velocidade adequada e sem atropelos. Como todos puderam acompanhar pelas transmissões ao vivo, pela TV Senado ou pela internet, o Senado Federal modulou sua atuação como um poder moderador, evitando uma disritmia institucional e fissuras incuráveis para as futuras gerações. Dentro das atribuições da presidência da Instituição, procurei me espelhar nos paradigmas da nossa Suprema Corte para conduzir o processo com neutralidade, serenidade e justiça”.

Isso é tão verdade naquele período, que nos tempos atuais, em que o STF se transformou em uma quitanda de recursos e Adins etc, até hoje não houve judicialização.

6) após os recentes episódios de impeachment no Brasil, o senhor acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o Presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou o senhor entende que o rito do impeachment é a ferramenta adequada em um presidencialismo?

RENAN CALHEIROS – Eu sou parlamentarista. O sistema tem respostas mais ágeis para transpor crises, de qualquer natureza, política, econômica, institucional e até mesmo social. A sucessão de crises é derivada do desequilíbrio crônico do presidencialismo.

É inevitável que o País rediscuta, no momento mais adequado em que haja serenidade e não esse binarismo radicalizado, a mudança do sistema de governo. O presidencialismo sangra diariamente.

O dito presidencialismo de coalizão é uma mera tentativa semântica de atribuir estabilidade numérica a governos que não têm estabilidade alguma. O custo do presidencialismo para a nação, suas instabilidades, contradições e sobressaltos recorrentes, é muito elevado. Penso que, ao contrário de discutirmos atalhos, paliativos, devemos encarar essa discussão de maneira definitiva e sua conseqüente reforma no sistema político, partidário e eleitoral.

Não vejo muita coerência em votos de censura em sistemas presidencialistas. Pode ser um desestabilizador a mais. Até chegarmos à verdadeira discussão, que é o sistema de governo, o congresso continua devendo uma modernização da lei que rege o *impeachment*.

7) na sua visão, o principal fator para a ocorrência de um processo de impeachment é a fragilidade da base de sustentação política no Congresso, a fragilidade do apoio popular, as dificuldades econômicas ou a contundência das provas do crime de responsabilidade? Ou seria ainda um outro elemento?

RENAN CALHEIROS – É a conjugação de vários indicadores: a debilidade congressual, desidratação no apoio popular, insucessos na economia e, em menor grau, a densidade e consistência das provas de eventuais crimes de responsabilidade.

No Brasil, acrescentaria ainda outro fator naturalmente desestabilizador: a absurda fragmentação partidária, ainda estimulada. Com 36 legendas e outros 50 pedidos de registros de novos partidos no TSE, a formação da maioria se torna cada vez mais penosa e mais onerosa.

O Senado hoje [em 2020] é um exemplo negativo da pulverização partidária. Em uma casa com 81 representantes, os partidos saltaram de 15 para 21 desde a última eleição. É um verdadeiro bacanal partidário. Embora a agenda econômica tenha ganhado status prioritário nos últimos anos é importante lembrar que investidores, o capital internacional - além dos fundamentos econômicos ajustados - idolatram a estabilidade política e previsibilidade jurídica. Tudo que não estamos oferecendo nos últimos anos.

Entrevista 4 – Íntegra da entrevista com Mauro Benevides, Presidente do Senado Federal durante o processo de impeachment de 1992

1) O senhor era Presidente do Senado quando, na sessão de julgamento do Presidente Fernando Collor de Mello, seu advogado leu a carta de renúncia do então presidente. Na sequência, Sydney Sanches, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a sessão de julgamento e o senhor convocou uma sessão do Congresso Nacional para proceder à leitura da carta de renúncia. Naquele momento, havia a expectativa de que o processo de impeachment fosse interrompido com a renúncia?

MAURO BENEVIDES – O ânimo de plenário irredento era o de cumprir-se o rito procedimental, com o envio do pedido formulado pelo advogado do Presidente Fernando Collor, Moura Rocha, à apreciação do Congresso Nacional, já que a atribuição - *in casu* - competia às duas Casas, na simultaneidade de manifestação dos Senadores e Deputados Federais. Determinei, no despacho oral, que o CEGRAF²²¹ divulgasse, em edição extra, no Diário do Congresso, o texto do requerimento de Convocação de Sessão Conjunta, para às 12 horas do mesmo dia, com qualquer número de congressistas. Depois da leitura do requerimento referenciado e sua publicação no Diário Oficial, sem nenhum questionamento, declarei cumprida a exigência regimental, encerrando a Sessão e anunciando que o Ministro Sydney Sanches, ao meu lado, já designara nova Sessão às 16 horas, para conhecimento do Senado Federal. A pressão do plenário inadmitia qualquer protelação, sendo nomeado um defensor dativo qualificado, capaz de apresentar as razões da parte interessada, consumando-se a decisão extrema e, em seguida, enviando-se a Notificação final e conclusiva do Impeachment então efetivado, na plenitude dos requisitos previstos na legislação pertinente, através do 1º secretário da Mesa Diretora, Dirceu Carneiro.

²²¹ O senador Mauro Benevides referia-se ao Centro Gráfico do Senado Federal, responsável à época pela confecção e publicação do diário oficial da Casa.

2) Naquele momento, a decisão de dar continuidade ao processo de impeachment mesmo após a renúncia do Presidente Collor pareceu-lhe uma decisão mais política ou jurídica? Isso chegou a ser debatido com Sydney Sanches?

MAURO BENEVIDES – A tendência do plenário tornara-se incontrolável, para qualquer deliberação que excluísse o *impeachment*. As versões que foram ensaiadas não satisfariam o impulso flagrante de efetivar-se o veredicto conclusivo. Convencer-se-ia o saudoso Itamar Franco, situado nas dependências da Vice-presidência, que se tornaria, sem delongas, o novo Presidente da República, com investidura inadiável, portanto, de modo presto.

3) O senhor foi Presidente numa parte e juiz na outra parte desse processo. Qual papel lhe foi mais difícil? Os membros do Poder Legislativo são preparados para atuarem como juízes?

MAURO BENEVIDES – O preparo para o gesto extremo transformara-se em compulsório, pela nítida disposição proclamada dos membros da Casa. O ímpeto punitivo apresentara-se incontestável, conforme registros produzidos pela mídia, que teve acesso a todos os momentos do rumoroso processo.

4) O senhor entende que o julgamento do impeachment é de natureza jurídica, administrativa ou política?

MAURO BENEVIDES – No caso em tela, juntara-se a consistência jurídica da medida extrema e a explícita tendência política de um plenário deliberadamente propenso à adoção da punição mais radical, posta em prática, sem tergiversações.

5) Em um julgamento criminal, o juiz evita ter qualquer contato com as partes, sejam réus ou vítimas, fora das audiências. No entanto, aparentemente houve várias ocasiões públicas em que o senhor e vários outros senadores se encontraram tanto

com Fernando Collor quanto com Itamar Franco, vice-presidente no exercício interino. Isso comprometeria a isenção como julgador?

MAURO BENEVIDES – Ressalta-se que o Vice, Itamar Franco, sempre agiu dentro de uma conduta elogiável, com isenção irrepreensível, predispondo-se a ascender ao cargo, somente após ultrapassadas todas as etapas legais de tão complexa demanda político-jurídica.

6) Após os recentes episódios de impeachment no Brasil, o senhor acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o Presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou o senhor entende que o rito do impeachment é a ferramenta adequada em um presidencialismo?

MAURO BENEVIDES – Não me arriscava, naquele instante, a vaticinar outras alternativas mais compatíveis com a decisão extrema do *impeachment*, na legislação então vigente. Melhor seria que o Chefe do Poder Executivo não enveredasse pela trilha da incorreção, sobre aspectos relevantes. Oferecer base para arguição legitimada em pedido de *impeachment* em nossa sistemática constitucional, era de cunho simplesmente legislativo. O Ministro Sydney Sanches, com sua vivência judicial, nomeou um advogado dativo para acompanhar, em nome do Réu, o processo elaborado por Comissão, antes designada, que tinha como seu presidente o senador capixaba, Elcio Alvares, já falecido. Vê-se, assim, que não ocorrerá lapso procedimental no processo aludido, tudo sendo chancelado pelo dirigente máximo da Suprema Corte.

7) Na sua visão, o principal fator para a ocorrência de um processo de impeachment é a fragilidade da base de sustentação política no Congresso, a fragilidade do apoio popular, as dificuldades econômicas ou a contundência das provas do crime de responsabilidade? Ou seria ainda um outro elemento?

MAURO BENEVIDES – Acredito que a contundência dos indícios no crime de responsabilidade torna mais fácil a comprovação das acusações, assim ressoando com maior ênfase junto às correntes idôneas de opinião no País.

Entrevista 5 – Íntegra da entrevista com Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment de 2016

1) O senhor foi responsável por presidir as sessões de pronúncia e julgamento de Dilma Rousseff, quando do processo de *impeachment* desta em 2016. Pôde observar o modo de pensar e decidir dos senadores durante o julgamento. A tese investiga a natureza do processo de *impeachment*, particularmente do ponto de vista da tomada de decisão pelos senadores, juízes do processo. Por parte da doutrina, há divergência sobre a natureza do processo de *impeachment*, se jurídico (particularmente penal), administrativo ou político, ou ainda se um misto dessas naturezas. Qual seu entendimento a esse respeito?

RICARDO LEWANDOWSKI – O *impeachment* no Brasil é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988 - e disciplinado na Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950 - para destituir do cargo uma autoridade que tenha cometido um crime de responsabilidade. Trata-se de um delito de natureza política, cujo processo e julgamento fica a cargo de integrantes do Poder Legislativo. Nesse sentido, do ponto de vista ontológico, é distinto de um crime comum, que é processado e julgado por membros do Poder Judiciário.

A avaliação quanto à prática, ou não, de um crime de responsabilidade é eminentemente política, comportado, portanto, um elevado grau de subjetividade. Em contraste, o juízo sobre o possível cometimento de um crime comum é fundamentalmente técnico-jurídico, apresentando, por isso, contornos mais objetivos.

Não obstante, o rito do *impeachment*, quanto aos aspectos procedimentais, segue os cânones da processualística comum, apresentando um caráter eminentemente jurídico, sobretudo porque precisa observar as garantias constitucionais do acusado, com destaque para a ampla defesa e o contraditório.

A comissão de juristas convidada pelo Presidente do Senado Federal, Senador Rodrigo Pacheco, para atualizar a referida Lei nº 1079/1950, no anteprojeto que ofereceu àquela Casa Legislativa, tratou de especificar melhor os tipos penais que consubstanciam os diferentes crimes de responsabilidade, justamente para afastar, o mais possível, quaisquer avaliações subjetivas no tocante à sua caracterização, como também cuidou de adequar o

processo de *impeachment* aos valores garantistas abrigados na Constituição de 1988, editada posteriormente.

Em suma, o processo de *impeachment*, a meu ver, não tem um caráter exclusivamente político, **mas** ostenta um caráter híbrido, já que precisa amoldar-se às normas constitucionais e infraconstitucionais no concernente aos cânones do *due process of law*.

2) Na qualidade de Presidente do processo de impeachment de 2016, o senhor teve que decidir 25 recursos relativos a decisões da Comissão Especial do Impeachment e 19 questões de ordem em plenário. Quais as maiores dificuldades de decidir questões intimamente ligadas à disputa parlamentar?

RICARDO LEWANDOWSKI – Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, de acordo com a Constituição e a Lei nº 1.079/1950, cumpre coordenar as sessões de julgamento que têm lugar no Parlamento, e decidir sobre eventuais recursos das partes envolvidas, zelando para que seja observado o devido processo legal e cumpridos os dispositivos regimentais aplicáveis, com o rigor exigido por um julgamento dessa envergadura. Não cabe a ele, porém, intervir nas discussões, nem tampouco emitir opinião ou juízo de valor acerca do mérito das questões objeto do *impeachment*, sob pena de imiscuir-se em seara de competência privativa dos membros do Congresso Nacional.

Para melhor conduzir os trabalhos relativos ao *impeachment* da Presidente Dilma Roussef, reuni-me, nos dias 4 e 17 de agosto, em reuniões públicas, com todos os líderes partidários para estabelecer os detalhes do procedimento a ser observado, os quais foram amplamente divulgados nos autos do processo, bem como nos veículos oficiais do Senado e da Suprema Corte. Acredito que essa providência foi importante para dar transparência e previsibilidade ao julgamento, contribuindo para minimizar discussões de caráter procedimental, muitas delas com o potencial de retardar o andamento do processo ou, até mesmo, de inviabilizá-lo.

3) Embora o precedente de 1992, ou seja, o *impeachment* do Presidente Fernando Collor, tenha sido utilizado como referência, o processo de 2016, relativo à Presidente Dilma Roussef, foi muito mais complexo, envolvendo um número maior de fatos, a presença da acusada em plenário, oitiva de testemunhas e até perícia contábil. Na sua opinião, quais foram as principais diferenças entre o processo de 2016 e o de 1992?

RICARDO LEWANDOWSKI – Cada momento histórico tem a sua peculiaridade. Em 1992, ocorreram algumas situações que não se repetiram em 2016, como a renúncia do Presidente da República em meio ao processo de *impeachment*. Em razão desse fato, surgiu um impasse, retratado nos anais do Senado e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, qual seja, saber se seria possível dar andamento ao processo após a renúncia do acusado. Tal questão foi respondida afirmativamente, pois o julgamento prosseguiu, ficando, no entanto, a decisão final restrita à pena de inabilitação para o exercício de função pública, pelo prazo de oito anos, já que a sanção de perda do cargo já não poderia mais ser imposta.

A interrupção do processo, em razão da renúncia, não permitiu que se tivesse um conjunto de precedentes aptos a guiar, com segurança, aquele instaurado em 2016, o que obrigou o STF a delinear, na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 378-DF, alguns aspectos do procedimento a ser adotado. A quase integralidade do rito, contudo, foi laboriosamente construído no acordo de lideranças partidárias coordenado pelo Presidente do Supremo, acima referido, sobretudo quanto aos tópicos acerca dos quais a Lei nº1079/1950 e o Regimento Interno do Senado Federal eram omissos.

O processo de 2016, como se sabe, chegou ao fim, com a destituição da Presidente Dilma Roussef, dentro do cronograma previsto, depois de longos debates em que se assegurou à acusada a mais ampla defesa, levada a efeito por ela pessoalmente e por meio de seus advogados, de forma consentânea com as garantias processuais asseguradas no texto constitucional.

4) No anteprojeto de lei encaminhado pela comissão de juristas que o senhor presidiu, a decisão quanto à pena a ser aplicada à autoridade objeto do *impeachment* ocorre em duas votações subsequentes, uma para a perda de cargo e outra para a inabilitação. Essa *ratio* lembra o julgamento da Presidente Dilma Rousseff, quando um destaque para votação em separado possibilitou que, numa segunda votação, ela não fosse sancionada com a inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Alguns disseram que essa decisão seria inconstitucional. Como o senhor enxerga esse debate 7 anos depois?

RICARDO LEWANDOWSKI – De início, é importante ressaltar que, ao presidir a sessão de julgamento de *impeachment* no Senado, o Presidente do Supremo Tribunal Federal não está na condição de juiz constitucional. Portanto, não cabia a ele, no exercício dessa magna função, decidir se a Lei nº 1.079/1950 foi, ou não, recepcionada pela Constituição Federal. Não lhe competia, destarte, fazer qualquer julgamento quanto à constitucionalidade do art. 52, parágrafo único, da Carta Magna. Cumpriria-lhe, tão somente, zelar pela correta observância das normas legais e regimentais vigentes, aplicáveis ao processo.

Como a votação do destaque, requerida por um partido político, para que a apreciação das penas aplicáveis à acusada ocorresse em dois momentos distintos, afigurava-se perfeitamente harmônica com Lei nº 1.079/1950 e o Regimento Interno do Senado, não restava ao Presidente do Supremo outra alternativa senão admiti-lo. Isso porque o destaque, uma vez requerido, teria de ser obrigatoriamente submetido ao plenário, até porque tal procedimento já havia sido utilizado quatro vezes na própria sessão de pronúncia da acusada, realizada dias antes.

Ademais, a votação em duas fases permitiria que se fizesse uma dosimetria mais cuidadosa das sanções, adequando-a à situação personalíssima da acusada, de forma condizente com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da individualização das penas.

Nada impediria, de resto, que, das duas votações, resultasse, além da deposição da acusada, a sua inabilitação para o exercício de função pública, caso, nessa segunda

avaliação, fossem apurados dois terços dos votos dos senadores. Não foi o que ocorreu, no entanto, sendo certo que se tratou de uma decisão soberana do Senado Federal.

Cabe lembrar, ademais, que a cisão destas duas sanções foi praticada nos *impeachments* precedentes. Vejamos: quatro foram os impedimentos de Presidentes da República decididos pelo Congresso Nacional, os de Café Filho e Carlos Luz, em 1955, o de Fernando Collor, em 1992, e o de Dilma Rousseff, em 2016. Em nenhum deles ocorreu a aplicação concomitante das duas sanções – perda do cargo e inabilitação para o exercício de cargos públicos. Analisados os quatro episódios, verifica-se que, em três deles, aplicou-se somente a sanção de perda do cargo e, naquele que envolveu Fernando Collor, impôs-se apenas a pena de inabilitação, ficando, assim, consagrada, na prática parlamentar, a separação entre as duas penalidades.

Não fosse isso, verifica-se da leitura do parágrafo único do art. 55 da atual Constituição que a condenação se limita “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

Essa dicção constitucional, bem interpretada, simplesmente estabelece um limite máximo, ou seja, um teto, à pretensão punitiva, sem exigir que ambas as penas sejam aplicadas de forma obrigatória e concomitante, admitindo, em consequência, que o órgão julgador estabeleça a dosimetria da sanção mais adequada para reprimir e prevenir o crime de responsabilidade, com a observância, conforme anotado anteriormente, do princípio de individualização da pena.

5) Falando em controle jurisdicional sobre o processo por crime de responsabilidade, o senhor acredita que o Supremo Tribunal Federal tem poderes para revisar a decisão de mérito do Senado Federal, a fim de reverter uma condenação? Ou sua intervenção se circunscreve apenas à garantia do devido processo legal?

RICARDO LEWANDOWSKI – A interpretação dos fatos e o alcance dos dispositivos da legislação compete, unicamente, ao Senado Federal, que é soberano para decidir acerca do cometimento ou não do crime de responsabilidade.

Ao Poder Judiciário, mais especificamente, ao Supremo Tribunal Federal, caberia apenas um juízo acerca dos aspectos formais do processo de *impeachment* ou de eventual ofensa aos *due process of law*.

Sobre esse assunto, convém recordar o que disse o Ministro Paulo Brossard em seu voto proferido no Mandado de Segurança impetrado pelo ex-Presidente Fernando Collor: “Todo órgão, seja de que natureza for, que decide em única ou última instância, decide inapelavelmente, acerte ou erre.” Por isso mesmo, não seria possível rever o juízo político do Senado Federal acerca do cometimento, ou não, de um crime de responsabilidade. O seu julgamento é final.

6) A tese investiga se o instituto do *impeachment*, no Brasil contemporâneo, com as devidas adaptações naturais aos respectivos sistemas de governo, passou a assemelhar-se à moção de censura ou desconfiança do parlamentarismo. Em outras palavras, segundo essa teoria (que a tese contesta) o mecanismo do *impeachment* constituiria hoje uma ferramenta para depor um Presidente que tivesse menos de 1/3 de apoio na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O que lhe parece essa ideia?

RICARDO LEWANDOWSKI – No anteprojeto apresentado pela comissão de juristas ao Senado Federal (e atualmente consubstanciado, pelo Presidente daquela Casa, no Projeto de Lei nº 1.388/2023) buscou-se evitar que o *impeachment* seja utilizado, no futuro, como um instrumento hábil para a superação de impasses políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de censura, mecanismo típico do sistema parlamentarista.

Este último, como se sabe, é empregado para destituir o Chefe de Governo e integrantes de seu gabinete dos respectivos cargos, cuja permanência no poder depende da confiança, ou seja, da sustentação que o Parlamento lhes assegura. Já no sistema presidencialista, ao revés, o processo de *impeachment*, longe de constituir um modo institucionalmente aceitável para a troca dos governantes, configura uma verdadeira ruptura institucional, porquanto sua consequência – sempre excepcional – corresponde à destituição

do Presidente da República, que é simultaneamente Chefe de Governo e Chefe de Estado, escolhido pelo sufrágio popular para o exercício de um mandato por tempo determinado.

Por essa razão, uma das premissas básicas do anteprojeto consistiu em que, mesmo admitindo que o juízo para a destituição do Presidente da República seja de natureza política, essa pena, por todos os títulos drástica, somente pode concretizar-se caso tenha ele cometido um crime de responsabilidade, claramente tipificado na lei regulamentadora, não bastando que lhe falte, ocasional ou permanentemente, o necessário respaldo parlamentar para governar.

Nessa linha, o anteprojeto adotou como viga mestra o direito constitucional à ampla defesa, especialmente porque a autoridade acusada da prática de um crime de responsabilidade há de poder refutá-la com a mesma amplitude com que lhe seria dado fazê-lo caso fosse denunciada no âmbito de um processo penal ordinário.

Assim, do meu ponto de vista, o *impeachment* e a moção de censura constituem institutos distintos, com premissas diversas e consequências também diferentes, embora ambos possuam um fundo de conteúdo político, quanto à natureza política da deliberação parlamentar.

Entrevista 6 – Íntegra da entrevista com Sydney Sanches, Presidente do Supremo Tribunal Federal durante o processo de impeachment de 1992

A entrevista com o ministro Sydney Sanches, à exceção das demais feitas neste trabalho, deu-se por telefone. As perguntas foram previamente encaminhadas por escrito e o entrevistado as respondeu com o brilho de sua memória e lucidez aos 90 anos, com muita dedicação e cordialidade. A conversa telefônica foi gravada e transcrita para o formato de texto, no qual se permitiu pequena edição, apenas para adaptar o registro típico de uma entrevista oral para a forma escrita, sem qualquer modificação na essência do que foi afirmado.

1) O senhor foi responsável por presidir as sessões de pronúncia e julgamento de Fernando Collor, quando de seu processo de impeachment em 1992. Pôde observar o modo de pensar e decidir dos senadores durante o julgamento. A tese investiga a natureza do processo de impeachment, particularmente do ponto de vista da tomada de decisão pelos senadores, juízes do processo. Por parte da doutrina, há divergência sobre a natureza do processo de impeachment, se jurídico (particularmente penal), administrativo ou político, ou ainda se um misto dessas naturezas. Qual seu entendimento a esse respeito?

O SR. SYDNEY SANCHES – Na verdade o processo de impeachment é um processo político, há normas de Direito a serem observadas como procedimento, garantias ao acusado etc. Por isso mesmo é que o Presidente do Supremo preside, para evitar que haja, por exemplo, violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório, do silêncio. Se houver contradição com isso, o acusado pode impetrar mandado de segurança no Supremo, como Collor impetrou e foi denegado, porque ele não tinha contrariado esses princípios. Mas isso mostra que também há aspectos jurídicos a serem considerados, principalmente com relação

ao direito de defesa e ao direito de acusação. Quer dizer, não podem ser cerceados aqueles meios de prova que os acusados em geral têm.

Agora, trata-se de um julgamento, e, embora deva ser interpretada uma norma que diz “falta de decoro no exercício do mandato”, essa interpretação feita por um juiz pode ter uma solução. A mesma norma, interpretada pelo foro político do Senado, pode ter outra. É uma avaliação política daquela pergunta: o acusado, pelo que se viu, teve falta de decoro no exercício do mandato? – que é um dos crimes de responsabilidade previstos para o processo de impeachment.

E essa avaliação tanto é política que o Senador nem é obrigado a declinar os fundamentos de seu voto. Basta que ele responda à pergunta: o acusado cometeu o crime de falta de decoro no exercício do mandato? E ele diz “sim” ou “não”. Ele não precisa fundamentar seu voto. Já no Judiciário, não se pode deixar de fundamentar seu voto, sob pena de nulidade, de acordo também com a Constituição.

Então, isso mostra que o foro é político, porque, na verdade, os Senadores nem sempre estavam achando que o crime estava caracterizado, porque eles nem são juristas, na grande maioria. Eles estão avaliando se o Presidente deve continuar no governo. É diferente, é um julgamento político.

A fundamentação nos debates, a fundamentação dos votos era mais no sentido de que o Presidente estava prejudicando o país. E não era nem propriamente a avaliação de falta de decoro no exercício do mandato, mas se ele estava causando prejuízo ao país por falta de decoro no exercício do mandato, então, isso, segundo a avaliação dos Senadores, devia ser reconhecido e punido.

2) Durante a sessão de julgamento, o advogado de Fernando Collor leu sua carta de renúncia, que o senhor mandou publicar, suspendendo a sessão em seguida. Houve convocação de uma sessão do Congresso para formalizar o recebimento da renúncia e na sequência o julgamento do impeachment continuou, havendo o Senado decidido impor a pena de inabilitação por oito anos ao ex-presidente. O Senado poderia ter feito isso? As penas de perda de cargo e inabilitação seriam autônomas?

O SR. SYDNEY SANCHES – Eu, como Presidente, não poderia pôr fim ao processo. Quando o Supremo julga, no foro do Judiciário, se deve extinguir o processo ou não, quem deve fazer isso é o Plenário, não é o Relator. O Relator só pode pôr fim ao processo se o réu faleceu, ou se prescreveu a pretensão de persecução penal. Se não ocorre isso no foro jurídico, eu entendi que, pela mesma razão, eu é que não poderia pôr fim ao processo. E disse ao Senado que ele é que deveria deliberar se deveria ou não prosseguir no processo. Prosseguiu e condenou.

O Presidente Collor, que era o acusado, impetrou mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal – julgamento do qual eu não pude participar, porque eu era apontado como uma das autoridades coatoras, além do Senado, exatamente por ter aberto a votação da condenação à da segunda pena, apesar da renúncia... E o Supremo decidiu, por sete a quatro – não foi uma maioria muito expressiva –, mas decidiu no sentido de que não podia o Presidente, não devia o Presidente extinguir o processo, e o Senado é que poderia fazê-lo. E, para isso, ele precisaria apreciar a questão. Apreciando a questão, ele decidiu que deveria prosseguir e aplicou a sanção.

Agora, nessa avaliação que o Senado faz, não seria julgamento de mérito, porque saber se a pena é acessória ou autônoma é conceito de direito penal, que é direito material. Não é conceito de direito processual. E o Presidente do processo de *impeachment* preside o processo, mas não participa do julgamento do mérito. E também não participa da avaliação se aquela pena é acessória ou é autônoma e qual a consequência disso. Quem participa é o Senado, e foi o que o Supremo decidiu.

3) Certamente o episódio da renúncia e várias outras situações se mostraram inéditas durante o processo de impeachment de Collor, até porque não havia precedente de aplicação no pós-88. Quais as maiores dificuldades de decidir questões intimamente ligadas à disputa parlamentar, particularmente em um contexto de ineditismo? Quais os principais problemas que o senhor enxergou na Lei nº 1.079 face à Constituição de 1988?

O SR. SYDNEY SANCHES – Bem, a Constituição de 1946, sob cuja égide foi editada a Lei do *Impeachment*, a lei de 1950 (que está em vigor até hoje, pelo menos em boa parte), à essa época, a Constituição e a lei previam que Câmara dos Deputados admitia a denúncia, recebia a denúncia, processava a denúncia, colhia provas e julgava procedente ou não a denúncia. Em um julgamento de pronúncia, como acontece no tribunal do júri, quem julga mesmo é o tribunal do júri, no caso dos crimes contra a vida. E, no caso do processo de *impeachment*, todo esse julgamento de mérito passou a ser do Senado. Até 1988, o Senado não recebia a denúncia, nem processava a denúncia; ele só julgava a denúncia.

A Constituição de 1988 mudou tudo isso e disse que a Câmara nem processa nem julga, apenas autoriza a instauração do processo de impeachment, mas quem decide se deve instaurar ou não é o Senado. E o Senado pode receber ou não a denúncia, mas, recebendo-a, deve processá-la. E, aí, nesse momento em que ele recebe a denúncia é que é convocado o Presidente do Supremo Tribunal Federal. E a razão que eu vejo para isso é que o constituinte temia que as garantias constitucionais do acusado não fossem observadas – o princípio do contraditório, da ampla defesa, o princípio do silêncio, etc. É por isso que o Presidente do Supremo preside esse processo, em um foro que não é o Judiciário, é um foro político.

Agora, quando eu tive que explicar que a lei tinha sido modificada em grande parte, em boa parte pela Constituição de 1988, ou seja, quanto à competência, da Câmara e do Senado, como eu deixei exposto, quer dizer, a Câmara passou apenas a autorizar e o Senado apenas passou a receber a denúncia ou não, processá-la e julgá-la.

Quando eu expliquei isso, surgiram dificuldades porque os Senadores entendiam... Um deles entendeu que eu não podia nem presidir o processo. Aí eu disse: “se eu não posso presidir o processo, precisamos revogar a Constituição, e a Constituição não foi feita por mim, nem pelo Supremo”.

Então, boa parte dos senadores não estava confiando na atuação... do Supremo, de um magistrado no foro político. Depois disso, à medida que foram estendidas as indagações, um deles chegou, depois de ter feito várias contestações, e disse: “Sr. Presidente, sabe de uma coisa? Eu agora vou apostar no seu equilíbrio...,” – eu não me lembro mais exatamente da expressão que ele usou – “eu vou acreditar na sua atuação”.

E eu falei para o Senador: “Senador, a minha dignidade independe da sua aposta... Essa aposta é pela Constituição: o magistrado tem de ser imparcial. É fundamental fazer esse esforço. É isso que eu tenho que fazer.”

Aí ele não falou mais nada, e eu me encontrava muito com ele nas caminhadas em Brasília, e ele cada vez... Eu lhe disse: “Senador!”, eu acenava, e ele: “Desculpa, Presidente. Desculpa, Presidente!” (*Risos*), o que mostra como é um clima diferente para um juiz presidir um foro político. E também há dificuldade para a gente aceitar isso e que esse instituto seja conduzido de acordo com a Constituição.

Agora, mais importante do que isso, é haver uma definição em um projeto de emenda constitucional se vai haver alteração expressa no sentido de que a votação separada procede ou não, e reformular toda a Lei do Impeachment de 1950 e adaptá-la à Constituição de 1988, porque aquele roteiro que nós fizemos²²² foi apenas uma interpretação que encontramos para evitar que o Congresso tivesse que votar uma lei antes de começar o processo de impeachment, o que pararia o país mais uma vez. No caso do impeachment, parou, mas parou por quatro meses.

4) O senhor acredita que o Supremo Tribunal Federal tem poderes para revisar a decisão de mérito do Senado Federal, a fim de reverter a condenação? Ou sua intervenção se circunscreve apenas à garantia do devido processo legal?

Só no lado processual. No lado do mérito, o Supremo não pode entrar. E foi isso que aconteceu no caso Collor. Houve mandados de segurança que o Presidente impetrou, mas que foram denegados pelo Supremo, inclusive o com relação ao procedimento da votação após a renúncia. Isso coincidiu em torno de um mandado de segurança que o Presidente impetrou. Eu até não participei porque eu era a autoridade apontada como coatora, além do Senado.

²²² O roteiro a que o Ministro Sydney Sanches se refere é aquele referido na Seção 3.4 deste trabalho, para aplicação da Lei 1.079 à luz da Constituição de 1988, elaborado em sessão administrativa do Supremo Tribunal Federal e adotado pelo Senado no episódio do *impeachment* de Fernando Collor, em 1992.

Então, não participei, mas acompanhei e vi que a última questão era polêmica. Saber se podia ter concedido, na votação, da segunda questão – da segunda pena – ou não, se não podia... Por sete a quatro, decidiu-se que poderia.

E há votos muito bons em alguns sentidos. Eu mesmo, se fosse votar, entenderia que deveria prosseguir.

5) A tese investiga se o instituto do impeachment, no Brasil contemporâneo, com as devidas adaptações naturais aos respectivos sistemas de governo, passou a assemelhar-se à moção de censura ou desconfiança do parlamentarismo. Em outras palavras, mais relevante que a prática de determinado ato (tipificado ou não como crime de responsabilidade, conforme a legislação de cada país), seria a solidez da base parlamentar, de modo que o tamanho da base parlamentar seria mais importante do que a contundência das provas para o julgamento dos Senadores. O que essa ideia parece a V.Exa.?

O SR. SYDNEY SANCHES – Eu não sei se deveria ser assim, mas o político avalia assim. E o foro é político, o Supremo não pode examinar o mérito. Isso seria invasão de competência.

6) O caso de Dilma Rousseff, em 2016, também apresentou situações inéditas, como a ida dela ao Senado Federal, a realização de perícia orçamentária e também a votação separada da pena, por meio de destaque legislativo. Collor afirmou que, comparando o processo dele ao de Dilma, “o rito foi o mesmo, mas o ritmo e o rigor, não”. Como o senhor avalia as diferenças entre os processos de Collor e Dilma?

O SR. SYDNEY SANCHES – E eu acho que Collor tinha razão em reclamar, porque ele renunciou ao mandato e, apesar disso, pegou a segunda acusação da pena de interdição de exercer função pública. A Dilma não renunciou, foi condenada e, apesar disso, não se conseguiu condená-la na segunda pena... Mas, aí, é porque foi dividida a votação e os Senadores, com certeza, não estavam querendo impedir que a Dilma continuasse exercendo

seus direitos políticos, apesar da condenação. Era uma questão de avaliação, até ética, porque eu acho difícil de entender que, se você acha que o Presidente da República não tem condições morais de prosseguir, por exemplo, por falta de decoro no exercício do mandato, é uma avaliação moral também, não só jurídica e política. E, se não tem condições morais de prosseguir, como é que vai ter no exercício da função só porque vai ser eleito novamente? É uma questão a ser avaliada sempre.

No caso Collor, se eu admitisse que um Presidente da República renunciasse e, apesar disso, pudesse ser candidato na próxima eleição, é porque não estaria achando que aconteceu aquilo que estavam apontando.

Eu entendia que isso quem tinha de decidir era o Senado. E o Supremo entendeu que sim, e eu entendi também da mesma forma. Até porque, se eu entendesse que poderia pôr fim ao processo, eu teria posto fim ao processo, e isso não iria me intimidar em nada, mas eu estaria aplicando a lei segundo a minha interpretação. Mas eu entendi que eu não poderia, só o Plenário podia fazer isso.

E, como eu disse, o Relator não pode presidir, não pode pôr fim ao processo, a não ser que o réu tenha falecido ou que tenha havido prescrição. Não era o caso. Pode-se dizer que eu, como Presidente, não era o Relator, mas eu tinha interpretado e adequado o procedimento judicial ao caso, porque não havia outros precedentes, e o Supremo entendeu que eu estava correto.

Eu lembro de um episódio – não vou mencionar o nome do Ministro do Supremo, mas ele, quando participou do julgamento, votou pelo prosseguimento da votação da segunda pena. Da segunda condenação.

E um outro Ministro o provocou: "Mas V. Exa., quando escreveu o livro sobre o *impeachment*, disse exatamente o contrário, que, uma vez renunciado ao mandato, não se prossegue mais".

E aí o Ministro que escreveu o livro sobre o assunto²²³ disse: "Livro é livro, voto é voto!" (Risos.) E tinha razão. Explico: parece um jogo de palavras, mas tinha razão de

²²³ O Ministro Sydney Sanches não nominou, mas ele se referia ao Ministro Paulo Brossard, autor de obra clássica no Brasil sobre o *impeachment*, várias vezes referenciada neste trabalho, que veio a participar do

ser. Quando se escreve um livro, escreve-se imaginando situações. Por isso é que o livro é teórico. Agora, a aplicação do livro, o julgamento de um caso concreto, é prática. E na vivência dá para perceber a diferença.

Isso é possível explicar. Por quê? Porque a pena, a pena de perda do mandato só tem uma finalidade: não continua a presidir o país. A outra pena tinha a finalidade de inabilitação... como se dissesse: “Isso foi tão grave que não convém que ele continue, que ele possa amanhã se candidatar”. E, aliás, no caso Dilma, ela pôde se candidatar porque não foi aplicada essa pena.

Uma coisa é querer a pessoa fora do governo. Outra coisa é querer que a pessoa fique afastada por oito anos de interstício de função pública – até por concurso público. Há explicação para isso tudo. A questão apenas está em interpretar. E a interpretação do Supremo, no meu caso, com a composição antiga, foi no sentido de que no mandado de segurança do Collor, podia continuar a votação. Agora, no caso da Dilma, eu acho que não houve nem mandado de segurança dela contra a votação final, pois ela foi beneficiada pelo entendimento.

Já na presidência do Ministro Lewandowski, não houve impetração [de mandado de segurança] pelo Senado contra a decisão dele, até porque isso se explica: o que se queria era afastá-la do governo, e não a impedir de se candidatar logo em seguida. E ela foi candidata e não se elegeu.

7) No caso Collor, ele foi responsabilizado politicamente pelo Senado Federal, mas acabou absolvido da responsabilização criminal pelo Supremo. O sr. enxerga conflitos entre essas decisões?

O SR. SYDNEY SANCHES – Porque a maioria no Supremo entendeu que uma coisa era o crime de responsabilidade, que são aqueles previstos na Constituição. E foi o

julgamento do caso Collor na qualidade de ministro do Supremo Tribunal Federal décadas após a edição de seu livro.

que prevaleceu no Senado: a falta de decoro no exercício do mandato, que é crime de responsabilidade.

Agora, o crime de corrupção passiva foi a imputação que o Ministério Público fez ao Presidente. E, nesse caso, prevaleceu o entendimento – acho que por cinco a quatro, não me lembro... E eu aí participei. E eu que conduzi o processo do *impeachment*, absolvi da imputação criminal. O que entendi é que precisava comprovar se o ato de corrupção passiva pressupõe um acúmulo desonesto do agente público, exigindo uma abordagem a que não tem direito, ou concordando e defendendo uma vantagem. Claro, praticar um ato de ofício ou ato de governo, ou deixar de praticá-lo. E não houve prova suficiente sobre esse fato. Houve o entendimento de que não ficou provado o ato do Presidente da República ou a abstenção, a omissão do Presidente da República, de que teria resultado na vantagem recebida.

Ficou provado que ele recebia dinheiro, mas não ficou explicado que tenha dado algo em troca, beneficiado quem lhe mandou o dinheiro. Isso foi o entendimento da maioria. Isso é falta de compostura no exercício do mandato.

Então, na minha opinião, tanto o Senado acertou quanto o Supremo, mas essa jurisprudência, não sei como ficaria na composição atual da Corte, pois também é polêmica essa questão: se é exigível ou não o ato ou a omissão de ato de ofício para configurar a corrupção passiva.

Bibliografia

1. **AASENG, Nathan. 2000.** *The Impeachment of Bill Clinton*. San Diego (CA) : Lucent Books, 2000.
2. **ABRAHAM, Marcus. 2018.** *Curso de direito financeiro brasileiro*. 5a ed. Rio de Janeiro : Forense, 2018.
3. **ABRANCHES, Sérgio. 1988.** *Presidencialismo de coalisão: o dilema institucional brasileiro*. Rio de Janeiro : Dados, 1988.
4. **ABREU, Alzira Alves de (coord.). 2010.** Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. [Online] FGV, 2010. [Citado em: 15 de jan de 2019.] <http://cpdoc.fgv.br>.
5. **ADEODATO, João Maurício. 2009.** *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo : Saraiva, 2009. Vol. 4a ed.
6. **AHN, Natalie. 2018.** *Expansions of Executive Authority: Government Leaders' Near-Term Pressures and Long-Term Fates*. Berkeley : University of California, 2018. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/6dk3f1w0> [acessado em 10.02.2023].
7. **ALBUQUERQUE, Roberto de. 1989.** A Revolução Francesa e o princípio da responsabilidade. *Revista de Informação Legislativa*. 1989, Vols. v. 26, n. 104, out/dez 1989, Senado Federal.
8. **ALEXY, Robert. 2001.** *Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo : Landy, 2001.
9. ————. **2008.** *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo : Malheiros, 2008.
10. **ALMAGRO CASTRO, David. 2017.** Tragadía y farsa en Brasil: los procesos de impeachment a Dilma Rouseff y Michel Temer. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*. 2017, Vol. 14.

11. **ALVAREZ MARTÍN, Juan Antonio. 2008.** Releyendo a Max Weber: políticos, política, ética, administración y corrupción. *El Consultor de los Ayuntamientos*. 30 sep/14 oct de 2008, Vol. 2.
12. **ALVAREZ, Antonio López e NAVARRO, Juan José García (coord.). 2016.** *La corrupción política en España: una visión ética y jurídica*. Cizur Menor (Navarra) : Aranzadi Editorial, 2016.
13. **ALVES, Murilo Rodrigues e VILLAVERDE, João. 2014.** Atraso no repasse de verba do Tesouro à Caixa cria conflito dentro do governo. *O Estado de S. Paulo*. 2014, Vol. 13/08/2014.
14. **ALVIAR GARCIA, Helena. 2019.** El proceso de impeachment en los Estados Unidos: derecho o política? *Teoria & Derecho - Revista de pensamiento jurídico*. 2019, Vol. 25, Disponível em: <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/issue/view/4/N%2025%20Completo> [acessado em 12.02.2023].
15. **AMARAL, Muriel Emídio Pessoa do. 2019.** *Comunicação, perversão e política: o impeachment da presidente Dilma Rousseff em circuito (Tese de doutorado)*. São Paulo : Universidade Estadual Paulista, 2019. Disponível em <<http://hdl.handle.net/11449/181934>> [acessado em 02/12/2019].
16. **AMARAL, Muriel e ARIAS NETO, José. 2017.** Perversão e política no impeachment de Dilma Rousseff. *Chasqui - Revista Latinoamericana de Comunicación*. 2017, Vol. 135. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/319872622_Perversao_e_politica_no_impeachment_de_Dilma_Rousseff [acessado e 03/04/2022].
17. **AMORIM, Victor Aguiar Jardim. 2018.** *A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2018.
18. **ANASTASIA, Antonio. 2016.** *Parecer n. 726 de 2016*. Brasília : Senado Federal, 2016. Disponível em <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=198198&tp=1> [acessado em 4 de outubro de 2020].
19. **ANDRADE, Flávio da Silva. 2016.** A hermenêutica jurídica segundo Carlos Maximiliano. *Revista do TRF1*. 2016, Vol. 28, set/out 2016.
20. **ANGELO, Vitor Amorim. 2007.** Governo Café Filho (1954-1955): Os 14 meses do vice de Vargas. *Educação - História do Brasil*. 16 de out de 2007, Vol. 16/10/2007. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-cafe-filho-1954-1955-os-14-meses-do-vice-de-vargas.htm> [acessado em 3 de nov de 2019].

21. **ARABI, Abhner Youssif Mota. 2023.** *Impeachment: origens e limites à responsabilização política no presidencialismo brasileiro [dissertação de mestrado]*. Belo Horizonte : Editora Fórum, 2023.
22. ————. **2021.** *É a hora do semipresidencialismo no Brasil?* Em 12/09/2021. São Paulo: Consultor Jurídico, 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-set-12/abhner-arabi-hora-semipresidencialismo-brasil> [acessado em 23/06/2022]
23. **ARAGÃO, João Carlos Medeiros de. 2013.** *Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2013.
24. **ARAYA, Perfecto. 1911.** *Comentario a la Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires : s.n., 1911. Vol. 2.
25. **ARENAS MENDOZA, Hugo Andrés. 2011.** *Responsabilidad y procedimiento: las dilaciones indebidas procedimentales [tese doutoral]*. Salamanca : Universidad de Salamanca, 2011. Disponível em: https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/115554/DDAFP_Arenas_Mendoza_HA_ResponsabilidadProcedimientoDilacionesIndebidasProcedimentales.pdf?sequence=1&isAllowed=y. [acessado em 10.02.2023].
26. **ARGUELHES, Diego e Pereira, Thomaz. 2017.** Fachin tem razão: é preciso mudar o rito do caso Collor. [A. do livro] Joaquim FALCÃO, Diego ARGUELHES e Thomaz PEREIRA. *Impeachment de Dilma Rousseff, entre o Congresso e o Supremo*. Rio de Janeiro : Letramento/ Casa do Direito/FGV, 2017.
27. **ATIENZA, Manoel. 2001.** *Razões do Direito: Teoria da Argumentação Jurídica*. Madrid : Landy, 2001.
28. **AVRITZER, Leonardo. 2016.** *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2016.
29. ————. **2000.** O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. [A. do livro] Heith ROSENN e Richard DOWNES. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro : FGV, 2000.
30. ————. **2019.** *O pêndulo da democracia*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2019.
31. **BADENI, G. 2006.** *Tratado de Derecho Constitucional*. Buenos Aires : LL, 2006.

32. **BADIN, Luís Armando. 2010.** Impeachment. [A. do livro] Christiane Jalles de PAULA. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2010.
33. **BAENA DE ALCÁZAR, Mariano. 1978.** *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español*. Madrid : Presidencia de Gobierno, 1978.
34. **BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco, BACHA E SILVA, Diogo e OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni. 2017.** Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. [A. do livro] George Salomão LEITE, Lenio STRECK e Nelson NERY JR. *Crise dos Poderes da República*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2017.
35. ————. **2017.** O caso Collor: um aprendizado constitucional-democrático. [A. do livro] Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia, Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni Oliveira. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal*. Florianópolis : Empório do Direito, 2017.
36. ————. **2016.** *O Impeachment e o Supremo Tribunal Federal. História e Teoria Constitucional Brasileira*. Florianópolis : Empório do Direito, 2016.
37. **BAKER, Peter. 2000.** *The Breach: Inside the impeachment trial of William Jefferson Clinton*. New York : Scribner, 2000.
38. **BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. 2013.** *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo : Malheiros, 2013.
39. ————. **2006.** *Discricionabilidade e controle judicial*. São Paulo : Malheiros, 2006.
40. **BANDEIRA DE MELLO, Luiz Fernando e OLIVEIRA, Fabiane Pereira. 2016.** Impedimento e inabilitação política são penas principais e independentes. *Consultor Jurídico*. 22 de set de 2016, Vol. 22 de set de 2016. <https://www.conjur.com.br/2016-set-22/impedimento-inabilitacao-politica-sao-penas-principais-independentes> [acessado em 4 de jun de 2022].
41. **BANDEIRA DE MELLO, Luiz Fernando. 2004.** *Novos Mecanismos de Prevenção à Corrupção em Licitações Públicas [Dissertação de Mestrado]*. Recife : Universidade Federal de Pernambuco, 2004.
42. **BAR CENDÓN, Antonio. 1983.** *El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política*. Madrid : Civitas, 1983.

43. ————. **1981.** El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931. *Revista de Derecho Político*. 1981, Vol. 12.
44. **BARACHO JÚNIOR, José Alfredo e PEREIRA, Bruno Cláudio Penna (org.). 2018.** *Direito Parlamentar - discussões contemporâneas*. Belo Horizonte : Editora Vorto, 2018.
45. **BARBOSA, Carlos José. 1997.** *O golpe preventivo de 1955*. São Paulo : História do Mundo, 1997. Disponível em: <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/golpe-preventivo-1955.htm> [acessado em 10/08/2022].
46. **BARBOSA, Jessica Freitas; GUSMÃO, Osana Baptista. 2017.** *O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff: uma análise constitucional de seus principais aspectos* (trabalho de conclusão de curso). Várzea Grande: Univag, 2017.
47. **BARBOSA, Marcelo Fontes. 1974.** Libelo crime acusatório. *Julgados do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo*. 1974, Vol. 29, jul/set 1974.
48. **BARBOSA, Rui. 1913.** *O Direito*. Rio de Janeiro : s.n., 1913. Vol. 100.
49. ————. **1991.** O liberalismo e a Constituição de 1988. [A. do livro] Vicente BARRETO. *Textos selecionados de Rui Barbosa*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira/Casa de Rui Barbosa, 1991.
50. ————. **1931.** *Ruínas de um governo*. Rio de Janeiro : Ed. Casa de Rui Barbosa, 1931.
51. **BARCELLOS, Ana Paula e PIRES, Thiago Magalhães. 2016.** Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil. *Quaestio Iuris*. 2016, Vols. 9, n. 4, Rio de Janeiro.
52. **BARCELOS, Renato. 2021.** *Entenda o processo de impeachment que resultou na cassação de Wilson Witzel*. São Paulo : CNN Brasil, 2021. Vol. 30/04/2021, Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-o-processo-de-impeachment-que-resultou-na-cassacao-de-wilson-witzel/#:~:text=A%20acusação%20contra%20ele%20era,tratavam%20pacientes%20com%20Covid%2D19>. [acessado em 12/04/2023].
53. **BARCELONA LLOP, Javier. 1984.** *La responsabilidad del gobierno en el ordenamiento jurídico-constitucional español* La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, n. 2, 1984, págs. 1012-1037 .

54. **BARROS, Sérgio Resende de. 2011.** Impeachment: peça de museu? *Revista Brasileira de Direito*. 2011, Vol. 7.
55. ————. **2006.** O impeachment republicano. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*. 2006, Vols. Ano 10, n. 12.
56. **BARROSO, Luís Roberto. 1998.** Impeachment - crime de responsabilidade - exoneração do cargo. *Revista de Direito Administrativo*. abril de 1998, Vol. 212, pp. 161-174. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642> [acessado em 12/03/2021].
57. **BASTOS, Celso Ribeiro. 1990.** *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1990.
58. ————. **2004.** *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. São Paulo : Celso Bastos Editora, 2004. Vol. 6a ed.
59. **BAUMGARTNER, Jody e KADA, Naoko. 2003.** *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Santa Bárbara (CA) : Praeger Publishers [e-book], 2003.
60. **BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. 2017.** *DA POPULARIDADE AO IMPEACHMENT: Medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma [dissertação de mestrado]*. Brasília : Senado Federal (coleção de teses, dissertações e monografias), 2017. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/543313> [acessado em 12/05/2022].
61. **BERGER, Raoul. 1974.** *Impeachment - the Constitutional Problems*. Cambridge : Harvard University Press, 1974.
62. **BERNARDES, Fabrício. 2015.** Augustin assume a culpa por pedaladas fiscais. *Exame*. [Online] 28 de 07 de 2015. [Citado em: 25 de 03 de 2023.] <https://exame.com/economia/augustin-assume-a-culpa-por-pedaladas-fiscais/>.
63. **BEZERRA, Marcos Otávio e SILVA, Giuliana Monteiro. 2021.** Denúncias de ‘corrupção governamental’ e conflitos políticos no segundo governo Vargas (1951-1954). *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*. 2021, Vol. jan/abr 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32530> [acessado em 24/04/2023].
64. **BIDART CAMPOS, G. 1998.** *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires : Ediar, 1998.
65. **BIELSA, Rafael. 1954.** *Derecho Constitucional*. Buenos Aires : s.n., 1954.

66. **BLACK JUNIOR, Charles. 1974.** *Impeachment: a handbook*. New Haven : Yale University, 1974.
67. **BOBBIO, Norberto. 2010.** *Teoria Geral do Direito*. São Paulo : Martins Fontes, 2010.
68. **BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. 2004.** *Dicionário de Política 12a ed.* Brasília : UnB, 2004.
69. **BOITO JUNIOR, Armando (org.). 1993.** *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1993.
70. **BONAVIDES, Paulo. 2003.** *Ciência Política*. São Paulo : Malheiros, 2003.
71. ————. **2006.** *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Malheiros, 2006.
72. **BORGES, Rodolfo. 2016.** O impeachment de Collor revisitado: história joga luz sobre pontos cruciais da crise. *El País (Brasil)*. 2016, Vol. (30/03/2016).
73. **BORJA, Sérgio. 1992.** *Impeachment*. Porto Alegre : Ortiz, 1992.
74. **BOWMAN, Frank. 2020.** The role of the chief justice in an impeachment trial. *Scotus Law Analysis*. 2020, 10 jan 2020. Disponível em: <https://www.scotusblog.com/2020/01/the-role-of-the-chief-justice-in-an-impeachment-trial> [acessado em 13/03/2023].
75. **BRANT, Irving. 1974.** *Impeachment: trials and errors*. New York : Knopf, 1974.
76. **BRASIL, Câmara dos Deputados. 1826.** Anais da Câmara dos Deputados. Sessão de 16 de julho de 1826, 1826.
77. **Brasil, Câmara dos Deputados. 2015.** *Denúncia por crime de responsabilidade n. 1/2015*. Brasília : Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420818. [acessado em 16/09/2022].
78. **BRASIL, Congresso Nacional. 1955.** Ata da 137a sessão deliberativa. *Diário do Congresso Nacional, seção II*. 22 de novembro de 1955.
79. ————. **2018.** *Glossário de Termos Legislativos*. Brasília : Congresso Nacional - GT Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, 2018. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf?sequence=3&isAllowed=y [acessado em 28/02/2022].
80. **BRASIL, Senado Federal. 2016a.** *20 Horas na História: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da Presidente Dilma Rousseff*. Brasília : Senado Federal, 2016a. Disponível em:

- <https://www2.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/16/20-horas-na-historia> [acessado em 08/08/2019].
81. ————. **2016b.** *Impeachment : o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal.* Brasília : Senado Federal, 2016b. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/524566>. [acessado em 21/04/2023].
82. ————. **2016c.** *Suplemento A ao Diário do Senado Federal.* Brasília : Senado Federal, 2016c. Vol. 12/05/2016.
83. ————. **2016d.** *Diário do Senado Federal.* Edição de 10 de agosto de 2016. Brasília : Senado Federal, 2016d. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/08/2016&paginaDireta=00168> [acessado em 21/03/2020].
84. ————. **2016f.** *Autos do processo por crime de responsabilidade contra a Presidente da República Dilma Rousseff (Denúncia n. 1/2016).* Brasília : Senado Federal, 2016f. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567> [acessado em 10/03/2022].
85. ————. **1993.** *Autos do processo de "impeachment" contra o Presidente da República (Diversos n° 12, de 1992).* Brasília : Senado Federal, 1993. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943> [acessado em 19/03/2020].
86. ————. **1948.** Projeto de Lei n. 23, de 1948. *Anais do Senado Federal.* Disponível em https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf [acessado em 04/12/2019], 1948, Vols. XVIII (junho/1948), p. 288 e seguintes, Rio de Janeiro: Imprensa Nacional.
87. **BRASIL, Supremo Tribunal Federal. 1956.** *Acórdão no mandado de segurança 3.557/DF.* Brasília : Supremo Tribunal Federal, 1956. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur19063/false> [acessado em 10/08/2022].
88. ————. **1990.** *Acórdão no Mandado de Segurança n. 20941.* Brasília : STF, 1990. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377> (acessado em 24/03/2023).
89. ————. **1992a.** *Acórdão no Mandado de Segurança 21.564/DF.* Brasília : Supremo Tribunal Federal, 1992a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552> (acessado em 23/03/2023).

90. ————. **1992b.** *Acórdão no Mandado de Segurança n. 21.623/DF*. Brasília : STF, 1992b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587> (acessado em 23/03/2023).
91. ————. **1993b.** *Acórdão no Mandado de Segurança (MS) 21.689*. Brasília : Supremo Tribunal Federal, 1993b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587> (acessado em 24/03/2023).
92. ————. **1995.** *Impeachment: jurisprudência*. Brasília : Imprensa Nacional, 1995.
93. ————. **2013.** *Acórdão da Ação Penal 470*. Brasília : Supremo Tribunal Federal, 2013. Publicado no Diário da Justiça Eletrônico 74/2013, em 22 de abril de 2013.
94. ————. **2016e.** *Acórdão na ADPF 378*. Brasília : Supremo Tribunal Federal, 2016e. Disponível em: 24/03/2023), Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582> (acessado em 24/03/2023). Publicado no Diário da Justiça Eletrônico 163, em 04/08/2016. Julgado em 16/03/2016. Redator do Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso.
95. **BRASIL, Tribunal de Contas da União. 2014.** *Acórdão na Tomada de Contas n. 021.643/2014*. Brasília : TCU, 2014. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/50/46/97/24D0E410504D80E42A2818A8/021.643-2014-8%20\(Pedaladas%20Fiscais\).pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/50/46/97/24D0E410504D80E42A2818A8/021.643-2014-8%20(Pedaladas%20Fiscais).pdf) (acessado em 23/03/2023).
96. **BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. 2018.** TSE confirma candidatura de Dilma Rousseff ao Senado Federal por Minas Gerais. *Tribunal Superior Eleitoral*. [Online] 4 de 10 de 2018. [Citado em: 6 de 6 de 2020.] <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-confirma-candidatura-de-dilma-rousseff-ao-senado-federal-por-minas-gerais>.
97. **BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. 1997.** *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Brasília : Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
98. ————. **2005.** *A Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas - FGV, 2005.
99. **BROSSARD, Paulo. 1992.** *O impeachment*. São Paulo : Saraiva, 1992.
100. ————. **1994.** Responsabilidade penal dos prefeitos. *Revista Jurídica*. junho de 1994, Vol. XLII, 200.

101. **BULOS, Uadi Lammêgo. 2008.** *Constituição Federal Anotada*. São Paulo : Saraiva, 2008. Vol. 8a ed.
102. ————. **1997.** *Mutação Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1997.
103. **BUSTOS GISBERT, Rafael. 2004.** La Recuperación de la Responsabilidad Política en la Lucha contra la Corrupción de los Gobernantes: Una Tarea Pendiente. [A. do livro] Nicolás RODRIGUEZ GARCÍA e Eduardo FABIÁN CAPARRÓS. *La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*. Salamanca : Ratio Legis, 2004.
104. **CAFÉ FILHO, João. 1966.** *Do sindicato ao Catete: memórias políticas e confissões humanas*. Rio de Janeiro : Livraria José Olympio, 1966. Vol. 2.
105. **CAI, Weyi, DANNIEL, Annie e LEE, Jasmine. 2019.** How Democrats and Republicans Voted on Trump Impeachment Rules. *The New York Times*. 2019, 31/10/2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/31/us/politics/trump-impeachment-inquiry-house-vote.html> [acessado em 18/11/2021].
106. **CAMARGO, Marco Luciano. 2007.** Direito Disciplinar como Instrumento de Ética no Serviço Público. [A. do livro] Ana Edite COSTA e Neudson ALBUQUERQUE. *Estudos em Direito Administrativo Disciplinar*. Fortaleza : Fundação Edson Queiroz, 2007.
107. **CAMPS, Victoria. 2013.** *Breve História de la Ética*. Barcelona : RBA, 2013.
108. **CANCELLI, Elizabeth. 1994.** Vargas, a paixão de um suicídio: o irracional e a magia do ato. *Textos de História*. 1994, Vols. v. 2, n. 4. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/textos/article/download/27710/23815/58122> [acessado em 10/04/2023].
109. **CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 2003.** *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra : Almedina, 2003.
110. ————. **2006.** *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra : Almedina, 2006.
111. **CANTISANO, Pedro. 2017.** Um juiz no Senado: memórias de Sydney Sanches no impeachment de Collor. [A. do livro] J. FALCÃO, D.W. ARGUELLES e Thomaz PEREIRA. *Impeachment de Dilma Rousseff*. Belo Horizonte : Letramento / Casa do Direito, 2017.

112. **CARDOSO, Fernando Henrique. 2018.** *Crise e reinvenção da política no Brasil*. São Paulo : Companhia das Letras, 2018.
113. ————. **2015.** *A Miséria da Política*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2015.
114. ————. **2013.** *O improvável Presidente do Brasil*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2013.
115. **CARVALHO, Claudia Paiva. 2019.** *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política [tese doutoral]*. Brasília : UnB, 2019. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35786> [acessado em 20/01/2023].
116. **CARVALHO, Leandro. 2008.** Vitória política de JK. *Brasil Escola*. 2008. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/vitoria-politica-jk.htm>. [acessado em 20/04/2022].
117. **CASARÕES, Guilherme. 2008.** *A economia política do governo Collor: Discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalisão (dissertação de mestrado)*. São Paulo : Universidade de São Paulo - USP, 2008.
118. **CASARIN, Rodrigo. 2019.** Há 56 anos, o pai de Fernando Collor matava um senador dentro do Congresso. *Educação - História do Brasil*. 04 de 12 de 2019, 04/12/2019. Disponível em: <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/historia-arnon-de-mello-morte-senado.phtml> [acessado em 10/01/2023].
119. **CASTANHEIRA, Karol Natasha Lourenço. 2018.** *'Tchau, querida': os enquadramentos do Jornal Nacional no processo de impeachment (Tese de doutorado)*. São Paulo : Universidade Estadual Paulista, 2018. Disponível em <<http://hdl.handle.net/11449/157313>> [acessado em 02/12/2019].
120. **CASTRO, Guilherme Lemos de. 2016.** *O julgamento do presidente da república por crime de responsabilidade: um estudo dos aspectos jurídicos e políticos do impeachment [monografia]*. Fortaleza : Universidade Federal do Ceará, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/25311> [acessado em 20/01/2013].
121. **CAVALCANTE FILHO, João Trindade. 2022.** *Processo Legislativo Constitucional*. São Paulo : Editora Juspodivm, 2022.
122. **CAVALCANTE FILHO, João Trindade; OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. 2022.** *Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade*. Textos para Discussão n. 209. Brasília: Senado Federal – Consultoria Legislativa, setembro de 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td209> [acessado em 10/08/2022]

123. **CERQUEIRA, Laurez. 2016.** Dilma passará pelo impeachment com dignidade, defendem analistas. *Brasil de Fato*. 2016, 29/08/2016. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/31/dilma-passara-pelo-impeachment-com-dignidade-defendem-analistas> [acessado em 21/07/2022].
124. **CERRILLO i MARTÍNEZ, Augustí. 2014.** *El Principio de Integridad en Contratación Pública*. Navarra : Thomson Reuters Aranzadi, 2014.
125. ————. **2021.** La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública. *Revista digital de derecho administrativo*. 2021, Vol. 25.
126. **CHASQUETI, Daniel. 2008.** Instituciones, democracia y coaliciones en America Latina. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en America Latina: evanluando la 'difícil combinación'*. Montevideo : ICP-UDELAR, 2008.
127. **CHEIBUB, José Antonio, ELKINS, Zachary e GINSBURG, Tom. 2011.** Latin American Presidentialism in comparative and historical perspective. *Texas Law Review*. 2011, Vols. 89, n. 7, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899637 [acessado em 12.02.2023].
128. **COLAUTTI, Carlos. 2000.** *Inmidades de los Funcionários*. Buenos Aires : La Ley, 2000.
129. **COLE, Jared e TODD, Garvey. 2015.** *Impeachment and Removal*. US Congress. Washington : Congressional Research Service, 2015.
130. **COLLOR, Fernando. 2019.** Governo sem base sólida não dura. [entrev.] Denise Rothenburg, Augusto Fernandes e Bernardo Bittar Ana Dubeux. Brasília : Correio Braziliense, 03 de 11 de 2019. Disponível em https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/03/interna_politica,803305/governo-sem-base-solida-nao-dura-diz-collor-em-entrevista-ao-corr.shtml [acessado em 24/11/2019].
131. ————. **2007.** *Relato para a História - a verdade sobre o processo de impeachment*. Brasília : Senado Federal, 2007.
132. ————. **2016.** *Réplica para a História: uma catarse*. Brasília : Senado Federal, 2016.
133. **COLLOR, Pedro. 1993.** *Passando a limpo: a trajetória de um farsante*. Rio de Janeiro : Record, 1993.
134. **COLON, Leandro. 2016.** Ideia do PT, 'fatiar' votação foi concebida há duas semanas. *Folha de S. Paulo*. 2016, 02/09/2016. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/>

- 2016/09/1809519-divisao-comecou-a-ser-discutida-ha-duas-semanas.shtml [acessado em 18/8/2022].
135. **COMPARATO, Fábio Konder. 2000.** O processo de impeachment e a importância constitucional do caso Collor. [A. do livro] H. ROSENN e R. (org.) DOWNES. *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2000.
136. **CONTI, Mario Sergio. 1999.** *Notícias do Planalto*. São Paulo : Companhia das Letras, 1999.
137. **CORPUS JURIS SECUNDUM. 1956.** V. 16. *Constitutional Law*. s.l. : Thomson Reuters, 1956.
138. **CORREIA, Helder Felipe Oliveira. 2018.** *A lei 1.079/50 e o impeachment no direito brasileiro: análise da sua (in) compatibilidade com o presidencialismo [dissertação de mestrado]*. Recife : Universidade Católica de Pernambuco, 2018. Disponível em <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/1178> [acessado em 20/01/2023].
139. **CORREIO DA MANHÃ. 1955.** Teve alta o Presidente Café Filho. *Correio da Manhã*. 1955, 15/11/1955.
140. **COSTA PINTO, Luís. 2019.** *Trapaça - saga política no universo paralelo brasileiro*. São Paulo : Geração, 2019.
141. **COSTA, Augusto César Nunes. 2020.** *Impeachment*. São Paulo : Clube de Autores, 2020.
142. **COSTA, Roberta. 2017.** *Análise: Mercado debate risco de “shutdown” no governo dos EUA*. São Paulo : Valor Econômico, 27 de abr de 2017. Disponível em <https://www.valor.com.br/financas/4950610/analise-mercado-debate-risco-de-shutdown-no-governo-dos-eua> [acessado em 03/11/2018].
143. **COUTINHO, Elvis Gibson. 2013.** Princípio da responsabilidade política. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*. 2013, Vols. 2, n. 8.
144. **COUTO, Ari Marcelo Macedo. 2007.** *Adhemar de Barros: práticas e tensões políticas no Poder (tese de doutorado)*. São Paulo : Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC-SP, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3837/1/Ari%20Marcelo%20Macedo%20Couto.pdf>. [acessado em 10/04/2023].
145. **CROMARTIE, Alan. 2006.** *The Constitutionalist Revolution - An essay on the History of England 1450-1642*. Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

146. **CRUZ, Adeina, et al. 1983.** *Impasse na democracia brasileira 1951-1955*. Rio de Janeiro : FGV, 1983.
147. **CUNHA, Eduardo. 2021.** *Tchau, querida*. São Paulo : Matrix, 2021.
148. **CUNHA, Fernando Witaker da. 1992.** O Poder Legislativo e o impeachment. *Revista de Informação Legislativa*. 1992, Vols. v. 29, n. 116, out/dez 1992.
149. **CUNHA, Paulo Ferreira. 2010.** *Presidencialismo & parlamentarismo*. Belo Horizonte : Forum, 2010.
150. **CUNHA, Thársyla Glessa Lacerda da. 2018.** Um mês de desgosto: a atuação dos jornais Tribuna da Imprensa e Última Hora na crise de agosto de 1954. *Faces de Clio: revista discente do programa de pós-graduação em História - UFJF*. 2018, Vols. 4, n. 7, jan/jun 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/facesdeclio/article/download/27086/18751/106713> [acessado em 20/04/2023].
151. **DAL PIZZOL, Ricardo. 2020.** *Responsabilidade civil - funções punitiva e preventiva*. São Paulo : Editora Foco, 2020.
152. **DARAME, Mariama e LAMOTHE, Jérémie. 2023.** A l'Assemblée nationale, le gouvernement échappe de justesse à la censure mais se trouve plus isolé que jamais. *Le Monde*. 21 de 03 de 2023, 21/03/2023. Disponível em: https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/21/a-l-assemblee-nationale-le-gouvernement-echappe-de-justesse-a-la-censure-mais-se-trouve-plus-isole-que-jamais_6166321_823448.html [acessado em 25/03/2022].
153. **DE LA CUESTA ARZAMENDI, José Luis. 2013.** La corrupción ante el Derecho y la Justicia. *Diario La Ley*. 2013, Vol. 8.153, 20/03/2013.
154. **DEZAN, Sandro Lucio. 2015.** *Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar*. Curitiba : Juruá Editora, 2015.
155. **DI PIETRO, Maria Sylvia. 2016.** *Direito Administrativo*. 29a ed. São Paulo : Atlas, 2016.
156. **DOMINGO BARBERÁ, Elia. 2019.** Revocación del mandato presidencial en Venezuela: instrumento controvertido en su sistema presidencial. *Teoría & Derecho - Revista de pensamiento jurídico*. 2019, Vol. 25, Disponível em: <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/issue/view/4/N%2025%20Completo> [acessado em 10.02.2023].

157. **DOMINGUES, José Maurício. 2016.** *O impeachment, o antes, o agora e o depois*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Estratégicos Fiocruz. 27/04/2016. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/206> [acessado em 12/07/2022]
158. **DUVIVIER, Eduardo. 1931.** *Defesa do ex-Presidente da República Dr. Washington Luiz Pereira de Souza no caso de Petrópolis*. Rio de Janeiro : s.n., 1931.
159. **DWORKIN, Ronald. 1985.** *A Matter of Principles*. Cambridge : Harvard University Press, 1985.
160. **ECO, Humberto. 1995.** *Os limites da interpretação*. São Paulo : Ed. Perspectivas, 1995.
161. **EDUBIRDIE, W. P. 2021.** *Ethical Dilemma: the Scandal Of President Bill Clinton And His Intern Monica Lewinsky*. Nicosia : s.n., 2021. Vol. 03/04/2021, Disponível em: <https://edubirdie.com/examples/ethical-dilemma-the-scandal-of-president-bill-clinton-and-his-intern-monica-lewinsky/> [acessado em 12/04/2021].
162. **EDWARDS, M. e HOCHESTETLER, K. 2009.** Failed Presidencies: Identifying and explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*. 2009, Vols. 1 (2), pp. 31-57.
163. **ELY, John Hart. 2002.** *Democracy and distrust. A theory of judicial review*. Cambridge : Harvard University Press, 2002.
164. **FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo. 2004.** La Corrupción de los Servidores Públicos Extranjeros e Internacionales (anotaciones para um Derecho Penal globalizado). [A. do livro] Nicolás RODRIGUEZ GARCIA e Eduardo FABIÁN CAPARRÓS. *La Corrupción en un Mundo Globalizado: Análisis Interdisciplinar*. Salamanca : Ratio Legis, 2004.
165. **FALCÃO, Joaquim. 2017.** Medo levou Eduardo Cunha a iniciar impeachment contra Dilma Rousseff. [A. do livro] Joaquim FALCÃO, Diego Werneck ARGUELHES e Thomaz PEREIRA. *Impeachment de Dilma Rousseff - entre o Congresso e o Supremo*. Rio de Janeiro : Letramento / Casa do Direito, 2017.
166. **FALCÃO, Joaquim; ARGUELES, Diego Werneck e PEREIRA, Thomaz. 2017.** *Impeachment de Dilma Rousseff - entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte : Letramento / Casa do Direito, 2017.
167. **FAORO, Raimundo. 2016.** *Os donos do Poder*. São Paulo : Globo, 2016.
168. **FENTON, Paul. 1973.** The Scope of the Impeachment Power. [A. do livro] Comitee on the Judiciary of the House of Representatives. *Impeachment - Selected Materials*. Washington : US Government Printing Office, 1973, pp. 663-688.

169. **FERNANDES, Adriana. 2018.** Nível de engessamento da União chega a 93% do total de despesas. *O Estado de S. Paulo*. 28/03/2018, 2018. Disponível em <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-tem-93-de-gastos-obrigatorios,70002246742> [Acessado em 03/11/2018].
170. **FERNANDES, Og, KOEHLER, Frederico e RUFINO, Jacqueline. 2022.** *Lei de Improbidade Administrativa: Principais Alterações da Lei 14.230/2021 e o Impacto na Jurisprudência do STJ*. Brasília : Editora JusPodivm, 2022.
171. **FERNANDEZ AJENJO, José Antonio. 2011.** *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*. Pamplona : Civitas - Thomson Reuters, 2011.
172. **FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. 2009.** O papel político dado ao Supremo pela Constituição. *Consultor Jurídico*. [Online] 8 de abril de 2009. [Citado em: 12 de dezembro de 2019.] <https://www.conjur.com.br/2009-abr-08/papel-politico-dado-judiciario-constituicao>.
173. ————. **2001.** *Curso de Direito Constitucional*. 27a ed. São Paulo : Saraiva, 2001.
174. ————. **1999.** *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1999.
175. **FERREIRA, Jorge e DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. 2018.** *O tempo na Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2018.
176. **FEUERWERKER, Alon. 2018.** *Brasil em capítulos: um olhar sobre a política, do impeachment às eleições de 2018*. Rio de Janeiro : Viveiros de Castro/Imprimatur, 2018.
177. **FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. 2006.** Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. [A. do livro] Glaucio SOARES e Lucio (org.) RENNÓ. *Reforma Política - Lições da História recente*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2006.
178. **FIGUEIREDO, Carlos. 2018.** Apresentação do Dossiê temático: “Golpe, impeachment, comunicação e a atual conjuntura brasileira”. *Revista Eptic*. 2018, Vol. 20 n. 2, Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/9616/7449> [acessado em 10.02.2023].
179. **FLORIANI, Adriano Warken. 2017.** *O discurso do impeachment de Dilma na Folha de S. Paulo (Tese de doutorado)*. Brasília : Universidade de Brasília, 2017. Disponível em <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/24255>> [acessado em 02/12/2019].
180. **FLYNN, Peter. 1993.** Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection. *Journal of Latin American Studies*. 1993, Vol. 25(2), pp. 351-371.

181. **FONTAINHA, Fernando de Castro, MATTOS, Marco Aurélio Vannucchi Leme de e SATO, Leonardo Seiichi Sasada Sato (orgs.). 2015.** *História Oral do Supremo (1988-2013)*, v. 5: *Sydney Sanches*. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2015.
182. **FORTES GONZÁLEZ, Ana Isabel. 2014.** *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas (Colección Monografías)*. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.
183. ————. **2013.** *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas. (tesis doctoral)* Salamanca: Universidad de Salamanca, 2013
Disponível em: [https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/124151/DDAFP_FortesGonz%
c3%a1lez_AnaIsabel_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gedos.usal.es/bitstream/handle/10366/124151/DDAFP_FortesGonz%c3%a1lez_AnaIsabel_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (acessado em 12/10/2022).
184. **FRANÇA, Senado. 2018.** Le Senat Transformé en Haute Cour: Historique de la Haute Cour depuis la Révolution. *Senat de France*. [Online] 2018.
<https://www.senat.fr/evenement/archives/D40/hist1.html>. [acessado em 10/08/2020]
185. **FRANCO, Bernardo Mello. 2018.** *Mil dias de tormenta: a crise que derrubou Dilma e deixou Temer por um fio*. Rio de Janeiro : Objetiva, 2018.
186. **FREIRE AURICH, Juan Francisco. 2005.** *La responsabilidad personal de autoridades y funcionarios públicos y el control de la administración (tesis doctoral)*. Salamanca : Universidad de Salamanca, 2005.
187. **FURTADO, J.R. Caldas. 2014.** *Direito Financeiro*. 4a ed. Belo Horizonte : Forum, 2014.
188. **FURTADO, ROCHA. 2015.** *Curso de Licitações e Contratos Administrativos (6a. ed)*. Belo Horizonte : Fórum, 2015.
189. **GALINDO, Antonella (Bruno). 2018.** Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo: um necessário posfácio. [A. do livro] Marcus Vinicius Furtado (coord.) COELHO. *A Constituição entre o Direito e a Política - o futuro das instituições*. Rio de Janeiro : GZ Editora e OAB Editora, 2018.
190. ————. **2016.** *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo, incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Curitiba : Juruá, 2016.

191. **GALLARDO CASTILLO, Maria. 2015.** El ilícito penal y el ilícito administrativo y su distinto «fundamento» como justificación de la imposición de la doble sanción en el ámbito de las relaciones de sujeción especial. *Actualidad Administrativa*. 2015, Vol. 1.
192. ————. **2015.** *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Pamplona : Aranzadi, 2015.
193. **GALLI BASUALDO, Martín. 2014.** *La responsabilidad política de los funcionarios públicos, jueces, fiscales y legisladores*. Buenos Aires : Marcial Pons, 2014.
194. **GALLO, Carlos Alberto Provinciado. 1992.** *Crimes de Responsabilidade – do impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.
195. **GALUPPO, Marcelo Campos. 2016.** *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte : Editora d'Plácido, 2016.
196. **GARCIA, Enrique Alonso. 1984.** *La interpretación de la Constitución*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionais, 1984.
197. **GARCIA, Mônica Nicida. 2007.** *Responsabilidade do Agente Público*. Belo Horizonte : Ed. Forum, 2007.
198. **GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. 2004.** *La lucha contra las inmunidades del poder*. 3a. Madrid : Civitas, 2004.
199. ————. **1964.** La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español. *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*. 1964, Vol. 7.
200. **GASPARI, Elio. 2002.** *A Ditadura Envergonhada*. Rio de Janeiro : Intrínseca Editora, 2002.
201. **GERHARDT, Michael. 2018.** *IMPEACHMENT - What Everyone Needs to Know*. Oxford : Oxford University Press, 2018.
202. ————. **2017.** Punishment for Impeachment. *The Heritage Guide to the Constitution*. [Online] 2017. [Citado em: 20 de agosto de 2018.] <https://www.heritage.org/constitution/#!/articles/1/essays/18/punishment-for-impeachment>.
203. ————. **2000.** *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Chicago : University of Chicago, 2000.
204. **GHIROTTI, Edoardo. 2021.** “Aníbal Pérez-Liñán: não há impeachment sem protestos de massa nas ruas” *Veja* Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/anibal-perez-linan-nao-ha-impeachment-sem-protestos-de-massa-nas-ruas> [acessado em 10/03/2023]

205. **GIL, Tamara. 2018.** Rajoy: qué es el caso Gürtel, la trama de corrupción que tumbó al presidente de España. *BBC News*. 2018, 01/06/2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44337117> [acessado em 22/04/2023].
206. **GIMENO FELIÚ, José María. 2010.** La Ley de Contratos del Sector Público: ¿una herramienta eficaz para garantizar la integridad? Mecanismos de control de la corrupción en la contratación pública. *Revista Española de Derecho Público*. 2010, Vol. 147, Civitas.
207. **GINSBURG, Tom, HUG, Aziz e LANDAU, David. 2019.** The uses and abuses of presidential impeachment. *University of Chicago Public Law Working Paper*. 2019, Vol. 731, Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3461120 [acessado em 12/12/2022].
208. **GOMES, Laurentino. 2013.** *1889 - Como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil*. São Paulo : Globo Livros, 2013.
209. **HAGOPIAN, Frances. 1996.** *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge : Cambridge University, 1996.
210. **HEIDENHEIMER, A. J. e JOHNSON, M. 2002.** *Political corruption: concepts and contexts*. New Brunswick : Transaction Publishers, 2002.
211. **HESSE, Konrad. 1991.** *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre : Sérgio Fabris Editor, 1991.
212. **HIDALGO, Enrique. 1997.** *Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados. Un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República Argentina*. Buenos Aires : Ediciones Depalma, 1997.
213. **HOCHSTETLER, Kathryn. 2007.** Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Revista de Cultura e Política*. 2007, Vols. 72, pp. 9-46, Ed. Lua Nova.
214. ————. **2011.** The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: from democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown. *Journal of Politics in Latin America*. 2011, Vols. 3 (1), pp. 125-141.
215. **HOLST, Hermann von. 1887.** *The Constitutional Law of the United States of America*. Chicago : Callaghan Co., 1887. Disponível em versão eletrônica no acervo da Archive.org: <https://archive.org/details/constitutionalla00vonhiala/mode/2up> [acessado em 23/05/2021].

216. **HUBER, John. 1996a.** *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France.* Cambridge : Cambridge University, 1996a.
217. ————. **1996b.** The vote of confidence in parliamentary democracies. *The American Political Science Review.* 1996b, Vol. 90, 2.
218. **HUMBERT, Georges. 2016.** Julgamento fatiado do impeachment: pode o STF controlar? *JusBrasil.* [Online] 2016. [Citado em: 2023 de 03 de 20.] <https://georghumbert.jusbrasil.com.br/artigos/385539216/julgamento-fatiado-do-impeachment-pode-o-stf-controlar>.
219. **ISENBERGH, Joseph. 2000.** Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process. *Yale Law and Policy Review.* 2000, Vols. 18, n. 1.
220. **JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. 2018.** *Manual de direito financeiro e tributário.* 15a ed. São Paulo : Saraiva, 2018.
221. **JOHNSTON, M. 2005.** *Syndromes of Corruption: Wealth, Power and Democracy.* Cambridge : Cambridge University Press, 2005.
222. **JUSTEN FILHO, Marçal. 2015.** *Curso de Direito Administrativo.* 11a ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2015.
223. **JUSTIA, US Law. 2018.** Judgment - Removal and Disqualification. *JUSTIA US Law.* [Online] 2018. [Citado em: 20 de agosto de 2018.] <https://law.justia.com/constitution/us/article-2/49-judgment-removal-and-disqualification.html>.
224. **KADA, Naoko. 2003a.** Impeachment as a punishment for corruption? [A. do livro] J. BAUMGARTNER e N. KADA. *Checking Executive power: Presidential impeachment in comparative perspective.* Wesport : Praeger, 2003a.
225. ————. **2003b.** The role of investigative committees in the presidential impeachment processes in Brazil and Colombia. *Legislative Studies Quarterly.* 2003b, Vols. XXVIII (1), feb/2003.
226. **KAKFA, Franz. 2011.** *O Processo.* São Paulo : Companhia das Letras, 2011.
227. **KANT, Immanuel. 2007.** *Introdução ao Estudo do Direito. Doutrina do Direito.* 2a ed. São Paulo : Edipro, 2007.

228. **KIM, Y. 2014.** Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*. 2014, Vols. 21 (3), pp. 519-553.
229. **KLITGAARD, Robert. 1988.** *Controlling corruption*. Berkeley : University of California Press, 1988.
230. **LABOVITZ, John. 1978.** *Presidential Impeachment*. New Haven : Yale University Press, 1978.
231. **LAIR, Adolphe-Émile. 1889.** *Des Hautes Cours Politiques en France et a L'Étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des Ministres*. Paris : Ernest Thorin Éditeur, 1889.
232. **LAMOUNIER, Bolívar. 1991.** Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*. 1991, Vols. 2, n. 2 (nov. 1991), pp. 9-25 .
233. **LANCEREAU, Guillaume. 2019.** L'administration au service du peuple. *Echos de Lumière*. 2019, 18/05/2019. Disponível em: <https://echosdeslumieres.home.blog/2019/05/18/contre-la-brigue-des-postes-et-larbitraire-des-castes-ladministration-au-service-du-peuple/> [acessado em 19/04/2023].
234. **LANDA, Cesar. 2017.** Parlamentarismo latinoamericano: el impeachment en Brasil. [A. do livro] Eduardo ARRUDA ALVIM, Ingo SARLET e Nelson NERY JR. *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional*. Rio de Janeiro : GZ Editora, 2017.
235. **LANZARO, Jorge. 2002.** Tipos de presidencialismo y democracia en America Latina: revisión de los términos del debate. *Presidencialismo y democracia en America Latina*. Buenos Aires : Piados, 2002.
236. **LAPORTA, Francisco; ÁLVAREZ, Silvina. 1997.** *La Corrupción Política*. Madrid : Alianza Editorial, 1997.
237. **LAPUENTE, Victor (org.). 2016.** *La corrupción en España - un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Madrid : Alianza Editorial, 2016. Colección España: política y sociedad.
238. **LARENZ, Karl. 1997.** *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa : Fund. Calouste Gulbenkian, 1997.
239. **LASSALE, Ferdinand. 1998.** *A Essência da Constituição*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1998.
240. **LEÓN, Pablo. 2018.** Botella y 7 excargos de Madrid, condenados a pagar 26 millones por malvender pisos públicos a fondos buitres. *El País*. 2018, 28/12/2018. Disponível em:

- https://elpais.com/politica/2018/12/28/actualidad/1545982331_650044.html. [acessado em 21/04/2023].
241. **LEITÃO, Miriam. 2011.** *Saga brasileira - a longa luta de um povo por sua moeda*. 3a. Rio de Janeiro : Record, 2011.
242. **LEMOS, Bruno Espiñera. 2004.** *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto : necessidade de novos paradigmas*. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.
243. **LESSA, Mario. 1925.** O impeachment no direito brasileiro. *Revista do STF*. Brasília: Supremo Tribunal Federal. março de 1925, Vol. LXXXIII.
244. **LEVITSKY, Steven e ZIBLATT, Daniel. 2018.** *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro : Zahar, 2018.
245. **LEWANDOWSKI, Ricardo. 2021a.** A espada de Dâmocles do impeachment. *Folha de S. Paulo*. 2021, 02/out/2021.
246. ————. **2021b.** Semipresidencialismo como reprise histórica. *Folha de São Paulo*, 18 jul. 2021., p. A3 Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1200507.pdf> [acessado em 10/05/2022]
247. ————. **2018.** A ideia de democracia no mundo contemporâneo. In: Marcus Vinicius Furtado Coelho. (Org.). *A Constituição entre o Direito e a Política: o futuro das instituições*. Estudos em homenagem a José Afonso da Silva. 1ed. Rio de Janeiro: GZ/OAB Editora, 2018, v. 1, p. 101-112.
248. ————. **1994.** *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. v. 1.
249. ————. **1990.** Local and State Government in the Nova República: Intergovernmental Relations in Light of the Brazilian Political Transition. In: GRAW, Lawrence S.; WILSON, Robert H.. (Org.). *The political economy of Brazil: public policies in an era of transition*. Austin: University of Texas, 1990
250. **LIMA SOBRINHO, Barbosa e LAVENERE MACHADO, Marcello. 1992.** Denúncia por crimes de responsabilidade contra o sr. Presidente da República, Fernando Collor de Mello. *Diário do Congresso Nacional*. 3 de setembro de 1992, Vol. XLVII.
251. **LINDER, Douglas. 2008.** *The Stained Blue Dress that Almost Lost a Presidency*. Washington : University of Missouri-Kansas School of Law, 2008. Disponível em: <http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/clinton/lewinskydress.html> [acessado em 19/04/2023].

252. **LINS, Bernardo. 2012.** Ética na Administração Pública: apontamentos para uma abordagem prática. *Cadernos Aslegis*. set/dez de 2012, Vol. 47.
253. **LINZ, Juan. 1994.** Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? [A. do livro] J. J. LINZ e A. (orgs.) VALENZUELA. *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore : The John Hopkins University Press, 1994.
254. **LIRA NETO, João. 2013.** *Getúlio 2 (1930-1945) - Do governo provisório à ditadura do Estado Novo*. São Paulo : Companhia das Letras, 2013.
255. ————. **2014.** *Getúlio 3 (1945-1954). Da volta pela consagração popular ao suicídio*. São Paulo : Companhia das Letras, 2014.
256. **LLANOS, M. e MARSTEINTREDET, L. 2010.** *Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of Executive instability in developing democracies*. New York : Palgrave Macmillan, 2010.
257. **LOBÃO, Edison. 2002.** *A Constituição que não foi – história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969*. Brasília: Senado Federal, 2002.
258. **LOCKE, J. 2000.** *Ensayo y carta sobre la tolerancia*. Madrid : Alianza Editorial, 2000.
259. ————. **2002.** *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid : Alianza Editorial, 2002.
260. **LONDOÑO ULLOA, Jorge Eduardo. 2019.** Los juicios políticos en America Latina: reflexiones sobre el caso colombiano. *Teoría & Derecho - Revista de pensamiento jurídico*. 2019, Vol. 25, Disponível em: <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/issue/view/4/Nº%2025%20Completo> [acessado em 10.02.2023].
261. **LOPES, Arthur. 2016.** The hermeneutics of Brazil's impeachment. *Harvard International Review*. 2016, Vols. 36, n. 4.
262. **LOPES, Monalisa e ALBUQUERQUE, Grazielle. 2018.** O nome das coisas: disputa simbólica "impeachment versus golpe" na mídia internacional. *Revista de Ciências Sociais*. 2018, Vols. 49, n. 1.
263. **LORENCINI, Bruno César. 2022.** Os impeachments de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: Senado Federal, v. 59, n. 234, p. 161-178, abr./jun. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161 [acessado em 12/04/2023]

264. ————. **2013.** *A responsabilidade do poder político no estado constitucional sob o paradigma da 'democratic responsiveness'* (tese de doutorado) São Paulo: Universidade de São Paulo com Universidad de Salamanca, 2013. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28082015081111/publico/TESE_Integral_BrunoCesarLorencini .pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28082015081111/publico/TESE_Integral_BrunoCesarLorencini.pdf) [acessado em 10/10/2019]
265. **LOWENSTEIN, Karl. 1979.** *Teoría de la Constitución.* Barcelona : Ariel, 1979.
266. **MACINTYRE, Alasdair. 1976.** *Historia de la ética.* Barcelona : Paidós, 1976.
267. **MADISON, HAMILTON e JAY. 1993.** *Os Artigos Federalistas: 1787-1788.* [trad.] Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro : Ed. Nova Fronteira, 1993.
268. **MAFEI QUEIROZ, Rafael. 2021.** *Como remover um presidente - teoria, história e prática do impeachment no Brasil.* Rio de Janeiro : Zahar, 2021.
269. ————. **2015.** Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. *O Estado de S. Paulo.* 2015, Vol. 16/dez/2015, Disponível em <https://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista> [Citado em 19/10/2020].
270. **MAGALHÃES, Gabriel Ribeiro. 2020.** *O STF e o impeachment de Presidente da República.* (dissertação de mestrado). São Paulo: Sociedade Brasileira de Direito Público, 2020. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/03/GabrielMagalhaes.pdf> [acessado em 18/06/2022]
271. **MAINWARING, Scott. 1995.** Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy. [A. do livro] S. MAINWARING e T. SCULLY. *Building democratic institutions: party systems in Latin America.* Stanford (CA) : Stanford University, 1995.
272. **MALEM SEÑA, Jorge. 2002.** *La Corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos.* Barcelona : Gedira, 2002.
273. **MAQUIAVEL, Nicolau. 1996.** *O Príncipe.* Rio de Janeiro : Edições Ouro, 1996.
274. **MARSTEINTREDT, L. 2014.** Explaining variation of executive instability in presidential regimes: presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review.* 2014, Vols. 35 (2), pp. 173-194.
275. ————. **2008.** Las consecuencias sobre el regimen de las interrupciones presidenciales en America Latina. *America Latina Hoy.* 2008, Vols. 49, pp. 31-50.

276. **MARTIN PASTOR, José. 2015.** La suspensión provisional en el ejercicio del cargo público de los políticos imputados judicialmente por delitos de corrupción. *Diario La Ley*. 2015, Vol. 8462, 20/01/2015.
277. **MARTÍN REBOLLO, L. 1994.** La responsabilidad de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica. *Documentación Administrativa*. 1994, Vols. 237-238, enero-junio 1994.
278. **MARTINS, Ives Gandra, et al. 2016.** *Impeachment - instrumento da democracia*. São Paulo : Editora IASP, 2016.
279. **MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER, Lorenzo. 1983.** *Bajo el signo de la Constitución*. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
280. **MATTOS, Marcela. 2016.** Comissão da Câmara aprova processo de impeachment Leia mais em: <https://veja.abril.com.br/politica/comissao-da-camara-aprova-processo-de-impeachment/>. *Veja*. [Online] 11 de 04 de 2016. [Citado em: 25 de 03 de 2023.] <https://veja.abril.com.br/politica/comissao-da-camara-aprova-processo-de-impeachment/>.
281. **MAXIMILIANO, Carlos. 2011.** *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro : Forense, 2011.
282. **MEDINA OSÓRIO, Fábio. 2016.** Crimes de responsabilidade do Presidente da República - Reflexões e subsídios para análise do processo de impeachment de Dilma Rousseff. 2016. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf> [acessado em 25/11/2020].
283. ————. **2020.** *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2020.
284. **MEGALI NETO, Almir. 2021.** *O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. Belo Horizonte : Edições Expert, 2021. pp. Disponível em: <https://dilma.com.br/wp-content/uploads/2021/06/O-impeachment-de-Dilma-Rousseff-perante-o-Supremo-Tribunal-Federal-2021-1.pdf> (acessado em 20/03/2023).
285. **MEIRELLES, Hely Lopes. 2015.** *Direito Administrativo Brasileiro*. 41a ed. São Paulo : Editora Malheiros, 2015.
286. **MELO, Carlos. 2007.** *Collor: o ator e suas circunstâncias*. São Paulo : Novo Conceito, 2007.
287. **MENDES, Gilmar. 2012.** *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 2012.

288. **MENDES, Gilmar e BLANCO DE MORAIS, Carlos (orgs.). 2016.** *Mutações Constitucionais*. São Paulo : Saraiva - IDP, 2016.
289. **MENDES, Gilmar. 2017.** Semipresidencialismo: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. 30 de set de 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel>> [acessado em 10/11/2019].
290. **MENDES, Guilherme. 2021.** *Moisés escapa de novo impeachment e volta ao cargo de governador de SC*. Brasília : Congresso em Foco, 2021. Vol. 07/05/2021, Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/carlos-mois-es-absolvido-segundo-impeachment/>. [acessado em 13/04/2023].
291. **MÉNDEZ, Cristina Elías. 2005.** *La moción de censura en España y Alemania (Estado, Länder y Comunidades Autónomas) - Colección Monografías n. 64*. Madrid : Congreso de Diputados, 2005.
292. **MENDONÇA, André Luiz de Almeida. 2018.** *Sistema de principios para la recuperación de activos procedentes de la corrupción [tese doutoral]*. Salamanca : Universidad de Salamanca, 2018.
293. **MESA VILA, Manuel. 2011.** Responsabilidad de directivos y empleados públicos en la contratación pública. *Manual de contratación de las entidades instrumentales de la Administración*. Madrid : Editorial La Ley, 2011.
294. **MINHOTO, Antonio Celso Baeta. 2019.** Das jornadas de junho ao "impeachment" de Dilma - análise da democracia brasileira contemporânea. [A. do livro] Paulo BRITO e Rubén (org.) MIRANDA GONÇALVES. *Estudios de Derecho Iberoamericano v. III*. 2019.
295. **MIRABETE, Júlio Fabrini. 1990.** *Manual de Direito Penal*. 5a ed. São Paulo : Editora Atlas, 1990. Vol. v. 3.
296. **MIRANDA, Jorge. 2007.** *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro : Forense, 2007.
297. ————. **2007b.** *Manual de Direito Constitucional: Estrutura Constitucional da democracia*. Coimbra : Coimbra, 2007b.
298. **MONCLAIRE, Stéphane. 1994.** Le quasi-impeachment du président Collor. Questions sur la « consolidation de la démocratie » brésilienne. *Revue française de science politique* . 1994, Vol. 44 n. 1, Disponível em: https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1994_num_44_1_394808 [acessado em 10.02.2023].

299. **MONTERO, José Pedro. 2013.** *Political impeachment procedure in the Parliament of Uruguay*. Genebra : ASGP - Associação dos Secretários-Gerais de Parlamento / UIP - União Interparlamentar, 2013.
300. **MONTERO GIBERT, José Ramon. 1979.** La moción de censura en la Constitución de 1978. [A. do livro] M. Ramírez. *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Zaragoza : Pórtico, 1979.
301. **MONTESQUIEU, C. L. 2002.** *O Espírito das Leis*. São Paulo : Martin Claret, 2002.
302. **MORAES, Alexandre. 2016.** *Direito Constitucional*. São Paulo : Atlas, 2016.
303. **MORAU, Caio e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. 2022.** *Processo Legislativo: Teoria e Prática*. São Paulo : JvsPodium, 2022.
304. **MORGAN, Jana. 2011.** *Bankrupt Representation and Party System Collapse*. Pennsylvania : Pennsylvania University Press, 2011.
305. **MOURA, Mauro Hiane. 2019.** "Never before in the History of this country?": The rise of presidential power in the Lula da Silva and Rousseff administrations (2003-2016). *Washington International Law Journal*. 2019, Vols. 28 (2) April/2019, pp. 349-394.
306. **MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt e NÓBREGA, Guilherme Pupe. 2017.** Responsabilidade do Presidente da República: panorama e projeção. [A. do livro] George Salomão LEITE, Lenio STRECK e Nelson NERY JR. *Crise dos Poderes da República*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2017.
307. **MUDROVITSCH, Rodrigo e WARDE, Walfrido (org.). 2020.** Série "Os Presidentes - da redemocratização à crise da democracia". *YouTube*. [Online] 29 de maio de 2020. [Citado em: 04 de junho de 2020.] <https://youtu.be/URdGMqU4NNE>.
308. **MUSTAPIC, A. 2010.** Presidentialism and the early exits: the role of Congress. [A. do livro] M. LLANOS e L. MARSTEINTREDT. *Presidential breakdowns in Latin America*. New York : Palgrave Macmillan, 2010.
309. **NAPOLITANO, Marcos. 2022.** *Jânio Quadros renuncia à Presidência*. São Paulo : Universidade de São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.fflch.usp.br/36202> [acessado em 24/3/2023].
310. **NETO, João Celso. 2016.** Os impeachments de Collor e Dilma na esfera e óptica do Supremo Tribunal Federal. *Revista Jus Navigandi*. [Online] 3 de nov de 2016. [Citado em: 6 de jun de 2022.] <https://jus.com.br/artigos/53498>.

311. **NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro. 2009.** *Legalidad y Buena Administración - garantías del ciudadano frente a la corrupción y las malas prácticas en la gestión pública.* Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, Grupo Editorial Ibáñez (Colección Internacional n. 19), 2009.
312. ————. **2002.** *Notas sobre Derecho Administrativo.* Salamanca : Ratio Legis, 2002. Vol. II.
313. ————. **2000.** Responsabilidad de los servidores públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. [A. do livro] Eduardo FABIÁN CAPARRÓS (Coord.). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos.* Salamanca : Ratio Legis, 2000.
314. **NOGUEIRA, Lauro. 1947.** *O Impeachment: especialmente no direito brasileiro.* Fortaleza : Paulina, 1947.
315. **NOLAN, Lord. 1997.** *Normas de conduta para a vida pública (Tradução de: Standards in public life).* Brasília : ENAP, 1997.
316. **NORONHA, Flávio. 1992.** *O impeachment. Sua necessidade no regime presidencial. O processo, pontos de controvérsia, conceito, natureza e história.* Brasília : Imprensa, 1992.
317. **NUCCI, Guilherme de Souza. 2012.** *Código Penal Comentado. 8a ed.* Rio de Janeiro : Forense, 2012.
318. ————. **2020.** *Curso de direito processual penal.* Rio de Janeiro : Forense, 2020.
319. **OLIVEIRA, Juliet Sussi, Ortega Pérez, Ana M. e Reig, Ramón. 2018.** El tratamiento de la prensa española de la crisis política de Brasil: el impeachment de Dilma Rousseff en los periódicos El País y El Mundo. *Eptic online: revista electronica internacional de economia política da informação, da comunicação e da cultura.* 2018, Vol. 20 (2), pp. 125-141.
320. **OLIVEIRA, Regis Fernandes de. 2014.** *Curso de direito financeiro.* 6a ed. São Paulo : Ed. Revista dos Tribunais, 2014.
321. **OLIVIERO, Maurizio e PAFFARINI, Jacopo. 2019.** *Impeachment - a origem e a circulação do modelo.* Curitiba : Alteridade, 2019.
322. **OLLIER, M. 2008.** La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1992-2003). *América Latina Hoy.* 2008, Vols. 49 (1), pp. 73-103.

323. **PÉREZ-LIÑAN, A. 2014.** A Two-level Theory of Presidential Instability. *Latin America Politics and Society*. 2014, Vols. 56 (1), pp. 34-54.
324. ————. **2008.** Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*. 2008, Vols. 49, pp. 105-126.
325. ————. **2007.** *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
326. **PANTALEÃO, Leonardo. 2017.** Crimes de responsabilidade: um equívoco histórico. *Migalhas de Peso*. 2017. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI261852,41046-Crimes+de+responsabilidade+um+equivoco+historico> [acessado em 16/06/2018].
327. **PASCHAL, George. 1868.** *The Constitution of the United States Defined and Carefully Annotated*. Washington : W. H. Morrison, 1868.
328. **PASSARINHO, Nathalia. 2015.** Eduardo Cunha autoriza abrir processo de impeachment de Dilma. *Portal G1*. 02 de 12 de 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html> [acessado em 25/03/2023].
329. **PASSOS, Mariana Rezende e BAPTISTA, Érica. 2018.** Impeachment versus golpe: a disputa de narrativas no contexto político brasileiro de 2016. *Revista Eptic*. 2018, Vol. 20 n. 2, Disponível em: <https://seer.ufs.br/index.php/epitic/article/view/9619/7452> [acessado em 10.02.2023].
330. **PEDERIVA, João Henrique (coord.), ALVES, Diego Prandino e RINCON, Fernando Álvaro. 2016a.** *Laudo Pericial*. Brasília : Senado Federal, 2016a. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/27/laudo-da-junta-pericial>. [acessado em 21/03/2022].
331. ————. **2016b.** *Laudo Pericial - Esclarecimentos*. Brasília : Senado Federal, 2016b. Disponível em: <https://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653099&> [acessado em 21/07/2022].
332. **PEITO NETO, Adwaldo Lins. 2018.** Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro: uma análise a partir do precedente Collor - teríamos aprendido algo com o passado? *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*. 2018, Vols. 5, n. 2.
333. **PEIXINHO, Manoel Messias. 2017.** O processo de impeachment no Brasil e o Estado Democrático de Direito. *Quaestio Iuris*. 2017, Vols. 10, n. 3.

334. **PENA, Renato Nascimento e GONZAGA JAYME, Fernando. 2016.** Fatiamento do impeachment causa sua nulidade e STF deveria refazê-lo. *Consultor Jurídico*. Em 17 de 09 de 2016. <https://www.conjur.com.br/2016-set-17/fatiamento-impeachment-causa-nulidade-stf-deveria-refaze-lo>. [acessado em 20/03/2023]
335. **PEREIRA, Thomaz. 2017.** Quais os poderes de Eduardo Cunha no impeachment? [A. do livro] Joaquim FALCÃO, Diego Werneck ARGUELHES e Thomaz (orgs.) PEREIRA. *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte : Letramento / Casa do Direito, 2017.
336. **PERELMAN, Chaïm. 1996.** *Tratado da Argumentação*. São Paulo : Martins Fontes, 1996.
337. **PEREZINO, Luiz Fernando e VOLPE, Ricardo Alberto. 2016.** *Nota Conjunta n. 5, de 2016*. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília : Senado Federal, 2016.
338. **PERKINS, William B. 2003.** The Political Nature of Presidential Impeachment in the United States. [A. do livro] J. BAUMGARTNER e N. KADA. *Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. s.l. : Edição Kindle, 2003.
339. **PERLINGEIRO, Ricardo. 2018.** Impeachment e devido processo legal. *Revista de Investigações Constitucionais*. 2018, Vols. 5, n. 1.
340. **PLEITE GUADAMILLAS, Francisco. 2017.** Diferencias y similitudes entre la responsabilidad administrativa y disciplinaria de los altos cargos y personal al servicio de la Administración Publica. *Actualidad Administrativa*, Nº 11 Noviembre 2017 Madrid: La Ley n. 14532/2017.
341. **PLUCKNETT, T. F. 2017.** The Origin of Impeachment. [A. do livro] Royal Historical Society. *Transactions of the Royal Historical Society*. Cambridge : Cambridge University Press, 2017.
342. **PONTES DE MIRANDA, Francisco. 1970.** *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1970. Vol. 3.
343. **POSNER, Richard. 2000.** *An affair of state: the investigation, impeachment and trial of President Clinton*. Boston : Harvard University Press, 2000.
344. **PRADO, Luiz Regis. 2016.** Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. abr/jun de 2016, Vol. 95. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_se

- rvicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.95.03.PDF [acessado em 28/05/2022]
345. **PRATES, Maria Clara. 2015.** Números recordes fazem da Lava-jato a maior operação contra a corrupção no Brasil. *Estado de Minas*. 30 de 12 de 2015. Disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB436/> [acessado em 18/04/2023].
346. **PRAZERES, Leonardo. 2016b.** Por unanimidade, STF afasta Eduardo Cunha da Câmara. *Folha de S. Paulo*. 2016b, 05/05/2016. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/05/stf-afastamento-eduardo-cunha.htm>. [acessado em 20/05/2022].
347. **PRONER, Carol e CITTADINO, Gisele et alli. (org.). 2016.** *A resistência internacional ao golpe de 2016*. Bauru : Canal 6, 2016.
348. **PRZEWORSKI, Adam. 1998.** Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. [A. do livro] L. C. BRESSER-PEREIRA e P. K. (org) SPINK. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro : FGV, 1998.
349. **QUEIROZ FILHO, Gilvan Correa de. 2016.** *Natureza do processo de impeachment e controle judicial*. Estudo Técnico. Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa. Maio de 2016. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28559/>
350. **RASTROLLO SUÁREZ, Juan José. 2018.** *Evaluación de desempeño en la Administración: Hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Valencia : Tirant lo Blanch, 2018.
351. ————. **2017.** La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño. *Revista General de Derecho Administrativo*. 2017, Vol. 45, Disponível em: <https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/148442/418684.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [acessado em 20.01.2023].
352. ————. **2019.** La integración del programa de cumplimiento en el sistema paraguayo de compras públicas. *Temas actuales de derecho administrativo-económico*. Asunción : Banco Central de Paraguay, 2019.
353. ————. **2021.** Talentos y virtudes: La necesidad de profesionalización del servicio civil en el Perú. *Thémis - Revista de Derecho*. 2021, Vol. 80, jul./dec. 2021.

354. **RATTINGER, Alexandra.** 2017. The impeachment process of Brazil: a comparative look at impeachment in Brazil and the United States. *University of Miami Interamerican Law Review*. 2017, Vol. 49, 1, pp. 129-166.
355. **RAWLS, J.** 1999. *A theory of justice (revised edition)*. Cambridge : Harvard University Press, 1999.
356. **REALE, Miguel.** 2011. Impeachment. [A. do livro] Clèmerson Merlin CLÈVE e Luís Roberto (orgs.) BARROSO. *Direito Constitucional: organização dos Poderes da República*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2011.
357. **REBELLO, Maurício, GIORA, Gustavo e DAMIN, Cláudio.** 2019. O impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. *Revista de Ciências Sociais*. 2019, Vols. v. 50, n. 1, Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/20277/97150> [acessado em 10.02.2023].
358. **REBOLLO PUIG, Manuel.** 1990. Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro. *Poder Judicial*. 1990, Vol. 20.
359. **RECONDO, Felipe.** 2018. *Tanques e Togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo : Companhia das Letras, 2018.
360. **RICCITELLI, Antonio.** 2006. *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Barueri/SP : Minha Editora/Manole, 2006.
361. **RICHELSON, Jeffrey.** 2013. *The Snowden Affair*. Washington D.C. : The National Security Archive, 2013. Disponível em: <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB436/> [acessado em 12/04/2023].
362. **RICKER, W.** 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven : Harvard University Press, 1962.
363. **RIVERO ORTEGA, Ricardo.** 1998. *Administraciones Públicas y Derecho Privado*. Madrid : Marcial Pons, 1998.
364. ———. 2000. *El estado vigilante*. Madrid: Editorial Tecnos, 2000.
365. ———. 2021. Claves de la responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. [A. do livro] Miguel OLMEDO CARDENETE, Miguel Núñez Paz e et al. *Ciencia Penal y Generosidad. De Lo Mexicano a Lo Universal: Libro Homenaje a Carlos Juan Manuel Daza Gómez*. s.l. : J.M. Bosch, 2021.

366. **RIVERO ORTEGA, Ricardo. 2020a.** ¿Una espada de Damocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad. *Revista de la Facultad de Derecho de México.* 2020, Vols. LXX, n. 277, Disponível em: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/76237> (acessado em 10/03/2023).
367. ———. **2020b.** ¿Quién hace, la paga? Servidores públicos y responsabilidad personal. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo.* 2020, Vols. 7, n. 1, Disponível em: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Redoeda/article/view/9727/13545> [acessado em 10.02.2023].
368. ———. **2020c.** *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos - el antídoto de la arbitrariedad.* Madrid : Ed. Iustel, 2020.
369. **RIVERO YSERN, Enrique. 2018.** *El daño en el derecho administrativo.* Curitiba : Juruá, 2018.
370. ———. **2006.** Notas sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de las autoridades y funcionarios. [A. do livro] M. y JIMÉNEZ FRANCO, E. DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN. *Los empleados públicos. Estudios.* Salamanca : Ratio Legis, 2006.
371. ———. **1973.** La responsabilidad civil de los funcionarios públicos frente a la Administración. *Revista de Estudios de la Vida Local.* 1973, Vol. 177.
372. **ROCHA FURTADO, Lucas. 2012.** *As raízes da corrupção: estudos de casos e lições para o futuro [tese doutoral].* Salamanca : Universidad de Salamanca, 2012.
373. **ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. 1993.** Processo de responsabilidade do Presidente da República. Renúncia do Presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do processo. [A. do livro] OAB. *OAB e o Impeachment.* Brasília : Tipogresso, 1993.
374. **RODRIGUES JR., Otávio Luiz e BORGARELLI, Bruno. 2018.** A responsabilidade civil objetiva na Lei Anticorrupção. [A. do livro] Raul ARAÚJO, Edilson Pereira NOBRE Jr. e Bruno Leonardo Câmara CARRÁ. Brasília : CJF - Conselho da Justiça Federal, 2018.
375. **RODRIGUES, Fernando. 2015a.** Como FHC derrubou o pedido de impeachment em 1999. *Blog do Fernando Rodrigues.* [Online] 29 de set de 2015a. [Citado em: 16 de jan de 2019.] <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/29/veja-como-fhc-derrubou-o-pedido-de-impeachment-em-1999/>.
376. ———. **2015b.** Quem afasta Dilma antes do impeachment: Câmara ou Senado? Decisão é do STF... *Blog do Fernando Rodrigues.* [Online] 07 de dez de 2015b. [Citado em: 06 de jun de

- 2020.] <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/12/07/quem-afasta-dilma-antes-do-impeachment-camara-ou-senado-decisao-e-do-stf/>.
377. **RODRIGUES, Lêda Boechat. 1993.** Processo de Impeachment do Presidente dos Estados Unidos Andrew Johnson (1867-1868). *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. 1993, Vol. 77 (jul. 1993).
378. **RODRIGUES, Natália. 1999.** Governo de Nereu Ramos. *InfoHistória*. 1999. Disponível em: <https://www.infohistoria.com/historia/governo-de-nereu-ramos> [acessado em 10/07/2022].
379. **ROMANO, Rogério Tadeu. 2020.** A questão da perda do cargo como consequência da condenação. *Revista Jus Navigandi*. [Online] 5 de 10 de 2020. [Citado em: 20 de jan de 2023.] <https://jus.com.br/artigos/85800>.
380. **ROMERO, Pablo. 2013.** *El Caso de los Médicos: el gran escándalo del INSS*. Madrid : Ediciones Nowtilus, 2013.
381. **ROSCOE, Beatriz. 2021.** Leis sobre responsabilidade fiscal mudaram depois de “pedalada” e impeachment... Leia mais no texto original: (<https://www.poder360.com.br/congresso/leis-sobre-responsabilidade-fiscal-mudaram-depois-de-pedalada-e-impeachment/>) © 2023 Todos os direitos são. *Poder360*. [Online] 31 de 08 de 2021. [Citado em: 2023 de 03 de 20.] <https://www.poder360.com.br/congresso/leis-sobre-responsabilidade-fiscal-mudaram-depois-de-pedalada-e-impeachment/>.
382. **ROSE-ACKERMAN, Susan. 2001.** *La Corrupción y los gobiernos - causas, consecuencias y reforma*. Madrid : Siglo Veintiuno, 2001.
383. ————. 1996. Redesigning the State to fight corruption. *Viewpoint*. 1996, Vol. 75, Genebra: Banco Mundial.
384. **ROTTA, Arthur Augusto. 2019.** *Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países (Tese de doutorado)*. Porto Alegre : UFRGS, 2019. Disponível em <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197915>> [acessado em 02/12/2019].
385. **ROTTA, Arthur Augusto e PERES, Paulo. 2021.** Impeachment: História e evolução constitucional. *Revista Direito GV*. 2021, Vols. 17, n. 1, Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/bcXqd4gnhkGfbqrRx5xqSyG/?format=pdf&lang=pt> [acessado em 10.02.2023].
386. **ROUGEAUX, Jean-Pierre. 1978.** La Haute Cour de Justice sous la Vème République. *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. 1978, Vols. 94, n. 4 (juil/aout 78), pp. 1019-1053.

387. **SADEK, M. T. 1993.** Parlamentarismo e presidencialismo: representação política, processo decisório e democracia. [A. do livro] Armando (org) BOITO JUNIOR. *Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira*. Rio de Janeiro : Ed. Paz e Terra, 1993.
388. **SALES, Tainah. 2017.** Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das "pedaladas fiscais". *Revista de Direito Brasileira*. 2017, Vols. 16, n. 7, Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3008/2771> (acessado em 19/03/2023).
389. **SALLUM JUNIOR, Brasília. 2015.** *O impeachment do presidente Fernando Collor*. São Paulo : Editora 34, 2015.
390. **SALLUM JUNIOR, Brasília e CASARÕES, Guilherme Paixão. 2011.** O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Revista de Cultura e Política*. 2011, Vols. 82, pp. 163-200, Ed. Lua Nova.
391. **SAMUELS, D. e HOCHSTETLER, K. 2011.** Crisis and rapid reequilibration: the consequences of presidential challenges and falls in Latin America. *Comparative Politics*. 2011, Vols. 43, n. 2, pp. 127-145.
392. **SANCHES, Sydney. 2016a.** ‘Achei que não estaria aqui para ver outro impeachment’, diz ex-presidente do STF que coordenou julgamento de Collor. *VEJA on-line*. 2016a, Vol. (8 de maio de 2016), Disponível em <https://veja.abril.com.br/brasil/achei-que-nao-estaria-aqui-para-ver-outro-impeachment-diz-ex-presidente-do-stf-que-coordenou-julgamento-de-collor/> [acessado em 13/04/2021].
393. ————. **2016b.** O tribunal para julgar o processo contra a presidente é político. *Jornal do Comércio (Porto Alegre - RS)*. 2016b, Vol. (05 de maio de 2016), Disponível em https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/05/cadernos/jornal_da_lei/496494-o-tribunal-para-julgar-o-processo-contr-a-presidente-e-politico.html [acessado em 18/04/2021].
394. ————. **2015.** Se o Congresso rejeitar as contas, o caminho do impeachment está aberto. *O Estado de S. Paulo*. 2015, Vol. (9 de outubro de 2015), Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,se-congresso-rejeitar-contas--caminho-do-impeachment-esta-aberto--diz-ex-ministro-do-stf,1777222> [acessado em 21/04/2021].
395. **SANTORO, Antonio Eduardo Ramires e TAVARES, Natália Lucero. 2019.** *Lawfare brasileiro*. Belo Horizonte : Editora d'Placido, 2019.
396. **SANTOS, Arnaldo. 2010.** *Impeachment: ascensão e queda de um presidente*. São Paulo : Cia dos Livros, 2010.

397. **SANTOS, Dan Lucas Gabiló. 2018.** *O impeachment no Brasil: uma análise crítica dos seus aspectos jurídicos e políticos [Dissertação de Mestrado]*. Toledo : UniToledo, 2018.
398. **SANTOS, Frederico Rios. 2020.** O nacionalismo nas matrizes ideológicas do discurso político: a argumentação no impeachment de Dilma Rousseff. *Letras de Hoje*. 2020, Vol. 55 n. 3, Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fale/article/view/36895/26420> [acessado em 12.02.2023].
399. **SANTOS, Wanderley Guilherme. 2017.** *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro : FGV, 2017.
400. **SARLET, Ingo, MARINONI, Luis Guilherme e MITIDIERO, Daniel. 2013.** *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2013.
401. **SCHIPPERS, David e HENRY, Alan. 2000.** *Sellout: the inside story of President Clinton's impeachment*. Washington (DC) : Regnery, 2000.
402. **SCHMITT, Carl. 1996.** *Teoría de la Constitución*. Madrid : Alianza, 1996.
403. **SCHRAMM, Wilbur. 1971.** *Notes on case studies of instructional media projects*. Washington : Educational Resources Information Center, 1971.
404. **SEIJAS VILLADANGOS, María Esther. 2017.** El control de las actuaciones de un gobierno en funciones. *Revista Jurídica de Castilla y León*. 2017, Vol. 42, mayo 2017, pp. 102-127.. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6004544&orden=0&info=link> [acessado em 10/04/2023].
405. ————. **2019.** El Federalismo Brasileño. *UNED Revista de Derecho Político*. 2019, Vols. 104, enero-abril 2019, pp. 351-376. Disponível em: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/24317> [acessado em 11/04/2023]
406. ————. **2021.** El papel de la Constitución en la defensa de la democracia frente al populismo. *Revista Jurídica de la Universidad de León*. N. 8, 2021, pp. 447-468.. Disponível em: <https://revistas.unileon.es/ojs/index.php/juridica/article/view/7092> [acessado em 12/04/2023]
407. ————. **2021.** La centralidad del parlamento. Uma teoría crítica de sus funciones. *Revista Brasileira de Direito*. V. 14, n. 3, set/dez 2018, pp. 24-54. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7470551.pdf> [acessado em 13/04/2023]
408. ————. **2000.** Representación democrática, partidos políticos y transfugas. *Teoría y realidad constitucional*. N. 6, 2000, pp. 163-190.

409. **SERRAFERO, Mario. 1996.** El impeachment en America Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. 1996, Vol. 92.
410. **SERRANO, Pedro E. A. P. 2015.** Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*. 2015, Vols. 2, n. 2.
411. **SILVA, Alfredo Canellas Guilherme da. 2016.** Golpe parlamentar de 2016 no Brasil e o afastamento da Presidente: Poder Judiciário como ultima ratio para salvaguardar a democracia. *Jus Navigandi*. [Online] setembro de 2016. [Citado em: 01 de dezembro de 2019.] <https://jus.com.br/artigos/52157>.
412. **SILVA, José Afonso da. 1999.** *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3a ed. São Paulo : Malheiros, 1999.
413. ————. **1998.** *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo : RT, 1998.
414. **SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti da. 2018.** *Impeachment e responsabilidade - uma análise brasileira à luz do direito comparado*. Rio de Janeiro : Gramma, 2018.
415. **SILVA, Rafael Silveira e MEIRELES FILHO, Antonio. 2021.** *Soberania do Congresso versus supremacia judicial: o impeachment como um hard case legislativo - Textos para discussão*. Brasília : Núcleo de Estudos e Pesquisas - Consultoria Legislativa - Senado Federal, 2021. Vol. 303. Disponível em www.senado.leg.br/estudos [acessado em 23.02.2023].
416. **SLAVICEK, Marie. 2022.** La Cour de Justice de la République. *Le Monde*. Ed. 03/08/2022. Disponível em: https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/10/03/eric-dupond-moretti-renvoye-devant-la-cjr-qu-est-ce-que-cette-jurisdiction-d-exception_6144238_823448.html [acessado em 03/04/2023]
417. **SOARES, Humberto Ribeiro. 2015.** *Impeachment e o Supremo Tribunal Federal*. Niterói, RJ : do autor, 2015.
418. **SOUSA, Rainer. 2007.** *Café Filho*. São Paulo : Brasil Escola, 2007. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/cafe-filho.htm> [acessado em 30/04/2022].
419. **SOUZA CRUZ, Álvaro Ricardo e ALMEIDA, Lorena N. R. 2019.** The use of the institute of party loyalty in the process of impeachment. [A. do livro] Lorenzo BUJOSA VADELL, et al. *Book of 23rd Annual Meeting of Nanterre Network. Legal and interdisciplinary challenges in contemporary society*. Salamanca : Facultad de Derecho - Universidad de Salamanca, 2019.
420. **STIMSON, Frederic Jesup. 1908.** *The Law of the Federal and State Constitution of the United States*. Boston : BP, 1908.

421. **STORY, Joseph. 1833.** *Commentaries on the Constitution of the United States*. Boston : Hilliard Gray Co., 1833. (Disponível em meio eletrônico na plataforma Google Livros).
422. **SUNSTEIN, Cass. 2017.** *Impeachment - a citizen's guide*. Cambridge : Harvard Press, 2017.
423. **SUPPES DE ANDRADA, José Bonifácio. 2020.** *Mecanismos internos do impeachment [tese doutoral]*. São Paulo : Univ. de São Paulo, 2020.
424. **TEMER, Michel. 2008.** *Elementos de Direito Constitucional*. São Paulo : Malheiros, 2008.
425. **TORRES, Ricardo Lobo. 2013.** *Curso de direito financeiro e tributário*. 19a ed. Rio de Janeiro : Renovar, 2013.
426. **TRAYTER JYMÉNEZ, Joan Manuel. 2020.** La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: una visión actual. *Revista de Administración Pública*. 2020, Vol. 213.
427. **TRESPACH, Rodrigo. 2017.** *Histórias não (ou mal) contadas: revoltas, golpes e revoluções no Brasil*. Rio de Janeiro : HarperCollins, 2017.
428. **TRIBE, Laurence e MATZ, Joshua. 2018.** *To End a Presidency: The Power of Impeachment*. New York : Basic Books, 2018.
429. **TSENG, Margaret (org.). 2018.** *The Politics of Impeachment*. Washington : Westphalia Press, 2018.
430. **TUCKER, John Randolph. 1899.** *The Constitution of the United States*. Chicago : Chicago Press, 1899.
431. **U.S. SENATE. 2004.** *The Senate's Impeachment Role*. Washington DC : U.S. Senate, 2004. Disponível em: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/senate-impeachment-role.htm#:~:text=Douglas%20in%201970%2C%20Representative%20Gerald,a%20response%20to%20an%20official%27s> [acessado em 12/02/2023].
432. **U.S. GOVERNMENT. 1973.** *Impeachment: Selected Materials*. Washington : US Government Printing Office, 1973.
433. **VALLÉS, Vicente. 2017.** El impeachment latente. *Tribuna norteamericana*. 2017, Vol. 24.
434. **VANDRESEN, Thais. 2019.** *O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político [tese doutoral]*. Alicante : Universidad de Alicante, 2019. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/91915/1/tese_thais_vandresen.pdf [acessado em 10.02.2023].

435. **VARGAS, Getúlio. 1954.** Carta-testamento. *Câmara dos Deputados*. [Online] 23 de agosto de 1954. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>. [acessado em 10/06/2022]
436. **VASCONCELOS, Marta Suzana Lopes. 2016.** *A judicialização do impeachment: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma (Tese de doutorado)*. Brasília : CEUB, 2016. Disponível em <<http://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12113>> [acessado em 02/12/2019].
437. **VELLOSO, Carlos Mario da Silva. 2017.** O impeachment no constitucionalismo brasileiro. [A. do livro] Eduardo Arruda ALVIM, Ingo SARLET e Nelson NERY JR. *Jurisdição e Hermenêutica Constitucional*. Rio de Janeiro : GZ Editora, 2017.
438. **VETTORAZZO, Lucas. 2018.** Câmara do Rio rejeita pela segunda vez pedido de impeachment de Crivella. *Folha de S. Paulo*. 20 de set de 2018. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/camara-do-rio-rejeita-pela-segunda-vez-pedido-de-impeachment-de-crivella.shtml> [Acessado em 03/11/2018].
439. **VIEIRA, Antonio Cláudio de Lima. São Paulo.** Sobre o impeachment na Câmara dos Deputados. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, Vols. 685, ano 81, nov/1992.
440. **VILA-NOVA, Daniel Augusto Diniz. 2017.** ADPF 378/DF - Rito de apreciação do impeachment (Caso Dilma Rousseff): competências da Câmara dos Deputados e do Senado da República. [A. do livro] Luiz FUX e Valter SCHUENQUENER. *Jurisdição Constitucional II - Cidadania e direitos fundamentais*. Belo Horizonte : Forum, 2017.
441. **VILBOIS, Jean. 1920.** *L'Impeachment aux États-Unis*. Bologne-sur-mer : s.n., 1920.
442. **VILHENA, Oscar. 2018.** *A batalha dos poderes*. São Paulo : Companhia das Letras, 2018.
443. ————. **2002.** *Supremo Tribunal Federal. Jurisprudência política*. São Paulo : Malheiros, 2002.
444. **VILLAVERDE, João. 2019.** *Controle do soberano: como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil? (Dissertação de Mestrado)*. São Paulo : Fundação Getúlio Vargas, 2019. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/27202>> [acessado em 02/12/2019].
445. ————. **2016.** *Perigosas Pedaladas - os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. São Paulo : Geração Editorial, 2016.

446. **VILLORIA MENDIETA, Manuel. 2002.** *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid : Tecnos - Universidad Pompeo de Fabra, 2002.
447. ————. **2013.** Corrupción pública. *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*. 2013, Vol. 5, septiembre 2013.
448. **VILLORIA MENDIETA, Manuel e JIMÉNEZ SANCHES, Fernando. 2012.** La Corrupción en España. *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. 2012, Vol. 138.
449. **VIRGALA FORURIA, E. 1988.** *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*. Madrid : Centro de Estudios Constitucionales, 1988.
450. **VON HOLST, H. 1885.** *The Constitutional and Political History of the United States*. Chicago : Callaghan, 1885.
451. **WEBER, Max. 2003.** *A Política como Vocação*. Brasília : UnB, 2003.
452. **WEICHERT, Marlon Alberto. 2013.** Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. [A. do livro] Márcia Noll BARBOZA. *Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa*. Brasília : Escola Superior do MPU, 2013.
453. **WESTIN, Ricardo. 2017.** *A queda de Dilma*. São Paulo : Universo dos Livros, 2017.
454. **WEYLAND, Kurt. 1993.** The rise and fall of President Collor and its impact on Brazilian democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 1993, Vol. 35 (1).
455. **WIZIAK, Julio e CARNEIRO, Mariana. 2014.** Governo 'sangra' Caixa e poupa Tesouro para pagar benefício social. *Folha de S. Paulo*. 2014, Vol. 13/08/2014.
456. **WORLD BANK. 2006.** *Annual integrity report : fiscal years 2005 - 2006 (English)*. Washington D.C. : The World Bank Group, 2006. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517951468779959385/Annual-integrity-report-fiscal-years-2005-2006> [acessado em 20/04/2023].
457. **YIN, Robert. 2014.** *Case study research: Design and methods*. 3a edição. Washington : Sage Publications, 2014.
458. **ZAVARO, Rafael Bocker. 2021.** Impeachment, lawfare y fake news en Brasil. Un espejo latinoamericano. *Revista Internacional de Organizaciones*. 2021, Vol. 26.

Anexos

Nesta seção reuniremos alguns documentos que podem ser de utilidade ao pesquisador que, pouco familiarizado com as ferramentas de busca dos portais do Senado Federal e do Congresso Nacional brasileiro, precise ter acesso a reproduções dos documentos originais do processo de *impeachment* da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, autuada no Senado Federal como Denúncia nº 1/2016 e disponível na internet no endereço www.senado.gov.br/cei2016, contando com um total de mais de 27.000 páginas.

Outros documentos de valor histórico relativos aos demais processos de *impeachment* ocorridos no Brasil e que foram mencionados ao longo do trabalho estarão, igualmente, reunidos nesta sessão em *fac-símile*.

Anexo 1 – Mandado de intimação do afastamento temporário da Presidência da República, assinado pelo Presidente do Senado, Renan Calheiros

MANDADO DE INTIMAÇÃO

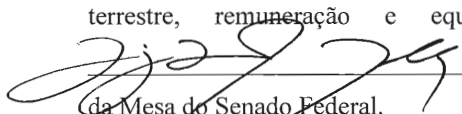
A Sua Excelência a Senhora
DILMA VANA ROUSSEF
Presidente da República Federativa do Brasil

Senhora Presidente,

Considerando que a Câmara dos Deputados autorizou, nos termos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição Federal, a instauração de processo contra a Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, e considerando que o Plenário do Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária iniciada no dia 11 de maio de 2016 e encerrada no dia 12 de maio de 2016, admitiu seu prosseguimento, o Presidente do Senado Federal faz saber, por este ato, que fica V.Exa. **INTIMADA** dos termos da Denúncia autuada neste Senado Federal sob o nº 1, de 2016.

Integram o presente mandado cópia integral digitalizada do processo tramitado na Câmara dos Deputados e do processo em trâmite no Senado Federal, incluídos o relatório preliminar da Comissão Especial desta Câmara Alta, aprovado pelo Plenário.

Faz saber, ainda, que, **a partir do recebimento desta intimação, está instaurado o processo de impedimento por crime de responsabilidade, ficando Vossa Excelência, nos termos do art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal, suspensa das funções de Presidente da República**, até conclusão do julgamento no Senado Federal ou até a decorrência do prazo fixado no § 2º do referido artigo, de 180 dias, mantendo, durante este período, as prerrogativas do cargo relativas ao uso da residência oficial, segurança pessoal, assistência à saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço no gabinete pessoal de V.Exa.

 (Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal.

Senado Federal, em 12 de maio de 2016.


Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Senado Federal



Anexo 2 - Mandado de Citação de Dilma Rousseff para defender-se no processo de impeachment, assinado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski

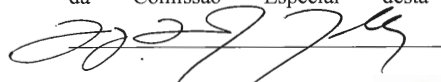
MANDADO DE CITAÇÃO

A Sua Excelência a Senhora
DILMA VANA ROUSSEFF
Presidente da República Federativa do Brasil

Senhora Presidente,

Considerando que a Câmara dos Deputados autorizou, nos termos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição Federal, a instauração de processo contra a Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, e considerando que o Plenário do Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária do dia 11 de maio de 2016, admitiu seu prosseguimento, o Presidente do Supremo Tribunal Federal faz saber, por este ato, que fica V. Exa. CITADA a responder, perante o Senado Federal, à acusação, nos termos em que foi admitida pela Câmara dos Deputados, estando aberto, desde já, o prazo legal para responder e indicar os meios de prova que houver por bem produzir.

Integram o presente mandado cópia integral digitalizada do processo tramitado na Câmara dos Deputados e do processo em trâmite no Senado Federal, incluídos o relatório preliminar da Comissão Especial desta Câmara Alta, aprovado pelo Plenário.

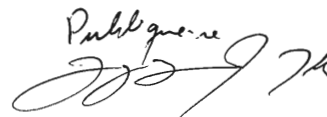
 (Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão.

Senado Federal, em 12 de maio de 2016.


Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
Presidente do Supremo Tribunal Federal

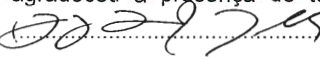


Anexo 3 - Ata da Comissão Diretora que deu posse ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, como Presidente do Senado para fins do processo de impeachment



Luiz Fernando Bandeira de Mello
Secretário-Geral da Mesa

ATA DA 2ª REUNIÃO DA COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, REALIZADA EM 12 DE MAIO DE 2016

Às dezesseis horas do dia doze de maio de dois mil e dezesseis, na sala de audiências da Presidência do Senado Federal, reuniram-se os membros da Comissão Diretora, com a presença de líderes partidários e outros Senadores. O Senhor Presidente, Senador Renan Calheiros, declarou abertos os trabalhos com a designação do Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o exercício da Presidência do Senado Federal no que se refere à Denúncia nº 1, de 2016, nos termos do artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal, o qual firmou o respectivo Termo de Posse. Foi dada a palavra ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e, em seguida, aos demais Senadores. Esgotada a pauta, nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente, às dezesseis horas e trinta minutos, agradeceu a presença de todos e declarou encerrada a reunião, determinando que eu,  Luiz Fernando Bandeira de Mello, Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal e Escrivão do processo da Denúncia nº 1, de 2016, lavrasse a presente Ata que, após assinada pelos presentes e pelos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, vai à publicação.

* Senador Renan Calheiros
Presidente

* Ministro Ricardo Lewandowski
Presidente do STF

Senador Jorge Viana
1º Vice-Presidente

Senador Romero Jucá
2º Vice-Presidente

Senador Vicentinho Alves
1º Secretário

Senador Zezé Perrella
2º Secretário

Senador Gladson Cameli
3º Secretário

Senadora Ângela Portela
4ª Secretária


Senador Sérgio Petecão
1º Suplente de Secretário

Senador João Alberto Souza
2º Suplente de Secretário

Senador Elmano Férrer
3º Suplente de Secretário



Anexo 5 – Diário do Congresso Nacional de 22/11/1955 – Suplemento – onde se publicou a Resolução do Senado Federal nº 21 de 1955



ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

SEÇÃO II

SUPLEMENTO AO N.º 175 CAPITAL FEDERAL TÉRÇA-FEIRA, 22 DE NOVEMBRO DE 1955

CONGRESSO NACIONAL

PRESIDÊNCIA

O Presidente do Senado Federal comunica aos Srs. Congressistas que, havendo matéria de alta relevância e de natureza inadiável a ser apreciada pelas duas Casas do Congresso, separadamente, fica transferida para data que será oportunamente marcada a sessão conjunta do Congresso Nacional que devia realizar-se hoje, às 21 horas, conforme convocação feita em 3 do corrente, para apreciação do veto presidencial ao Projeto de Lei (n.º 3.084, de 1953, na Câmara dos Deputados, e número 11, de 1951, no Senado Federal) que dispõe sobre a situação de segurados obrigatórios do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE).

Senado Federal, em 22 de novembro de 1955. — Carlos Gomes de Oliveira, 1.º Secretário do Senado Federal, no exercício da Presidência.

SENADO FEDERAL

Faço saber que o Senado Federal aprovou e eu promulgo, nos termos do art. 27, letra "n", do Regimento Interno, a seguinte

RESOLUÇÃO N.º 21 — DE 1955

Artigo Único. O Senado Federal, tomando conhecimento da deliberação adotada pela Câmara dos Deputados, verbis:

"A Câmara dos Deputados

considerando que, por deliberação tomada na sessão da Câmara de 11 do corrente e na mesma data homologada pelo Senado, reconheceu o Congresso Nacional a existência do impedimento previsto no art. 79, parágrafo 1.º, da Constituição Federal e apontou a solução do chamamento ao exercício da Presidência da República do Vice-presidente do Senado Federal;

considerando que, assim sendo, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenvolvidos no País, exercitou o Congresso Nacional o Poder Político, que lhe é irrenunciável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, este por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos sob o imperativo de condições notoriamente irremovíveis de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, assegurando a sobrevivência do regime e, em consequência, a tranquilidade da Nação;

considerando que, tendo convocado ao exercício da suprema Magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anteriores referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

considerando que ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, ameaçado;

RESOLVE declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional".

DECLARA a sua concordância com o que nela se contém.

Senado Federal, em 22 de novembro de 1955. — Carlos Gomes de Oliveira, 1.º Secretário do Senado Federal no exercício da Presidência.

<p>ATA DA 137.ª SESSÃO DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA, DA 3.ª LEGISLATURA, EM 21 DE NOVEMBRO DE 1955 (Extraordinária)</p> <p>Presidência do Sr. Gomes de Oliveira</p> <p>As 21 horas acham-se presentes os Srs. Senadores:</p> <p>Vivaldo Lima. Mourão Vieira. Cunha Mello. Prisco dos Santos. Miguel Ângelo Borata. Alvaro Adolpho. Alfredo Dasilibe. Mathias Olympio. Leonidas Mello. Farsfal Barroso. Kassabdo Cavalcanti. Georgino Avelino. Ray Carneiro. Azevedo de Figueiredo.</p>	<p>Apelônio Sales. Novaes Filho. Jurbas Maranhão. Ezequias da Rocha. Freitas Cavalcanti. Rui Palmeira. Julio Leite. Maynard Gomes. Lourival Fontes. Neves da Rocha. Carlos Lindenberg. Atilio Vivacqua. Ari Vianna. Sa Tinoco. Paulo Fernandes. Tarciso Miranda. Alencastro Guimarães. Colado de Castro. Moura Brasil. Benedito Vaundares. Lima Guimarães. Moura Andrade. Domingos Velasco. Colobra Bueno. Pedro Ludovico. Mario Malta.</p>	<p>Othon Mäder. Moisés Lupion. Gomes de Oliveira. Francisco Galloti. Alberto Pasqualini. Armando Câmara (46).</p> <p>O SR. PRESIDENTE — A lista de presença acusa o comparecimento de 46 Srs. Senadores. Havendo número legal, está aberta a sessão.</p> <p>Vai ser lida a ata.</p> <p>O Sr. 4.º Secretário, servindo de 2.º, procede à leitura da ata da sessão anterior, que, posta em discussão, é sem debate aprovada.</p> <p>O Sr. 2.º Secretário no exercício de 1.º, lê o seguinte</p> <p style="text-align: center;">EXPEDIENTE</p> <p>OFÍCIO N.º 304, de 9 do mês em curso, da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, transmitindo sugestões sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 14-53, que cria o Parque Indígena do Xingu.</p> <p style="text-align: center;">Arquive-se.</p> <p>Comparecem mais os Srs. Senadores Remy Archer. Onofre Gomes. Fernandes Távora. Dinarte Mariz. João Arruda. Juracy Maranhães. Lima Teixeira. Bernardes Filho. Filinto Müller. Saulo Ramos (10).</p> <p>O SR. PRESIDENTE.</p> <p>Está finda a leitura do expediente. Tem a palavra o nobre Senador Alencastro Guimarães, orador inscrito.</p> <p>O SR. ALENCASTRO GUIMARAES (Não foi revisto pelo orador) — Sr. Presidente, Senhores Senadores, estamos diante de uma situação de fato, de indistintível importância histórica para o Brasil e para a sobrevivência das instituições que uma Assembléia Constituinte teria outorgado em nome do povo brasileiro.</p>
---	---	--

Anexo 7 – Trecho do Diário do Congresso Nacional de 30/12/1992 que traz a carta-renúncia de Fernando Collor

2738 Quarta-feira 30

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção II — ÓRGÃO JUDICIÁRIO)

Dezembro de 1992

O SR. PRESIDENTE (Sydney Sanches) - V.Ex^a serviu ao Governo Collor de quando e até quando? E em que função?

O SR. FRANCISCO ROBERTO ANDRÉ GROS - De maio de 1991 a novembro de 1992, na qualidade de Presidente do Banco Central do Brasil.

O SR. PRESIDENTE (Sydney Sanches) - Nesse interregno, V.Ex^a, alguma vez, foi solicitado pelo Presidente a tomar medidas que obstaculizassem a apuração de fatos de que resultaram as denúncias constantes dos autos?

O SR. FRANCISCO ROBERTO ANDRÉ GROS - Não, Sr. Presidente, em nenhum momento.

O SR. PRESIDENTE (Sydney Sanches) - Concedo a palavra ao Dr. José Moura Rocha, Advogado da Defesa, para formular as perguntas por meu intermédio.

O SR. JOSÉ MOURA ROCHA (Advogado da Defesa) - Feito o ensejo, queria pedir a palavra, pela ordem, para fazer à Casa e à Nação uma comunicação.

Peço desculpas à ilustre testemunha e à Casa pela interrupção.

O SR. PRESIDENTE (Sydney Sanches) - Concedo a palavra a V.Ex^a, pela ordem.

O SR. JOSÉ MOURA ROCHA (Advogado da Defesa) - Acabo de falar, por telefone, com o Presidente afastado Fernando Collor de Mello. Sua Excelência pediu-me que entregasse ao Presidente do Congresso Nacional o seu pedido de renúncia ao cargo.

Quero lê-lo, porque vazado nestes termos, em papel com timbre particular Fernando Collor, o requerimento é o seguinte:

"Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional:

Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que, nesta data, e por este instrumento, renuncio ao mandato de Presidente da República, para o qual fui eleito nos pleitos de 15 de novembro e 17 de dezembro de 1989.

Brasília, em 29 de dezembro de 1992.

F. Collor."

(Texto original)

FERNANDO COLLOR

Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional
Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que, nesta data, e por este instrumento, renuncio ao mandato de Presidente da República, para o qual fui eleito nos pleitos de 15 de novembro e 17 de dezembro de 1989.

Brasília, em 29 de dezembro de 1992

F. Collor -

Anexo 8 – Trecho da justificativa original do Projeto de lei n.º 23, de 1948, que se tornaria a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei n.º 1.079, de 1950)

— 293 —

isento de outras que lhe podem ser impostas pela justiça comum;

Ao passo que divergem:

1.º — na designação das pessoas sujeitas a *impeachment*, que a brasileira restringe ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade conexos com os destes, e a americana estende ao Vice-Presidente e a todos os funcionários de ordem civil;

2.º — na indicação dos fundamentos legais para o processo, os quais são determinados de modo expresso na constituição brasileira, especificadamente definidos na lei ordinária, ao contrário da americana, que os estabelece de modo vago;

3.º — na forma do processo em que é omissa a americana, enquanto a nossa lhe prescreveu a regulamentação por lei ordinária.

Ainda uma diferença ressalta entre as duas constituições e esta consiste em que a americana nada dispõe sobre os efeitos imediatos da procedência da acusação, ao passo que a nossa determina a suspensão das funções do acusado equiparando assim a declaração da Câmara no processo político à pronúncia judiciária no processo por crimes comuns.

Já a Constituição de 16 de julho de 1934 afastando-se do modelo americano para o processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade adotou um Tribunal Especial tendo como Presidente o da Corte Suprema e constituição de nove Juizes sendo três Ministros da mesma Corte, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados — sistema este de jurisdição mista, que vigorou outrora na Dinamarca e na Noruega.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, aceitou o sistema da de 1891, divergindo somente na limitação da incapacidade para o exercício de função pública que não será maior de 5 anos, e na enumeração dos crimes de responsabilidade.

De tudo o que se vem de expor, — e essa é a lição dos constitucionalistas de maior renome — o *impeachment* é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões

para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de *processo*, porque esta é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins.

Carlos Maximiliano ensina que o *impeachment* tem por fim impedir que o individuo continue no exercício do cargo no qual está prejudicando o país. Portanto, conclui o consagrado constitucionalista, não se instaura processo político, nem se prossegue no que foi indicado, se o culpado abandona a posição oficial (Comentários a Constituição Brasileira, 1929, pág. 581).

Outra não é a lição de Paulo de Lacerda, quando escreve:

Em primeiro lugar, cumpre acentuar bem que esse instituto tem caráter marcadamente político, já por sua origem e evolução, já pelo seu processo e o resultado a que ele chega

... ..

Assim, o escopo essencial do instituto não é propriamente punir um delinquente mas livrar a nação de um mau funcionário;

Como de fato ele não castiga a pessoa, deixa essa tarefa aos tribunais que devam aplicar as leis porém suspende o funcionário do respectivo cargo, destitui-o e o inhabilita para outro qualquer.

Se é um fim político o almejado, e se até o processo escapa ao Poder Judiciário, ao qual naturalmente pertenceria, para constituir atribuição especialíssima dos ramos do Congresso Nacional o instituto tem caráter político (Direito Constitucional, volume II, pág. 456-457).

O *impeachment* é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo (Pomeroy, Constitucional Law, § 726).

Segundo Tucker, o *impeachment* é um procedimento político contra o acusado, como oficial do governo para

Anexo 9 – Fluxogramas do anteprojeto proposto para a nova lei do impeachment no Brasil

Nas páginas seguintes, é apresentado em abordagem gráfica o rito do processo proposto no anteprojeto da nova lei do *impeachment* para o Presidente da República (quando se exige autorização da Câmara dos Deputados) e para os demais casos de julgamento pelo Legislativo, que são submetidos diretamente ao Senado Federal ou à Assembleia Legislativa.

Os fluxogramas são de elaboração do autor e representam, de modo evidentemente simplificado, as diferentes etapas de um processo por crime de responsabilidade, na forma proposta pelo anteprojeto oferecido pela Comissão de Juristas criada pelo Senado Federal e descrito detalhadamente no Capítulo 6.

Rito do processo por crime de responsabilidade

(aplicável ao Presidente e Vice-Presidente da República)

