



ÉLBER ANTONIELLE DONIZETE VERONEZ

**O *IMPEACHMENT* NO BRASIL:
UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA SOBRE OS CASOS
FERNANDO COLLOR E DILMA ROUSSEFF**

**LAVRAS - MG
2021**

ÉLBER ANTONIELLE DONIZETE VERONEZ

O *IMPEACHMENT* NO BRASIL:

**UMA ANÁLISE JURÍDICO-POLÍTICA SOBRE OS CASOS FERNANDO COLLOR E
DILMA ROUSSEFF**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Direito, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Marcelo Sevaybricker Moreira
Orientador

Prof.^a Dr.^a Fernanda Gomes e Souza Borges
Coorientadora

**LAVRAS – MG
2021**

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ABI | Associação Brasileira de Imprensa |
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| ADPF | Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental |
| AgR | Agravo Regimental |
| AGU | Advocacia-Geral da União |
| AL | Alagoas |
| AP | Ação Penal |
| BA | Bahia |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CADE | Conselho Administrativo de Defesa Econômica |
| CCJ | Comissão de Constituição e Justiça |
| CE | Ceará |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CNI | Confederação Nacional da Indústria |
| CNBB | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil |
| CPC | Código de Processo Civil |
| CPI | Comissão Parlamentar de Inquérito |
| CPMF | Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira |
| CPMI | Comissão Parlamentar Mista de Inquérito |
| CPP | Código de Processo Penal |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DF | Distrito Federal |
| DNOCS | Departamento Nacional de Obras Contra as Secas |
| EC | Emenda Constitucional |
| EPC | Empresa de Participação e Construção |
| FCO | Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste |
| FGTS | Fundo de Garantia do Tempo de Serviço |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FIESP | Federação das Indústrias do Estado de São Paulo |
| FUNCAFÉ | Fundo de Defesa da Economia Cafeeira |
| GO | Goiás |
| HC | <i>Habeas Corpus</i> |
| IOF | Imposto sobre Operações Financeiras |
| IPI | Imposto sobre Produtos Industrializados |
| LBA | Lei Brasileira de Assistência |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LC | Lei Complementar |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| LRF | Lei de Responsabilidade Fiscal |
| MC-REF | Referendo na Medida Cautelar |
| MA | Maranhão |
| MBL | Movimento Brasil Livre |
| MEI | Microempreendedor Individual |
| MEP | Movimento pela Ética na Política |
| MG | Minas Gerais |
| MP | Medida Provisória |

| | |
|---------|--|
| MS | Mandado de Segurança |
| MTST | Movimento dos Trabalhadores Sem Teto |
| OAB | Ordem dos Advogados do Brasil |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PB | Paraíba |
| PC do B | Partido Comunista do Brasil |
| PDT | Partido Democrático Trabalhista |
| PE | Pernambuco |
| PEN | Partido Ecológico Nacional |
| PFL | Partido da Frente Liberal |
| PHS | Partido Humanista da Solidariedade |
| PLN | Projeto de Lei do Congresso Nacional |
| PMB | Partido da Mulher Brasileira |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PP | Partido Progressista |
| PPS | Partido Popular Socialista |
| PR | Partido da República |
| PRB | Partido Republicano Brasileiro |
| PRN | Partido da Reconstrução Nacional |
| PROS | Partido Republicano da Ordem Social |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSC | Partido Social Cristão |
| PSD | Partido Social Democrático |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PSI | Programa de Sustentação do Investimento |
| PT | Partidos dos Trabalhadores |
| PTB | Partido Trabalhista Brasileiro |
| PT do B | Partido Trabalhista do Brasil |
| PTN | Partido Trabalhista Nacional |
| PV | Partido Verde |
| QO | Questão de Ordem |
| RE | Recurso Extraordinário |
| RICD | Regimento Interno da Câmara dos Deputados |
| RISF | Regimento Interno do Senado Federal |
| RISTF | Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal |
| RJ | Rio de Janeiro |
| RS | Rio Grande do Sul |
| RMS | Recurso em Mandado de Segurança |
| RO | Rondônia |
| SBPC | Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência |
| SP | São Paulo |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| STJ | Superior Tribunal de Justiça |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| TSE | Tribunal Superior Eleitoral |
| UNE | União Nacional dos Estudantes |
| VASP | Viação Área São Paulo |

RESUMO

O *impeachment* é um instrumento constitucional de controle do Poder Legislativo sobre o Chefe do Poder Executivo e outras autoridades. Este estudo objetiva analisar a utilização do *impeachment* no Brasil, tendo como plano de fundo os processos movidos contra os ex-presidentes Fernando Affonso Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff. A metodologia adotada consiste em um levantamento bibliográfico para a reflexão no âmbito jurídico e político, bem como a exposição dos fatos e das discussões, tendo como base a legislação, a doutrina, a jurisprudência e os documentos que instruíram ambos os processos no Congresso Nacional. Durante a vigência da Constituição de 1988 o instituto foi primeiramente utilizado contra o ex-presidente Fernando Collor, em 1992, que respondeu por crimes de responsabilidade no Senado Federal, onde foi condenado à inabilitação funcional, mesmo após ter renunciado, e por crimes comuns no Supremo Tribunal Federal, onde foi absolvido. Já a ex-presidente Dilma Rousseff foi condenada apenas à perda do cargo em 2016 no Senado, tendo em vista a edição de decretos para a abertura de créditos suplementares, sem a autorização do Congresso Nacional, e o atraso no repasse do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, o que, em tese, configuraria como operações de crédito com instituição financeira controlada pela União (art. 36 da LRF). Em ambos os casos o cenário era muito semelhante, marcado pela instabilidade política, perda de governabilidade, crise econômica, insatisfação popular e mau relacionamento com o Congresso Nacional. Sendo assim, este estudo busca analisar a relação entre a queda ou a permanência de um governo e sua sustentação política e parlamentar, de modo que, ainda que o texto constitucional exija crime de responsabilidade como condição para o *impeachment*, o processo é oriundo de uma vocação política surgida no Parlamento, que chega ao entendimento de que determinado Presidente da República deve ser retirado do cargo. Isto posto, as leis são instrumentalizadas de modo a possibilitar que o *impeachment* esteja adstrito às regras constitucionais e legais. O estudo conclui asseverando a importância do contexto político para o *impeachment*, sobretudo no que tange à relação entre os poderes Executivo e Legislativo, e argumentando em prol da moderação política, na medida em que identifica um uso recorrente e casuístico desse instrumento de controle e responsabilização dos governantes.

Palavras-chave: *Impeachment*. Presidencialismo. Fernando Collor. Dilma Rousseff. Golpe.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1. INTRODUÇÃO | 5 |
| 2. NATUREZA JURÍDICA | 8 |
| 3. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO | 16 |
| 3.1 Inglaterra e Estados Unidos | 16 |
| 3.2 América Latina | 24 |
| 3.2.1 Brasil | 32 |
| 4. PROCEDIMENTO | 43 |
| 4.1 Procedimento em crimes de responsabilidade | 43 |
| 4.2 Procedimento em crimes funcionais comuns | 55 |
| 5. O <i>IMPEACHMENT</i> DE FERNANDO COLLOR | 57 |
| 5.1 Contexto político | 57 |
| 5.2 Razões jurídicas | 72 |
| 6. O <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF | 85 |
| 6.1 Contexto político | 85 |
| 6.2 Razões jurídicas | 123 |
| 7. SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO | 142 |
| 8. CONCLUSÃO | 144 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 147 |

1. INTRODUÇÃO

O tema a ser tratado neste estudo diz respeito ao instituto do *impeachment* no ordenamento jurídico brasileiro, analisado através dos fundamentos políticos e jurídicos que levaram ao afastamento dos ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff. A situação-problema que surge é se o *impeachment* vem sendo utilizado conforme sua previsão constitucional ou se foi desvirtuado em um mecanismo para sanar crises políticas e de governabilidade. Desse modo, esta monografia objetiva analisar o instituto na Constituição e na Lei nº 1.079/50, bem como os argumentos, contra e a favor, proferidos em relação aos *impeachments* consumados. Ademais, busca destacar a utilização desvirtuada do *impeachment* no Brasil, que vem sendo utilizado para retirar presidentes por conveniência política, bem como a importância da relação entre o Presidente da República e o Congresso Nacional para tanto.

A metodologia consistiu em um levantamento bibliográfico, através da organização sistemática das referências, destacando os pontos mais relevantes para o assunto. Após esta introdução, o segundo capítulo tratará da natureza jurídica do *impeachment*, seguido pela sua evolução histórica, exposta no terceiro capítulo. O quarto tópico é reservado ao procedimento adotado nos crimes de responsabilidade e nos crimes comuns. Já o quinto e o sexto capítulo tratam, respectivamente, dos processos de *impeachment* movidos contra os ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff. O sétimo tópico analisa criticamente algumas propostas que objetivam contornar a utilização desvirtuada do *impeachment* no Brasil, no que é seguido pela conclusão, exposta no oitavo capítulo.

A Constituição de 1988 previu o *impeachment* como um instrumento a ser utilizado, excepcionalmente, nos casos em que se constate a realização dolosa de um crime de responsabilidade. Contudo, a hipótese deste estudo é que a utilização do *impeachment* é casuística, por depender da relação do Presidente da República com o Congresso Nacional, descaracterizando assim a previsão constitucional do instituto e do presidencialismo. Percebe-se que a sustentação no cargo depende de um juízo de conveniência política, de modo que o Presidente pode ser retirado do poder sem crime de responsabilidade configurado, caso não detenha um terço do Congresso Nacional; e detendo, manter-se no cargo mesmo com crime de responsabilidade evidente. Neste sentido, respectivamente, os crimes de responsabilidade são construídos através de argumentação jurídica extensiva e precipitada, ou simplesmente ignorados pelos parlamentares, de modo a justificar uma motivação política já acordada.

Segundo o ex-presidente chileno Patricio Aylwin, que sucedeu o ex-ditador Augusto Pinochet no processo de abertura política do país, “a tarefa mais difícil depois de ser Presidente é se acostumar a não ser Presidente” (apud PÉREZ-LIÑAN, 2007, p. 1). Certamente, ocupar o cargo de Presidente da República de muitos países consiste no ápice da carreira política de um cidadão que se dedica à vida pública. Contudo, conforme explica Pérez-Liñan (2007), particularmente na América Latina a conclusão do mandato presidencial nunca é garantida, tendo em vista as crises políticas e a instabilidade que é recorrente em nossos sistemas de governo. No passado, tais crises levavam a golpes de Estado, tendo como protagonistas os militares; hoje, levam à renúncia ou ao *impeachment*.

Pérez-Liñan (2007) cita que o *impeachment* é um procedimento sempre autorizado, ainda que não conduzido pelo Poder Legislativo, tendo maior repercussão nos países que adotam o sistema de governo presidencialista, ainda que seja possível sua utilização no semipresidencialismo. Conforme explica Luís Roberto Barroso (2006), no parlamentarismo há a divisão entre a chefia de Estado e a de Governo, sendo este titularizado por um Primeiro-Ministro, que se mantém no cargo conforme a estabilidade de seu governo. O premiê é indicado pelo partido que obteve maioria nas eleições parlamentares, podendo ser substituído caso perca a sustentação política, sem que isso importe na necessidade de novas eleições, bastando tão somente a formação de maioria parlamentar. Havendo impasse, fazem-se novas eleições.

A retirada do Primeiro-Ministro é facilmente realizada através de um voto de desconfiança ou moção de censura, sendo que o governo também detém poderes para evitar a contínua obstrução dos trabalhos do Poder Executivo, através da dissolução da legislatura e a convocação de novas eleições (BARROSO, 2006). Já o Chefe de Estado, no parlamentarismo, reserva-se às funções protocolares e de representação, como ocorre nas monarquias constitucionais, tendo como maior exemplo o Reino Unido e algumas ex-colônias britânicas. Percebe-se que os partidos ocupam a centralidade do poder neste sistema, de modo que sua utilização procede em países que mantenham uma racionalidade e coesão do sistema político-partidário. O Brasil, por duas vezes, rejeitou o parlamentarismo nos plebiscitos de 1963 e 1993, assim como na Assembleia Nacional Constituinte, que iniciou seus trabalhos em 1987 e promulgou a Constituição em 5 de outubro de 1988.

Cabe mencionar a existência de um modelo híbrido, o semipresidencialismo, adotado em países como França e Portugal, o que será explorado no sétimo capítulo desse estudo, referente ao sistema político brasileiro. Já no presidencialismo ocorre a concentração dos cargos

de Chefe de Estado e de Governo na figura única do Presidente da República. O mandato é fixo e as formas de retirada do poder são previstas na Constituição, bem como “a legitimidade do mandato presidencial não deriva da concordância do Congresso, e sim da vontade do povo expressa em eleições presidenciais” (MAFEI, 2021, p. 1298). Em tese, mantendo ou não maioria parlamentar e apoio popular, o Presidente continuará no cargo. Entretanto, a política brasileira revela que a má relação do Executivo com o Legislativo pode levar a crises institucionais que deixam o país estagnado, sobretudo se o Presidente não conseguir manter maioria parlamentar no Congresso Nacional, que frente a isso, tomará para si a condução do processo político do país, afastando o Chefe de Estado, o que vem ocorrendo através do *impeachment*.

Em 1990 o povo brasileiro confiou a Fernando Collor (PRN) a tarefa de controlar a economia e sanar a instabilidade política própria de um período de retomada da democracia. Contudo, em 1992, o Presidente já estava respondendo no Senado Federal por crime de responsabilidade e no Supremo Tribunal Federal por corrupção e tráfico de influência, vindo a renunciar em dezembro daquele ano. Após duas décadas de aparente estabilidade democrática, o tema do *impeachment* foi resgatado em razão do processo movido contra Dilma Rousseff (PT). Na ocasião, os denunciantes, bem como a oposição, sustentavam que o procedimento tinha fundamento constitucional e estava embasado em fatos que comprovavam a existência de crime de responsabilidade. Já a denunciada, sua defesa e aliados, argumentavam que o procedimento era ilegal e ilegítimo, que a Presidente não havia cometido nenhum ato ilícito e que o procedimento se mascarava enquanto um golpe de Estado. Ambos os governos foram marcados por crise política e econômica, escândalos de corrupção, insatisfação popular e mau relacionamento com o Congresso Nacional.

Certamente, em uma democracia, é essencial a responsabilização do Presidente da República, assim como das demais autoridades constituídas, caso venham a cometer transgressões especialmente tipificadas em lei, visto que não existe democracia sem a devida responsabilização das autoridades, não se devendo confundir a missão do *impeachment*, bem como sua importância no Estado Democrático de Direito, com uma forma de golpe ou ruptura institucional, pois diferentemente destes, o *impeachment* há de ser baseado na legalidade e na legitimidade da Constituição. Por outro lado, ao que parece, o Brasil vem transgredindo as regras constitucionais reiteradamente, utilizando o *impeachment*, que é medida excepcional, para a superação de crises políticas e de governabilidade. Desse modo, como se verá, o

impeachment, nos termos constitucionais, é figura jurídico-política, na qual se exige a comprovação dolosa de crime de responsabilidade. Contudo, o *modus vivendi* da política nacional evidencia um caráter fático eminentemente político.

2. NATUREZA JURÍDICA

Segundo Marcelo Galuppo (2016, p. 76), quando se fala em natureza jurídica de um instituto, busca-se “compreender a sua essência, ou seja, o que faz com que ele seja uma coisa, e não outra, e fazemos isso para determinar qual direito deve ser aplicado e como ele deve ser aplicado”. Desse modo, Paulo Brossard (1992, p. 76) afirma que a natureza do *impeachment* é controversa, havendo quem defenda ser penal, política, administrativa, disciplinar, mista, heteróclita e *sui generis*. O ex-ministro do STF é um dos mais respeitáveis defensores da natureza essencialmente política do *impeachment*, argumentando que se trata de um instituto que “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” (BROSSARD, 1992, p. 76), embora não exclua, obviamente, a utilização de critérios jurídicos. Megali Neto (2021, p. 75) critica a ânsia do ex-ministro em caracterizar o *impeachment* como essencialmente político, já que isso permite a confusão do instituto com o voto de desconfiança.

A complexidade da definição está relacionada à dificuldade de se separar a questão política do elemento jurídico, e vice-versa, muito porque seus conceitos não são claros e inequívocos, ainda mais em um instituto que transita com facilidade entre essas duas áreas. Recorrendo à história, o STF, no começo de sua atuação republicana, defendia o caráter político do *impeachment*, como na “Revisão Criminal 104, julgamento de 1895, relator o ministro Américo Lobo. Em 1899, no Acórdão 343, relator o ministro Piza e Almeida, o STF reafirmou a natureza exclusivamente política do *impeachment*” (VELLOSO, 2017, p. 1053). Ademais, na Carta de 1946 competia à Câmara dos Deputados declarar a procedência ou a improcedência da acusação, através de uma análise discricionária, podendo impedir que a autoridade flagrantemente culpada fosse julgada perante o Senado, ainda que as razões fossem políticas.

Conforme expõe Bruno Galindo (2016, p. 20), a natureza dos delitos, que seriam infrações político-administrativas e não crimes; bem como as penas impostas, que são: i) a perda do cargo com inabilitação para o exercício de função pública por oito anos; e ii) o órgão de julgamento, composto por atores políticos; são fatores que evidenciam a natureza política do

instituto. Carlos Velloso (2017), cita que a Constituição de 1891 diferenciou os crimes funcionais dos crimes comuns, impedindo que um Presidente seja retirado do poder por fatos estranhos à função, como é o caso dos “*high crimes and misdemeanors*”, que são crimes e delitos graves previstos no ordenamento estadunidense. No entanto, defende que isto não retira o seu caráter político, por tratar-se de um instrumento de nível constitucional.

Pérez-Liñan (2007, p. 24-25) defende que o *impeachment* não pretende ser um julgamento criminal, mas um processo político que permite a destituição do Chefe do Poder Executivo do cargo para o qual fora eleito. Apesar dos ordenamentos jurídicos variarem conforme a forma institucional de se proceder, a característica marcante deste instituto é ser um instrumento do Poder Legislativo de controle sobre os demais poderes. Ademais, o procedimento recebe amarras constitucionais que o torna complexo de se operar, tendo em vista a segurança jurídica e a legitimidade que deve ser comprovada para sua utilização. Michel Temer (apud VELLOSO, 2017, p. 1056), envolvido no *impeachment* de Dilma Rousseff e denunciado em seu governo por crimes de responsabilidade, também defende que o julgamento é político, onde se exerce um juízo de conveniência e oportunidade. Para Velloso (2017, p. 1059-1060), o exame de admissibilidade do *impeachment* na Câmara, bem como seu julgamento no Senado são decisões políticas, portanto incabíveis de revisão judicial

A responsabilização política do *impeachment* advém da Constituição, já que ela determinou que os atos contrários às suas disposições são crimes de responsabilidade, de modo que o “*impeachment* constitui a técnica adotada pela Constituição para proteger-se de ofensas do chefe do Poder Executivo”, sendo que a pena aplicável é política, “relacionada a um ilícito político, aplicada por entidades políticas a autoridades políticas” (BROSSARD, 1992, p. 128). Neste sentido, não se pode ignorar que para a utilização do *impeachment* é exigido um cálculo por parte dos parlamentares, pois em alguns casos, conforme os ensinamentos de Ruy Barbosa (1933), mesmo que comprovada a existência de crimes de responsabilidade, o Congresso terá de recuar, tendo em vista a gravidade de se colocar o Presidente da República sob julgamento do Senado Federal, o que ele chama de “banco dos réus”.

Apesar de vários juristas defenderem a tese da natureza política do *impeachment*, esta não é unânime na doutrina, Megali Neto (2021, p. 78), inclusive, critica a doutrina “brossardiana”, que “acredita que condutas que sequer estejam tipificadas na legislação especial regulamentadora da matéria podem dar ensejo a processos de *impeachment*”, desde que sejam consideradas danosas no aspecto político. Brossard (1992) cita que Francisco Sá Filho e José

Frederico Marques, por exemplo, entendem que o instituto detém natureza mista, tanto político como criminal, prevalecendo o primeiro na fase da denúncia. Já teóricos como Pontes de Miranda e Paulo Bonavides defendem a natureza puramente penal, em vista da estipulação de pena pela Constituição e a prevalência desta natureza no sistema presidencialista, diferentemente do caráter político do parlamentarismo. Neste sentido, Pontes de Miranda (apud BROSSARD, 1992), afirma que, no sistema jurídico brasileiro, a palavra *impeachment* é inadequada, já que os crimes de responsabilidade são verdadeiros crimes de caráter penal. Paulo Bonavides (2000, p. 386) defende:

A responsabilidade do Presidente no presidencialismo é penal e não política; responde ele por crime de responsabilidade no exercício da competência constitucional, de ordem administrativa, que lhe é atribuída, não podendo ser destituído, ao contrário do que se passa no parlamentarismo com o chefe do poder executivo, que fundamentalmente cai por razões de ordem política.

Galuppo (2016) sustenta que a própria Lei nº 1.079/50, em seu art. 38, determinou a aplicação subsidiária do CPP no procedimento e não do CPC, que em regra aplica-se aos processos de cunho cível. É possível identificar ainda que o STF proferiu decisões que reforçam, ainda que em menor número, a presença de elementos criminais no *impeachment*. É o caso da ADI nº 834/MT, do ex-ministro Sepúlveda Pertence, e da ADI nº 1.628/SC, do ex-ministro Eros Grau, nas quais se decidiu que as unidades federativas não poderiam regulamentar a matéria atinente ao *impeachment*, já que a competência legislativa penal é reservada à União. Este entendimento foi sedimentado na súmula nº 722 e na súmula vinculante nº 46, ambas do STF. Desse modo, a interpretação já pacificada é de que a produção legislativa atinente ao *impeachment* é de competência privativa da União, tendo em vista a exigência “de lei federal definidora dos crimes de responsabilidade e disciplinadora das regras de processo e julgamento, combinada com o caráter penal dessas infrações” (MEGALI NETO, 2021, p. 128).

Além disso, o STF já “declarou a inconstitucionalidade de dispositivos de leis estaduais e dos regimentos internos de assembleias legislativas estaduais que divergiam do modelo federal do *impeachment*” (MEGALI NETO, 2021, p. 123). O Ministro Edson Fachin, relator da ADPF nº 378/2015, sustentou que a não aplicação das garantias próprias da persecução penal tornaria o processo de *impeachment* exclusivamente político, equivalente à moção de desconfiança ou voto de censura do regime parlamentarista, o que não se sustenta no presidencialismo, pois se exige a tipificação das condutas passíveis de afastamento. Defendeu,

assim, a aplicação dos princípios da legalidade, da anterioridade, da taxatividade, da proibição da analogia e da retroatividade, bem como que se comprove, para a aplicação da pena, a tipicidade, ilicitude e culpabilidade na conduta realizada. Cabe mencionar que o reconhecimento de um caráter jurídico-político preencheria os elementos jurídicos citados, bem como respeitaria a típica utilização do *impeachment* como fator político.

Segundo Antônio Riccitelli (2006, p. 73), “o simples fato de ter sido absolvido pelo Senado Federal impossibilita o acusado de ter de passar por um julgamento pela justiça comum, revelando, assim, o caráter não estritamente político da natureza da pena”. Para o ex-ministro do STF, José Eduardo do Prado Kelly (apud VELLOSO, 2017, p. 1057), “o *impeachment* é historicamente um instituto político e penal; este segundo caráter foi o que lhe marcou as origens; o primeiro, o que prevaleceu em sua evolução”. Este entendimento já vinha sendo sustentado pelo ex-ministro Pedro Lessa, “para quem o instituto possui um caráter heteróclito, sendo, por sua origem e por sua essência, de ordem política, e, por seus efeitos e consequências, de ordem penal” (apud QUEIROZ FILHO, 2016, p. 4). O ex-ministro sustentou sua posição no HC nº 4.091 de 1916, de que o *impeachment* é um instituto político-constitucional, mas que detém efeitos penais, no que foi seguido pelos ex-ministros Epitácio Pessoa, João Higinio e Aníbal Freire. Naquela ocasião, Pedro Lessa assim sustentou:

De que natureza é o “*impeachment*”? É na sua essência uma medida constitucional, ou política, ou uma medida de ordem penal? Diante dos citados artigos da Constituição, penso que não é lícito duvidar que, por sua origem e por sua essência, é um instituto político, ou de índole constitucional, e por seus efeitos ou consequências, de ordem penal. O que o engendrou, foi a necessidade de pôr termo aos desmandos do Executivo. Por ele, fica o Poder Legislativo investido do direito de cassar o mandato do Executivo, o Legislativo indubitavelmente impõe penas. (...) O “*impeachment*”, pois, tem um duplo caráter, é um instituto heteróclito. Se fosse meramente constitucional não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal não se explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal” (apud BROSSARD, 1992, p. 84-85).

O mesmo entendimento também foi exarado no HC nº 4.116, de 1916, na qual o próprio STF entendeu que o *impeachment* “não é um processo exclusivamente político, senão, também, um processo misto, de natureza criminal e de caráter judicial, porquanto só pode ser motivado pela perpetração de um crime definido em lei anterior” (BROSSARD, 1992, p. 85). Neste sentido, Pedro Lessa ressaltou que o *impeachment* no Brasil tem conotação distinta da

aplicada nos Estados Unidos, pois sua natureza jurídica seria política e também penal, tendo um acentuado caráter judicial em sua execução. Desse modo, o *impeachment* no Brasil detém um caráter *sui generis*, de combinação da feição política dos Estados Unidos com o criminal da Inglaterra. É importante destacar que o HC nº 4.116/16 versou sobre o primeiro pedido de *impeachment* em um estado-membro, na qual a Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso pedia a responsabilização do seu governador, o general Caetano de Albuquerque (MEGALI NETO, 2021, p. 52). Esse caráter misto do *impeachment* é descrito por Galindo:

Se por um lado, o constituinte reforça o aspecto criminal ao denominar tais infrações político-administrativas de crimes, por outro lado, estipula penas fixas e tipicamente políticas; se, por um lado, as Casas parlamentares podem, p. ex., se recusar a prosseguir com o feito por análises políticas de conveniência, oportunidade ou necessidade, por outro, há a necessidade de constatação objetiva de fatos que constituíam o crime de responsabilidade, sendo fundamental ter embasamento jurídico à pretensão punitiva, não podendo ser um mero juízo discricionário exclusivamente político por parte das duas Casas do Congresso Nacional. Até mesmo no julgamento pelo Senado, observe-se que a Constituição atribui seu comando ao presidente do STF, funcionando o Senado como um tribunal judicial, embora seja uma Casa política por natureza. (2016, p. 61- 63).

Contudo, ressalta-se que a opinião do ex-ministro Lessa já era, naquela época, minoritária, assim como o HC nº 4.116/16 foi um posicionamento isolado do STF, pois a Suprema Corte ressaltou diversas vezes o caráter político do *impeachment*, ou ao menos, conforme tendência mais contemporânea, a natureza jurídico-política. Vale citar que isso ocorreu no próprio julgamento do HC nº 4.116, no qual o ex-ministro Viveiros de Castro, ao comentar o voto do colega, citou que o instituto tem caráter político justamente para permitir o afastamento do Chefe de Estado que se tornou indigno de exercer o cargo, sem que haja um processo judiciário complexo. Ainda que seja um processo político, conforme sustenta Viveiros de Castro, o julgamento exige a observância de formalidades e garantias jurídicas (VELLOSO, 2017, p. 1054). Neste julgamento também se entendeu que compete apenas à União legislar sobre crimes de responsabilidade (MEGALI NETO, 2021, p. 31).

Posteriormente, o STF voltou a decidir sobre a natureza política do *impeachment* no HC nº 26.544, de 1937, no qual ressaltou que se trata de medida exclusivamente política e não criminal. Megali Neto (2021, p. 32) explica que nestes julgados o STF admitiu a utilização do *habeas corpus*, ainda que não se tratasse de “hipóteses nas quais direitos fundamentais distintos do direito à liberdade de locomoção fossem violados ou estivessem sob ameaça de lesão”,

entendimento este revisto posteriormente. Mais tarde, a discussão ocorreu no âmbito do RMS nº 4.928-AL, em 1957, a partir do qual decidiu-se que “um parlamentar não pode votar sobre a denúncia de crime de responsabilidade que ele próprio formulou” (MAFEI, 2021, p. 1080), bem como no MS nº 20.941-DF. Dessa forma, percebe-se uma evolução conceitual na natureza do *impeachment*, pois o processo deve pautar-se sob um crime de responsabilidade.

Em outras palavras, o entendimento do ex-ministro Lessa contribuiu para a formação jurídica do *impeachment*, de modo que apenas motivações de ordem política não sejam suficientes para a queda de um Presidente da República. José Afonso da Silva (2018) defende a natureza político-administrativa, em vista das penas impostas ao condenado, o que também foi argumentado no HC nº 70.033-SP (Ag) e no HC nº 70.055- DF (Ag), ambos de relatoria do ex-ministro Ilmar Galvão, bem como no HC nº 69.647-DF, de relatoria do ex-ministro Celso de Mello, todos impetrados por Fernando Collor durante a CPMI. Nestes *habeas corpus*, os ministros questionaram a adequação do remédio constitucional utilizado, visto que tal garantia busca proteger a liberdade de locomoção do sujeito contra qualquer ameaça ou coação, por abuso ou ilegalidade por parte de autoridade, o que não se vislumbra no caso de *impeachment*. Desse modo, o remédio mais adequado seria o mandado de segurança.

Bahia, Silva e Oliveira explicam que no julgamento do MS nº 21.623-9, o STF fixou que “as normas relativas à formação da vontade política não são questões atinentes apenas aos interesses privado dos parlamentares, já que afetam a ordem constitucional como um todo” (2016b, p. 36). Desse modo, “as garantias fundamentais de ordem processual do acusado pela prática de crimes de responsabilidade são aplicáveis aos processos de *impeachment*” (MEGALI NETO, 2021, p. 154). No julgamento da ADI nº 4.190/RJ MC-REF, o ex-ministro Celso de Mello defendeu que a natureza jurídica do crime de responsabilidade situa-se no plano político-constitucional, desvestida de conotação criminal, já que crimes comuns e os crimes de responsabilidade são conceitos jurídicos distintos, sendo que os primeiros estão relacionados a uma ilicitude penal e os segundos a uma ilicitude político-administrativa. (STF, ADI 4190 MC-REF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 10/03/2010, p. 16).

Percebe-se, então, que o Brasil adotou inicialmente um posicionamento de natureza política do *impeachment*, em vista da influência norte-americana. Posteriormente, pelas contribuições do ex-ministro Lessa, que defendia uma natureza mista, o Brasil caminhou em prol da adoção de elementos jurídicos ao instituto, ainda que não criminal. Desse modo, conforme cita o Ministro Edson Fachin, percebe-se que a natureza do *impeachment* se

estabelece como jurídico-política, tendo como base o princípio republicano e as garantias fundamentais do processo (STF, ADPF nº 378/2015, voto do Ministro Edson Fachin, julgamento em 17/12/2015). Portanto, o fator político do *impeachment* “não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei” (BROSSARD, 1992, p. 146), já que deve estar alçado em uma base jurídica sólida para que seja válido. Nesse sentido, Dallari (2016, p. 135) assevera:

A garantia do devido processo legal compreende uma série de direitos, deveres e responsabilidades, conforme muito bem observou o Professor e Ministro Celso de Mello, dizendo que ele, em síntese, visa a “garantir a pessoa contra a ação arbitrária do Estado e a colocá-la sob imediata proteção da lei”, abrangendo, entre outros, “os seguintes direitos: (a) direito à citação e ao conhecimento de teor da peça acusatória; (b) direito a um rápido e público julgamento; (c) direitos ao arrolamento de testemunhas e à notificação destas para comparecimento perante os tribunais; (d) direito ao procedimento contraditório; (e) direito de não ser processado, julgado ou condenado por alegada infração às leis editadas *ex post facto*; (f) direito à plena igualdade com acusação; (g) direito de não ser acusado nem condenado com base em provas ilegalmente obtidas ou ilegitimamente produzidas; (h) direito à assistência judiciária, inclusive gratuita; (i) privilégio contra a autoincriminação; (j) direito de não ser subtraído ao seu juiz natural.

O respeito aos direitos e garantias fundamentais do denunciado confere legitimidade democrática ao *impeachment*, sobretudo o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa e a legalidade, pois “ausentes essas condições e exigências, o *impeachment* é desvirtuado em golpe de Estado para deposição de um Presidente da República eleito pelo voto popular” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 26-27). No *impeachment* da ex-presidente Dilma, alegou-se que, apesar da observância do rito e das garantias processuais, seu afastamento consistiu usualmente em um golpe parlamentar, pela ausência de crime de responsabilidade dolosamente cometido. Esta discussão será explorada no sexto capítulo deste estudo, mas é necessário enfatizar, desde já, que o *impeachment* em seu desenho constitucional consiste em um mecanismo de proteção do Estado e de continuidade do governo, e não de penalização, cujo efeito é secundário, por isso, a natureza do instituto é jurídico-política, ainda que tal determinação da Carta Magna venha sendo desrespeitada. Complementando esse raciocínio, Megali Neto (2021) expõe que o juízo político sobre o afastamento do Presidente não se sobrepõe à demonstração do cometimento de crime de responsabilidade, pois o *impeachment* não se confunde com a responsabilização parlamentarista.

Para a AGU, encarregada da defesa da ex-presidente Dilma Rousseff, os crimes de responsabilidade detêm natureza jurídico-política, como de fato é, não sendo unicamente

política e muito menos discricionária, expressando, em sua delimitação constitucional, a excepcionalidade de sua utilização como forma de estabilidade do regime presidencialista (BRASIL, 2016b). O pressuposto jurídico consiste em “um ato, sobre o qual não pairam dúvidas quanto à sua existência jurídica, diretamente imputável à pessoa da Presidenta da República, praticado no exercício das suas funções, de forma dolosa, ao longo do seu mandato atual” (BRASIL, 2016b, p. 11-12), sendo tal conduta prevista em lei como crime de responsabilidade. Já o pressuposto político é “a avaliação discricionária de que, diante do ato praticado e da realidade que o envolve, configura-se uma necessidade intransponível de que a Presidenta da República seja afastado do seu cargo” (BRASIL, 2016b, p. 12).

Em tese, o *impeachment* não funciona como um instituto de natureza parlamentarista, segundo o qual o Congresso pode por maioria decidir que o Presidente não reúne condições de governar, imputando vagamente a violação de regras constitucionais ou legais. Exige-se que seja comprovada a ocorrência de crime de responsabilidade, e disso se extraia o caráter jurídico do *impeachment*, que se comprovado leva ao seu caráter político, que é o julgamento perante o Senado. A utilização puramente política do instituto é perigosa por equiparar o *impeachment* com uma forma de revogação de mandato, como é o *recall*, ou ainda com as motivações essencialmente políticas que levam à queda do gabinete ministerial no parlamentarismo, podendo levar a “crises políticas e ‘golpes brancos’ – isto é, um presidente que não possua maioria no Parlamento (e que some a isso um período de baixa popularidade) pode muito ser afastado sob alguma acusação genérica” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 25). Cabe mencionar que o Presidente da República não detém de instrumentos para equilibrar o jogo de forças com o Congresso Nacional, como a possibilidade de dissolução e convocação de novas eleições, assim como ocorre em países parlamentaristas e semipresidencialistas.

Adilson Abreu Dallari defende que dado o “elevadíssimo grau de discricionariedade das ações e decisões políticas, não é possível a exigência de um ajustamento milimétrico ao tipo, nem do elevado nível de prova requerido para as sanções penais”, bastando para o *impeachment*, “uma compatibilidade razoável com o tipo e um conjunto de circunstâncias que indiquem a ocorrência de comportamento delituoso” (2016, p. 136). Apesar de equivocado o entendimento de Dallari, este descreve em parte o que vem norteando a utilização do *impeachment* no Brasil, ainda que de maneira contrária à Constituição. De fato, o Congresso Nacional não é autorizado “a acusar e condenar um presidente por aquilo que a maioria

parlamentar bem quiser, aproveitando-se de uma janela de oportunidade decorrente de baixa popularidade ou desorganização da base política presidencial” (MAFEI, 2021, p. 97).

Entretanto, como reconhecido por Mafei (2021, p. 97), a radicalização política e a presença de elementos de crise, como escândalos políticos, manifestações populares, mau desempenho econômico, cobertura midiática desfavorável, pode fomentar um processo de *impeachment* sem crime de responsabilidade devidamente comprovado. Neste sentido, analisando-se o *modus operandi* do instituto e sua utilização nos casos Fernando Collor e Dilma Rousseff, percebe-se que prepondera a motivação essencialmente política para a destituição do Presidente da República. Desse modo, a classe política primeiramente mobiliza-se em favor do *impeachment* para que só então busque a infração que fundamente o processo. Portanto, o resultado já está acordado antes de sentenciado, o que não altera a orientação constitucional do *impeachment*, que é jurídico-política, mesmo que não seja observada pelos atores políticos.

3. DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

3.1 Inglaterra e Estados Unidos

Sendo de origem inglesa, o *impeachment* remonta ao período compreendido entre os séculos XIII e XIV, em alusão ao verbo *impeach*, originariamente *empeschez*, que significa “acusar” ou “denunciar”, conforme descrição de Rafael Mafei (2021, p. 309), que também cita os conceitos de “impugnação”, “contestação” ou “desafio”. Na Inglaterra, o processo tinha natureza penal, tendo sido utilizado até o século XVIII, quando deu lugar à queda do gabinete ministerial, mais típico e apropriado ao sistema parlamentarista. Em sua origem, consistia em uma “forma de responsabilizar os súditos do reino perante o Parlamento que, ao mesmo tempo, exercia funções declarativas do direito, assim como a última instância como *iurisdictio*” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 14). Já o monarca, “porque este se colocava acima dos homens e das coisas, não poderia ser atingido pelo *impeachment*” (VELLOSO, 2017, p. 1.043). Conforme expõe Mafei (2021, p. 362), era passível de julgamento “a traição (*treason*) e os altos delitos (*high misdemeanors*)”.

Na Magna Carta de 1215 era previsto que “se o rei agisse de forma arbitrária e desrespeitasse o texto, um Conselho e 25 barões o notificaria e estaria autorizado a rebelar-se contra o monarca, podendo até mesmo assumir o controle do reino temporariamente”

(VELLOSO, 2017, p. 1.044). Já em 1352, uma legislação inglesa, “o *Great Treason Statute*, deixava claro que a traição ocorria quando houvesse atentados contra o ‘rei’, a ‘sua senhora a rainha’, e ‘seu filho mais velho e herdeiro’” (MAFEI, 2021, p. 372). O ex-ministro Brossard explica que “se o derradeiro *impeachment* terminou em 1805, com a absolvição de Lord Melville, o primeiro se registrou no século XIV, ou no século XIII, pois também variam as conclusões quanto à data em que o processo surgiu e à personagem que o inaugurou” (1992, p. 26). Contudo, “há registros de que o Parlamento Inglês, em 1376, se valeu do instituto para condenar William Latimer, por acusações de corrupção e opressão”, por “receber propinas para liberar navios inimigos capturados e reter multas pagas ao Rei” (ANASTASIA, 2016, p. 6).

Mafei (2021) destaca que o Lord Latimer foi condenado por violar o patrimônio e a confiança do rei. Já a primeira mulher foi “Alice Perrers, amante do Rei Eduardo III da Inglaterra, em 1377, acusada de corrupção e condenada pelo Parlamento à pena de confisco dos seus bens e banimento do reino” (COELHO; VIECHINESK, 2016, p. 276). Cabe mencionar que na Inglaterra não podia o monarca impedir o processo, perdendo a autoridade sob julgamento, mas poderia oferecer indulto quando imposta a pena, obstando a sua execução. Posteriormente, conforme destaca Mafei (2021, p. 390), os “lordes sustentaram que a condenação se fundamentava em exercício de um poder baseado não na lei de 1352, mas em costume imemorial (*common law*) do reino”, admitindo então outras modalidades de traição a ensejar o *impeachment*. Ademais, essa interpretação firmou o instituto como um instrumento de natureza judicial, afastando-se a natureza legislativa, pois “o poder de julgar grandes casos criminais eventualmente ficaria a cargo exclusivo dos lordes, enquanto o poder de legislar dependia da convergência entre rei e Parlamento” (MAFEI, 2021, p. 398).

Brossard faz uma importante diferenciação do *impeachment* e o *bill of attainder*, que “era uma condenação decretada por lei, uma lei-sentença, odiosamente pessoal e retroativa, no juízo de Esmein” (1992, p. 26), que tinha natureza legislativa, diferentemente do *impeachment*. Segundo Mafei (2021, p. 421), por ser uma lei-sentença não era necessário “observar rituais de argumentação jurídica, análise de provas ou direito de defesa próprios de um julgamento (e por isso eram mais céleres)”. Neste sentido, é interessante citar o caso do Conde de Straford, ministro do Rei Carlos I da Grã-Bretanha, que foi submetido à julgamento em 1640 e preso na Torre de Londres. No caso, como descreve Velloso (2017), o monarca compareceu pessoalmente no Parlamento para defender seu ministro, mas a tentativa foi infrutífera, pois apesar de não ter ocorrido o *impeachment*, aplicou-se o *bill of attainder* e Straford foi

executado. O próprio Rei Carlos I foi condenado e executado em 1649, pois entendeu-se que “as prerrogativas reais não davam ao rei o direito de ignorar o Parlamento, especialmente os *commons*, em questões cruciais de governo” (MAFEI, 2021, p. 458).

Desse modo, o *impeachment* passou a ser admitido nos casos de ofensa à Constituição, enquanto pacto político fundamental da comunidade, conforme descreve Mafei (2021). Contudo, “não se sabe bem onde começa e onde acaba a Constituição inglesa”, bem como as faltas consideradas prejudiciais ao país (BROSSARD, 1992, p. 26). Desse modo, se não bastasse a amplitude que havia para a caracterização do crime, ficava ainda ao arbítrio dos Lordes a cominação da pena, que podia variar entre a “destituição do cargo à prisão, ao confisco, à desonra, ao exílio e à morte” (BROSSARD, 1992, p. 27). Com o fortalecimento do poder político do Parlamento, para se evitar um processo de *impeachment*, os ministros do rei renunciavam ao cargo quando perdiam a confiança da maioria dos parlamentares, possibilitando a indicação pelo monarca de outra liderança. Segundo Riccitelli (2006, p. 82) “surge, destarte, a responsabilidade política do gabinete, que se tornava demissionário, sempre que recebesse voto de desconfiança, desencadeando, em definitivo, a independência do gabinete”. O *impeachment* contribuiu para a consolidação do sistema parlamentarista inglês.

Em vista disso, o *impeachment* foi substituído pelo voto de desconfiança ou moção de censura, que consistem em responsabilizações políticas puras, mais apropriadas ao parlamentarismo, por permitir a “destituição do ministro pela simples falta de confiança política do Parlamento, sem a necessidade de que o mesmo tenha cometido crime de qualquer natureza para que o poder legislativo o destitua” (GALINDO, 2016, p. 24). Segundo o autor, a aplicação do voto de desconfiança se deu no século XIX e fortaleceu-se no século XX, no mesmo período em que houve o enfraquecimento da utilização do *impeachment*. Ainda assim, alguns casos isolados ocorreram, como Warren Hastings, governador-geral de Bengala, em 1787, acusado de abuso de poder e corrupção, mas absolvido, conforme cita Mafei (2021). Segundo Galindo (2016), o voto de desconfiança dificilmente é utilizado no Reino Unido, pois o Parlamento busca respeitar a periodicidade eleitoral. O último caso ocorreu em 1979, com o ex-primeiro-ministro trabalhista James Callaghan, que foi sucedido pela conservadora Margaret Thatcher.

Com isso, o instituto “migrou” para a principal ex-colônia britânica, tendo se consolidado como uma ferramenta de ordem política e republicana, inicialmente nas Constituições dos estados da Virgínia e de Massachussets e, posteriormente, na Constituição de 1787. Mafei (2021) cita que três proteções foram construídas em torno do Chefe do Poder

Executivo: as eleições, o mandato de quatro anos e o *impeachment*. Brossard (1992, p. 31) afirma que os estadunidenses racionalizaram o processo, “reduzindo-o a expediente político com a separação do juízo parlamentar da instância criminal”. Cabe destacar que “a Convenção da Filadélfia deliberou que, ao Congresso norte-americano, seria vedado promover *bill of attainder* e *ex post facto laws*” (MEGALI NETO, 2021, p. 179). Para Hamilton, Madison e Jay, em *O Federalista*, como a forma de governo que se pretendia instaurar nos Estados Unidos era do tipo republicana, sendo inteiramente eletiva, era importante a organização de um tribunal que julgasse as “malversações dos homens do poder, ou, por outras palavras, o abuso ou violação da confiança pública” (apud BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 16).

Buscou-se então um instrumento que as legislaturas teriam para o controle do Poder Executivo, tendo em vista os mecanismos de freios e contrapesos e a preservação da separação entre as funções do Estado, evitando assim o abuso de poder. O *impeachment* norte-americano combinou elementos jurisdicionais e políticos, tendo como finalidade principal retirar do poder a autoridade que o exerceu de forma contrária aos interesses da nação, violando a Carta de 1787. Desse modo, o mais apropriado era que fosse o povo, através de seus representantes eleitos, e não juízes togados, que julgassem a responsabilidade dos mandatários políticos. A Constituição americana, na Seção IV do seu artigo II, determina que o Presidente, o Vice-Presidente e os funcionários civis serão afastados de suas funções quando indiciados e condenados por traição, corrupção e altos crimes e delitos (MAFEI, 2021). Como forma de proteção do mandato, o quórum de dois terços foi estabelecido, confiando-se ao Senado Federal o julgamento, tendo em vista a crença de que “o órgão teria membros mais maduros e serenos, dotados da necessária prudência para conduzir um julgamento de alta sensibilidade política, fazendo contraponto a uma eventual acusação destemperada da Câmara dos Deputados” (MAFEI, 2021, p. 602).

Megali Neto (2021, p. 130) cita que “não há necessidade de tipificação das *impeachable offenses* e tampouco de definição do procedimento a ser adotado pelo Congresso durante o processo de responsabilização do presidente”. Para Riccitelli (2006, p. 84), esta falta de uma prescrição taxativa dos crimes de responsabilidade e o uso de expressões vagas, “que podem abranger qualquer tipo de falta, ocorrida na Constituição americana, deixa margem a interpretações dúbias”, o que pode ser perigoso quanto a utilização do *impeachment*. O autor cita que foi o Senador William Blount do Tennessee, em 1797, a primeira autoridade a ter um processo de *impeachment* aberto pela Câmara dos Representantes, em vista da acusação de “participar da conspiração do confisco britânico da Louisiana e da Flórida” (RICCITELLI,

2006, p. 84). Contudo, o parlamentar teve sua acusação retirada pelo Senado em 14 de janeiro de 1799, mas foi expulso da Casa. Já o primeiro a ser efetivamente condenado pelo Senado foi o juiz de New Hampshire, John Pickering, por má conduta e embriaguez, em 1803.

Galuppo (2016, p. 25) destaca o caso do juiz Walter Nixon, que foi condenado por dois terços no Senado e removido do cargo. Já Velloso (2017) menciona o juiz da Suprema Corte, William Douglas, que em 1953 foi acusado de ter interrompido a execução do casal Rosenberg, condenados por espionagem, bem como em 1970, quando sofreu mais duas acusações, todas elas recusadas pela Câmara dos Representantes. Percebe-se, então, que a preocupação precípua do *impeachment* norte-americano é o afastamento da autoridade, de modo a retirá-la do cargo, objetivando não a penalização, mas que se preserve a nação de “danos ou ameaças de qualquer agente público que abusar de seu poder ou violar a Constituição” (GALINDO, 2016, p. 27). Os estadunidenses não descrevem os delitos passíveis de *impeachment* justamente para que todas as má-condutas, que se encaixem na descrição genérica do texto constitucional, possam levar ao afastamento do agente político.

O ex-ministro do STF, Aliomar Baleeiro, cita que o então deputado Gerald Ford, que posteriormente seria Presidente dos Estados Unidos com a renúncia de Richard Nixon, propôs o *impeachment* do juiz associado William Douglas em 1970, com base na “tese de que um ‘*impeachable offense*’ é aquilo que a Câmara, com o apoio de 2/3 dos Senadores, em dado momento da história, considerada como tal (*‘considers to be’*)” (apud VELLOSO, 2017, p. 1.049). Este dado histórico evidencia a conotação política do *impeachment*, bem como a desnecessidade de tipificação das condutas. Brossard (1992, p. 22-23), ao apontar diferenciações, ensina que “na Inglaterra, o *impeachment* atinge a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade, despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça”. Desse modo, nos Estados Unidos, “a função do *impeachment* é proteger instituições, e não, primariamente, punir o agente público condenado” (MAFEI, 2021, p. 612).

Compete ao Comitê Judiciário realizar o exame de admissibilidade das acusações, podendo proceder investigações mediante aprovação da maioria absoluta da Câmara dos Representantes. Concluídas as investigações, os membros elaboram uma espécie de quesitos de acusação (*impeachment articles*), sendo aprovado ao menos um dos quesitos pela maioria absoluta, o Presidente responderá perante o Senado pelas acusações realizadas na Câmara. O julgamento é conduzido pelo Presidente da Suprema Corte e a condenação deve ser aprovada

por dois terços dos senadores, podendo levar à “perda do cargo ou, ainda, pode vir a ser cumulada com a inabilitação perpétua para o exercício de função pública” (GALINDO, 2016, p. 28). Vale mencionar que nos Estados Unidos também é previsto na 25ª Emenda que o Vice-Presidente e a maioria do gabinete podem declarar o Presidente incapaz de exercer seus poderes e atribuições do cargo. Havendo resistência do mandatário, o Congresso Nacional decidirá se o Presidente deve ser afastado, por maioria de dois terços em ambas casas. Este caso não consiste em um processo de *impeachment*, mas é voltado aos casos de emergência.

Mesmo com uma ampla possibilidade de utilização do *impeachment* nos Estados Unidos, em vista da conceituação genérica das condutas contrárias à Constituição, o instituto foi poucas vezes utilizado contra o Chefe de Estado. O Presidente John Tyler, que assumiu em 1841, mantinha uma relação turbulenta com o Congresso Nacional, já que utilizava de seu poder de veto para barrar as iniciativas legislativas dos parlamentares republicanos. A liderança do partido então recomendou a aprovação de uma resolução sobre o *impeachment* do Presidente, em 1843, em vista das acusações “de abusos do poder de veto, abusos de autoridade em relação a subordinados e recusa de prestação de informações à Câmara dos Representantes” (GALINDO, 2016, p. 29). A resolução foi derrotada pela maioria dos representantes (127 contra 83 votos), estabelecendo o precedente de que o *impeachment* difere dos instrumentos parlamentaristas, já que, segundo Galindo (2016, p. 29), o Congresso não poderia afastar o Presidente por questões partidárias ou por discordâncias no governo.

O primeiro *impeachment* aceito pela Câmara dos Representantes foi contra o Presidente democrata Andrew Johnson, o ex-vice-presidente de Abraham Lincoln, que após seu assassinato, assumiu a presidência. Contudo, ele divergia dos ideais do antecessor, sobretudo em relação à política que deveria ser adotada em relação aos estados sulistas, de onde vinha e construía seu capital político. Esta postura desagradava os republicanos, o que levou o partido a iniciar no Comitê Judiciário da Câmara um processo de *impeachment* em 1867, que foi posteriormente rejeitado pela Câmara por 108 a 57 votos. Contudo, como aponta Galindo (2016), o Presidente veio novamente a sofrer um processo de *impeachment* após desrespeitar a *Ternure Of Office Act*, legislação que posteriormente foi considerada inconstitucional pela Suprema Corte e exigia o consentimento do Senado para a demissão de agentes federais cuja nomeação dependesse de sua aprovação.

Ocorre que o Presidente Johnson havia demitido seu Secretário de Guerra, Edwin Stanton, sem submeter à aprovação do Senado, por isso, o processo foi aceito pela Câmara, mas

rejeitado pela diferença de apenas um voto no Senado, já que eram necessários 36 votos para a condenação e foram alcançados somente 35 votos. Mafei (2021, p. 708) cita que Johnson costurou acordos políticos e passou a negociar com o Congresso para se manter no cargo. Consoante isso, Velloso (2017, p. 1050) menciona o caso do juiz da Suprema Corte, Abe Fortas, que o Presidente democrata Lyndon Johnson tentou promover à Presidente da Corte, que é o maior cargo do Poder Judiciário nos Estados Unidos. Acontece que o magistrado era acusado pelo Partido Republicano de ter recebido honorários de uma federação suspeita e investigada pela Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, sendo assim, o partido ameaçou a propositura de *impeachment*, mas o juiz renunciou ao cargo na Suprema Corte em 1969.

Em 1974 foi a vez do Presidente republicano Richard Nixon responder a um processo de *impeachment*, após o conhecido escândalo de Watergate, prédio sede do comitê eleitoral do Partido Democrata. No episódio, o Comitê Judiciário da Câmara aprovou três acusações contra Nixon, quais sejam a de “obstrução da justiça através do abuso de seus poderes presidenciais, utilizando-se dos seus subordinados no crime, manipulando e interferindo nas investigações realizadas pelo Departamento de Justiça, FBI e Comissões parlamentares”, bem como a “utilização de informações privilegiadas obtidas das agências executivas para chantagear inimigos políticos” e o “descumprimento voluntário de intimações do próprio Comitê, contrário ao seu juramento na ocasião da investidura no cargo presidencial” (GALINDO, 2016, p. 31). A Suprema Corte foi chamada a intervir, no caso *U.S. versus R. Nixon et al.*, determinando a “entrega das peças comprometedoras, as fitas magnéticas que continham a revelação de que Nixon cometera perjúrio e tentara obstruir a ação da Justiça” (apud VELLOSO, 2017, p. 1051).

Contudo, o *impeachment* não veio a se consolidar, já que Richard Nixon renunciou antes mesmo do julgamento no Senado, em 9 de agosto de 1974, quando o processo ainda estava na Câmara. Posteriormente, Nixon foi perdoado pelo seu Vice-Presidente e sucessor, Gerald Ford, impedindo assim a apuração da denúncia (MAFEI, 2021). No processo de 1973, Galindo (2016) aponta o desenvolvimento de um processo de *impeachment* com caráter político-criminal, o que foi reforçado no processo instaurado contra o Presidente Bill Clinton, em 1998. O democrata respondeu por obstrução de justiça e perjúrio, já que fora acusado em 1994 de assédio sexual contra uma funcionária, enquanto era Governador do Arkansas, o que negara em juízo. Ocorre que posteriormente, em 1998, gravações foram divulgadas que contrariavam as alegações dadas por Clinton, bem como exames de DNA comprovavam as acusações, ou seja, o Presidente havia mentido sob juramento e perante um tribunal.

O Comitê Judiciário da Câmara dos Representantes pediu então a perda do cargo e a inabilitação perpétua para o exercício de cargos ou funções públicas, em vista das acusações de “1 e 2) perjúrio nos processos envolvendo Monica Lewinsky e Paula Jones; 3) obstrução da justiça em ambos os casos; 4) apresentação de respostas falsas e evasivas às perguntas feitas pelo próprio Comitê durante a investigação” (GALINDO, 2016, p. 32). Houve divisão entre democratas e republicanos quanto às acusações, mas estas foram todas rejeitadas pelo Senado, que absolveu Clinton em fevereiro de 1999. Galindo (2016) aponta uma evolução dos processos instaurados contra os ex-presidentes americanos. Isto porque, enquanto no processo movido contra Johnson a motivação era estritamente política, no caso de Nixon e Clinton é perceptível uma fundamentação político-criminal e majoritariamente criminal, respectivamente.

Mais recentemente, em 2019, o Presidente republicano Donald Trump também respondeu por um processo de *impeachment*, sob as acusações de que teria pressionado o Presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, para investigar os negócios do filho de seu adversário político, o atual Presidente democrata Joe Biden. Para isso, Trump teria pressionado a Ucrânia com a ameaça de suspender a ajuda financeira e militar ao país. A segunda acusação era de obstrução do Congresso, pois havia dificultado as investigações dos parlamentares das condutas elencadas. Novamente, em janeiro de 2021, passou a responder a um processo de *impeachment* por incitar a invasão ao Capitólio em 6 de janeiro do mesmo ano, após negar-se a reconhecer a derrota eleitoral, onde os deputados consideraram que as incitações do Presidente “implicaram riscos graves à ‘segurança nacional, à democracia e à Constituição’” (MAFEI, 2021, p. 4.202). Nos dois casos, a Câmara dos Representantes aprovou as acusações do Comitê Judiciário, mas Donald Trump foi absolvido no Senado. Trump passou a ser o único líder a responder duas vezes a um *impeachment* e o primeiro a ser julgado após deixar o cargo.

No sistema inglês e no norte-americano, conforme explica Brossard (1992, p. 22), o julgamento perante a Câmara Alta (Câmara dos Lordes ou Senado) depende da aprovação da Câmara Baixa (Câmara dos Comuns ou Câmara dos Representantes), sendo que nos Estados Unidos os efeitos são apenas políticos, por meio da destituição da autoridade, com ou sem a inabilitação para o exercício de função pública, devendo ser autorizado por dois terços dos senadores. Ao Poder Judiciário é reservado o exame de transgressões de caráter criminal. Por outro lado, na Inglaterra a natureza era criminal, podendo-se aplicar “as mais terríveis das penas - morte, exílio, desonra, prisão, confisco de bens” (BROSSARD, 1992, p. 23), dependendo da

aprovação de apenas uma simples maioria. O ex-ministro afirma que no modelo inglês buscava-se a punição, já no estadunidense, busca-se tão somente o afastamento da autoridade.

Na França, após a Revolução de 1789, admitiu-se o *impeachment* nos crimes de alta traição, em relação ao Presidente da República e os Ministros de Estado, passíveis de penas administrativas, civis e criminais, impostas pela Alta Corte (*Haute-Court*), “formada por trinta juízes, sendo vinte eleitos pela Assembleia Nacional, entre seus deputados, e dez eleitos pela mesma Assembleia, mas sem que seus membros sejam um presidente e um vice-presidente” (RICCITELLI, 2006, p. 87). Já a Constituição italiana aponta os casos de impedimento permanente, como quando o Presidente “encontra-se com enfermidade considerada irreversível ou na hipótese de ser declarado impedido de continuar no cargo por sentença pronunciada pela *Corte Costituzionale*, conforme previsto pelo artigo 90 daquele texto constitucional” (RICCITELLI, 2006, p. 96). Consiste em causa de *impeachment* o atentado à Constituição e a alta traição, competindo ao Parlamento promover a ação penal contra o presidente italiano.

3.2 América Latina

A América Latina sofreu a influência de muitas das disposições da constituição norte-americana na disciplina do *impeachment*, isto porque, segundo Galindo (2016, p. 33), o “princípio republicano (a *res publica*) implica o ideário de responsabilização dos agentes públicos em relação aos seus atos, embora, como já visto, a natureza de tal responsabilidade (política, penal ou mista) seja controversa”. De acordo com Pérez-Liñan (2007), a década de 1990 foi um período de abertura política e econômica na América Latina, marcada pela queda das ditaduras militares, expansão comercial e redução da inflação. No entanto, apesar dos avanços, a pobreza e as desigualdades sociais continuaram marcando a realidade deste subcontinente, que teve notável crescimento econômico, mas não desenvolvimento social. Na política, apesar dos militares saírem de cena, os governos civis foram marcados por uma forte instabilidade, tendo os presidentes do Brasil, Venezuela, Guatemala, Equador, Paraguai, Peru, Argentina e Bolívia não cumprido o mandato para os quais foram eleitos naquela década.

Pérez-Liñan (2007) sustenta que a partir de 1992, as elites políticas perceberam que os golpes militares se tornaram inviáveis, utilizando então de instrumentos constitucionais para a retirada de presidentes impopulares. Segundo o autor, uma crise presidencial consiste em qualquer episódio em que o Chefe do Poder Executivo ameace o Poder Legislativo, seja através

da dissolução do Congresso, reforma constitucional para este fim, alguma forma de golpe militar ou a suspensão de suas atividades. Também consiste em crise presidencial qualquer interferência do Legislativo no Executivo, como o *impeachment*, declaração de incapacidade, indicação de um substituto ou quando o Presidente é forçado a renunciar. Desse modo, a crise envolve um mau relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, o que leva à interferência na independência de cada um. Segundo o autor, cerca de cinquenta e oito crises presidenciais ocorreram na América Latina entre 1950 e 2004, bem como, entre 1992 a 2004, seis presidentes latino-americanos enfrentaram processos de *impeachment* e quatro deles foram destituídos do cargo através de renúncia, revelando a instabilidade da política latino-americana.

Segundo dados coletados por Pérez-Liñan (2007, p. 157), de dezoito países latino-americanos, nove adotam o *impeachment* no modelo congressional norte-americano, segundo o qual a câmara baixa admite as acusações e a câmara alta profere o julgamento. Isto ocorre na Argentina, Chile, Equador, República Dominicana, México, Panamá, Peru, Uruguai e Paraguai, que adotam o sistema bicameral. Quatro países latino-americanos detêm um modelo jurídico puro, a Venezuela, Bolívia, Costa Rica e El Salvador, em que o procedimento é operado pela Suprema Corte do país. Duas nações, Brasil e Colômbia, têm um modelo híbrido, em que a autorização é dada por uma das casas legislativas, sendo a outra encarregada de julgar as infrações políticas, já os crimes comuns são julgados pela Suprema Corte. Três países detêm o sistema unicameral, quais sejam a Guatemala, Honduras e Nicarágua. Por fim, nove dos dezoito países preveem ainda a declaração de incapacidade do Presidente pelo Congresso Nacional.

Pérez-Liñan (2007, p. 27) reconhece que o instituto do *impeachment* não é apenas um recurso contra um Presidente que incidiu em condutas reputadas como ilegais pelo ordenamento, mas também pode ser utilizando como uma arma institucional nas mãos de legislaturas chamadas de “beligerantes”, ou seja, que buscam o conflito. Nos seis processos de *impeachment* que o autor destaca, percebe-se a instabilidade política como característica marcante, associada à cobertura dos meios de comunicação, ao mau relacionamento com o Congresso Nacional e aos protestos populares. Trata-se dos processos movidos contra os ex-presidentes Fernando Collor, Carlos Andrés Pérez, Ernesto Samper, Abdalá Bucaram, Raúl Cubas Grau e Luis González Macchi, que foram marcados por escândalos de corrupção e abuso de poder, bem como um cenário internacional de inviabilização de golpes militares, consumando no *impeachment* para a retirada destes líderes.

O primeiro deles ocorreu com Fernando Collor de Mello, cuja análise será reservada ao quinto tópico deste estudo. O segundo caso é do ex-presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez em 1993. Naquela época a Venezuela vinha sofrendo uma forte recessão econômica pela crise do petróleo, acompanhada de manifestações populares, no que ficou conhecido como *Caracazo*, fazendo com que o governo reagisse com repressão policial. A população insurgiu-se contra a classe política, vista como corrupta, emergindo neste cenário a figura do Tenente-Coronel Hugo Chávez, que liderou tentativas frustradas de golpes em 1992. Contudo, apesar de impedir o movimento golpista, o Presidente Pérez enfrentava pressões por sua renúncia ou encurtamento de mandato, somado a diversas derrotas políticas e queda de popularidade. Frente à resistência, em um governo imerso em corrupção, foi aberto um processo de *impeachment*.

Segundo a Constituição venezuelana de 1961, o *impeachment* carecia da deliberação prévia da Corte Suprema de Justiça sobre a existência de fundamentos jurídicos. Após este exame prévio, deveria o Senado autorizar o processo de *impeachment*, que retornaria à Corte Suprema para que procedesse o julgamento do Presidente, que ficaria afastado do cargo até a decisão definitiva de mérito (GALINDO, 2016, p. 34-35). Pérez foi acusado de peculato e malversação de verbas públicas, a Corte Suprema admitiu a denúncia e o Senado autorizou o processo de *impeachment*, sendo o Presidente suspenso de suas funções. Segundo Galindo (2016, p. 35), Pérez “terminou por sofrer condenação na Corte Suprema, que além da perda do cargo, foi sentenciado a uma pena de 2 anos e 4 meses de prisão pelos crimes cometidos”. O Congresso Nacional designou um novo presidente para completar o mandato e, em 1998, Chávez foi eleito Presidente da Venezuela, perpetuando-se no poder em seguida.

Em 1996, moveu-se um processo de *impeachment* contra o ex-presidente colombiano Ernesto Samper Pizano, acusado de receber recursos do cartel de drogas de Cali, cerca de 3,5 milhões de dólares, conforme Pérez-Liñan (2007, p. 40). O Procurador-Geral havia aberto uma investigação em abril de 1995, mas posteriormente o Presidente foi absolvido pelo Congresso Nacional, tendo em vista a base parlamentar que detinha e a falta de provas do recebimento. Contudo, sua força política ficou significativamente enfraquecida com o escândalo. Em 1997, a crise presidencial atingiu o ex-presidente equatoriano Abdala Bucaram Ortiz, que detinha uma postura considerada extravagante, ambígua e populista. Frente a escândalos de mau comportamento do governante e de seus ministros, bem como mobilizações populares contra o governo, o Congresso declarou que o Presidente não tinha capacidade mental de manter-se no cargo. Com isso, o Presidente fugiu para o Panamá e iniciou-se um embate entre a Vice-

Presidente Rosália Artega e o Presidente do Congresso Fabián Alarcón sobre a sucessão presidencial, tendo este último permanecido como Presidente interino do Equador.

Mafei (2021, p. 155) ressalta a utilização do *impeachment* na América Latina, como instrumento de retirada de líderes inconvenientes, como Abdala Bucaram Ortiz, que era excêntrico, mas não “mentalmente incapaz”. Em 1999 e 2002, respectivamente, foi a vez dos ex-presidentes paraguaios Raúl Alberto Cubas Grau e Luis Ángel González Macchi. Tudo começou com o embate político pela sucessão presidencial em 1998 e a prisão do General Lino Oviedo, popular líder militar do país que concorria à presidência. Com a prisão, Raúl Alberto Cubas Grau tornou-se candidato e foi eleito com a promessa de que colocaria Oviedo em liberdade, o que foi cumprido após tomar posse. No entanto, a Suprema Corte foi chamada a julgar a constitucionalidade da decisão de comutação da pena, tendo decidido que Cubas Grau teria 72h para prender o general novamente. O Presidente recusou-se a cumprir a decisão judicial, dando motivo para *impeachment*. A crise política já estava grave, mas piorou quando o Vice-Presidente Luis María Argaña foi assassinado por militares em março de 1999.

Pérez-Liñan (2007) descreve que população saiu às ruas indignada, houve tumulto e protestos, sobretudo porque havia a suspeita de conspiração entre o Presidente e o General Oviedo no assassinato do Vice-Presidente. Com esta mobilização popular, a Câmara dos Deputados autorizou o processo de *impeachment* contra Cubas Grau, mas antes de ser julgado no Senado, o Presidente renunciou ao cargo, refugiando-se no Brasil. Assumiu então o Presidente do Senado, Luis Ángel González Macchi, como sucessor constitucional, que enfrentaria questionamentos sobre sua legitimidade para governar, crise econômica, protestos contra as privatizações em seu governo, acusações de má gestão e de corrupção. No entanto, González Macchi manteve-se no cargo, já que seu partido detinha maioria no Congresso, que recusava os pedidos de *impeachment* protocolados. Pérez-Liñan (2007, p. 36) conclui que o uso de instrumentos constitucionais, a partir de 1992, substituiu os antigos golpes, tendo em vista o cenário internacional que desencorajou os militares a intervirem na política.

Além desses casos, destaca-se ainda o ocorrido com o ex-presidente da Guatemala, Jorge Serrano, em 1993, que enfrentou protestos e ameaças de *impeachment* frente ao fracasso na negociação com os guerrilheiros, acusações de corrupção na privatização da indústria elétrica, políticas econômicas fracassadas e medidas de austeridade impopulares. Com a pressão popular, Serrano implementou um autogolpe, dissolvendo o Congresso Nacional e a Suprema Corte, impondo censura à imprensa e violações aos direitos humanos. No entanto, segundo

Pérez-Liñan (2007), houve resistência da imprensa, da sociedade civil e de organizações internacionais, o que juntamente com a negativa de apoio dos escalões militares médios, levou à renúncia de Serrano. O Congresso escolheu Ramiro de Leon Carpio para sucedê-lo.

Em 2000 foi a vez do ex-presidente peruano Alberto Fujimori, que dez anos antes, ao assumir o poder, adotou uma política de confronto ao Congresso Nacional. Em 1992, Fujimori havia dissolvido o Congresso e conclamado uma Assembleia Nacional Constituinte. Pérez-Liñan (2007) descreve que, em novembro de 2000, após escândalos de corrupção, alegação de fraude eleitoral, baixa popularidade e a renúncia do Vice-Presidente, Fujimori fugiu para Tóquio, onde apresentou sua renúncia. O Congresso não a aceitou, tendo declarado seu *impeachment* por incapacidade moral, bem como nomeou Valentín Paniagua como presidente.

Já no Equador, o escolhido democraticamente para suceder a Abdala Bucaram na presidência, Jamil Mahuad, não conseguiu implementar as medidas econômicas necessárias e o fracasso político levou à ocupação do Congresso Nacional por líderes indígenas e oficiais militares, mas o Presidente recusou a apresentar sua renúncia, fazendo com que os manifestantes pressionassem os parlamentares para a retirada de Mahuad do cargo. Isto aconteceu e o Vice-Presidente Gustavo Noboa foi empossado. A crise presidencial repetiu-se com o ex-presidente equatoriano Lucio Gutierrez, que sobreviveu a um processo de *impeachment* em novembro de 2004, mas foi deposto em abril de 2005, frente a protestos populares que enfraqueceram politicamente seu governo. (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Destaca-se ainda o caso argentino, dos ex-presidentes Fernando de La Rúa e Adolfo Rodríguez Saá em 2001, quando a ameaça de *impeachment* e a mobilização popular realizada pela oposição levou à renúncia de ambos. Na Argentina, a disciplina do *impeachment* é bem genérica, já que admite o afastamento por “mau desempenho no cargo” ou “dano aos interesses gerais da Nação”, tendo como “objetivo a proteção do interesse público envolvido contra eventual ofensa cometida por abuso do poder, negligência ou conduta inadequada para o cargo ocupado, e não a efetiva punição do acusado” (RICCITELLI, 2006, p. 96). Pérez-Liñan (2007) descreve que Fernando de La Rúa havia sido eleito em 1999, herdando um governo com déficit orçamentário, um país em recessão e com grave desequilíbrio fiscal. O governo não conseguiu conter o desemprego e cortar despesas, sendo taxado como ineficiente, o que se agravou com a denúncia de que haviam subornado senadores para a aprovação de uma lei trabalhista.

Com isso, a popularidade do Presidente despencou e o Vice-Presidente Carlos Alvarez renunciou em protesto à corrupção no governo. Segundo Pérez-Liñan (2007, p. 196), no âmbito

econômico os déficits fiscais aumentaram em 2001 e as autoridades do Tesouro dos Estados Unidos e do Fundo Monetário Internacional estavam relutantes em oferecer assistência, pelo que o Presidente então nomeou Domingo Cavallo como Ministro da Economia, que havia ocupado a pasta na administração do ex-presidente Carlos Menem. No entanto, o ministro adotou medidas econômicas ineficientes e impopulares, o que gerou manifestações exigindo sua renúncia. Em resposta, o Presidente de La Rúa anunciou em rede nacional a decretação de estado de sítio, mas a população não respeitou o toque de recolher, havendo protestos, violência e mortes. Acuado, Fernando de La Rúa aceitou a renúncia do Ministro da Economia, mas o anúncio da mobilização de parlamentares em favor do *impeachment* fez com que o próprio Presidente apresentasse a sua renúncia ao Congresso Nacional.

Como não havia Vice-Presidente, assumiu o governador de San Luis, Adolfo Rodríguez Saá, escolhido pelo Congresso Nacional, para que completasse o mandato até as eleições. Contudo, a substituição presidencial não cuidou de sanar os dois principais problemas da Argentina, a dependência do crédito externo e a fragmentação do poder político (PÉREZ-LIÑAN, 2007, p. 199). O governo cercou-se de membros com histórico de corrupção e uma decisão da Suprema Corte Argentina, que anulou a decisão de um juiz federal contra o bloqueio de valores bancários, ordenando que os contistas que tivessem retirado dinheiro restituíssem os valores ao banco, gerou grandes protestos em 28 de dezembro de 2001, nos quais os manifestantes pediam a renúncia dos juízes e dos funcionários do governo envolvidos em corrupção, tendo ocorrido inclusive a invasão e o saque do Congresso. Os membros do gabinete pediram demissão, Adolfo Rodríguez Saá não recebeu apoio significativo e, frente ao isolamento, apresentou sua renúncia em menos de oito dias de governo. Com uma colisão partidária mais ampla, Eduardo Duhalde foi eleito em 1º de janeiro de 2002 pelo Congresso.

Na Bolívia, a crise presidencial atingiu os ex-presidentes Gonzalo Sánchez de Lozada e Carlos Mesa, respectivamente em 2003 e 2005. Enfrentando uma situação financeira e internacional dramática, o governo de Sánchez de Lozada anunciou, em fevereiro de 2003, o aumento dos impostos, o que gerou motins de policiais e protestos em empresas e sedes do governo. Pérez-Liñan (2007, p. 203) descreve que a tensão aumentou quando o governo propôs exportar gás natural usando portos chilenos, de modo que os oponentes se mobilizaram em El Alto e fecharam os acessos à La Paz. Em resposta, o Ministro da Defesa ordenou que um comboio militar quebrasse o bloqueio, gerando cerca de sessenta mortes. Com isso, o Vice-Presidente Carlos Mesa rompeu com o governo e Sanchez de Lozada apresentou sua renúncia,

exilando-se do país. Em março de 2005, uma convulsão social forçou a renúncia de Carlos Mesa, sendo empossado o Presidente da Suprema Corte, Eduardo Rodríguez.

Em 2009, o Presidente de Honduras, Manuel Zelaya, foi deportado à força por militares para a Costa Rica, contrariando a determinação constitucional que proíbe a extradição de hondurenhos, com aval do Poder Legislativo e a omissão do Poder Judiciário, o que foi considerado pela comunidade internacional como um golpe de Estado. Em 2012 foi a vez do *impeachment* do ex-presidente paraguaio Fernando Lugo, o ex-bispo católico havia sido eleito em 2008 com uma coalizão de diversos espectros políticos do Paraguai, contudo, durante o mandato não conseguiu manter o apoio e ficou isolado politicamente. Foi então aberto um processo de *impeachment* em 2012, sob a acusação de “mau desempenho de suas funções”, o que mostra o caráter eminentemente político do processo no Paraguai. Segundo Galindo (2016, p. 36), o estopim da crise política “foi a chamada ‘Matança de Curuguaty’, ocorrida na fazenda de Blas Riquelme, ligado ao Partido Colorado, onde morreram em conflitos agrários referente a uma reintegração de posse, 11 trabalhadores rurais sem-terra e 7 policiais”.

O termo “mau desempenho de suas funções” é disposto pela própria Constituição Paraguaia, conforme seu art. 225, evidenciando uma tipificação muito ampla e genérica, diferente das previsões constitucionais de alguns países presidencialistas. Apesar disso, o processo seguia a mesma lógica do modelo norte-americano e exigia a observância das garantias de ampla defesa e contraditório, o que não ocorreu, pois Lugo foi deposto do cargo sem que houvesse “qualquer aprofundamento das investigações para a atribuição de responsabilidades, seja aos agentes públicos diretamente envolvidos, seja aos particulares, seja para dimensionar a concreta culpa do Presidente por atos de seus subordinados” (GALINDO, 2016, p. 37). Em menos de trinta horas, o Presidente foi condenado com base em acusações frágeis, sem que houvesse a garantia do contraditório e ampla defesa, haja vista a celeridade da tramitação do processo de *impeachment*, evidenciando que este foi utilizado “para uma destituição assemelhada de fato com um golpe velado” (GALINDO, 2016, p. 38).

Em novembro de 2019, o então presidente boliviano Evo Morales renunciou à presidência após denúncias de fraude nas eleições daquele ano, na qual tinha saído vencedor. Tendo em vista que os sucessores constitucionais renunciaram em protesto, Evo foi substituído pela segunda vice-presidente do Senado, a Senadora Jeanine Áñez, presa após o cumprimento de seu mandato. Mais recentemente ocorreu o afastamento do ex-presidente peruano Martín Vizcarra, em novembro de 2020, acusado de incapacidade moral permanente, com base no art.

113 da constituição do país, já que teria “recebido propina antes de haver se tornado presidente – algo estranho à lógica do *impeachment*” (MAFEI, 2021, p. 155). Em setembro de 2020, ele havia sobrevivido à primeira denúncia.

Pérez-Liñan (2007, p. 141) questiona se os pedidos de *impeachment* desde a década de 1990 na América Latina foram uma resposta legítima aos escândalos de corrupção, produto da manipulação da mídia ou apenas uma falha política de democracias pouco institucionalizadas. Segundo o autor, todas as opções estão corretas, pois o *impeachment* foi uma resposta aos altos níveis de desemprego, a implementação de medidas neoliberais e os escândalos de corrupção ou abuso de poder retratados pela mídia, todos estes fatores corroeram a popularidade presidencial e encorajaram movimentos populares. Desse modo, as crises presidenciais estão ligadas a quatro fatores: 1) a incapacidade ou relutância dos militares em assumir o poder; 2) o impacto da mobilização popular e protestos para a renúncia ou *impeachment*; 3) o papel dos meios de comunicação como forma de pressão política; 4) a intervenção do Congresso Nacional para a implementação de medidas constitucionais para solucionar crises (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Segundo o autor, a relação entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo pode ser de isolamento, confronto ou negociação. A política de isolamento é aquela em que o Presidente da República constantemente contorna o Congresso Nacional, governando através de instrumentos legislativos, bem como ignora os líderes congressistas, deixando de compor a necessária maioria parlamentar, como fizeram os ex-presidentes Fernando Collor e Carlos Andrés Pérez. A política de confronto ocorre quando o Presidente vai a público e desafia abertamente o Parlamento a apoiar suas medidas, buscando mobilizar a opinião pública, como fizeram os ex-presidentes Abdala Bucaram e Raul Cubas Grau. Já a política de negociação ocorre quando o Presidente busca compor com os parlamentares, através de concessões, objetivando formar uma base sólida no Congresso Nacional, que além de apoiar seu plano de governo, irá livrá-lo da ameaça do *impeachment*. A política de negociação foi implementada pelos ex-presidentes Ernesto Samper e Gonzalez Macchi, o que os manteve no cargo.

Pérez-Liñan (2007, p. 221) destaca um novo padrão na América Latina, tendência esta que não ameaça a estabilidade do regime democrático, mas pode ser letal para governos democráticos, isto porque o *impeachment* passou a ser o principal mecanismo das legislaturas para retirar presidentes impopulares do cargo, substituindo os antigos golpes militares, fato este que revela a instabilidade inerente ao sistema político na América Latina, em que a conclusão

do mandato presidencial nunca é garantida. O autor, em sua argumentação, diferencia regime democrático, que consiste no conjunto de instituições permanentes, de governos democráticos, que são aqueles eleitos pelo voto popular para a ocupação temporária desses espaços de poder. Estes são atingidos pelo *impeachment* quando reunidas as condições já citadas para sua concretização, já o regime permanece consolidado, diferentemente de quando se utilizava dos golpes militares para a deposição presidencial. Contudo, é necessário se ressaltar que, conforme expõem Levitsky e Ziblatt (2018), quando se utiliza das “regras do jogo” de forma extensiva e casuística para a retirada de adversários políticos, viola-se também o regime democrático.

3.2.1 Brasil

As Cortes Portuguesas em muitas oportunidades promoveram a responsabilização de seus monarcas e autoridades. Foi assim em 1641 quando as Cortes convocadas por Dom João IV fixaram “que o poder dos reis provém originalmente da nação: a qual compete... até recusar-se à obediência, quando o rei pelo seu modo de governar se torne indigno e tirano” (BROSSARD, 1992, p. 16). Naquela época, a punição podia levar à morte da autoridade impedida, como ocorreu com Francisco de Lucena nas Cortes de 1642, acusado de traição. Este movimento foi obstado como fortalecimento do poder real, sobretudo no governo de Dom José, cujo ministro era o Marquês de Pombal. Na Constituição Imperial de 1824, o art. 99 determinava que a pessoa do Imperador era inviolável e sagrada, não estando sujeita a responsabilização alguma, diferentemente dos Ministros, que eram passíveis de responsabilização, seja “por traição, por peita, suborno ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, e por qualquer dissipação dos bens públicos”, conforme determinava o art. 133.

O poder de acusação competia à Câmara dos Deputados e o julgamento ao Senado, seja de membros da família imperial, ministros, conselheiros, secretários, senadores e deputados. Conforme expõe Marcelo Cerqueira (1995, p. 91), por determinação do art. 134 da Constituição, uma “Lei especial de 1827 atribuía ao Senado o julgamento dos acusados e a aplicação das penas, que variavam das multas à prisão e até da condenação à morte natural”, mais especificamente pena de morte, inabilitação perpétua, prisão, multa e remoção da corte. Cabe ressaltar que o Imperador tinha o poder de indultar ou comutar as penas criminais impostas pelo Senado. Brossard descreve que apesar de várias denúncias contra os ministros,

apenas um chegou a ser acusado, “foi José Clemente Pereira. Mas o Senado, reunido como Tribunal de Justiça, na sessão de 9 de junho de 1832, em decisão unânime, absolveu o ex-ministro da Guerra, cuja acusação fora decretada a 5 de agosto de 1831” (1992, p. 41).

Derrubada a monarquia, sem nenhum caso de *impeachment* consolidado, e proclamada a República, o Presidente assumiu a chefia do Poder Executivo, e não só isso, o estado unitário deu lugar à federação e o sistema presidencial superou o sistema parlamentar do império. Em relação ao instituto do *impeachment*, a mudança substancial é que o Chefe de Estado passou a ser legalmente responsável por seus atos, além do que, a natureza do instituto deixava de ser criminal e passou a ser política, como na inspiração norte-americana. A diferença do *impeachment* estadunidense e o brasileiro é que neste há “a exigência de lei especial definidora dos crimes de responsabilidade e das regras de processo e julgamento” (MEGALI NETO, 2021, p. 149). Desse modo, competia à Câmara dos Deputados realizar a pronúncia, que consistia na “declaração da procedência, ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República” (art. 29 da Constituição de 1891).

A condução do julgamento no Senado passou a ser realizada pelo Presidente do STF em vista da adoção do instituto do *impeachment* em seu modelo norte-americano, isto porque nos Estados Unidos, assim como era no Brasil (art. 32 da Constituição de 1891), a presidência do Senado Federal era ocupada pelo Vice-Presidente da República. Desse modo, era necessário o afastamento do Vice-Presidente da condução do *impeachment*, por ter interesse no processo, seja na defesa do titular do cargo, como também em prejudicá-lo, pois o Vice-Presidente é o legítimo sucessor em caso de condenação do Presidente. A definição dos crimes de responsabilidade era disposta pelo art. 54 da Constituição de 1891, de onde percebe-se que para ser aberto um processo de *impeachment* já era necessário a realização dolosa de um crime de responsabilidade. Mafei (2021, p. 791) cita a posição de Epitácio Pessoa, que seria Presidente do Brasil em 1919, de que o *impeachment* tem duas penas: “o afastamento, que seria uma pena principal e necessária, e a inabilitação, que seria acessória e facultativa, devendo ser guardada para os casos mais graves”. Firmou-se ainda que a ação não seria mais cabível se o Presidente deixasse o cargo.

A regulamentação legal do *impeachment* gerou uma crise no governo do Presidente Deodoro da Fonseca em 1891. Cerqueira (1995, p. 91) explica que o episódio estava relacionado a acusações de negociatas e concessões suspeitas em obras públicas, tendo o

governo sido acuado “com a denúncia de favorecimento a um amigo do marechal Deodoro para a construção do Porto de Torres, no Rio Grande do Sul, escândalo que levou o ministério a renunciar em bloco”. O mau relacionamento com o Congresso, as consequências de uma política econômica fracassada, marcada pelo encilhamento, e o estopim da tentativa de derrubada do veto presidencial sobre a Lei de Responsabilidade, fez com que o Presidente dissolvesse o Congresso Nacional, prendesse líderes de oposição e censurasse a imprensa. Com as pressões, Deodoro da Fonseca renunciou ao cargo, assumindo seu Vice-Presidente, Floriano Peixoto, que editou a Lei nº 27/1892, que tratava dos crimes de responsabilidade, e a Lei nº 30/1892, que regulamentava o processo de *impeachment*. Riccitelli (2006, p. 16) expõe:

Em 1893, o deputado J. J. Seabra e outros denunciaram o marechal Floriano Peixoto, Vice-Presidente da República no exercício da Presidência, acusando-o de diversos fatos delituosos; o resultado foi que a Câmara dos Deputados não acatou a denúncia. Em 1901, o contra-almirante Custódio de Melo denunciou o presidente Campos Sales, por haver usado de violência contra o denunciante. O parecer da Comissão foi aprovado, mas a Câmara dos Deputados não acatou a denúncia por entendê-la inepta e por serem considerados injurídicos os seus fundamentos. Outra denúncia contra Campos Sales foi realizada pelo deputado Fausto Cardoso; a Câmara dos Deputados também não a acatou por considerá-la injurídica e inoportuna. O ex-Senador Coelho Lisboa denunciou Hermes da Fonseca, no entanto, desta não se encontraram informações sobre o resultado.

Com a ascensão de Getúlio Vargas em 1930, através do golpe que retirou Washington Luís do cargo e impediu a posse de Júlio Prestes, a inovação foi disposta na Constituição de 1934, que em seu art. 57 dispunha sobre os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, acrescentando os atos que atentassem contra o cumprimento das decisões judiciais. A Carta de 1934 também extinguiu o cargo de Vice-Presidente da República e inibiu a atuação do Senado. Ainda que mantida a disciplina sobre o julgamento dos crimes comuns pelo Supremo Tribunal Federal, os crimes de responsabilidades seriam julgados por um Tribunal Especial, isto porque, segundo Bahia, Silva e Oliveira (2016b, p. 21), o Poder Legislativo estava concentrado na Câmara dos Deputados, restando ao Senado Federal ser um órgão de colaboração, conforme dispunha o art. 22 da Constituição. Viechineski e Coelho (2016, p. 277) explicam sobre o funcionamento do Tribunal Especial:

Esta Constituição se diferencia de todas as demais por criar uma forma diferente de processamento e julgamento do presidente. Em seu artigo 58, definia que o presidente seria processado e julgado nos crimes de

responsabilidade por um Tribunal Especial. A Corte seria composta por nove juízes, sendo três ministros do Supremo, três senadores e três deputados. A denúncia contra o chefe de Estado seria oferecida ao presidente do Supremo, que deveria convocar uma Junta Especial de Investigação, composta de um ministro da Corte, um membro do Senado e um representante da Câmara. A junta ficaria responsável pela investigação e enviaria um relatório à Câmara, que, após a análise do documento, acataria ou não a acusação. Em caso afirmativo, as peças seriam remetidas ao presidente do Tribunal Especial para o processo e o julgamento.

Posteriormente, com o Estado Novo, a Constituição de 1937 restringiu o rol de crimes de responsabilidades, devolvendo a competência de julgamento ao Senado, denominado pelo texto constitucional como Conselho Federal, encarregado de julgar os crimes comuns e de responsabilidade, com quórum de maioria simples para a condenação. Os crimes eram dispostos no art. 85 e o procedimento no art. 86, tendo definido “pela primeira vez um dispositivo de irresponsabilidade presidencial em relação a atos estranhos ao exercício das funções do cargo (art. 87)” (GALINDO, 2016, p. 48). Com a queda do governo ditatorial de Vargas em 1945, a Constituição de 1946 resgatou as circunstâncias consideradas como crimes de responsabilidade da Carta de 1934, impondo pena de perda do cargo e inabilitação para o exercício de outra função pública por cinco anos. Além disso, retornava a competência de julgar os crimes de responsabilidade para o Senado e de julgar os crimes comuns para o STF.

O quórum da Câmara dos Deputados passou a ser a maioria absoluta para a admissão da acusação, conforme art. 59, II da Carta, bem como foi suprimida a irresponsabilidade do Presidente em relação a atos estranhos ao exercício de suas funções. Segundo esta Constituição, a Câmara dos Deputados realizava a chamada pronúncia, ou seja, devia “decretar a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente e dos Ministros de Estado em crimes conexos com este” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 22), passando ao Senado o julgamento. Conforme o art. 89, cabia à lei especial a definição dos crimes de responsabilidade e seu procedimento, o que ocorreu com edição da Lei nº 1.079/50. Mafei (2021, p. 1.026) descreve que com a lei havia a intenção de “fornecer um caminho para que os conflitos políticos estaduais pudessem ser resolvidos localmente, sem a necessidade de intervenções federais a todo momento, como ocorrera na Primeira República”. Por isso, segundo o autor, a lei teve grande resistência dos governadores, sobretudo do paulista Ademar de Barros. Em 1957, o governador de Alagoas, Muniz Falcão, foi absolvido pelo Tribunal Misto do *impeachment* (MAFEI, 2021).

Neste contexto, o Presidente Getúlio Vargas (PTB) sofreu processo de *impeachment* em 1954, sob a acusação de favorecer o jornal “Última Hora” e tentar implantar no Brasil uma

“República Sindicalista”. Ademais, havia também a acusação de irresponsabilidade fiscal (MAFEI, 2021). Contudo, o Presidente sobreviveu à acusação na Câmara dos Deputados, em votação no dia 16 de junho de 1954, por 135 votos contra 35, e 40 abstenções, mas não à crise política em seu governo, levando ao seu suicídio, em 24 de agosto do mesmo ano. Assumiu o Vice-Presidente João Café Filho, que precisou se afastar por questões de saúde, sendo substituído pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz. No entanto, conforme descrição de Felipe Recondo (2018), em 11 de novembro de 1954, apenas três dias depois de ser investido no cargo, Carlos Luz foi declarado impedido pelo Congresso Nacional (185 deputados federais, sendo 72 contrários, e 43 senadores, sendo 8 contrários), no que ficou registrado como o menor mandato presidencial da história brasileira, por estar supostamente envolvido em um movimento que buscava impedir a posse do presidente eleito Juscelino Kubitschek. Momentos antes, o Forte de Copacabana havia disparado tiros de canhão contra o navio em que estava o Presidente Carlos Luz, fazendo-o fugir para Santos (RECONDO, 2018).

Posteriormente, o presidente afastado Café Filho, que se recuperava de um derrame, buscou retornar ao cargo e completar o mandato, mas foi impedido pelo Marechal Henrique Teixeira Lott, seu ex-ministro de Guerra, que buscava obstar o mesmo movimento que objetivava impedir a posse de Kubitschek. Sendo assim, Café Filho também foi declarado impedido pelo Congresso Nacional (179 votos a 94 entre os deputados federais e 35 votos contra 16 entre os senadores) em 21 de novembro de 1954, quando também foi declarado estado de sítio. Café Filho ingressou com o MS nº 3.557 de 1955, alegando o direito líquido e certo de assumir as funções de Presidente da República. Contudo, conforme comenta Recondo (2018), a maioria dos ministros do STF decidiu pela suspensão do julgamento até que se findasse o estado de sítio. Com isso, o Presidente do Senado, Nereu Ramos, completou o mandato e Kubitschek assumiu em 1956. A Lei nº 1.079/50 não foi seguida, já que os parlamentares entenderam que havia o risco de guerra civil, agilizando o afastamento de ambos os presidentes, sem qualquer previsão legal ou possibilidade de ampla defesa e contraditório.

Pérez-Liñan (2007, p. 69) considera os episódios como uma declaração de incapacidade e uma espécie de golpe legislativo. Mafei (2021, p. 176) afirma que se adotou um “rito sumaríssimo” nos casos de Café Filho e Carlos Luz, o que ele chama de impedimento, já que eles foram afastados “sem qualquer denúncia por crime de responsabilidade: não houve processo, nem defesa, ou mesmo acusação deque tivessem praticado crime algum”. Após o governo de Juscelino Kubitschek, foi eleito à presidência Jânio Quadros, que veio a renunciar

com apenas sete meses de governo, quando então assumiu, após um acordo com os militares, o Vice-Presidente João Goulart. Inicialmente, o apelidado Jango dividiu o poder com um Primeiro-Ministro (Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima) até 1963, quando a população em plebiscito escolheu novamente o presidencialismo como sistema de governo. Em abril de 1964, João Goulart foi deposto através de um golpe militar e exilou-se no Uruguai.

Já no poder, os militares outorgaram a Constituição de 1967, que manteve algumas das disposições quanto ao processo de *impeachment*, inovando ao exigir o quórum de dois terços dos votos na Câmara dos Deputados para que a acusação fosse procedente. Segundo Bahia, Silva e Oliveira (2016b) outra inovação desta Carta está na previsão de um prazo de sessenta dias, a partir de quando a acusação é declarada procedente pela Câmara dos Deputados e o Presidente da República é suspenso de suas funções, para que o processo seja concluído, sob pena de arquivamento, conforme o art. 85, § 2º da Constituição. Importante ressaltar que até a Constituição de 1967, especialmente a Emenda nº 1 de 1969, “previa-se uma fase acusatória, perante a Câmara dos Deputados (art. 42, I), e uma fase condenatória, perante o Senado Federal (art. 44, I c/c art. 85)” (GALUPPO, 2016, p. 30).

Com a promulgação da Constituição de 1988 buscou-se regular o *impeachment* nos arts. 85 e 86, dispondo primeiramente sobre os crimes de responsabilidade e, posteriormente, sobre o seu processo e julgamento, perante o STF (art. 102, I c/c art. 86) nas infrações penais comuns e perante o Senado Federal (art. 52, I c/c art. 86) nos crimes de responsabilidade, ambos condicionados ao juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados (art. 51, I c/c art. 86). Além disso, o *impeachment* no Senado continua a ser conduzido pelo Presidente do STF, bem como “o período de suspensão não é causa extintiva do processo de *Impeachment* (art. 86, §2º da CF/88) e mantém-se a imunidade material por atos estranhos ao exercício de suas funções (art. 86, §4º da CF/88)” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 23). O STF passou a atuar como jurisdição constitucional, definindo os “parâmetros constitucionais do *impeachment* e passando a integrar o sistema constitucional” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 1.076).

Como aponta Galindo (2016, p. 51), as cartas constitucionais sempre previram a responsabilização do Presidente da República em processo de *impeachment*. No entanto, em nenhuma delas o *impeachment* veio a se consolidar, “sendo o Caso Collor o primeiro dessa ordem no Brasil e o primeiro nos Estados presidencialistas democráticos a nível mundial que resultou na condenação do chefe de Estado”, dando início a um novo paradigma institucional na América Latina. Para o autor, o *impeachment* exige a conjunção de um consenso político e

uma fundamentação jurídica sólida e convincente, o que não ocorreu antes da Constituição de 1988, e “se ocorreu, as soluções políticas engendradas não fora, a promoção do impedimento, mas a pressão por renúncia ou os golpes de Estado” (GALINDO, 2016, p. 51). Vale ressaltar que a Carta de 1988 previu que, através de plebiscito, a população deveria escolher a forma de governo (República ou Monarquia) e o sistema de governo (Presidencialista ou Parlamentarista). Em 1993, decidiu-se que o Brasil seria uma República Presidencialista.

Desde a promulgação da Constituição de 1988 até meados de abril de 2021, conforme relata Rafael Mafei (2021, p. 166), havia mais de trezentas denúncias por crime de responsabilidade apresentadas à Câmara dos Deputados. O Presidente José Sarney (PMDB) sofreu um pedido de *impeachment* por escândalos de corrupção, contudo este foi arquivado, mesmo com a pressão da oposição para que tão logo fossem realizadas eleições diretas para Presidente da República. Sarney enfrentou outro pedido de *impeachment* em 1988, sendo proposto em um relatório de uma CPI do Senado, que apontava irregularidades no governo federal, envolvendo o presidente e ministros, como Antônio Carlos Magalhães e Maílson da Nóbrega. Contudo, o pedido foi arquivado pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Inocêncio de Oliveira (PFL-PE), em 1989. Neste momento, até mesmo a oposição era contrária, por tratar-se de ano eleitoral, já que o processo poderia criar uma crise institucional, sobretudo após o tenso período militar que havia findado poucos anos antes. (ACERVO O GLOBO, 2016).

Contra o Presidente Fernando Collor (PRN) foram apresentados mais de 29 pedidos de *impeachment*, mas foi aceito tão somente o protocolado em 1º de setembro de 1992, pelos presidentes da OAB e da ABI. Collor foi condenado pelo Senado, mesmo após renunciar ao cargo, mas foi absolvido no STF pelos crimes comuns que era acusado, sob alegação de obtenção de provas por meios ilícitos. O Presidente Itamar Franco (PMDB) recebeu quatro pedidos de *impeachment*, sendo que todos foram arquivados pela Presidência da Câmara dos Deputados. Um deles foi apresentado em 1994, pelo Deputado Jaques Wagner (PT-BA), pelo fato do “ministro-chefe da Casa Civil, Henrique Hargreaves, ter submetido a Medida Provisória (MP) do Plano Real, lançado em 1994, à análise do comando da campanha à Presidência do seu ex-ministro Fernando Henrique Cardoso (PSDB)” (ACERVO O GLOBO, 2016). Outro pedido esteve relacionado à noitada carnavalesca do Presidente ao lado da modelo Lilian Ramos em 1994, que lhe rendeu a acusação de portar-se de maneira indigna, indecorosa e desonrosa.

Já o Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) sofreu 27 pedidos de *impeachment*, mesmo tendo sido o único presidente a vencer duas vezes no primeiro turno

desde a redemocratização, a “popularidade decrescente e cercado de denúncias, a ameaça de *impeachment* rondou FHC ao longo de todo o seu segundo mandato” (MAFEI, 2021, p. 2333). Em maio de 1999 vazou o conteúdo de fitas sobre uma conversa com o então Presidente do BNDES, André Lara Rezende, que demonstrava o favorecimento de certas empresas no leilão de privatização da Telebrás. Segundo Falcão (2017, p. 21), FHC também fora denunciado por compra de votos na aprovação da EC nº 16/97, que instituiu a reeleição, e pela “Operação Abafa”, por supostamente impedir investigações da “CPI dos Bancos” (MAFEI, 2021). Em todas as denúncias, a Presidência da Câmara, que a maior parte do mandato foi ocupada por Michel Temer (PMDB-SP), rejeitava o pedido, sendo sua decisão confirmada em plenário por maioria. Mafei (2021) menciona que a memória recente do *impeachment* de Collor, a fidelidade dos presidentes da Câmara e a oferta de cargos e liberação de recursos como motivos que impediram o avançar das denúncias. Ademais, a postura íntegra e discreta do Vice-Presidente Marco Maciel (PFL-PE) frustrou qualquer iniciativa de *impeachment*.

O Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) teve em seu governo 37 pedidos de *impeachment*, sendo a maioria deles em seu segundo mandato, envolvendo acusações como de “ter mandado funcionário do BNDES guardar sigilo sobre corrupção no banco” (FALCÃO, 2017, p. 21), bem como o depoimento do publicitário Duda Mendonça à CPI dos Correios, em 2005, em que alegou ter recebido “no exterior dinheiro com origem na campanha presidencial do PT” (ACERVO O GLOBO, 2016). Na mesma época, vinha a público o escândalo chamado de “mensalão”, correspondente ao “pagamento de uma ‘mesada’ para que deputados votassem a favor do governo” (MAFEI, 2021, p. 2525), quando a oposição, sobretudo o PFL e o PSDB, movimentaram-se para o *impeachment*, mas não obtiveram sucesso. Os bons índices na economia, a ampliação dos programas sociais e a alta popularidade garantiu estabilidade ao Presidente Lula. Conforme destaca Mafei (2021), o “fator vice” foi novamente essencial, já que a Vice-Presidência era ocupada por José Alencar (PRB-MG), próximo de Lula.

Por parte da presidência da Câmara o mesmo, tendo esta sido ocupada no período mais crítico do governo por aliados, como Aldo Rebelo (PCdoB-SP), Arlindo Chinaglia (PT-SP) e Michel Temer (PMDB-SP). No que tange aos ex-presidentes Itamar Franco (PMDB), Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e Luís Inácio Lula da Silva (PT), as acusações nunca foram acatadas pelo Presidente da Câmara dos Deputados, muito porque os políticos tinham bom relacionamento com o Congresso Nacional, bem como o cenário econômico estava favorável e a popularidade em alta, ainda que escândalos tenham ocorrido. Mafei (2021, p. 2588) afirma

que a acusação contra Itamar era descabida, mas as “denúncias de compra de apoio parlamentar contra FHC (reeleição) e Lula (Mensalão) envolviam fatos graves: a obtenção de votos no Congresso em troca de pagamentos ilegais a parlamentares”, o que constitui evidente crime de responsabilidade, conforme cita o autor, mencionado o art. 6º, item 2 da Lei nº 1.079/1950, que proíbe o Presidente da República de cooptar parlamentares “por suborno ou qualquer outra forma de corrupção”. Mafei (2021, p. 2.588-2.592) argumenta:

Com deputados flagrados confessando terem recebido dinheiro, a acusação de compra de votos pela emenda da reeleição era bastante plausível (o próprio FHC afirmou que “provavelmente” houve compra de votos a favor da mudança constitucional, embora não “pelo governo federal”). No caso de Lula, elementos que respaldavam as denúncias de Roberto Jefferson foram logo colhidos pela CPMI dos Correios; e, mais adiante, pela investigação conduzida pelo ministro do STF Joaquim Barbosa, levando à condenação de diversos réus pelo STF no julgamento da Ação Penal nº 470, no segundo semestre de 2012. Qualquer que seja a opinião que se tenha sobre o julgamento dessa ação penal, é inequívoca a existência de um esquema de corrupção que se utilizava das empresas de Marcos Valério para o pagamento de valores ilegais a deputados da base aliada do governo.

Segundo o autor, a alegação de que os ex-presidentes não sabiam da negociata não afasta a responsabilização por crime de responsabilidade, por tratar-se de punição política e não criminal. Mafei (2021, p. 2.605) destaca que os ex-presidentes FHC e Lula se mantiveram no cargo por razões políticas, “embora as condições jurídicas para tanto estivessem preenchidas em todos os casos”. Contudo, ainda que a finalidade do *impeachment* seja o afastamento da autoridade política e não sua punição, esse afastamento deve pautar-se em motivos legítimos, devidamente previstos na lei especial, somado à comprovação da culpabilidade do Presidente da República na conduta. É equivocado desconsiderar que o Chefe do Poder Executivo só pode ser legitimamente retirado pela realização dolosa de crime de responsabilidade, o que não é satisfatoriamente vislumbrado nos governos FHC e Lula. Cabe ressaltar, entretanto, que inegavelmente os ex-presidentes mantiveram-se na presidência por razões políticas, por deterem de satisfatória maioria parlamentar. A mesma não socorreu a Presidente Dilma Rousseff (PT), que sofreu desde sua posse 68 pedidos de *impeachment*, alegando inclusive ofensa à “doutrina cristã que produziu a civilização brasileira” (FALCÃO, 2017, p. 21). O pedido efetivamente aceito em 2015 será analisado no sexto tópico deste estudo.

O Presidente Michel Temer (PMDB), ainda na condição de Vice-Presidente sofreu pedidos de *impeachment* pelas mesmas razões imputadas à ex-presidente Dilma, sendo todos

eles recusados. No curso do mandato, Temer sofreu 33 pedidos de *impeachment*, sendo que nenhum deles foi acatado pela Presidência da Câmara dos Deputados. Contudo, ganharam força três denúncias por crimes comuns oferecidas pela Procuradoria-Geral da República. A primeira delas, em junho de 2017, sob a acusação de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal); a segunda, em setembro de 2017, sob a acusação de formação de organização criminosa para a prática de crimes como corrupção ativa e passiva, evasão de divisas e lavagem de dinheiro; e a terceira em dezembro de 2018, sob a acusação de corrupção passiva e lavagem de dinheiro. As duas primeiras foram rejeitadas pela Câmara dos Deputados e a terceira, tendo em vista a finalização do mandato, foi remetida para a Justiça Federal de 1º Instância. Destaca-se que a mesma Câmara dos Deputados que autorizou o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff impediu que Michel Temer fosse julgado no STF.

Contra o atual Presidente da República, Jair Bolsonaro (sem partido), já pairam mais de uma centena de pedidos de *impeachment*, sob a acusação de crimes de responsabilidade, bem como tramitam inquéritos no STF por crimes comuns, que podem levar ao oferecimento de denúncias pela Procuradoria-Geral da República. Rafael Mafei (2021, p. 4.149) descreve Bolsonaro como um “criminoso político”, que reiteradamente incide no tipo previsto no art. 9º, item 7 da Lei nº 1.079/50, qual seja “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”. Este item, segundo o autor, limita o Presidente da República “em sua conduta pública e privada, tanto em suas palavras quanto em seus atos”, já que estes influenciam o comportamento da população brasileira. Dentre os inúmeros pedidos, em 21 de maio de 2020, juristas, políticos e representantes de entidades da sociedade civil subscreveram uma denúncia em que se alegou a participação direta e ostensiva do Presidente da República em manifestações antidemocráticas e inconstitucionais. Mafei (2021, p. 4.211) cita que Bolsonaro incidiu diversas vezes no art. 6º da Lei nº 1.079/50, “que proíbe o presidente de atentar diretamente contra o livre exercício dos demais Poderes, seja por violência física, seja por ameaças ou qualquer meio de intimidação”. Neste ponto incluem-se ameaças ao STF, ao Congresso e às eleições.

Além disso, os denunciantes citaram a perseguição de interesses pessoais, no que tange ao “resguardo de integrantes de sua família ante investigações policiais, mediante a determinação anômala de diligências, a exigência de acesso a relatórios de investigações sob sigilo legal e a tentativa de indicação de autoridades da Polícia Federal” (STRECK et al., 2020, p. 7). Por fim, merece destaque a incapacidade do Presidente no combate ao novo corona-vírus, seja rompendo com o isolamento social, indicando medicamentos sem comprovação científica,

contrariando medidas sanitárias, afrontando as decisões de governadores e prefeitos e utilizando “do poder constitucional da presidência para produzir decretos e medidas provisórias ou vetar iniciativas do Congresso que pudessem impedir a disseminação do vírus” (MAFEI, 2021, p. 4.262). Isso somado ao atraso em relação às compras de vacinas, postergando a imunização dos brasileiros, bem como a conduta do Presidente frente às negociações da vacina indiana Covaxin, sob a qual recaem suspeitas de superfaturamento, prevaricação e corrupção, tema este tratado no “superpedido” de *impeachment*, protocolado em 30 de junho de 2021.

Mafei (2021, p. 4.236) afirma que a conduta de Bolsonaro frente à pandemia configura evidente atentado contra a saúde dos brasileiros, previsto no art. 7º, item 9, da Lei do *Impeachment*. Apesar dos requisitos jurídicos do *impeachment* estarem, portanto, contemplados, resta observar se haverá motivação política para tanto, sobretudo porque ele comete crimes de responsabilidade “em série, abertamente e de modo ostensivo”, de modo que “cada comportamento ultrajante e indecente seu tira o foco da infração anterior”, não permitindo a devida maturação (MAFEI, 2021, p. 4.276-4.287). Ademais, o Presidente Bolsonaro detém uma parcela de apoio popular, compôs aliança com o “Centrão” e tem um aliado na presidência da Câmara, Arthur Lira (PP-AL), que assim como o ex-presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM-RJ), “ignora” os pedidos de *impeachment*. Mafei (2021, p. 4.382) também cita o desinteresse pelo *impeachment* de parte da oposição, pois a condenação de Bolsonaro “por crime de responsabilidade tornaria o cenário eleitoral muito mais incerto do que aquele que se desenha hoje, e em provável prejuízo do maior nome eleitoral da oposição: Lula”, bem como a falta de qualquer movimentação do Vice-Presidente Hamilton Mourão (PRTB).

No entanto, o *impeachment* é o mecanismo erigido pela Carta Magna para retirar do poder àqueles que não são dignos de ocupar a Presidência. Mafei (2021, p. 4.292) aponta soluções, como “conceber categorias mais abstratas que sirvam para organizar a profusão de atos e condutas transgressoras do presidente, catalogando cada crime subsequente com seus congêneres” e aumentar a pressão popular através de protestos e manifestações das mais diversas formas. O autor cita que Bolsonaro “viola o direito e os padrões elementares de moralidade política, e o faz não apenas por estratégia, mas também por convicção e ideologia” (MAFEI, 2021, p. 4.476). Desse modo, é necessário se aguardar a criação do cenário político propício, já que o apoio popular a Bolsonaro vem diminuindo, sendo que ele conta com grande rejeição, bem como os partidos do “Centrão” costumam romper com um governo com a mesma facilidade que passam a apoiá-lo, a depender do cenário político nacional e a projeção eleitoral.

4. PROCEDIMENTO

O Presidente da República pode ser processado e julgado por crime de responsabilidade no Senado Federal e por crime comum no STF, sendo que em ambos, deve haver a autorização da Câmara dos Deputados, mediante o quórum de dois terços. Nos termos do art. 52, I da Constituição, o Senado Federal julgará os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente e Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica, recebendo a denúncia por maioria simples. Já o STF julgará os crimes comuns praticados pelo Presidente, Vice-Presidente da República e Ministros de Estado, com exclusão dos crimes de responsabilidade, conforme o art. 86, *caput* e § 1º, I; art. 51, I e art. 52, I da Constituição. É importante ressaltar que uma autoridade pode responder pela mesma conduta como crime de responsabilidade e como infração penal comum, já que a responsabilidade político-administrativa não obsta a responsabilidade criminal, e vice-versa.

Um terceiro procedimento também é possível, descrito no art. 52, I e II da Constituição, tratando-se dos crimes de responsabilidade praticados pelos Ministros do STF, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, assim como os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes não conexos com os do Presidente da República. Nesses casos, o processo e o julgamento são de competência do Senado Federal, sem a necessidade de autorização da Câmara dos Deputados, já que o art. 51 da Constituição não lhe atribuiu esta competência. Brossard (1992) critica o fato da União ter invadido a competência dos estados e municípios ao dispor sobre o *impeachment* de Governadores na Lei nº 1.079/50 e de Prefeitos no Decreto-Lei nº 201/67, em vista da autonomia destes entes.

4.1 Procedimento em crimes de responsabilidade

Os crimes de responsabilidade consistem em “infrações político-administrativas praticadas pelo Presidente, definidos em legislação federal, que atentam contra a Constituição e especialmente contra o rol do art. 85” (FERNANDES, 2017, p. 1129). O caráter político está relacionado à perda do mandato presidencial, já o caráter administrativo em razão da pena de inabilitação para o exercício de função pública. Segundo Gilberto Bercovici (2015, p. 4), as

condutas elencadas como crime de responsabilidade “não são situações que comportam a omissão ou a culpa, mas a atuação deliberada (e dolosa) do chefe do Poder Executivo em contraposição direta à Constituição da República”. Desse modo, consiste em um ato contrário e atentatório à Constituição, necessitando de “tipificação legal, sem o que o impedimento se transformaria em uma mera moção de desconfiança, própria dos regimes parlamentares” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 1.083).

A previsão constitucional dos crimes de responsabilidade advém do art. 85, da qual José Afonso da Silva (2018) diferencia as infrações políticas (incisos I a IV) e os crimes funcionais (inciso V a VII). O jurista menciona que o sistema de governo brasileiro é presidencialista, desse modo o Presidente é ao mesmo tempo Chefe de Estado e Chefe de Governo, e sendo assim, responde pelos crimes de responsabilidade enquanto ocupante dos dois cargos, respectivamente, nas infrações políticas e nos crimes funcionais. Serrano (2017, n.p.) afirma que para o Presidente ser submetido ao processo de *impeachment* deve ser comprovado dois requisitos, quais sejam: “(a) prática de conduta típica por parte dele, durante o exercício do mandato e no exercício das funções e (b) culpabilidade estrita, consistente na prática de conduta dolosa grave”. Bahia, Silva e Oliveira (2017) afirmam que, diferentemente do parlamentarismo e do *recall*, o julgamento do *impeachment* tem que ter como base um crime de responsabilidade devidamente tipificado em lei específica sobre o tema, de modo taxativo.

Galindo (2000, p. 55) adverte sobre os desafios de compatibilidade entre a Constituição presidencialista de 1988 com uma lei de influência parlamentarista, isto porque o Projeto de Lei nº 23 tramitou em meio aos debates sobre a implantação deste sistema de governo no Brasil, visto como um modo de se combater o centralismo do Poder Executivo. Mafei (2021, p. 1255) cita que o referido projeto demorou cerca de dois anos para ser aprovado, que a comissão responsável por sua elaboração era “repleta de nomes que se notabilizaram pela tentativa de implementação do parlamentarismo no Brasil logo após a Constituição de 1946” e que sua aprovação foi concomitante à EC nº 4, de 1949. O parlamentarismo não vingou, mas o Projeto de Lei nº 23 converteu-se na Lei nº 1.079/50, que regula o processo de *impeachment*. Para Mafei (2021, p. 1263), isso “explicaria os crimes vagos na Lei nº 1.079, que davam ampla margem para o Congresso investir contra o presidente e antecipar o fim de seu mandato por razões puramente políticas”. O autor cita ser um simulacro parlamentarista em lei ordinária.

A Lei do *Impeachment* é dividida em quatro partes, tratando dos crimes e do procedimento contra o Presidente da República; Ministros de Estado; Ministros do STF e o

Procurador-Geral da República; e, por fim, Governadores e Secretários de Estado. Em relação ao Presidente da República, o art. 4º basicamente repete a determinação do art. 85 da Constituição de 1988 e sobre cada crime elencado no texto constitucional especifica as condutas passíveis de *impeachment* de forma taxativa. O art. 5º, por exemplo, elenca os crimes contra a existência da União, visando proteger a integridade nacional em relação a um Presidente da República que seja traidor de sua pátria, que opere em favor de interesses estrangeiros em detrimento de seu país ou opere atos dos quais se espera uma retaliação de uma nação estrangeira ou comunidade de nações (GALUPPO, 2016).

Já o art. 6º diz respeito aos crimes contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos poderes constitucionais das unidades da federação. O art. 7º diz respeito aos crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, no que tange à violação aos direitos fundamentais expressos na Constituição da República. O art. 8º trata dos crimes contra a segurança interna do país, ou seja, aqueles que visam prejudicar a paz pública e a ordem constitucional, assim como a omissão quanto a transgressões graves em relação aos crimes previstos neste mesmo artigo, conforme o item 5. Prosseguindo, o art. 9º diz respeito aos crimes de responsabilidade contra a probidade da administração, como deixar de tomar medidas efetivas para a responsabilidade de subordinados por atos contrários às leis e à Constituição, sobretudo quando se trata de delitos funcionais, bem como quando o Presidente procede de modo incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo, sendo respectivamente os itens 3 e 7 (GALUPPO, 2016).

É importante ressaltar a diferença entre os crimes de responsabilidade e o instituto da improbidade administrativa, já que em relação aos agentes políticos descritos no art. 52, I e II da Constituição de 1988, a Lei nº 8.429/92 tem que se limitar às sanções de caráter indenizatório, ou seja, sua “aplicação é limitada, porque não pode resultar em aplicação da pena de perda do cargo, já que é de competência do Senado” (DI PIETRO, 2019, p. 1.814). Em relação aos agentes políticos referidos no artigo 102, I, “c”, da Constituição, o STF decidiu que tais agentes não respondem por improbidade administrativa, mas apenas por crime de responsabilidade, conforme a Reclamação nº 2.138/DF, de relatoria do ex-ministro Nelson Jobim. Contudo, o STF, por meio do julgamento do Ag. Reg. na Petição 3.240-DF, cujo entendimento foi descrito no informativo nº 901/2018, julgou que todos os agentes políticos, salvo o Presidente da República, encontram-se sujeitos à responsabilização por atos de improbidade administrativa, como também à responsabilização por crimes de responsabilidade.

O art. 10 trata dos crimes de responsabilidade contra a Lei Orçamentária, especialmente a Lei nº 4.320/64 e as leis previstas pelo art. 165 da Constituição, a saber o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). É importante ressaltar que a “mera reprovação de contas presidências não configura crime de responsabilidade (...)” (GALUPPO, 2016, p. 72), bem como que o Senado deve estar vinculado às disposições da Lei nº 1.079/50 e não de outras legislações, como a LRF. O art. 11, que tratava dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, não foi recepcionado pela Constituição, já que a transcrição do art. 4º, VII da Lei do *Impeachment* não corresponde com nenhum dos incisos do art. 85 da Carta Magna. Por fim, tem-se o art. 12, que versa sobre os crimes contra o cumprimento das decisões judiciais. Galuppo (2016) afirma que todos os tipos previstos admitem tentativa, nos termos do art. 14, II do Código Penal e na previsão legal do art. 2º da Lei do *Impeachment*, bem como podem ser tanto crimes comissivos como omissivos.

A redação do art. 85 leva ao entendimento de que a Constituição “prescreveu que todo atentado, toda ofensa a uma prescrição sua, independente de especificação legal, constitui crime de responsabilidade” (BROSSARD, 1992, p. 54). Neste sentido, André-Luiz Costa Côrrea (2016, p. 212-213) defende que há uma tipologia aberta na primeira parte do art. 85, abrangendo as condutas que sejam contrárias à Constituição, sendo que sua definição “depende da análise política (interpretação) dos deputados federais e dos senadores da República”. Por outro lado, Bahia, Silva e Oliveira (2016b) afirmam que os crimes são dispostos pela Constituição de forma exemplificativa, mas a disposição deve ser regulamentada de forma taxativa pela Lei nº 1.079/50. No mesmo sentido, Galuppo (2016, p. 57) explica que o termo especialmente tem o significado de “exclusivamente”, em vista da legalidade, anterioridade e tipicidade, já que “a conduta que configura crime pelo Presidente da República, seja comum, seja de responsabilidade, tem que ser explícita e detalhadamente tipificada”. Desse modo, é essencial a previsão na Lei nº 1.079/50 para que seja considerado crime de responsabilidade.

O pedido de *impeachment* deve estar relacionado ao cometimento de crime de responsabilidade durante o mandato presidencial, já que por força do art. 86, § 4º da Constituição, o Presidente não pode responder por atos estranhos à sua função ou realizados fora do seu mandato, aqui incluindo o anterior, em caso de reeleição. O STF expressou esse entendimento no julgamento do Inquérito nº 1.418-RS. Galindo, por outro lado, defende que há comunicabilidade entre os mandatos presidenciais, já que a negativa poderia “ensejar a prática de inúmeros malfeitos no último ano de mandato do governante (por vezes para assegurar a

própria reeleição) e, uma vez reeleito, ficar completamente livre de responsabilidade” (2016, p. 94-95). No *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff prevaleceu o entendimento de que ela não poderia responder por acusações referentes ao mandato anterior, já que apesar da EC nº 16/1997 permitir a recondução ao cargo, isso não alterou o fato de que o mandato presidencial tem duração de quatro anos, conforme o art. 82 da Constituição.

Em relação ao rito do *impeachment*, conforme o art. 51, I c/c art. 86, 1ª parte da Constituição, compete à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração do processo. Segundo Queiroz Filho (2016, p. 11), o juízo de admissibilidade na Câmara Federal busca averiguar “se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas”. A denúncia de crime de responsabilidade, com a devida fundamentação, pode ser realizada por qualquer cidadão brasileiro (art. 14 da Lei nº 1.079/50), que esteja em pleno gozo de seus direitos políticos, devendo estar devidamente assinada e com firma reconhecida. No MS nº 26.062-AgR, o STF ressaltou o impulso oficial do *impeachment* no Congresso Nacional, não sendo cabível recurso ao Poder Judiciário contra “decisão que nega seguimento àquela por quem não seja Deputado Federal (cf. art. 218, § 3º, do RI-Câmara)” (CANOTILHO, 2018, p. 1377).

Conforme o art. 15 da Lei nº 1.079/50, a acusação deve ser oferecida antes do término do mandato ou da remoção por crime comum ou outra causa impeditiva, ou seja, o denunciado deve estar na titularidade do cargo, bem como deve ser instruída com documentos comprobatórios do crime de responsabilidade supostamente cometido, ou na impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde tais documentos podem ser encontrados. Havendo prova testemunhal, deve-se proceder a indicação de pelo menos cinco testemunhas (art. 16 da Lei nº 1.079/50), que deverão comparecer sob pena de condução coercitiva, nos termos do art. 18 da Lei do *Impeachment*. Estas exigências também são disciplinadas pelo art. 41 do CPP, de modo que, conforme o então Deputado Nelson Jobim (1992, p. 666), os requisitos da denúncia são: 1) a exposição do fato criminoso com todas as suas circunstâncias; 2) a classificação do crime; 3) a qualificação do acusado ou esclarecimentos para a sua perfeita identificação; e 4) o rol de testemunhas, se indispensável.

Segundo Marcelo Cerqueira (1995, p. 92), é de atribuição do Presidente da Câmara dos Deputados despachar requerimentos e determinar o seu arquivamento ou desarquivamento, conforme o RICD, em seu art. 17, II, “c”, “d” e “e”, bem como o art. 218, *caput* e § 2º. Desse

modo, conforme reconhecido no MS nº 20.941-DF, é competência do Presidente da Câmara a apreciação preliminar da acusação, podendo rejeitá-la quando inepta ou desprovida de justa causa, sendo que neste caso é cabível recurso ao plenário (art. 218, § 3º do RICD). Contudo, esta análise deve recair tão somente sobre os requisitos processuais, sob pena de violação ao art. 85 da Constituição, que determina que a autorização do processo de *impeachment* compete à Câmara e não ao seu Presidente. O problema ocorre quando o Presidente da Câmara não emite decisão sobre os pedidos de *impeachment*, pois nesse caso não cabe recurso algum. Isto porque quando o Presidente aceita o pedido, é formada a Comissão Especial e iniciado os trabalhos; quando ele rejeita, cabe recurso ao plenário, que poderá decidir por maioria simples se mantém ou não a decisão. No entanto, se ele simplesmente “ignora” os pedidos, não há recurso cabível. Essa “apropriação” do *impeachment* pelo Presidente da Câmara é totalmente ilegítima, já que o juízo de admissibilidade compete aos deputados federais e não ao seu Presidente, devendo este proferir decisão que permita ao plenário apreciar a denúncia, seja pelo recebimento ou através de recurso após seu arquivamento.

Rafael Mafei e Virgílio Afonso da Silva (2021) afirmam que essa prerrogativa do Presidente da Câmara não é oriunda da Constituição, da Lei nº 1.0179/50 ou do Regimento Interno, mas sim dos costumes e práticas da presidência da casa, sobretudo nas gestões de Eduardo Cunha (PMDB-RJ), Rodrigo Maia (DEM-RJ) e Arthur Lira (PP-AL). Antes, era comum o Presidente da Câmara arquivar as denúncias em um tempo razoável, possibilitando recurso ao plenário. Os autores afirmam que em relação aos prazos, “se estiverem presentes os requisitos constitucionais, legais e regimentais para a denúncia, o presidente da Câmara deverá colocá-la na pauta da sessão seguinte” (MAFEI; SILVA, 2021, n.p.), isso com base no art. 218, § 2º do RICD. Outra hipótese seria a utilização, por analogia, do art. 20 da Lei do *Impeachment*, que fixa dez dias para emissão do parecer na Comissão Especial. Os autores citam como soluções se recorrer ao Conselho de Ética, por quebra de decoro em vista do descumprimento do regimento interno, e ao STF, para a correção das ilegalidades do Presidente da Câmara, ainda que a Corte evite a intervenção em matérias *interna corporis*.

Em julho de 2021, a Ministra Cármen Lúcia rejeitou o MS nº 38.034, que buscava forçar o Presidente da Câmara, Arthur Lira, a analisar o *impeachment* do Presidente Jair Bolsonaro, sob o argumento de que o juízo de conveniência e oportunidade do *impeachment* é reservado à autoridade legislativa. Mafei (2021, p. 2442) ressalta que a Presidência da Câmara é “um posto importante não só pelo poder formal de receber e encaminhar as denúncias, mas

também pelos sinais que emite: ela fornece um termômetro do apoio ao presidente da República entre as lideranças da casa”. Conforme cita Pérez-Liñan (2007, p. 142-143), se o Presidente consegue manter o Congresso Nacional sob seu controle, o afastamento acaba sendo virtualmente impossível. No Brasil, isso ocorre através da eleição de correligionários para a presidência da Câmara e a liberação de recursos e de cargos aos parlamentares, especialmente em momentos de crise. Conforme destaca Mafei, “o escudo legislativo deve ser construído principalmente na Câmara dos Deputados, pois quando o processo chega ao Senado o presidente é afastado e seu poder político desaparece” (2021, p. 2463-2467).

No MS nº 33.838, o STF ressaltou que a definição do rito do *impeachment* não é ato de natureza *interna corporis*, por deter de regulamentação constitucional, bem como na Reclamação nº 22.124 decidiu-se que “a fixação de prazos, procedimentos, legitimidade no processo de *impeachment* por ato da Presidência da Câmara dos Deputados ofende o enunciado 46 da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal” (CANOTILHO, 2018, p. 1377). No entanto, o STF já se manifestou no sentido de que o Presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não necessariamente estão vinculados à análise apenas dos requisitos da lei, podendo rejeitar a denúncia caso entendam ser inepta ou despida de justa causa, conforme o julgamento dos *mandamus* nº 20.941-DF, 23.885-DF e 30.672-DF. Justa causa significa a existência de um “mínimo de lastro probatório que indique a autoria e materialidade do crime” (GALUPPO, 2016, p. 99), assim como qual a norma supostamente violada pela conduta da autoridade que configure crime de responsabilidade.

Galuppo (2016) critica este juízo prévio de inadmissibilidade e menciona o § 3º do art. 218 do RICD, que prevê que “do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário”, que decidirá por maioria simples. O autor sustenta ser cabível, inclusive, *mandamus* contra decisão que denegar o prosseguimento do recurso ao plenário. Consoante isso, após receber a denúncia, o Presidente da Câmara dos Deputados deverá despachar o pedido para que seja lido na reunião subsequente do plenário (art. 19 da Lei nº 1.079/50), nomear funcionário da casa para que seja escrivão (art. 17 da Lei nº 1.079/50) e promover a eleição da Comissão Especial por voto aberto e maioria simples. No recebimento da denúncia é que se delimita o objeto da acusação, que posteriormente será analisado pela Comissão Especial, bem como é sobre esses fatos e argumentos que o Presidente da República deverá se manifestar em sua defesa. Conforme o art. 1º, I, “k” da LC nº 64/90, se o Presidente

da República renunciar ao mandato depois da instauração do processo na Câmara dos Deputados fica automaticamente inelegível por oito anos após o término da legislatura.

Conforme destaca Mafei (2021, p. 4.500), “não cabe defesa prévia à decisão do presidente da Câmara quanto ao recebimento da denúncia e seu encaminhamento à comissão especial (STF, ADPF 378)”. A comissão especial formada, com a devida proporcionalidade partidária (art. 218, § 2º do RICM), reunir-se-á dentro de quarenta e oito horas para eleger o seu presidente e relator, conforme o art. 45 da Lei nº 1.079/50, devendo, em dez sessões, emitir parecer sobre a acusação, inclusive com a possibilidade proceder as diligências necessárias. Posteriormente se dará a devida publicidade ao parecer e à acusação no Diário da Câmara dos Deputados e aos deputados federais, conforme o art. 218, § 6º do RICD c/c art. 20, § 1º da Lei nº 1.079/50. Após, o parecer será apreciado pelo plenário da Câmara em sessão única (art. 20, § 2º da Lei nº 1.079/50), podendo manifestar até cinco representantes de cada partido pelo prazo de uma hora (art. 21 da Lei nº 1.079/50), sendo ressalvado o direito de resposta e esclarecimento do relator. Segundo o Ministro Edson Fachin, “deve-se facultar ao Presidente da República oferecer manifestação sobre o parecer da Comissão Especial no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a fim de que aquela seja lida antes do início da discussão única sobre o parecer” (STF, ADPF nº 378/2015, voto do Ministro Edson Fachin, julgamento em 17/12/2015, p. 94).

Se rejeitada, a denúncia será arquivada, mas se aprovada por maioria simples, por força da previsão do art. 47 da Constituição, está recebida a denúncia na Câmara dos Deputados, sendo os autos remetidos ao acusado para que se manifeste e apresente sua defesa em vinte dias (art. 22 da Lei nº 1.079/50). Esta votação preliminar busca cancelar ou não a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados em receber a denúncia contra o Presidente da República. Galuppo (2016) entende que caso não seja enviado os autos ao acusado, implicaria na nulidade do processo, conforme o art. 572, III do CPP. Findo o prazo de vinte dias da defesa, a comissão especial terá o prazo de cinco sessões (dez dias) para emitir novo parecer, considerando agora a manifestação do acusado, podendo também realizar novas diligências (art. 21, § 1º e 2º da Lei nº 1.079/50). Neste momento, o Presidente da República deve ser notificado sobre a leitura do parecer no expediente da sessão da Câmara, nos termos do §1º do artigo 20 da Lei nº 1.079/50, por expressa remissão do § 3º do artigo 22, bem como seja facultado que apresente alegações finais sobre o parecer da Comissão Especial em quarenta e oito horas.

Assim, após votado pela comissão, será submetido à discussão do plenário, podendo os parlamentares novamente se manifestarem, nos termos do art. 21 da Lei nº 1.079/50. O

parecer será discutido em duas sessões, com intervalo de quarenta e oito horas entre elas (art. 22, §§ 3º e 4º da Lei nº 1.079/50), devendo ocorrer então a votação nominal e aberta, sem que haja questões de ordem e encaminhamentos de voto, nos termos do art. 23 da referida lei e do que decidiu o STF no MS nº 21.564. O quórum de dois terços, ou seja, 342 deputados federais, é necessário para admitir a acusação e enviar o processo para julgamento no Senado. A Câmara dos Deputados também deverá formar uma comissão de três deputados para acompanhar o julgamento no órgão competente, conforme o art. 23, § 4º da Lei do *Impeachment*. Em relação ao art. 23, §5º resta evidente sua revogação em face do art. 86, § 1º, II, da Constituição de 1988, que “traz como preceito normativo que somente depois de instaurado o processo na ambiência do Senado Federal o Presidente da República poderá ser afastado de suas funções” (STF. ADPF nº 378/2015, voto do Ministro Edson Fachin, julgamento em 17/12/2015, p. 95).

Conforme o art. 36 da Lei nº 1.079/50, são impedidos de atuarem no julgamento os parentes próximos e parlamentares que tenham testemunhado no processo. Originalmente a Lei do *Impeachment* previa a fase de pronúncia na Câmara dos Deputados, mas com a Constituição de 1988, passou a ser de competência do Senado processar e julgar os crimes de responsabilidade do Presidente da República. Entretanto, na legislação não há qualquer menção à fase acusatória no Senado, problema este enfrentado pelo MS nº 21.564-DF, onde foi proposto que se adotasse por analogia os arts. 41 a 57 da Lei nº 1.079/50, que tratam do processamento dos crimes de responsabilidade cometidos pelos Ministros do STF e pelo Procurador-Geral da República. Ao juízo condenatório permanecia vigente a previsão legal dos arts. 24 a 38 da referida lei. No julgamento da ADPF nº 378 de 2015, o STF referendou a decisão de 1992, por meio do voto do Ministro Luís Roberto Barroso, bem como o Senado Federal alterou seu regimento interno e passou a regulamentar oferecimento da denúncia em seu art. 380.

No Senado, após a leitura do documento e a formação da comissão, esta deverá se reunir em quarenta e oito horas para eleger seu presidente e relator, tendo o prazo de dez dias para emitir parecer, nos termos do art. 45 da Lei nº 1.079/50, podendo requerer as diligências que se fizerem necessárias. O parecer, que poderá pedir o arquivamento ou a denúncia do Presidente por crime de responsabilidade, conforme o art. 46 da Lei nº 1.079/50, será incluído na ordem do dia da próxima reunião do plenário, sendo votado em turno único (art. 47 da Lei nº 1.079/50). Portanto, os senadores podem rejeitar a denúncia, que será então arquivada (art. 48 da Lei nº 1.079/50), ou aprová-la por maioria simples, momento este em que ocorre a “pronúncia”. Se aprovado, as funções atinentes ao julgamento são transferidas ao Presidente do

STF, que “não discute, não vota e nem julga o libelo acusatório. Cabe-lhe, tão-somente, exercer a presidência do processo de *impeachment* do Chefe de Estado” (STF, ADPF nº 378/2015, voto do Ministro Teori Zavascki, julgamento em 17/12/2015, p. 206).

O primeiro secretário da mesa do Senado Federal deverá comunicar o Presidente da República sobre a decisão da casa, conforme o art. 380, IV do RISF, bem como da data do julgamento, conferindo prazo de dez dias para ele se defender (art. 49 da Lei nº 1.079/50). Com isso, o Presidente da República é afastado do cargo pelo prazo máximo de 180 dias (art. 86, § 2º da Constituição), retornando ao cargo após este período, sem prejuízo do prosseguimento do processo. Ocorrerá a redução de seus vencimentos em um terço (art. 82 da Lei nº 1.079/50). Ao primeiro secretário também incumbe a função de comunicar o Vice-Presidente da República para que assuma interinamente a presidência ou quem venha a ocupá-la, nos termos do art. 80 da Constituição. Em relação à necessidade de o Senado Federal receber ou não a denúncia, Galuppo (2016) argumenta em prol da literalidade do art. 380, I do RISF. O mesmo entendimento detém Galindo (2016, p. 60), de que a decisão da Câmara dos Deputados vincula o Senado Federal na admissão do processamento do feito, mas não em relação ao mérito.

Do mesmo modo, segundo Brossard, instaurado o processo pela Câmara dos Deputados, não compete ao Senado Federal decidir se instaura ou não o processo, “pois nem teria sentido requerer o voto de dois terços da Câmara para autorizar a instauração do processo e esta ainda pender de anuência do Senado” (1992, p.11). José Afonso da Silva segue o mesmo argumento, de que a Constituição não reservou ao Senado “a possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade foge à sua competência e já fora feito por quem cabia” (2018, p. 557). No entanto, o STF entendeu na ADPF nº 378 que após o juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados em processo de *impeachment*, o Senado deverá deliberar por maioria simples sobre a procedência da denúncia, em vista da independência das casas legislativas. Vale mencionar que a decisão do STF manteve o precedente do *impeachment* do ex-presidente Collor, garantindo-se a não vinculação de uma das casas à decisão da outra, o que seria ofensa ao bicameralismo.

Segundo a redação do art. 58 da Lei nº 1.079/50 caberia ao denunciante após a apresentação da defesa a elaboração de um libelo acusatório, com rol de testemunhas. Contudo, esta peça, nos termos do art. 30, III do RISF, há de ser elaborada pela comissão processante, utilizando-se o prazo de quarenta e oito horas. A partir daí deve-se abrir espaço para o contraditório e ampla defesa, com depoimento do acusado, dos denunciantes e de testemunhas.

Encerrada a instrução, abre-se o prazo de 15 dias para a apresentação das alegações finais. A comissão então terá dez dias para elaborar um parecer sobre a procedência ou improcedente da denúncia, que será distribuído na ordem do dia em no máximo quarenta e oito horas, conforme os arts. 51 e 53 da Lei nº 1.079/50. Na data de julgamento, ocorrerão os depoimentos, testemunhas e debates orais, inclusive com a participação do acusado e de seu procurador (art. 27 da Lei nº 1.079/50), cuja revelia importará na designação de defensor dativo ao denunciado (art. 26 da Lei nº 1.079/50) e nova data de julgamento.

O Presidente do STF, no exercício da presidência do julgamento do *impeachment*, elaborará relatório resumido da denúncia, defesa e provas, nos termos do art. 31 da Lei nº 1.079/50, que será remetido aos senadores, que julgarão definitivamente o Presidente da República afastado, por voto nominal e aberto (art. 31 da Lei nº 1.079/50). Obtendo-se dois terços dos votos, ou seja, 54 senadores, em favor da condenação, conforme o art. 52, parágrafo único da Constituição, o Presidente da República perderá o cargo e será declarado inabilitado para função pública por oito anos. Vindo a ser absolvido, por não se atingir o quórum de 2/3 dos votos dos senadores, será devolvida a parte dos vencimentos que foi retirada, conforme o art. 70 da Lei nº 1.079/50, e o Presidente será reintegrado ao cargo, se isto já não tiver ocorrido pelo decurso do prazo de 180 dias de julgamento perante o Senado.

No julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff considerou-se válido o fatiamento das condenações, conforme interpretação dada ao art. 68 da Lei nº 1.079/50, analisando-se primeiramente o afastamento do cargo e posteriormente, em uma segunda votação, a inabilitação para função pública. Foi observado o precedente do MS nº 21.689-DF, de autoria do ex-presidente Collor, em que o STF entendeu que a inabilitação funcional não é pena acessória à perda do cargo, sendo autônoma. Entretanto, desconsiderou-se a finalidade precípua do *impeachment* que é o afastamento da autoridade política do poder e não sua punição. Desse modo, não faz sentido aplicar a inabilitação funcional após a saída do Presidente do cargo, nem mesmo se fatiar a aplicação das penas. Cabe mencionar que esse fatiamento também se explica por razões políticas, já que ainda que os aliados de Dilma não tenham conseguido evitar a perda do cargo, tiveram sucesso em mobilizar mais de um terço dos senadores para afastar a inabilitação funcional por oito anos. O mesmo não socorreu ao ex-presidente Fernando Collor.

O art. 33 da Lei nº 1.079/50 dispõe que após a condenação no Senado, o Presidente do STF fixará o prazo de inabilitação política do condenado, que a Constituição dispõe ser de oito anos, e no caso de haver crime comum, o Senado decidirá sobre o envio à justiça ordinária,

independentemente de provocação. O art. 37 da Lei nº 1.079/50 afirma que se o processo de *impeachment* não se findar até o recesso parlamentar, nos termos do art. 57 da Constituição, o Congresso Nacional deverá ser convocado extraordinariamente. Galuppo (2016) defende que a convocação extraordinária do Congresso Nacional se dará apenas para a deliberação sobre a matéria para qual foi convocada, nos termos do art. 57, § 7º da Constituição, salvo a pendência de análise de medidas provisórias (§ 8º do art. 57 da Constituição). A possibilidade de convocação extraordinária, portanto, reside apenas no inciso II do art. 57, §6º da Carta, já que em relação ao inciso I a previsão é taxativa para a convocação pelo Presidente do Senado Federal em condições excepcionais.

Consoante isto, uma resolução do Senado Federal formalizará a condenação e a pena e, imediatamente, o Vice-Presidente da República, nos termos do art. 79 da Constituição, será convocado para tomar posse e, em sua falta, àqueles que o art. 80 da Carta Magna elenca sucessivamente, quais sejam o Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente do Senado Federal e o Presidente do STF. Conforme julgamento da ADPF nº 402-MC, “os substitutos eventuais do Presidente da República não podem exercer o ofício de Presidente da República caso respondam a processos criminais perante o STF” (CANOTILHO, 2018, p. 1377). Vale destacar ainda que as decisões do Senado são “incontrastáveis, irrecorríveis, irreversíveis, irrevogáveis, definitivas” (BROSSARD, 1992, p. 150-151), não sendo revertida por decisão de qualquer dos poderes, inclusive revisão judicial, indulto ou anistia. A intervenção do Poder Judiciário faz-se necessária apenas para resguardar as formalidades e as garantias constitucionais da ampla defesa e do contraditório, sendo, nos demais casos, soberana a decisão da Câmara ao autorizar a instauração do processo e do Senado ao julgar o Presidente.

Sendo assim, conforme expõe Mafei (2021, p. 87), a acusação do *impeachment* precisa ser enquadrada em uma previsão da Lei do *Impeachment*, não sendo bastante a impopularidade do governo, os erros políticos e econômicos, ou os interesses de quem quer que seja. Ainda assim, a decisão figura em uma deliberação política minoritária, visto que “basta um terço mais um dos senadores para a absolvição, que pode ser a consagração da irresponsabilidade; o voto de vinte e oito senadores prevalece sobre o de cinquenta e três” (BROSSARD, 1992, p. 14). Além do mais, como o Senado é composto de forma igualitária por cada unidade da federação (que detém de três senadores), pode a porção que escolheu absolver o acusado representar os estados menos populosos, contra a vontade dos representantes dos estados com maior população. Portanto, frente às regras complexas e aos altos quóruns que a Constituição erigiu

para que o Presidente seja retirado do cargo, pode uma minoria de senadores absolver o Chefe do Poder Executivo, mesmo que a maioria dos deputados federais, que representam proporcionalmente a população brasileira, tenha entendido ser o caso de *impeachment*.

4.2 Procedimento em crimes funcionais comuns

Segundo Galuppo (2016) os crimes comuns também são causa de remoção do cargo, consistindo nas condutas “típicas, ilícitas e culpáveis” previstas em lei, tendo como pena principal a restritiva de liberdade e sendo a remoção do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública penas acessórias. O autor diferencia que no caso do Presidente e do Vice-Presidente da República aplicam-se apenas os delitos funcionais próprios, ou *propter officium*, a ensejar a responsabilização na vigência do mandato, e às demais autoridades todos os crimes. Além disso, o Presidente da República não pode ser submetido à prisão preventiva e nem à prisão em flagrante, por determinação do art. 86, § 3º da Constituição. Ressalta-se que esta “imunidade é restrita a processos penais, não alcançando responsabilização cível, político-administrativa, fiscal etc.”, bem como que “a imunidade alcança infrações penais anteriores à investidura no cargo” (CANOTILHO, 2018, p. 1377). Conforme decidido pelo STF nos inquéritos nº 567-QO, 4.483 AgR e 4.327 AgR-segundo, o § 4º do art. 86 da Constituição não se aplica ao coautor do crime e nem a codenunciados

O conceito de crime comum é utilizado em contraponto aos crimes de responsabilidade, pois “são aqueles definidos pela lei penal, mas que têm a especificidade de haverem sido cometidos pelo Chefe do Poder Executivo durante e em razão de seu mandato” (CANOTILHO, 2018, p. 1.376). Neste caso, o processo é remetido ao STF para julgamento, conforme o art. 102, I, “b” da Constituição, desde que a denúncia ou queixa-crime tenham sido aceitas pela Câmara dos Deputados e que o crime tenha sido praticado durante e em razão do mandato, conforme o § 4º do art. 86 da Constituição. Segundo Canotilho (2018, p. 1.383), o procedimento se inicia com a denúncia oferecida por qualquer cidadão ao STF, que dará início a um inquérito, sendo também nomeado um dos ministros como relator, nos termos do art. 2º da Lei nº 8.038/90. Compete ao relator avaliar se a denúncia popular oferecida está em conformidade com os requisitos legais e constitucionais, e assim estando, deve enviar ao Procurador-Geral da República, para que este ofereça denúncia ou peça seu arquivamento.

O relator então determinará o arquivamento quando assim solicitado, monocraticamente ou submetendo à decisão por maioria simples do plenário, bem como quando verificar as hipóteses do § 4º do art. 231 do RISTF. Se o Procurador-Geral da República pedir o arquivamento, o plenário do STF não poderá emitir decisão de mérito sobre o tema, mas tão somente determinar o arquivamento, conforme o art. 3º, I, da Lei 8.038/90 e decisão da própria Suprema Corte no Inquérito nº 535. Sendo oferecida a denúncia, o Presidente da Câmara dos Deputados receberá a solicitação do Presidente do STF para a autorização de instauração de processo criminal, nos termos do art. 51, I e art. 86 da Constituição c/c art. 217, *caput* do RICD. Cabe então ao Presidente da Câmara notificar o acusado e despachar à Comissão de Constituição e Justiça (art. 217, § 1º do RICD). O denunciado terá o prazo de dez sessões para se manifestar, e sendo revel, o Presidente da Câmara dos Deputados deverá lhe constituir um defensor dativo, conforme o art. 406 do CPP, sob pena de nulidade.

A CCJ, após instrução probatória, deverá então proferir seu parecer em cinco reuniões, contadas do oferecimento da manifestação do acusado ou do término do prazo, conforme o art. 217, II do RICD. O parecer será lido no expediente, publicado no Diário da Câmara dos Deputados, distribuído em avulsos e incluído na Ordem do Dia da sessão seguinte a de seu recebimento pela Mesa. Encerrada a discussão, será o parecer submetido à votação nominal, pelo processo da chamada dos deputados, conforme art. 217, III e IV do RICD. Se aprovado por dois terços dos deputados, conforme o art. 217, § 1º do RICD, está autorizado que o Presidente da República seja processado e julgado pelo STF, devendo ser comunicado ao Presidente da Corte no prazo de duas reuniões do plenário da Câmara dos Deputados (art. 217, § 2º do RICD). De volta ao Supremo, é conferido ao relator a função de juiz de instrução (art. 2º da Lei 8.038 de 1990 e seu parágrafo único), que conferirá prazo de quinze dias ao Presidente da República para que ofereça sua defesa, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.038/90 e art. 233 do RISTF e, transcorrido este, remeterá ao Plenário para que decida se recebe ou não a denúncia.

Aprovado o recebimento, “segue-se com a produção de provas, interrogatório do Presidente da República, oitiva de testemunhas e produção de outros meios de prova” (CANOTILHO, 2018, p. 1.383). Ressalta-se que durante o processo o Presidente não pode ser preso cautelarmente. Se o STF aceitar a denúncia ou queixa, tratando-se de crime de ação penal privada, o relator designará audiência para interrogatório, mandando citar o acusado e o Ministério Público, conforme o art. 7º da Lei nº 8.038/90. A partir daí o Presidente é temporariamente afastado do cargo, conforme o art. 86, § 10, I da Constituição, pelo prazo

máximo de 180 dias, tendo a redução de seus vencimentos em um terço (art. 82 da Lei nº 1.079/50). O Vice-Presidente assumirá o cargo e na falta deste, sucessivamente, as autoridades previstas no art. 81 da Constituição. Após o interrogatório, será conferido prazo de cinco dias para a apresentação de defesa prévia (art. 8º da Lei nº 8.038/90 e art. 238 do RISTF), contudo, este prazo foi expandido para dez sessões no MS nº 21.564 e reafirmado na ADPF nº 378.

Por fim, aplica-se à instrução, à produção de provas, ao depoimento pessoal e às provas testemunhais o CPP. Depois de realizadas diligências, a pedido das partes no prazo de cinco dias (art. 10 da Lei nº 8.038/90), abrir-se-á prazo para as alegações finais em quinze dias (art. 11 da Lei nº 8.038/90). Já em fase de julgamento, será concedida uma hora para sustentação oral para defesa e acusação, e após, os ministros decidirão por maioria simples. Caso venha a ser condenado criminalmente pelo STF, o Presidente da República cumprirá sua pena e perderá o cargo por força do art. 15, III da Constituição. Vale destacar que a LC nº 64/90 determina para alguns crimes funcionais a pena de inelegibilidade por oito anos, e neste caso, segundo Galuppo (2016, p. 153), “a pena de inelegibilidade é mais restrita que a pena de inabilitação para a função pública, não englobando a nomeação em cargo efetivo ou de confiança”.

5. O IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR

5.1 Contexto político

Após 21 anos de governo militar e cinco anos de transição para a democracia, sob a presidência de José Sarney (PMDB), em 1989 ocorria a primeira eleição presidencial sob a égide da Constituição de 1988. Neste contexto, o ex-governador de Alagoas, Fernando Affonso Collor de Mello, do minúsculo PRN, apresentou-se como candidato à Presidência da República, com jovialidade, sucessivas críticas ao modelo desenvolvimentista e ao governo Sarney, prometendo maior eficiência no Estado, privatizações e combate aos “marajás”. Collor detinha o apoio dos meios de comunicação, sobretudo da Rede Globo (que o favorecia nos debates e edições jornalísticas), dos empresários e mostrava-se como um “salvador da pátria”. Com um total de 22 candidatos, Collor (PRN) e Lula (PT) foram para o segundo turno, tendo o primeiro sido eleito por cerca de 35 milhões de votos (42,75% do eleitorado à época).

Na ocasião, o país escolheu uma nova forma de se governar e se pensar o Estado, elegendo a tendência neoliberal que vinha florescendo. Mafei (2021, p. 1366) afirma que Collor

buscava não só conter a inflação, mas também diminuir o aparato estatal e realizar uma profunda modernização econômica, envolvendo privatizações e a integração da economia no mercado global. Neste sentido, buscava: “estabilidade macroeconômica e equilíbrio fiscal; desregulação e diminuição da participação direta do Estado na economia; e redução de barreiras comerciais e criação de ambientes convidativos para os capitais estrangeiros no país” (MAFEI, 2021, p. 1362-1366). Eduardo Cunha, que integrou a campanha de Collor, relata que o Presidente ao ser “provocado antes da posse a falar dos seus planos, resumiu que deixaria a direita indignada e a esquerda perplexa” (2021, p. 61). Collor tomou posse em 15 de março de 1990, quando a economia estava em desordem e o país à beira da hiperinflação (ultrapassava 80% ao mês), tendo fracassado três planos econômicos heterodoxos do ex-presidente Sarney.

O Presidente não demorou para demonstrar seus projetos e o primeiro deles foi o Plano Brasil Novo, apelidado de “Plano Collor”. Entre as medidas, além da substituição do Cruzado pelo Cruzeiro, o governo “apropriou de 80% dos ativos financeiros e da moeda em circulação e os depositou no Banco Central, prometendo devolvê-los depois de 18 meses, com correção monetária e juros de 6% ao ano em 12 parcelas mensais iguais” (SALLUM JUNIOR, 2015, p. 90). A retenção dos ativos depositados gerou grande controvérsia e um desgaste significativo ao governo em seu primeiro dia de mandato, provocando uma drástica queda de popularidade. Também houve congelamento de preços, revogação da indexação salarial em relação à inflação, enxugamento da máquina estatal, com privatizações de empresas do governo, fechamento de órgãos, demissões de servidores públicos e aumento de impostos, como o IOF. A indústria também foi atingida com a suspensão de benefícios e a redução de barreiras protecionistas às importações. Tais medidas geraram temor no empresariado e no capital financeiro, mas causaram otimismo na população quanto à queda da inflação.

Mafei (2021, p. 1397) descreve que, “o mais ‘arbitrário e ditatorial’ dos planos econômicos da história do Brasil, levou a enfartes, depressões e suicídios”. A medida, que inicialmente gerou otimismo da população em geral, salvo os que tiveram recursos confiscados, passou a atingir o país como um todo quando “sem dinheiro para investir na produção, no pagamento de salários e em fornecedores, as empresas passaram a demitir” (MAFEI, 2021, p. 1402). O projeto foi encaminhado via medida provisória, a inflação caiu de 2.562% em 1990 para 441% no ano seguinte, mas voltou a 1000% em 1992. (SALLUM JUNIOR, 2015, p. 90). A MP nº 168 foi apoiada por partidos como PRN, PFL, PDS, PTB, PL e PDC, assim como o PMDB e PSDB. No STF, o PDT ajuizou uma ADI contra a MP nº 173, “que proibia a concessão

de tutelas de urgência, como decisões liminares, contra as medidas, mas o STF rejeitou a demanda” (MAFEI, 2021, p. 1.416). No primeiro ano de mandato, aproveitando-se que os parlamentares estavam concentrados nas eleições legislativas, Collor editou ou reeditou 149 medidas provisórias, em um período de dez meses e meio de governo, com uma média de mais de catorze por mês (MAFEI, 2021).

Segundo Sallum Júnior (2015), no início, o Congresso e o STF toleraram o protagonismo e o jogo de forças de Fernando Collor, sob o pretexto de que isso alcançaria a estabilização da moeda e garantiria a democracia recém-resgatada. Entretanto, com os efeitos danosos das medidas vindo à tona, as crescentes manifestações e greves, somado a certos abusos promovidos pelo governo, sobretudo pela reiterada edição de medidas provisórias, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário passaram a controlar os excessos do Poder Executivo. Neste sentido, o STF “considerou inconstitucional a reedição de medidas provisórias rejeitadas pelo Congresso” (SALLUM JUNIOR, 2015, p. 106). O Presidente Collor escolheu por não formar uma coalizão partidária no Congresso Nacional, nem mesmo negociar com os partidos cargos na administração pública, o que fez com que o Poder Executivo não tivesse uma base parlamentar majoritária, tendo que negociar sempre caso a caso, ou, projeto a projeto.

Pérez-Liñan (2007, p. 114) cita que em junho de 1990 a imprensa já veiculava contratos de manutenção de estradas celebradas sem licitação no governo e, em julho, noticiou-se que contratos de publicidade foram celebrados com agências que participaram da campanha presidencial. Em outubro, o Presidente da Petrobrás denunciou uma pressão do governo para a estatal conceder empréstimos à empresa VASP, vinculada ao empresário Paulo César Farias. Já no fim de 1990, a inflação começou a crescer novamente, bem como a recessão e o desemprego, isto, somado as derrotas no Congresso Nacional, o que fez o governo editar o Plano Collor II, por meio das medidas provisórias nº 244 e 245, que buscavam, dentre outras medidas, o controle e o congelamento de preços e acelerar o programa de desestatização. O plano econômico foi aprovado com modificações no Congresso Nacional, que ameaçou limitar a capacidade de edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, forçando o governo a mudar de postura e buscar negociações. (SALLUM JUNIOR, 2015).

No final de 1990, opositores de Collor venceram as eleições, como no Rio de Janeiro e São Paulo, bem como o Presidente não conseguiu maioria no Congresso e nem que seus aliados fossem eleitos presidentes das casas. Contudo, a oposição de esquerda conquistou apenas 20% da Câmara e 10% do Senado, sendo as demais cadeiras pertencentes a partidos de

centro e direita, com o qual o Presidente poderia negociar (MAFEI, 2021). A aprovação do governo havia despencado de 81% para 23% em um ano, conforme cita Mafei (2021), e o Plano Collor II haveria de ser avaliado por um Congresso recém-empossado e disposto a enfrentar o Presidente. Em maio de 1991, a Ministra Zélia, operadora do confisco, deixou o governo e foi substituída por Maurício Marques Moreira, mais ortodoxo nas medidas econômicas. Neste ínterim, Collor propôs uma reconstrução das relações com os seus credores internacionais, o que exigia o “pagamento dos juros atrasados e implicava aumento da despesa pública”. Para tanto, ele “anunciou o bloqueio das contas bancárias das empresas estatais e a retenção de partes dos fundos de participação dos estados e municípios que não tivessem pago até aquela data suas dívidas externas” (SALLUM JUNIOR, 2015, p. 135-136). A medida não agradou governadores e prefeitos, sendo que os primeiros exerciam forte influência sobre os parlamentares.

Pérez-Liñan (2007, p. 115) cita que em março de 1991 um assessor do Ministro da Economia foi acusado de vazar informações sigilosas sobre a suspensão das exportações do café, permitindo assim que empresas privadas se beneficiassem da informação, no que tange aos preços futuros. O autor cita ainda que o Ministro do Trabalho foi acusado de receber salário corporativo, bem como o Ministro da Economia acusou o Secretário de Desenvolvimento Regional de conceder privilégios a uma zona de livre comércio, objetivando beneficiar seu próprio irmão. Em março de 1992, o Ministro da Ação Social foi acusado de receber presentes de contratantes públicos, enquanto o Secretário de Assuntos Estratégicos foi acusado de tráfico de influência na Petrobrás. Esses episódios de má-conduta somaram-se à derrota na aprovação da MP nº 296, em junho de 1991, que propunha reajustes díspares a setores civis e militares; à exposição de escândalos de uso indevido dos recursos da Legião Brasileira de Assistência (LBA), presidida pela primeira-dama, Rosane Collor, gerando desgaste no próprio casamento (MAFEI, 2021); ao mau desempenho do governo no controle da inflação; e ao reajuste determinado pelo STJ das aposentadorias em 147%.

Fernando Collor não havia conquistado uma base sólida e permanente no Congresso Nacional, bem como uma “Frente Democratizante” era constantemente formada nas votações, composta por partidos de esquerda, sobretudo o PT, e de centro, como o PSDB e o PMDB. Para melhorar seu relacionamento com o parlamento, o Presidente buscou fazer uma minirreforma ministerial, compondo o governo com membros do PFL. Sobre a questão do reajuste das aposentadorias determinado pelo STJ, o Presidente assinou o Decreto nº 430, que transformava o crédito do reajuste dos aposentados pagável apenas em 1993, com a finalidade e que esta

despesa não onerasse o previsto para o ano de 1992. A oposição, a OAB e a Procuradoria-Geral da República ingressaram no STF com a intenção de sustar o decreto, alegando sua inconstitucionalidade, mas ele foi mantido em votação apertada no plenário da Corte. Sallum Junior (2015, p. 172) aponta ainda que uma manifestação do TCU, alegando que havia superávit suficiente para o governo pagar o reajuste atingiu em cheio a credibilidade moral do governo, gerando diversos protestos e invasões em agências previdenciárias pelo Brasil.

Altamente pressionado, “politicamente enfraquecido, desprestigiado e acuado por novas suspeitas de corrupção, Collor teve que ceder em fins de março aos partidos de oposição no Congresso” (SALLUM JUNIOR, 2015, p.178), levando à aprovação do decreto legislativo que anulava o Decreto nº 430. Mafei (2021) destaca também a aprovação da lei salarial contrariando o projeto do Poder Executivo e que propostas voltadas à instalação do parlamentarismo eram corriqueiras, frente à estabilidade do Presidente da República. O Presidente Collor, segundo Sallum Junior (2015, p. 167), haveria de compreender “que teria que mudar sua forma de relacionamento com o Congresso, sob pena de seu governo ficar politicamente paralisado”. Neste contexto, de crise política e econômica, Mafei (2021) destaca que inicialmente a substituição de Collor por Itamar Franco não agradava, já que esse era considerado antipático e estatizante, bem como suas características e posições eram completamente contrárias as de Collor, tendo a chapa sido formalizada por contingência política. No governo, Itamar não era consultado, reservando-se aos assuntos político-partidários do PRN em Minas. Schwarcz e Starling (2015, n.p.) falam sobre a relação entre Itamar e Collor:

É difícil imaginar que Itamar Franco tenha concordado em ser vice de Collor seduzido pelo discurso do moralismo ou da modernidade. Collor o convidou porque precisava dos votos de Minas, o segundo maior colégio eleitoral do país e uma espécie de fiel da balança: as eleições são muitas vezes decididas em Minas, um estado central que espelha as diferentes faces do Brasil. Itamar deve ter aceitado por falta de votos e de opção — seu mandato de senador estava por terminar e ele não havia conseguido repeti-lo numa nova eleição. Ambos divergiram desde o lançamento da candidatura até o fim do governo. Collor desdenhava do seu vice, um político tradicional, de vida provinciana e propensões nacionalistas. Itamar, por sua vez, era encenqueiro e instável. Apesar de ter sido governador de Minas, continuava desconhecido da maioria da população e assumia a Presidência numa conjuntura de crise — sabia que a sociedade era cética a seu respeito e que estava engolindo sua posse para manter a ordem democrática. Surpreendeu todo mundo.

Buscando recompor a força política, o Presidente Collor promoveu uma ampla reforma ministerial em abril de 1992, compondo a equipe com um pessoal que tivesse melhor “trânsito”

no Congresso Nacional e sem qualquer suspeita de corrupção, cunhados de “ministros notáveis”. Itamar não havia sido consultado, conforme cita Mafei (2021), fazendo chegar à imprensa uma carta de desabafo. O ânimo político do governo veio abaixo com uma matéria na Revista *Veja* em 10 de maio de 1992, que veiculava acusações de Pedro Collor, irmão mais jovem do Presidente, contra PC Farias, amparado por um dossiê que comprovava a relação do ex-tesoureiro da campanha de 1989, com atividades suspeitas no âmbito da administração pública federal, inclusive com negócios internacionais e tráfico de influência. Mafei (2021, p. 1680-1683) afirma que PC Farias tinha grande influência no governo, ele “indicava nomes para ministérios e era procurado por empresas que tinham interesses em fazer negócios com a União ou obter financiamentos de bancos públicos”. A razão para Pedro Collor fazer tais revelações estaria relacionada a embates nos negócios da família, que controla as Organizações Arnon de Mello, um conglomerado de mídia afiliado da Rede Globo em Alagoas.

O PT iniciou a coleta de assinaturas para a formação de uma CPMI e o Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga, determinou à Polícia Federal que investigasse as acusações. Duas semanas depois, a Revista *Veja* trouxe outra reportagem com novas denúncias de Pedro Collor, que acusava PC Farias de ser o operador e o “testa de ferro” dos negócios escusos do Presidente da República. Com os escândalos, “Itamar passou a fazer campanha aberta para construir sua viabilidade como sucessor de Collor” (MAFEI, 2021, p. 1605). O PMDB, o PSDB e o PDT endossaram o pedido de formação de uma CPMI encaminhado pelo PT, assim como foi formada uma coalizção partidária de centro-esquerda com o objetivo de conduzir o processo político do país, caso o Presidente se tornasse incapaz de governar, contando com o apoio de entidades como a OAB, a CNBB, a SBPC, a ABI, a UNE, a CUT e centrais sindicais, que formariam o Movimento pela Ética na Política (MEP), responsável pela divulgação dos atos públicos e a convocação da população.

Ademais, as correntes radicais de esquerda, que pregavam ruptura institucional, do PT e do PC do B, foram deixados de lado em prol da luta no meio democrático e institucional. Tendo sido eleito pelo minúsculo PRN, o partido não conseguiu impedir a formação da CPMI que buscava investigar as denúncias. Collor utilizava da rede de rádio e televisão para negar as acusações, contudo, “foi principalmente sua insistência em negar fatos comprovados por documentos e testemunhas que fundamentou a acusação do crime de responsabilidade por comportamento indecoroso na presidência da República” (MAFEI, 2021, p. 1.725). Em 1º de junho foi formada a CPMI, tendo como presidente o Deputado Benito Gama (PFL-BA), aliado

do Governador ACM, e na relatoria o Senador Amir Lando (PMDB-RO), considerado moderado, tendo como objeto de investigação os negócios de PC Farias. Neste período, a *IstoÉ* publicou uma entrevista em que Eriberto França, motorista da secretária pessoal de Collor, “declarou que PC Farias custeava despesas da casa do Presidente da República, a Casa da Dinda, e fazia depósitos para seus parentes (esposa, ex-esposa, irmã, etc.) por intermédio da secretaria do Presidente” (SALLUM JUNIOR, 2015, p. 223).

As mencionadas acusações confirmaram o esquema existente entre Collor e PC Farias, bem como direcionaram o objeto do inquérito da CPMI para a investigação das transações financeiras entre ambos. O Senador José Paulo Bisol (PSB-RS) passou a coordenar a chamada Subcomissão dos Bancos, com o objetivo de investigar as conexões bancárias existentes. Mafei (2021) destaca que o deputado Nelson Jobim entendia que o Presidente não poderia ser penalmente investigado pela CPMI, já que isso era atribuição do STF, já Marcello Lavenère, presidente da OAB, defendia o contrário, pois cabe ao Legislativo investigar o Executivo. No cenário partidário, membros do PDT pressionavam cada vez mais para que o Governador Leonel Brizola (PDT-RJ) retirasse publicamente o apoio ao Presidente, o PTB aproximou-se do grupo formado pelos partidos promotores da CPMI e o PFL mostrava-se preocupado com sua permanência no governo. O Presidente buscava consolidar o apoio do setor empresarial, que muito admirava o Ministro Marcílio Marques Moreira, utilizando ainda, em 9 de julho de 1992, do acordo com os bancos credores da dívida externa brasileira, o que agradava o mercado.

Este apoio não durou muito tempo. A imprensa nacional deu amplo espaço às investigações que atingiam Fernando Collor e a opinião pública mostrava-se em sua maioria insatisfeita. Com isso, “o antigo herói que combateria marajás e a corrupção foi convertido em um anti-herói marajá e corrupto que deveria ser cassado” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 232). A partir das denúncias, a sociedade civil organizada começou a mobilizar-se em manifestações. Em 21 de junho de 1992, uma matéria da *Folha de São Paulo* veiculava a ligação entre a família Collor e PC Farias, alegando que este havia “transferido recursos para a esposa e familiares do Presidente da República e pago serviços feitos em suas propriedades” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 237), tendo sido assinados diversos cheques, através de nomes fictícios, pela secretária da empresa de PC Farias. Com isso, a CPMI pôde caracterizar os atos do Fernando Collor como incompatíveis com o cargo, bem como foram vencidas as últimas resistências dos partidos em se unir à coalizão de centro-esquerda para o *impeachment*. As Forças Armadas reconheceram a “legitimidade da luta política em curso, incluindo o *impeachment* ou a renúncia do Presidente

Collor, desde que não se rompesse a ordem constitucional” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 239) e apoiaram expressamente o Vice-Presidente Itamar Franco.

Quando retornou da viagem à Espanha, o Presidente Collor tratou de fazer com que seu ex-chefe de gabinete pessoal, Cláudio Vieira, esclarecesse à CPMI que Collor e sua família não eram sustentados por PC Farias, alegando que tais recursos eram de sua propriedade, derivados de um empréstimo no Uruguai de 5 milhões de dólares para financiar a campanha em 1989, que foram utilizadas para cobrir as despesas pessoais do Presidente, já que não foram usados na campanha. No entanto, Cláudio Vieira não comprovou o fato alegado e o caso passou a ser cunhado de “Operação Uruguai”; posteriormente, as alegações foram negadas pela secretária da empresa ASD, de propriedade de um amigo de Collor (SALLUM JÚNIOR, 2015). A CPMI concluiu que os fatos comprovavam que o Presidente Collor havia cometido crime de responsabilidade. Destaca-se que, apesar das acusações serem de ordem criminal, em vista do recebimento de vantagens econômicas indevidas, os atores políticos à época optaram em promover um processo de *impeachment*, afirmando que o Presidente tinha postura incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Com isso, os partidos da coalizão de centro-esquerda começaram a se mobilizar para a instauração do processo de *impeachment*, buscando apoio de partidos governistas, alegando que o movimento era isento e não partidário. Concomitante à movimentação política, a sociedade civil passou a se organizar, coordenada sobretudo pelo MEP. As entidades não tinham consenso sobre tudo, mas sustentavam que as medidas governamentais deveriam sempre passar pelo diálogo democrático e serem pautadas na ética. Neste sentido, o movimento focalizou sua atuação na insustentabilidade da permanência de Collor na presidência, não por suas opções políticas, mas por seu envolvimento em corrupção, promovendo a “mobilização de massa legitimou as ações da coalizão partidária de centro-esquerda e da CPMI, e sublinhou os prejuízos políticos que teriam os que se mantivessem ao lado do Presidente” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 405), sobretudo porque em outubro de 1992 ocorreriam eleições municipais.

A insatisfação popular com o governo Collor vinha aumentando, tendo passado “de uma expectativa extremamente positiva (67,2% em março de 1990) para uma opinião intensamente negativa (-57,6% em setembro de 1992)” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 266). As manifestações vieram incipientes no mês de julho e foram crescendo, conforme as denúncias foram ganhando mais visibilidade. Surgiram os chamados “caras pintadas”, em referência aos estudantes em protesto. Cabia ao governo apenas garantir o apoio de 1/3 da Câmara dos

Deputados para impedir o julgamento no Senado, tendo recorrido a distribuição de recursos aos parlamentares da base aliada. No entanto, isto violava a política de alguns membros do ministério de Fernando Collor, chamados de “notáveis”, que foram saindo do governo, seja por embates ou pelas acusações de corrupção que estavam vinculadas a Collor. O Presidente então convocou a população a sair às ruas em seu favor, vestindo as cores da bandeira do Brasil, de modo a comprovar que a maioria do povo brasileiro estava com ele (SALLUM JÚNIOR, 2015).

Em 16 de agosto de 1992, em sinal de protesto ao Presidente e atendendo a seu pedido, o povo saiu às ruas, mas vestidos de preto. Sallum Júnior (2015, p. 300) cita um total de 24 atos públicos, sobretudo nas capitais, com um total de 80 mil pessoas em 16 desses, em que houve a contagem, mostrando que Collor não detinha apoio popular. O evento ficou conhecido como “Domingo Negro”. No dia anterior à aprovação do Relatório pela CPMI, reuniram-se em 24 atos públicos cerca de 750 mil pessoas, sendo que em seis deles não se fez a contagem dos manifestantes, como aponta Sallum Júnior (2015, p. 305). Em 21 de agosto a CPMI descobriu indícios fortes “de que Presidente Collor teria retirado recursos de suas contas bancárias em 1990 para escapar ao confisco determinado pelo Plano Collor I” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 314), o que gerou grande indignação. No relatório final, o Senador Lando sustentou que o Presidente tinha tomado posturas incompatíveis com a dignidade, a honra e o decoro do cargo:

Assim sendo, respeitadas as limitações inerentes à natureza deste relatório, a verdade mais elementar é que não se pode ocultar à Nação que, no curso dos trabalhos, ficou evidente que o Sr. Presidente da República, de forma permanente e ao longo de mais de dois anos de mandato, recebeu vantagens econômicas indevidas, quer sob a forma de depósitos bancários feitos nas contas da sua secretária, Sra. Ana Acioli, da sua esposa e da respectiva secretária, Sra. Maria Isabel Teixeira, da sua ex-mulher, da sua mãe e da sua irmã, quer sob a forma de recursos financeiros para aquisição de bens, tais como o veículo Fiat Elba, ou, finalmente, sob a modalidade de benfeitorias, melhorias e acessões diretamente realizadas no imóvel de sua propriedade, situado na Rua Aristeu de Andrade, nº 40, apartamento 1.102, em Maceió, pagas pela EPC - Empresa de Participações e Construções, recursos estes originários, direta ou indiretamente, do Sr. Paulo César Cavalcante Farias. Omitiu-se, em consequência, o Chefe do Estado seu dever funcional de zelar pela moralidade pública e de impedir a utilização do seu nome por terceiros para lograrem enriquecimento sem causa, ensejando que práticas à margem da moral e dos bons costumes pudessem ser perpetradas. Tais fatos podem confirmar ilícitos penais comuns em relação aos quais a iniciativa processual é prerrogativa intransferível do Ministério Público. Por outro lado, podem configurar crime de responsabilidade, em relação aos quais a iniciativa processual é prerrogativa da cidadania perante a Câmara dos Deputados, já que, as omissões do dever presidencial de zelar pela moralidade pública e os

bons costumes, são especialmente tratadas pela Constituição Federal. (LANDO, 1992, p. 397-398).

Neste ínterim, a FIESP pediu a punição dos responsáveis pelo escândalo na administração pública e reconheceu o papel do Congresso Nacional para tomar as medidas cabíveis, o que demonstrava que as elites empresarias não mais apoiavam o Presidente Collor. Sallum Júnior (2015, p. 318) destaca que os “ministros notáveis” se mantiveram nos cargos, não por fidelidade ao Presidente, mas alegando responsabilidade para com a nação em meio àquela crise política. Diversos atos públicos foram organizados pelo país, mobilizando 741 mil manifestantes em 18 locais na data de 25 de agosto. Em 26 de agosto, o relatório foi aprovado pela CPMI, por 16 votos a cinco. Os partidos governistas liberaram seus parlamentares para votarem com a oposição, não estando mais vinculados ao governo Collor, muito porque em outubro daquele ano ocorreriam as eleições municipais e seria suicídio político contrariar um clamor popular. O governador Brizola cedeu ao pedido popular e também ingressou no movimento pelo *impeachment*, bem como a Rede Globo, juntamente com outras emissoras, transmitiram uma ampla cobertura sobre o relatório da CPMI e sua leitura ao vivo.

Criou-se uma Comissão Suprapartidária pró-*Impeachment*, presidida pela Deputada Roseane Sarney (PFL-MA), incumbidos de viabilizar o processo no Congresso Nacional. Em 28 de agosto, o STF decidiu pela recepção da Lei nº 1.079/50, determinando que o voto dos parlamentares deveria ser nominal e aberto, prejudicando assim os interesses de Collor, já que o sigilo poderia beneficiá-lo. Ademais, a decisão incumbiu de grande poder o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), que liderava o movimento de oposição centro-esquerda. Em 1º de setembro de 1992, o Presidente da OAB, Marcelo Lavenère, e o Presidente da ABI, Barbosa Lima Sobrinho, apresentaram à Câmara dos Deputados um pedido de *impeachment* contra o Presidente Fernando Collor. Segundo a denúncia protocolada, “o clamor público, a passeata dos jovens de nosso País, as praças públicas tomadas de cidadãos indignados são a demonstração da perda da dignidade de Fernando Affonso Collor de Mello para o exercício do cargo de primeiro mandatário da Nação” (MACHADO; LIMA SOBRINHO, 1992, p.15). A aprovação, que era de 71% em março de 1990, inverteu-se em uma reprovação de 68% em setembro de 1992 (MAFEI, 2021, p. 1350).

O Presidente recorrentemente utilizava as “cadeias de rádio e TV para denunciar o que chamava de ‘golpe’ contra sua pessoa, e de afirmar que as acusações eram falsas, oriundas de intrigas e traições” (GALINDO, 2016, p. 66). Alegava ainda que o Congresso Nacional não

implementou seu programa de modernização econômica, que as acusações contra ele não se sustentavam e que não renunciaria à Presidência da República. Para Sallum Júnior (2015), esta postura autoritária, discricionária e desmedida do Presidente da República influenciou em muito o *impeachment*, pois se Collor tivesse tomado uma posição conciliatória e democrática, talvez o desfecho fosse outro. A forma como Collor “interpretava e exercia o poder presidencial sob a democracia de 1988 - como se esta fosse delegativa e organizada sob um presidencialismo plebiscitário - reiterava o estilo ‘sobranceiro’, personalista” (SALLUM JUNIOR, 2015, p. 333). Ele acreditava que a Constituição dava ao Presidente uma legitimidade superior aos demais poderes, para assim impor o seu programa de governo.

No dia 3 de setembro de 1992, o Presidente da Câmara dos Deputados constituiu a Comissão Especial do *Impeachment*, e em 8 de setembro, definiu o seu rito processual, sendo o Presidente da República, através do seu Secretário-Geral, notificado do teor da denúncia pelo Primeiro Secretário da Mesa da Câmara dos Deputados. A Comissão Especial foi formada com 49 membros, de maioria oposicionista, sendo presidida pelo Deputado Gastone Righi (PTB-SP) e a relatoria designada ao Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS). Em meio ao julgamento, as manifestações de rua continuavam, assim como os noticiários da imprensa sobre o perfil isolado e raivoso de Collor frente a maior crise política de seu governo. O Presidente Fernando Collor passou então a constantemente recorrer ao STF, através de mandados de segurança, buscando incitar a Suprema Corte sobre as decisões do Congresso Nacional.

Cabe mencionar que, segundo Celso de Mello, quando há violação às garantias constitucionais do processo pelo Poder Legislativo contra o Chefe do Poder Executivo, faz-se necessária a intervenção do Poder Judiciário, “sem que o Supremo Tribunal Federal, ao assim proceder, vulnere o postulado fundamental da separação de poderes” (STF, ADPF nº 378/2015, voto do Ministro Celso de Mello, julgamento em 17/12/2015, p. 336). Isto porque, permanece vedada a apreciação do mérito das decisões proferidas pelo Congresso Nacional, conforme cita Megali Neto (2021, p. 520). Desse modo, no julgamento do MS nº 20.941-DF, decidiu-se que “cabe ao Judiciário apreciar a regularidade do processo de *impeachment*, sempre que se alegue violação ou ameaça ao direito das partes” (QUEIROZ FILHO, 2016, p. 7). Em outras palavras, conforme sustentado pelos autores, o STF garante a observância do devido processo legal no *impeachment* sem intervir na decisão de mérito, que não pode ser alterada ou revista pelo Poder Judiciário, por tratar-se de competência privativa do Senado Federal (art. 52 da Constituição).

Nesta mesma decisão também se reconheceu a prerrogativa do Presidente da Câmara dos Deputados de avaliar a admissibilidade da denúncia de crime de responsabilidade, podendo sua decisão ser sujeita ao exame do plenário da casa mediante recurso. Frente à disciplina do rito do *impeachment* pelo Presidente da Câmara dos Deputados, o Presidente Collor impetrou o MS nº 21.564-DF, alegando violação aos princípios do devido processo legal e da ampla defesa, bem como que o conteúdo regulado não se tratava de matéria *interna corporis*. Além disso, requereu ampliação do prazo de defesa, de cinco para dez sessões, e que o voto dos deputados ocorresse através de escrutínio secreto. Para Marcelo Cerqueira (1995, p. 94), a intenção de Collor era evitar que a opinião pública, que se movimentava à época pelo *impeachment*, influenciasse os parlamentares, garantindo sua permanência no cargo.

O Presidente chegou a sustentar que a Lei nº 1.079/1950 fora revogada pela EC nº 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o sistema parlamentarista de governo. Conforme pedido da defesa, o ex-ministro Octavio Gallotti, em caráter liminar, aumentou de cinco para dez sessões o prazo de defesa, aplicando o art. 217, I do RICD. No dia 23 de setembro de 1992, o *mandamus* foi submetido ao julgamento do plenário, onde o relator defendeu a recepção do art. 14 da Lei nº 1.079/50, que permite a qualquer cidadão oferecer denúncia perante a Câmara, bem como confirmou a ampliação do direito de defesa do acusado. O ex-ministro Brossard, que foi voto vencido, defendeu que o STF não deveria interferir em assuntos privativos do Poder Legislativo. O ex-ministro Celso de Mello argumentou que o desrespeito à forma legal do *impeachment* poderia ensejar a sua posterior nulidade, motivo suficiente para que o Poder Judiciário interviesse para conhecer e julgar eventuais abusos do Poder Legislativo contra os direitos do Presidente da República. O julgamento deste *mandamus* confirmou a recepção da Lei nº 1.079/50 pela Constituição e entendeu pela repristinação dos crimes de responsabilidade pela EC nº 6, de 1963, que reestabeleceu o sistema presidencialista de governo.

Além disso, os ministros do STF enfatizaram que constitucionalmente compete à Câmara dos Deputados realizar um juízo político de admissibilidade e não mais posicionar-se como um tribunal de pronúncia, como era previsto na Constituição de 1946. A maioria dos ministros julgou que a votação do *impeachment* deveria ser aberta e ostensiva, fazendo prevalecer a determinação legal do art. 23 da Lei do *Impeachment*, já que a Constituição buscou deixar expresso as hipóteses de votação secreta, não fazendo referência ao *impeachment*. Foi voto vencido o ex-ministro Moreira Alves que defendeu o voto secreto, em vista da redução constitucional dos poderes da Câmara no processo de *impeachment* e da norma regimental

tratar-se de disposição especial quanto à forma de votação. Os ministros Marco Aurélio e Francisco Rezek declararam-se suspeitos, o primeiro em vista do parentesco com Collor e o segundo por ter exercido em seu governo o cargo de Ministro das Relações Exteriores.

Segundo Cerqueira (1995), juridicamente o Presidente Collor saiu vencedor, contudo, o acerto quanto ao posicionamento do STF revelou-se um erro político que custou a sua presidência, já que a dilatação do prazo para sua defesa possibilitou que se fortalecesse o movimento pró-*impeachment*, que aparecessem mais provas e escândalos, mobilizando assim a oposição e a sociedade. Para Bahia, Silva e Oliveira (2016b, p. 60), a decisão no referido *mandamus* pelo STF estabeleceu um precedente de que “as regras processuais do processo de impedimento do Presidente da República são parte integrante da garantia do devido processo legal e, assim, não podem ficar ao alvedrio do Poder Legislativo”. Enquanto o STF era constantemente provocado pelo Presidente Collor, a Câmara dos Deputados analisava a admissibilidade do pedido de *impeachment*. O Deputado Roberto Jefferson (PTB-RJ), aliado de Collor, ofereceu uma petição alegando que: 1) a competência para processar e julgar o Presidente é do Senado; 2) não há lei anterior que defina os crimes de responsabilidade e estabeleça o seu procedimento; 3) a denúncia apresentada é inepta; 4) e a necessidade de correção das omissões pelos denunciadores, devendo-se abrir prazo (JOBIM, 1992, p. 665).

As afirmações do deputado eram descabidas frente aos posicionamentos do STF e do Congresso Nacional durante o processo. Em sede de alegações preliminares, a defesa de Fernando Collor sustentou que a denúncia não demonstrou “qualquer conduta determinada do acusado que pudesse enquadrá-la num ou noutro desses crimes de responsabilidade” (JOBIM, 1992, p. 665), ao invés disso promoveu-se um verdadeiro manifesto político. Sustentou também a não recepção da Lei nº 1.079/50, tendo em vista a EC nº 4º, de 2 de junho de 1961, bem como que a denúncia havia sido redigida em termos muito genéricos, o que dificultava o trabalho da defesa. Em seu relatório, o Deputado Nelson Jobim (1992) afirmou que muitas das manifestações elencadas foram resolvidas pela questão de ordem emitida pelo Presidente Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e pelas decisões do STF já citadas. Ademais, qualquer juízo de mérito seria realizado no Senado Federal, onde se formaria o devido contraditório, pois compete à Câmara dos Deputados apenas realizar o juízo eminentemente político de admissibilidade. Sobre a alegação de inépcia da petição, sustentou que a denúncia traz explicitamente a descrição dos fatos imputados ao Presidente Collor, anexando profunda investigação realizada pela CPMI e documentos informativos, como contas bancárias, cheques, laudos grafológicos e outros.

Desse modo, a denúncia descrevia os delitos e as circunstâncias para a sua caracterização, não sendo considerada inepta, nem mesmo baseada em suposições ou conjecturas. Sobre a alegação de que a EC nº 4 de 1961, que instituiu o sistema de governo parlamentarista, havia derogado a Lei nº 1.079/50, o Deputado Jobim (1992) sustentou que no caso não ocorreu revogação, já que até mesmo o Chefe de Estado, em um regime parlamentarista, submete-se a processo de *impeachment* por crime de responsabilidade, o que foi preservado na referida alteração constitucional. Além disso, se tivesse ocorrido a revogação, esta foi suprimida pela reconstituição operada através da EC nº 6, de 1963, que restabeleceu o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição de 1946. Segundo o relator, tão somente a recepção evitaria o caos de considerar toda legislação infraconstitucional referente ao *impeachment* do Presidente revogada pela alteração do sistema de governo. O STF confirmou a recepção da Lei nº 1.079/50 no MS nº 21.564-DF.

O relator confirmou o enquadramento feito na denúncia sobre os crimes de responsabilidade imputados, tendo em vista que o Presidente da República mentiu em comunicado à nação sobre o pagamento de suas despesas pessoais, considerado uma conduta incompatível com a honra do cargo; o recebimento de vantagens indevidas, desordem e imoderação de vida e ligação com pessoas desonestas, como crime contra a probidade da administração e por ser incompatível com o decoro e a dignidade do cargo; e grave omissão, por ter recebido vultosas quantias de correntistas fantasmas e sido conivente com o tráfico de influência de PC Farias, sem comunicar às autoridades competentes sobre tais condutas, atuando contra a segurança interna do país, por permitir a infração à lei federal de ordem pública (art. 5º, VI e VIII da Lei nº 8.027/90; art. 117, IX e XII, da Lei nº 8.112/90).

Em 23 de setembro de 1992, a Comissão Especial do *Impeachment* aprovou o relatório do Deputado Jobim, por 32 votos a um, sendo que 15 governistas abandonaram a sessão, como expõe Sallum Júnior (2015, p. 355). Em 29 de setembro de 1992, o relatório foi aprovado pela significativa maioria de 441 votos, 38 votos contra, uma abstenção e 23 ausências, sendo o processo remetido ao Senado, onde um parecer preliminar foi votado pela maioria dos senadores, sendo Collor afastado por 180 dias do cargo: “saiu do Palácio do Planalto, segurando a mão da esposa, cabeça erguida, rígido, emagrecido. Caminhou, em meio a xingamento de alguns manifestantes, até o helicóptero que o conduziu para a Casa da Dinda” (SALLUM JÚNIOR, 2015, p. 389). Como menciona o autor, ainda que não formalmente, estava destituído. Assumiu então o Vice-Presidente Itamar Franco (PMDB), em 5 de outubro de 1992, que buscou

governar juntamente com o Congresso Nacional, negociando a ocupação dos partidos em cargos do governo federal e formalizando acordos políticos.

O Presidente Itamar Franco buscou implementar um governo pluripartidário e de entendimento nacional, englobando partidos de centro, como o PMDB e o PSDB; partidos de centro-esquerda, como PDT, o PSB e o PPS; bem como partidos que participaram do governo Collor, como o PTB e uma ala do PFL. A Deputada Luiza Erundina (PT-SP) inicialmente participou do governo. Com a renúncia de Collor, Itamar foi empossado como Presidente da República em 29 de dezembro de 1992, sendo que em seu pouco tempo de governo conseguiu fazer reformas econômicas importantes no país, como o Plano Real, promovendo a estabilização da moeda e o controle da inflação. Mafei destaca uma série de fatores que levaram ao *impeachment* de Collor, resumindo as condições políticas do afastamento:

No caso de Collor, eles incluíram sua incapacidade de organizar as relações com o Congresso, na condição de presidente minoritário; a crescente perda de apoio junto ao empresariado; a revolta de seu vice, Itamar Franco, que se sentia escanteado nas articulações políticas do governo; a incansável oposição de movimentos de trabalhadores, que haviam entrado fortalecidos no novo regime democrático; a persistência de protestos de rua, cuja convocação seminal curiosamente partiu do próprio presidente; e, sobretudo, o insucesso de um plano econômico que, embora violentíssimo, foi incapaz de entregar sua principal promessa de governo, feita de público no discurso de posse: não apenas conter, mas liquidar a inflação. A esse caldo de muitos temperos, seu irmão Pedro Collor adicionou o ingrediente principal: a revelação da relação íntima do presidente com um operador de esquemas, o empresário alagoano Paulo César Farias, o PC, homem responsável pelas finanças da vitoriosa campanha presidencial (2021, p. 1350-1358).

Pérez-Liñan (2007, p. 17) questiona como é possível um líder que foi eleito com cerca de 35 milhões de votos tenha sido retirado tão facilmente do poder. Para o autor, a destituição de Collor está relacionada ao seu estilo de governo, sua incapacidade de reformar o Estado e combater os problemas sistêmicos daquele período, como havia prometido em campanha. Sobretudo, o cerne do *impeachment* advém do mau relacionamento do Presidente com o Congresso Nacional, que se recusou a formar uma base parlamentar sólida, abusou do uso de instrumentos legislativos e não negociava sua governabilidade. Quando os escândalos de corrupção surgiram, o Presidente já estava condenado, pois através da CPMI e do *impeachment*, o Poder Legislativo impôs-se como condutor do processo político no país, a partir de uma postura dominante. O que o ex-presidente Collor não compreendeu é que na democracia fundada pela Constituição de 1988 não há espaço para um governo unilateral do Executivo,

sendo de imperativa necessidade que este compartilhe o poder com o Legislativo, mantendo sempre um intenso diálogo, para que com ele governe.

5.2 Razões jurídicas

O relatório da CPMI, aprovado em 26 de agosto de 1992, concluiu que o Presidente havia cometido crimes comuns e de responsabilidade, inclusive que “recebera 6,5 milhões de dólares do ‘Esquema PC’ e recomendou seu *impeachment*” (BARROSO, 2019, p. 385), tendo em vista a existência de uma associação estável e permanente para o cometimento de crimes, sendo que Collor era beneficiário direto de vantagens financeiras indevidas repassadas através de depósitos de correntistas fictícios. O pedido de *impeachment*, subscrito pela ABI e pela OAB, foi aceito em 1º de setembro de 1992, tendo como fundamento os crimes de responsabilidade previstos no art. 85, IV e V da Constituição, no que se refere aos atos que violam a probidade na administração e a segurança interna do País. No plano infraconstitucional, imputou-se a infração de lei federal de ordem pública e o comportamento de forma incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo, tipificados no art. 8º, item 7, e art. 9º, item 7, da Lei nº 1.079/50. Os denunciantes argumentaram que Collor e familiares recebiam vantagens indevidas desde a posse, sendo tais recursos controlados por PC Farias.

Na denúncia, a acusação sustentou que tais recursos ilícitos eram provenientes de uma organização voltada à exploração de tráfico de influência, envolvendo PC Farias, Cláudio Francisco Vieira (ex-chefe de gabinete), Ana Maria Acioli Gomes de Melo (secretária pessoal) e outros, que atuavam como operadores e intermediários dos negócios ilícitos do Presidente da República. Citaram também revelações de Pedro Collor, registradas no relatório da CPMI, de que PC Farias mantinha uma sociedade informal com o Presidente Collor, para o qual transferia 70% dos lucros, já que “Paulo César financiava, inclusive através de contas fantasmas, despesas pessoais do Presidente da República” (MACHADO; LIMA SOBRINHO, 1992, p. 20). O relatório da CPMI constatou que a conta bancária da secretária pessoal de Collor recebeu da EPC (empresa de PC Farias) cinco cheques no total aproximado de US\$ 30,3 mil. Esta mesma conta também transferiu à Rosane Collor a quantia de US\$ 39 mil, bem como que Leda Collor de Mello, mãe do Presidente, recebeu um cheque de cerca de US\$ 4 mil, e Celi Elisabeth Monteiro de Carvalho, ex-mulher de Collor, um cheque de US\$ 5 mil (JOBIM, 1992, p. 662).

O relatório também apontou que o mordomo da Casa da Dinda, Berto José Mendes, recebeu onze cheques equivalentes a um total de US\$ 59 mil, bem como quatro cheques, no total aproximado US\$ 18 mil da empresa *Brasil-Jet*. Ademais, Maria Isabel Teixeira, secretária pessoal da primeira-dama, recebera valores aproximados a US\$ 598 mil da EPC e três cheques da *Brasil-Jet*, no correspondente a US\$ 167 mil. Por fim, a Brasil's Garden, responsável pelos jardins e reformas da Casa da Dinda, recebeu da EPC cerca de US\$ 102 mil e da *Brasil-Jet* um cheque com um total de benefícios no valor de US\$ 1 milhão e 200 mil. A CPMI concluiu que Ana Acioli “administrava as contas destinadas ao pagamento das despesas particulares do denunciado” e que, em tais contas, desde meados de 1990, depósitos de expressivo valor passaram a ser feitos ... com nomes fictícios e com uso de CPFs falsos” (JOBIM, 1992, p. 662). Mafei (2021, p. 1795) destaca que “Ana disse ainda que só efetuava pagamentos mediante ordens expressas de Collor, o que atestava a participação direta e pessoal do presidente naquelas empreitadas ilegais”, com recursos que vinham de Cláudio Vieira.

O Deputado Nelson Jobim (1992, p. 662) apontou que as transferências fantasmas beneficiaram: 1) a Primeira-Dama Rosane Collor, com US\$ 1,3 mil de José Carlos Bonfim; 2) a ex-cônjuge de Collor, Elisabeth de Carvalho, com cerca de US\$ 26 mil de Manoel Dantas de Araújo, cerca de US\$ 8,3 mil de Flávio M. Ramos e cerca de US\$ 7,3 mil de Jurandir Castro Menezes; e 3) a secretária Ana Acioli, com cerca de US\$ 248,1 mil de Flávio M. Ramos e/ou Rosimar F. de Almeida, cerca de US\$ 102,7 de José Carlos Bonfim, cerca de US\$ 43,1 mil de Jurandir Castro e cerca de US\$ 134 mil de Manoel Dantas Araújo. Estes nomes que intermediavam os valores eram chamados de “depositantes fantasmas”. A denúncia afirmou que a “aquisição do Fiat Elba do Presidente da República foi feita com cheque administrativo, adquirido em nome do ‘fantasma’ José Carlos Bonfim, e que a reforma de seu apartamento em Maceió, foi paga com recursos da empresa EPC” (JOBIM, 1992, p. 662), que pertencia à PC Farias, sendo o cheque entregue à concessionária pelo motorista Eriberto França.

Frente a isso, o relatório da CPMI concluiu que o Presidente da República recebeu, direta e indiretamente, para o pagamento de despesas pessoais, familiares e de imóveis, um total de US\$ 6,5 milhões do esquema operado por PC Farias. Sobre a acusação de tráfico de influência, Collor recebeu benefícios de empresas que atuavam no país, como a Votorantim, Tratex e Vasp. A denúncia acentuou que PC Farias utilizou de sua proximidade com o Presidente, por “inúmeras empresas de vulto haverem pago à EPC, de sua propriedade, de serviços por ela não prestados ou de impossível concretização, absoluta falta de qualificação

técnica” (JOBIM, 1992, p. 662). As empresas Votorantim e Tratex beneficiaram a EPC com quantias de US\$ 250 mil e US\$ 293 mil, respectivamente. A CPMI também confirmou que PC Farias falava em nome de Collor, intermediando negócios fraudulentos, juntamente com empresários, como Antônio Ermínio de Moraes, que “contratou serviços da EPC, por US\$ 240.000,00, serviços esses que não vieram a ser prestados” (JOBIM, 1992, p. 663).

A empresa Tratex pagou US\$ 200 mil à EPC, em um contrato com evidente simulação, tendo como objetivo que PC Farias repassasse informações sobre atos do governo. Cita-se ainda um empréstimo que se pretendeu da Petrobrás à empresa VASP, de US\$ 40 milhões, o que foi barrado pelo então presidente da estatal, levando à sua demissão. Os denunciante também acusaram o Presidente da República de ter mentido em rede nacional, já que este afirmara que seus gastos pessoais eram pagos com recursos próprios, administrados por Cláudio Vieira e Ana Acioli, que também negaram tais acusações. Contudo, a CPMI e o inquérito movido pela Polícia Federal, através do rastreamento de cheques e outros documentos, apuraram que “nenhum dos depósitos investigados fora feito por Cláudio Francisco Vieira, mas, isto sim, procediam das pessoas fictícias acima referidas” (JOBIM, 1992, p. 663). A CPMI constatou que a farsa “Operação Uruguai” foi criada justamente para fazer crer que os recursos provinham de Cláudio Vieira e não dos operadores fantasmas controlados por PC Farias.

Frente as estas acusações, os denunciante sustentaram que os atos do Presidente eram incompatíveis com a dignidade, a honra e o decore do cargo, a justificar o seu afastamento através de *impeachment*. Segundo o Senador Antônio Mariz (PMDB-PB), relator do processo de *impeachment* no Senado Federal, “não há como evitar que recaia sobre o Presidente a suspeita da conivência, responsabilidade, ou no mínimo, omissão. Afinal, ele está junto com P.C. nessa empreitada” (1992, p. 656). Desse modo, o Presidente teria sido omissos quanto aos seus deveres de chefe da administração pública federal, ao permitir, tácita e expressamente, a violação à lei federal para benefício próprio, a se saber os “arts. 5º, incisos I e VIII da Lei nº 8.027/90, e incisos IX e XII, do art. 117, da Lei nº 8.112/90, como também, e leis penais, administrativas e tributárias” (MACHADO; LIMA SOBRINHO, 1992, p. 23-24). Como já mencionado, as acusações tinham grande repercussão criminal, mas decidiu-se utilizar do *impeachment* como forma de responsabilização do Presidente da República.

Em 1º de outubro de 1992, após a Câmara dos Deputados autorizar a instauração do processo de *impeachment*, este foi remetido ao Senado Federal. Nessa mesma época, o STF recebeu a denúncia contra o Presidente Collor, oferecida pelo então Procurador-Geral da

República, Aristides Junqueira Alvarenga, em vista das acusações de crimes comuns relacionadas à corrupção. No Senado Federal, a presidência do *impeachment* foi ocupada pelo então Presidente do STF, Ministro Sidney Sanches, que editou uma Resolução do “Senado Federal como órgão Judiciário”, publicada no Diário Oficial da União, disciplinando o rito do *impeachment* a ser adotado. A acusação foi reforçada com juristas de peso, como Evandro Lins e Silva, ex-ministro do STF, Sérgio Sérvulo da Cunha e Fábio Konder Comparato. Como aponta Galindo (2016, p. 68), a defesa buscou “responsabilizar totalmente Paulo César Farias como operador dos delitos, esquivando a figura presidencial do comando dos mesmos”. O Presidente Collor reclamou a incidência da presunção de inocência, reconheceu a gravidade das acusações contra PC Farias e afirmou que estava convicto de que aquele movimento, desde a CPMI até o *impeachment*, tratava-se de manobra política para retirá-lo da Presidência da República.

A defesa sustentou que os recursos questionados nas investigações eram oriundos de sobras de campanha e reafirmou a procedência de uma aplicação financeira junto ao doleiro Najun Turner, com recursos de um empréstimo no Uruguai, bem como que as obras em seu apartamento em Maceió, custeadas pela EPC, era fruto de um contrato com PC Farias, desde 1983, para a realização da reforma. No que tange à retirada de elevadas quantias por Ana Acioli na véspera do bloqueio dos ativos financeiros, alegou que a secretária havia “sido orientada por ‘um funcionário do banco’ a assim proceder, adquirindo um ‘cheque administrativo’” (MARIZ, 1992, p. 662), bem como que não tinha conhecimento sobre o tráfico de influência operado por PC Farias. No Senado, Eriberto França confirmou as acusações feitas à Revista *IstoÉ* e alegou que vinha sofrendo ameaças de morte pelas declarações à CPMI, bem como que sua relação com Ana Acioli vinha desde o período de campanha, quando foi contratado para ser motorista.

Segundo a testemunha, desde então ele cuidava de assuntos particulares do Presidente Collor, como “recolher valores, fazer depósitos em bancos, pagar contas de água e luz, levar dinheiro à Casa da Dinda, para pagamento dos empregados, ou ainda entregar dinheiro à Sra. Ana Acioli” (MARIZ, 1992, p. 664). O motorista informou que frequentemente ia à Brasil Jet, empresa de PC Farias, sempre trazendo consigo quantias consideráveis de dinheiro, citando que uma vez entregou um envelope com 50 milhões, nos valores da época, à Ana Acioli. A testemunha também confirmou que havia um contato frequente entre a empresa de PC Farias e a assessoria mais próxima ao Presidente Collor, sobretudo a secretária Ana Acioli, bem como que regularmente fazia depósitos em “contas correntes das Sras. Celi Elizabeth Monteiro de

Carvalho, Leda Collor, Rosane Collor, entre outras pessoas, com recursos entregues pela secretária do Presidente afastado” (MARIZ, 1992, p. 665).

Além disso, reafirmou que realizou o pagamento através de um envelope fechado para a aquisição do Fiat Elba, que sabia sobre a contratação de pessoas que trabalharam na campanha pela Radiobrás para prestar serviços ao Palácio do Planalto e que os recibos dos depósitos e dos pagamentos das contas de Collor eram entregues à Madalena, contadora do Presidente. Já o ex-chefe de gabinete pessoal, Cláudio Vieira, alegou que o empréstimo contraído no Uruguai não foi feito em nome de Collor, para se evitar qualquer acusação no período de campanha eleitoral. Afirmou ainda que os recursos oriundos do empréstimo se destinaram para os gastos pessoais do Presidente e de seus familiares, mas não prestou maiores esclarecimentos sobre as contas em nome de terceiros movimentadas, direta e indiretamente, por PC Farias, à secretária Ana Acioli, e sobre a aquisição do Fiat Elba pelo Presidente da República. No mais, disse que era responsável pelas reformas na Casa da Dinda, não havendo qualquer envolvimento de PC Farias nesta questão. Conforme destaca Mafei (2021), ele ainda apresentou o contrato referente ao empréstimo contraído no Uruguai, de janeiro de 1989. O doleiro uruguaio, Najun Turner, sustentou em depoimento que mantinha relação contratual com PC Farias e de venda de ouro com Cláudio Vieira, bem como confirmou o empréstimo cisplatino.

Como menciona o Senador Mariz (1992, p. 691-692) foram realizadas diligências no Ministério da Economia, no qual se constatou a inexistência de verbas oriundas de doação ou incorporadas às sobras de campanha, assim como a “ausência de menção a uma dívida no valor equivalente a US\$ 3,750,000.00, supostamente tomados junto à empresa uruguaia Alfa Trading”. Constatou-se ainda a omissão quanto à existência de ativos em ouro ou direitos de crédito em face de Najun Turner; a falta de declaração dos saldos bancários de Ana Acioli; de registros relativos a alegados créditos existentes junto à EPC ou PC Farias e das benfeitorias realizadas nos imóveis de Brasília e Maceió. Realizou-se ainda diligências no Ministério da Casa-Civil e no Ministério da Aeronáutica, sobre o uso de recursos públicos na reforma da Casa da Dinda, assim como diligências no Banco Central, de modo a se averiguar a veracidade das alegações do denunciado de ter quitado suas despesas pessoais com recursos próprios, onde requereu-se a cópia dos extratos bancários de Collor e Vieira desde março de 1989.

Segundo o Senador Mariz (1992, p. 698), analisando a documentação é perceptível que o volume de despesas não é compatível com os recursos intermediados entre o Presidente e seu chefe de gabinete, nem mesmo que aquele, “quando no exercício da Presidência da

República, tenha utilizado os recursos licitamente creditados a seu favor para fazer face às despesas ordinárias ou extraordinárias de manutenção”. Em diligência ainda na Telebrás, sob análise das contas telefônicas entre o Presidente Collor e PC Farias (assim como de empresas sob seu controle), constatou-se uma contínua e intensa comunicação, sendo que desde de março de 1990 houve “um total de 622 ligações entre os telefones de uso da Presidência da República e os do Sr. Paulo César Farias, sendo 485 a partir dos primeiros e 137 dos últimos” (MARIZ, 1992, p. 699-700), perdurando durante a CPMI e o processo de *impeachment*. Em depoimento, Sandra Fernandes de Oliveira, secretária da empresa ASD, revelou que “tinha escutado, por uma porta entreaberta da sala de reuniões da empresa, um diálogo que sugeria que o contrato de empréstimo apresentado por Vieira era falso” (MAFEI, 2021, p. 1813).

Sandra informou que a ASD tinha uma subsidiária no Uruguai, e que o dono da empresa, Alcides dos Santos Diniz, tinha experiência em remessa de recursos não declarados para o Brasil. Em troca do apoio de PC Farias para a liberação de empréstimos públicos para sua empresa, Diniz havia se prontificado a forjar algum lastro documental para a história. A secretária testemunhara o planejamento dessa fraude. A farsa da chamada “Operação Uruguai” tornou-se peça central na acusação contra Collor pelo crime de “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”. (MAFEI, 2021, p. 1817-1822).

Fernando Collor apresentou sua defesa preliminar, testemunhas e documentos, mas não compareceu ao interrogatório, e após toda instrução probatória, o Ministro Sidney Sanches determinou a abertura do prazo para as alegações finais, indeferindo a “oitiva da testemunha Marcílio Marques Moreira que se encontrava na Europa” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 66). Nas alegações finais, os denunciante sustentaram que existem provas colhidas na CPMI de que o Presidente e seus familiares recebiam vultosas quantias de terceiros; que era factível o tráfico de influência exercido por PC Farias; e apontaram a ilegalidade na suposta “Operação Uruguai”, por ser clandestina, no exterior e no submundo dos negócios. Em suas alegações finais, o Presidente Collor sustentou cerceamento de defesa e que o referido procedimento versava sobre a possibilidade de “envolver o Presidente da República em uma investigação parlamentar que não haja sido aberta, prévia e especificamente, para apurar um crime de responsabilidade a ele atribuído” (FILHO; VILLELA, 1992, p. 354), já que não havia qualquer prova de que ele teria cometido um crime de responsabilidade em específico.

A defesa alegou ainda a mudança da imputação, pois após a instrução processual, os denunciante passaram a embasar o *impeachment* nas supostas irregularidades da “Operação

Uruguai” e na utilização de recursos de campanha eleitoral, à margem do que dispõe a legislação, sendo que tais acusações consistiam em atos estranhos ao exercício de suas funções, contrariando assim o art. 86, § 4º da Constituição. Os advogados também mencionaram a suspeição de 21 senadores que integravam a CPMI, pois a participação destes no processo de *impeachment* implicaria em violação à imparcialidade do juiz, por alguns terem antecipados seus votos, outros por terem interesse no deslinde do processo ou por serem “inimigos notórios” do Presidente. A defesa argumentou que os crimes de responsabilidade elencados na peça acusatória estão vinculados, na verdade, a crimes comuns, já que se o Presidente recebeu vantagem indevida, deve-se comprovar a ocorrência do crime de corrupção passiva.

A defesa afirmou também que nenhuma testemunha comprovou que os depósitos e pagamentos eram oriundos do tráfico de influência supostamente realizado por PC Farias, bem como que sua simples existência não pode levar à conclusão de que o Presidente estaria relacionado ao suposto esquema. Além disso, que muito antes de Collor assumir a Presidência da República, os depósitos já ocorriam na conta de sua secretária particular, período este em que não se pode cogitar o recebimento de vantagem indevida, muito porque os recursos eram oriundos de contribuições de campanha e de empréstimos contraídos no Uruguai, defendendo a sua legalidade. A defesa rechaçou a acusação de tratar-se de operação de cambio ilegítima, já que o contrato se deu em moeda brasileira, e por isso, a operação cisplatina simplesmente “existiu, concretizou-se em 1989, e não constituiu qualquer violação à lei, que possa justificar a decretação do *impeachment* de um Presidente que veio a ser empossado cerca de um ano depois” (FILHO, VILLELA, 1992, p. 436-437).

Sustentaram que o referido empréstimo foi tomado por Cláudio Vieira, na qualidade de avalista, com o objetivo de sanar despesas de campanha e gastos pessoais e familiares de quando Collor ocupava o cargo de governador de Alagoas. Os advogados argumentaram que não foram declarados os recursos obtidos pelo empréstimo e as aplicações financeiras decorrentes, pois tais valores assumem a qualidade de dívida, não consistindo em acréscimo patrimonial, bem como que o empréstimo foi tomado por Claudio Vieira e não por Collor, não devendo este declarar uma dívida que não é sua. O Presidente Collor alegou que apenas 5% da Casa da Dinda lhe pertence, devendo qualquer acréscimo patrimonial, em benfeitorias realizadas no imóvel, ser observado conforme o percentual mencionado. Sobre o Fiat Elba, a defesa sustentou que a aquisição do veículo se deu através da substituição por outro, sendo certo “que os recursos dispendidos em sua aquisição haverão que ser ressarcidos, integralmente,

conforme acordado com o Dr. Cláudio Vieira, por ocasião do pagamento do empréstimo obtido por este no exterior” (FILHO; VILLELA, 1992, p. 446).

Já em relação ao imóvel situado em Maceió, as reformas advinham de recursos provenientes da venda de outro imóvel, em 1983. Sobre o pagamento do IOF e obrigações tributárias decorrentes da aquisição de ouro, a defesa afirmou que o Presidente não era o proprietário, não devendo pagar o tributo (FILHO; VILLELA, 1992, p. 447). Sobre os supostos ilícitos eleitorais, no que tange ao recebimento de recursos financeiros de origem não mencionada ou esclarecida, afirmou que não se trata de crime eleitoral, bem como que os mecanismos jurídicos para a punição do candidato estariam todos preclusos. A defesa concluiu no sentido de defender que o procedimento em questão era incabível, primeiramente porque não se comprovou o recebimento de vantagens indevidas pelo tráfico de influência de PC Farias, bem como que os demais atos, como a utilização de recursos doados na campanha e a tomada de empréstimos no Uruguai, não são crimes de responsabilidade, por serem estranhos ao exercício da função de Presidente da República (art. 86, § 4º da Constituição). Desse modo, a culpabilidade de Collor, por estar relacionada a acusações de crimes comuns, deveria ser atestada pelo STF e não através de *impeachment* movido no Congresso Nacional.

No relatório apresentado à Comissão Especial do *Impeachment* no Senado Federal, o Senador Antônio Mariz (1992) afirmou que não há qualquer fundamento jurídico que vincule a comprovação de crime de responsabilidade à demonstração de crime comum, como sustentado pela defesa, isto porque a natureza das sanções é distinta, estando os crimes de responsabilidade relacionados à finalidade política de se afastar o Presidente da República que violou a Constituição, aplicando-se pena essencialmente política através do julgamento político de um Tribunal igualmente político. Ademais, o Senador Mariz argumentou que a imputação contra o Presidente Collor se sustenta em duas previsões da Lei nº 1.079/50, qual seja o art. 8º, item 7 e o art. 9º, item 7. Sobre esta última, a defesa havia questionado a juridicidade da previsão legal, tendo em vista sua imprecisão, no entanto, “os referidos vocábulos - honra, dignidade e decoro - têm, pois, acepções perfeitamente conhecidas e fixadas; juridicamente seus conceitos estão definidos e cristalizados, inclusive em sede penal” (MARIZ, 1992, p. 728). O relator alegou ser insustentável o suposto cerceamento de defesa e que os fatos elencados contra o Presidente afastado são incontroversos, exaustivamente debatidos na CPMI.

Sobre a alegação de inépcia da denúncia, por ausência de imputação de condutas passíveis de configurar crime de responsabilidade, o Senador Mariz (1992) sustentou que os

denunciante de forma precisa e com base nas conclusões da CPMI, acusaram o Presidente da República de desde sua posse, em março de 1990, receber de forma contínua e ininterrupta, grandes vantagens indevidas para prover despesas pessoais e de seus familiares, recursos oriundos do tráfico de influência operado pelo seu ex-tesoureiro de campanha, PC Farias. As transferências ocorreram através do depósito de correntistas fictícios na conta da secretária Ana Acioli, apontando-se ainda a violação de leis administrativas, tributárias e penais. O relator rejeitou as alegações de cerceamento de defesa pelo calendário estabelecido pela Comissão e de que houve alteração da imputação, por fim, sobre a suspeição de alguns senadores, sustentou que os casos não encontram previsão no art. 36 da Lei nº 1.079/50.

O Senador Mariz (1992, p. 736) argumentou que os correntistas fantasmas e o próprio PC Farias operaram mais US\$ 1,8 milhões somente no período entre 8 de dezembro de 1991 e 16 de março de 1992, salvo um depósito feito no mês de junho de 1990. Sobre a “Operação Uruguai”, o relator argumentou que é difícil acreditar na suposta alegação de que houve um empréstimo cisplatino de US\$ 3,750,000.00, correlacionado à compra de 318 Kg de ouro em São Paulo, sem registro ou lastro, nem qualquer comprovação de que isso de fato ocorreu, nem mesmo na justificativa das sobras de campanha, tratando-se de uma tentativa de justificar o injustificável e o inexplicável. Alegou ainda que a empresa *Brazil's Garden* e seu proprietário, “receberam, por obras realizadas na ‘Cada da Dinda’, cerca de três milhões de dólares, pagos pela EPC, *Brasil-Jet* e diversos correntistas fictícios vinculados a Paulo César Farias” (MARIZ, 1992, p. 742-743), sendo que a denúncia por crime comum oferecida pelo Procurador-Geral da República menciona US\$ 4,730,515.24 no período entre julho de 1990 e abril de 1992.

O Senador Mariz (1992, p. 754) citou as obras realizadas no apartamento em Maceió, custeadas pela empresa EPC, o que revela a promiscua relação entre PC Farias e o Presidente Collor, bem como mencionou que a defesa não produziu qualquer prova capaz de questionar as conclusões da CPMI, citando depoimentos contraditórios dos envolvidos na investigação, sobretudo quando estes buscaram justificar os recursos como provenientes da “Operação Uruguai” e de sobras de campanha. Sobre esta última o TSE prestou informações de que não passaram de US\$ 3,262.48 no término do pleito eleitoral. O relator manifestou sua indignação com o fato de Ana Acioli ter retirado recursos de sua conta bancária na véspera do bloqueio dos ativos em março de 1990, sob a justificativa de que se tratava de cheque administrativo. Alegou que isto consistiu em um expediente fraudulento, bem como que a conduta do Presidente Collor

de manter recursos em contas de terceiros, além de consistir em violação às normas tributárias, vai de encontro com normas de repressão à sonegação fiscal.

Sobre os correntistas fantasmas, apurou-se através de laudos grafológicos, que empregados ou sócios de PC Farias realizavam movimentações em tais contas fictícias, que beneficiavam o Presidente, seus familiares e empregados. Constatou-se também na CPMI que as empresas ligadas à PC Farias receberam milhões de dólares por serviços nunca prestados. O relator citou que o ex-presidente da Petrobras, Motta Veiga, foi um dos primeiros a denunciar o esquema de tráfico de influência, no que tange à tentativa de empréstimo à VASP de US\$ 40 milhões, o que levou à demissão do presidente da estatal por negar o estabelecimento do contrato. O processo de *impeachment* comprovou que o Presidente Fernando Collor, no exercício do seu mandato, “de forma sistemática, regular e ininterrupta, (...) auferiu vultosos e injustificados ganhos patrimoniais, todos oriundos de fontes escusas e não declaradas” (MARIZ, 1992, p. 785); tendo ainda omitido em seus deveres funcionais de denunciar esquemas que violavam normas de ordem pública, da qual participava e se beneficiava; e sonegado ao fisco suas informações de renda e patrimônio. Ademais, teria mentido à nação e forjado documentos falsos, atuando de forma indigna, indecorosa e desonrosa no cargo.

A oitiva de PC Farias foi rejeitada pela acusação em vista do temor dele assumir toda a culpa, fazendo prova em favor de Collor (MAFEI, 2021, p. 2.063). Com a rejeição da oitiva do ex-ministro da Economia, Collor ingressou com o MS nº 21.623-DF, no qual alegava cerceamento em seu direito de defesa no processo de *impeachment*, em vista da Comissão ter postergado a oitiva da testemunha para depois das alegações finais e a juntada de centenas de documentos no processo, que impediam a análise no prazo da defesa, bem como pugnou pelo reconhecimento da suspeição dos Senadores que faziam parte da CPMI que o investigou, para que fossem impedidos de processá-lo e julgá-lo por crime de responsabilidade. O Presidente Collor buscou anular o relatório da Comissão Especial do *Impeachment* no Senado, mas segundo Bahia, Silva e Oliveira (2016b), o ministro-relator Carlos Velloso reconheceu que a testemunha fora ouvida na presença dos advogados do Presidente e que não restava configurado prejuízo à defesa, bem como que a Comissão do *Impeachment* vinha respeitando o devido processo legal. No que tange ao pedido de suspeição dos senadores, sustentou que o Senado não consiste em um tribunal jurisdicional, não sendo exigível imparcialidade dos parlamentares.

Collor afirmava que a CPMI “investigava atos não relacionados ao exercício do cargo e violava a competência do STF para abrigar investigações contra presidentes da República”

(MAFEI, 2021, p. 1834). Em 29 de dezembro de 1992 iniciou o julgamento de Fernando Collor, sob a presidência do Ministro Sidney Sanches, que já havia adiado a sessão, já que o Presidente havia destituído seus advogados, de modo a ganhar tempo. Durante a sessão de julgamento no Senado, o novo advogado de Collor, José Mauro Rocha, apresentou uma carta-renúncia, buscando preservar os direitos políticos de Collor, e pediu a extinção do processo, amparando-se na doutrina de Brossard, de que “se a autoridade (...) se desligar definitivamente do cargo, contra ela não será instaurado processo, e, se instaurado, não prosseguirá” (1992, p. 131). Como esperado, o Senado Federal declarou a vacância do cargo e empossou o Vice-Presidente Itamar Franco. No entanto, foi reaberta a sessão, dando continuidade ao julgamento, o que surpreendeu a defesa. Em 30 de dezembro de 1992, por 76 votos favoráveis e 3 contrários, Fernando Collor foi condenado pelo Senado, inabilitando-o para o exercício de função pública por oito anos.

Conforme expõe Mafei (2021, p. 2.046), pelo envolvimento e complacência com o esquema de tráfico de influência operado por PC Farias, o Presidente Collor foi condenado por “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” (art. 8º, item 7 da Lei nº 1.079/50). Já por mentir e fraudar documentos, sobretudo ao tentar esquivar-se das acusações, foi condenado por “proceder de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo” (art. 9º, item 7 da Lei nº 1.079/50). Apesar da renúncia, o Senado justificou que a pena de inabilitação temporária não é acessória à perda do cargo, contrariando a finalidade precípua do *impeachment* que é o afastamento da autoridade política do poder. Foi então expedida a Resolução nº 101/1992, assinada pelo Senador Mauro Benevides (PMDB-CE), que dispôs sobre as sanções no processo de *impeachment* contra o Presidente da República. Com a condenação, a defesa do ex-presidente ingressou novamente com outro mandado de segurança no STF, buscando anular a sentença do Senado, sob a alegação de que a renúncia deveria extinguir o processo de *impeachment*, já que este não se aplicaria aos ex-presidentes.

Além disso, sustentou que a Lei nº 1.079/50 não teria sido recepcionada pela Constituição de 1988 e que a inabilitação funcional é pena meramente acessória à cassação do mandato. O MS nº 21.689-DF, de relatoria do ex-ministro Velloso, apesar de ter sido indeferido, gerou grande controvérsia e problemática, pois não participaram os ministros Sydney Sanches, Marco Aurélio e Francisco Rezek. Por isso, foi necessário a convocação de três ministros do STJ para desempatar a votação. Ao fim, firmou-se o entendimento de que a renúncia não põe fim ao processo de julgamento de crime de responsabilidade, bem como que a inabilitação pública não é pena acessória. Mafei (2021, p. 2.174), de forma correta, critica a “dualidade das

penas”, pois segundo ele, “a Constituição de 1988 impõe à condenação uma única consequência, de duplo efeito: perda do cargo com inabilitação por oito anos”. Desse modo, é equivocada a aplicação das penas e sua aplicação isolada.

Em relação aos crimes comuns, o então Procurador-Geral da República, Aristides Junqueira Alvarenga, denunciou Fernando Collor ao STF, em concurso de pessoas, pelos crimes de corrupção passiva e formação de quadrilha, na AP nº 307, julgada em 13 de outubro de 1995. Nesta ação, o ex-presidente foi absolvido, já que os ministros entenderam que as provas haviam sido obtidas por meios ilícitos, em violação às garantias da privacidade e a inviolabilidade do domicílio. Galindo (2016, p. 71-72) explica que no julgamento da AP nº 307 haviam provas e estas estavam no processo, sobretudo em relação à acusação de corrupção passiva, além disso, o “ex-presidente era réu juntamente com outras pessoas, acusados também dos crimes de corrupção ativa de testemunha, coação no curso do processo, supressão de documento e falsidade ideológica”, crimes estes relacionados aos depósitos de correntistas fantasmas para o ex-presidente.

Entretanto, as provas que o Procurador-Geral da República apresentara foram consideradas obtidas de forma ilícita, sendo elas “gravações telefônicas e disquetes de computador apreendido pela Polícia Federal em uma das empresas de Paulo César Farias, nos quais estava registrada a maior parte das transações financeiras do esquema de corrupção” (GALINDO, 2016, p. 71-72). O STF reconheceu como ilegais as provas colhidas no processo, seja em relação à gravação telefônica feita por um dos interlocutores, sem a anuência do outro, bem como a apreensão de um microcomputador através de violação de domicílio e da intimidade. O relator da ação, Ministro Ilmar Galvão, sustentou ainda que as acusações eram insuficientes, não havendo comprovação suficiente sobre a culpabilidade do ex-presidente. O julgamento no STF, apesar de não atingir a decisão irrevogável e irretroatável do Senado Federal, acabou por evidenciar as finalidades puramente políticas da destituição de Fernando Collor.

No RE nº 234.223, a Suprema Corte manteve a negativa de registro de candidatura do ex-presidente Collor, já que com a condenação no processo de *impeachment*, ele ficou inabilitado para o exercício de função pública por oito anos. Posteriormente, no ano 2000, o Ministério Público Federal denunciou o ex-presidente por peculato, corrupção passiva e falsidade ideológica, crimes estes cometidos durante o mandato presidencial. A defesa sustentou inépcia da denúncia, cerceamento de defesa e ausência de provas que comprovassem suficientemente autoria e a materialidade delitiva. O julgamento ocorreu apenas em 2014,

através da AP nº 465/DF, de relatoria da Ministra Cármen Lúcia, quando Fernando Collor (PTB-AL) exercia o cargo de Senador por Alagoas, onde foi reconhecida a prescrição dos crimes, bem como “ausência de provas irrefutáveis a demonstrarem a autoria e a materialidade dos referidos crimes, decidindo pela improcedência da ação” (GALINDO, 2016, p. 75), isto porque não havia qualquer comprovação de que o ex-presidente tinha conhecimento sobre os contratos de publicidade firmados em seu governo.

Segundo Galindo (2016, p. 76), o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor tornou-se um referencial na jurisprudência, já que o rito procedimental foi replicado no julgamento da ex-presidente Dilma Rousseff, além do que “o processo de *impeachment* se deu rigorosamente dentro dos marcos constitucionais do Estado Democrático de Direito, não ocorrendo nenhuma grande convulsão social ou política em razão dele”. Mafei (2021, p. 87) afirma que eram evidentes as razões para o *impeachment* de Collor, já que este permitiu que se realizasse tráfico de influência em seu governo, angariando vantagens através de depósitos para o pagamento de despesas pessoais e familiares, bem como em sua defesa, mentiu, fradou e forjou documentos. Segundo o autor, a tentativa de aproximar o julgamento do *impeachment* de um julgamento criminal não tinha fundamento, pois “o papel do *impeachment* é estritamente proteger as instituições constitucionais, e não castigar a autoridade acusada; seus crimes de responsabilidade podem ou não configurar também delito comum” (MAFEI, 2021, p. 2042).

Contudo, analisando o caso Collor, percebe-se que o efeito político das investigações da CPMI, os recorrentes escândalos e, sobretudo, a falta de uma sólida maioria parlamentar, foram as razões preponderantes para o *impeachment*. Em outras palavras, a forma como Collor governou e se relacionou com o Congresso Nacional é o que motivou principalmente o seu afastamento. Ademais, a acusação principal, de que o Presidente Collor teria atuado de forma indigna, indecorosa e desonrosa no exercício do cargo (art. 9º, item 7 da Lei nº 1.079/50), é centrada de fortes elementos políticos, amplamente genérica e imprecisa, já que permite a caracterização de diversas condutas, sendo comparável com a destituição por “mau desempenho das funções” da constituição argentina e paraguaia. Quanto a permitir, expressa ou tacitamente, a violação à lei federal para benefício próprio (art. 8º, item 7 da Lei nº 1.079/50), somado às condutas elencadas, de corrupção e tráfico de influência, que são infrações de ordem criminal, parece mais apropriado que Collor respondesse por crime comum no STF, que é a instância competente para julgar a culpabilidade do Presidente da República. Ao analisar o caso, o Supremo reconheceu que a culpa de Fernando Collor em relação às acusações não havia sido

devidamente comprovada, inocentando o ex-presidente. Com isso, a suposta base jurídica do *impeachment* foi fragilizada, permanecendo irrefutáveis os elementos políticos da destituição.

Não se pretende aqui justificar que o *impeachment* de Fernando Collor foi ilegítimo, mas reforçar que o caráter político foi preponderante, se não totalmente responsável para que o Congresso Nacional o destituísse da Presidência da República, o que reforça a tese de que o Brasil remove presidentes ou os mantém por um juízo de conveniência política. Pode-se dizer que, contrariando a Constituição de 1988, nosso sistema político trata o *impeachment* como um instituto fatidicamente político e o processo movido contra a ex-presidente Dilma Rousseff escancarou isto. Para o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor está relacionado a um novo relacionamento firmado entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, já que este deveria considerar as demandas dos partidos para poder governar, isto associado à crise do Estado Vargas em 1980. Segundo o ex-presidente FHC (2015, n.p.), o momento de reformulação da relação entre os poderes constituídos, já nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, foi a essência do processo de *impeachment*, pois “quando os partidos perceberam o quanto poderiam ganhar, e até mesmo como o poderiam fazer (coligando-se tendo em vista um futuro governo), os dias de Collor estavam contados”.

6. O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF

6.1 Contexto político

Primeiro Mandato (2011-2014)

Assim como no *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, a análise isolada de argumentos jurídicos não contribui para uma maior compreensão do que levou à deposição de Dilma Rousseff. De forma mais característica do que em 1992, em 2016 o processo foi eminentemente político, tal como interpreta Marcelo Moreira, para quem “manter ou retirar um governante (por mais que, em sociedade modernas, dependa das regras do sistema jurídico) é sempre uma questão política, de disputa e arranjo de interesses” (2016, p. 1). André Singer (2018) cita que com a redemocratização do país, após a queda do regime militar, três partidos centralizaram o processo político no Brasil: o PSDB, o PT e o PMDB. O primeiro com apoio popular; o segundo com apoio da elite e da classe média; e o terceiro no centro, transitando

entre os governos, sendo uma grande força no Congresso Nacional, podendo impedir a ruptura das regras do jogo enquanto pudesse amealhar benesses do governo apoiado.

Para Armando Boito Júnior (2016), a crise política da gestão de Dilma Rousseff se explica observando uma disputa ideológica entre dois importantes grupos que competiam pelo poder político no país. De um lado, o projeto desenvolvimentista do PT, até então apoiado pelo empresariado nacional, por parte da classe média, pelo operariado e pelos trabalhadores do campo, com um plano de governo baseado nos programas sociais, na distribuição de renda, na inclusão de movimentos culturais, das minorias e a aproximação com países da América Latina, África e Ásia. Por outro lado, o projeto neoliberal de partidos como o PSDB e DEM, que defendiam o chamado “Estado mínimo”, a reestruturação da economia, a abertura do país para o investimento estrangeiro, um programa de privatizações e o maior alinhamento com os Estados Unidos e com a Europa. A primeira proposta é que havia saído vitoriosa nas urnas em 2010 e em 2014, tendo em vista a dificuldade do “partido da classe média” de conquistar o apoio de uma população carente de direitos básicos, conforme interpretação de Singer (2018).

Com a alta popularidade do ex-presidente Lula e os bons resultados na economia, Dilma Rousseff (PT) foi eleita em 2010, com 56,05% dos votos, derrotando José Serra (PSDB). A eleição de Dilma à Presidência da República foi histórica, sendo a primeira mulher a ocupar o cargo, ela prometeu manter e ampliar os programas de governo desenvolvidos na gestão de Lula, quando atuou como Ministra de Minas e Energia (2003-2005) e como Ministra-Chefe da Casa Civil (2005-2010). Como assevera Singer (2018, p. 11), Dilma assumiu o governo com um “crescimento de 7,5% do PIB, uma taxa de desemprego de 5,3% e uma participação do trabalho na renda 14% acima da que havia em 2004”. Além disso, o ex-presidente Lula deixava o cargo com 83% de aprovação popular e o Cristo Redentor estampava, em novembro de 2009, a capa da revista britânica *The Economist*, como um foguete, onde se dizia: “O Brasil decola”. Dilma Rousseff não era uma política profissional e nunca disputara eleições. O PT detinha 88 cadeiras na Câmara dos Deputados, sendo a maior bancada, bem como costurara apoio com o PMDB, a maior bancada no Senado e partido do Vice-Presidente Michel Temer.

Mafei (2021) afirma que Dilma tinha lastro político e um escudo legislativo no Congresso herdado do ex-presidente Lula. Contudo, diferentemente do seu antecessor, Dilma, apesar de manter cargos ao PMDB, afastou do partido pastas importantes, como o Ministério da Saúde e das Comunicações, objetivando a “limitação do esquema clientelista predatório incrustado no aparelho estatal brasileiro” (SINGER, 2018, p. 185). Na verdade, a Presidente

fez uma grande “limpeza” no começo de seu mandato, tendo exonerado o Senador Alfredo Nascimento do Ministério dos Transportes, o que levou ao rompimento do PR com o governo; forçou a saída de Wagner Rossi do Ministério da Agricultura, o que gerou tensão com Michel Temer; derrubou Pedro Novaes do Ministério do Turismo, gerando embate com o Senador José Sarney; retirou o Deputado Mário Negromonte (PP) do Ministério das Cidades, o que levaria posteriormente à resposta do partido na eleição de Eduardo Cunha para a presidência da Câmara e na votação do *impeachment*; exonerou Carlos Lupi (PDT) do Ministério do Trabalho, o que geraria a racha do partido no *impeachment*; assim como exonerou Antônio Palocci (PT).

Além disso, houve a exoneração do Diretor-Geral do DNOCS, que era indicação direta de Henrique Eduardo Alves (PMDB-RJ), Presidente da Câmara dos Deputados, que na ocasião postou a seguinte frase no *twitter*: “o governo vai brigar com a metade da República, com o maior partido do Brasil? Que tem Vice-Presidente da República, 80 deputados, 20 senadores? Vai brigar por causa disso? Por que faria isso?” (apud SINGER, 2018, p. 187). Percebe-se que, no início de seu primeiro mandato, criou-se um cenário de indisposição entre a Presidente da República e os partidos aliados. Eduardo Cunha (2021) cita que a origem do “mal-estar” entre Dilma Rousseff e Michel Temer se deu pelas indicações realizadas ao STF, na qual o vice-presidente não foi consultado, à exceção do Ministro Luiz Fux, indicado em 2011. Mas o principal motivo esteve relacionado à ameaça de demissão do então Ministro Wagner Rossi, como forma de pressionar o PMDB a apoiar a Presidente em relação ao Código Florestal. Cunha (2021, p. 142-143) afirma que “o resultado disso foi Temer me pedir para voltar para o plenário e não abrir mão de nenhuma vírgula do texto que o PMDB defendia”.

Dilma Rousseff ainda havia promovido mudanças nos setores energético, elétrico e na Petrobrás, compondo tais órgãos com nomes de perfil técnico, bem como trocou lideranças no Congresso Nacional. Singer (2018) aponta que os atingidos por esta “faxina ética” articulavam-se no Congresso Nacional em torno de Eduardo Cunha para uma futura vingança política. Como mencionado, a Presidente Dilma foi derrotada na aprovação do Código Florestal e também viu crescer uma proposta de criação de CPI para investigar a compra da refinaria de Pasadena em 2006, enquanto era Presidente do Conselho de Administração da Petrobrás. Em ambos os casos, houve a participação direta de Eduardo Cunha (PMDB-RJ), líder do partido na Câmara, e de Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), então Presidente da Câmara, aliados de Michel Temer. Em 2014, criou-se a CPMI da Petrobrás, sendo renovada no segundo mandato.

No âmbito econômico, Dilma emplacaria um ensaio desenvolvimentista, tendo um objetivo arriscado, enfrentar o rentismo com a dívida pública para reverter tais recursos para o investimento público. Desse modo, em 30 de abril de 2012, a Presidente resolveu atacar os bancos e declarou em um discurso transmitido em rede nacional de rádio e televisão que era inadmissível que o Brasil, tendo um dos sistemas financeiros mais sólidos e lucrativos, continuasse com um dos juros mais altos do mundo. Acontece que isto significava uma confrontação politicamente perigosa, pois “ao reduzir os juros e forçar os *spreads* para baixo, tencionou o pacto estabelecido com o setor financeiro” (SINGER, 2015, p. 51), o que se deu por meio dos bancos públicos, forçando as instituições financeiras privadas a fazerem o mesmo. Mafei (2021, p. 2.692) destaca que Dilma apostou na “redução de juros, desvalorização do real, amplas desonerações tributárias e contenção de gastos e investimentos públicos”, provocando desaceleração econômica e severa deterioração fiscal.

A Presidente Dilma Rousseff também investiu em algumas medidas para reduzir o impacto da crise financeira mundial e controlar a desaceleração cíclica. Destaca-se a redução da taxa de juros de agosto de 2011 a abril de 2013, de 12,5% para 7,25% em dezembro de 2012, sendo que o juro real chegou a menos de 1% ao ano em abril de 2013, considerando a inflação de 6,59% acumulada em doze meses (SINGER, 2018 p. 43). Ademais, a Presidente alterou as regras de remuneração da caderneta de poupança em maio 2012, com o objetivo de que o Banco Central diminuísse a taxa Selic e buscou a correção cambial para aumentar a competitividade industrial, com a desvalorização do real e o controle de capitais. Na política industrial, em agosto de 2011, lançou o programa “Brasil Maior”, adotando medidas, como a redução do IPI e a ampliação do MEI, prevendo ainda “que o BNDES investisse quase 600 bilhões de reais na indústria até 2015” (SINGER, 2018, p. 44).

Promoveu também a abertura de linha de crédito junto ao BNDES para o investimento das empresas com repasse do Tesouro Nacional, chegando a 400 bilhões, através do Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e desonerações e isenções tributárias, começando em 2012 com quinze setores, e 42 setores em 2014, renúncia esta que atingiu a órbita de R\$ 25 bilhões anuais. Na infraestrutura, o governo lançou o Programa de Investimento em Logística (PIL) em agosto de 2012, um pacote de concessões nos setores de rodovias e ferrovias, e a reforma no setor elétrico, através da MP nº 579 de 2012, para a redução na conta de luz em 20%. Por fim, destacam-se os subsídios creditícios, fiscais e trabalhistas; concessões de serviços

públicos para a iniciativa privada; redução de preços administrados de serviços e insumos essenciais; industrialização e a proteção do produto interno, através da taxaço das importações.

O governo acreditava que os “juros mais baixos, correção cambial, isenções tributárias e subsídios teriam o condão de sustentar o investimento nos ramos de bens comercializáveis, enquanto as concessões estimulariam o investimento em infraestrutura” (BASTOS, 2017, p. 21). No entanto, Bastos (2017, p. 20) aponta que o temor quanto ao aumento da inflação e os rumores de mudança da política monetária nos Estados Unidos, com risco de depreciação do Real, fizeram com que o Banco Central abandonasse a política monetária que favorecia a depreciação cambial, anunciasse o aumento da taxa básica de juros em abril de 2013 e oferecesse *swap cambial* (venda de dólares no mercado futuro) a partir de agosto de 2013. Segundo Singer, a iniciativa de “desvalorizar o real, taxar o capital especulativo, reduzir os juros e pressionar os bancos privados, por meio dos bancos públicos, de modo que reduzissem as suas taxas, financiando a produção e o consumo internos” (2018, p. 26), fez crescer um intenso movimento contra o intervencionismo estatal a partir de 2012.

No Brasil, quem ocupa a Presidência da República sempre estará sujeito a crítica caso ocorra o aumento da inflação e isto ocorrerá “se a reação do Banco Central não for a elevação de taxa de juros e a apreciação cambial, seguida de um esforço fiscal primário pelo Ministério da Fazenda para assegurar, com a austeridade dos cortes, a credibilidade da dívida pública” (BASTOS, 2017, p. 10). Completando tal análise, argumenta Singer (2015, p. 55) que com o aumento da taxa Selic, “cujos efeitos costumam ocorrer entre seis meses e um ano depois de realizados, a possibilidade de crescimento em 2014 estava ameaçada”. Como esperado, em 2014, a economia brasileira desacelerou e o país entrou em recessão, a crise iniciada nos Estados Unidos em 2008 já atingia a Europa, o Japão e a China, que foi forçada a desacelerar.

Em 2014, o consumo do mercado interno diminuiu consideravelmente em relação aos anos anteriores, sobretudo em razão do aumento da taxa de juros em 2013. Como o “consumo tem um peso de 62,5% no PIB, a desaceleração cíclica impactou fortemente na desaceleração da renda e do emprego” (MENDES, 2012, p. 18), porque o consumo das famílias induz a produção das empresas, o que gera mais empregos, sendo fatores que se retroalimentam. Além disso, “as exportações de manufaturados sofreram indiretamente com a deflação das *commodities* por conta da crise de seus principais mercados na América do Sul” (BASTOS, 2017, p. 24), em vista da concorrência com o mercado chinês e de filiais instaladas no Brasil. É o caso do minério de ferro e do petróleo, que promoveu a queda no lucro das empresas e na

arrecadação do governo, contribuindo com a depreciação da moeda. O ex-AGU, José Eduardo Cardozo, sustenta que “em janeiro de 2016, os preços dessas *commodities* correspondiam a quase a metade dos de 2009, sendo ainda quatro a cinco vezes menores do que os valores alcançados em 2011 a 2013” (BRASIL, 2016a, p. 38).

A situação político-econômica do Brasil vinha se deteriorando, despontando a chance da oposição iniciar uma ofensiva contra o governo Dilma Rousseff, que havia tomado medidas que desagradaram o empresariado brasileiro, como o anúncio em 2012 da “redução inusitada da taxa básica de juros, novas medidas protecionistas, a depreciação cambial” (BOITO JUNIOR, 2016, p. 27) e o apoio às pressões sindicais, somado a própria insatisfação da população em relação à situação do Estado brasileiro nas temáticas da saúde, educação, mercado de trabalho, transportes e até mesmo do sistema tributário nacional. A revolta do empresariado se deu da seguinte forma, conforme descreve Singer:

Ao núcleo rentista (interno e externo), insatisfeito desde a “batalha do *spread*”, foram se juntar, sucessivamente, os importadores, descontentes com a desvalorização do real e as barreiras aos produtos importados, as empreiteiras, descontentes com a “modicidade tarifária”, as “elétricas”, insatisfeitas com a MP 579, os grupos prejudicados com o aumento da competição no setor portuário, os produtores de álcool, pela baixa competitividade do etanol em virtude da opção por segurar o preço e retirar as Contribuições de Intervenção no Direito Econômico (Cide) da gasolina, o agronegócio em geral, desconfiado de que tenderia a ser mais tributado, os setores da indústria automotiva descontentes com as dificuldades de importação, as empresas aéreas insatisfeitas com as novas regras vigentes nos aeroportos, as empresas de celular punidas por falta de investimento, a classe média tradicional irritada com a alta do preço dos serviços, das viagens e dos importados e os industriais afetados pelas políticas pró-trabalho. (2015, p. 67).

O ritmo de expansão do PIB caiu de 4,7% para 2,4% no governo Dilma, mas foram mantidos os programas sociais, como a “ampliação do bolsa família, o pleno emprego, a valorização do salário mínimo, a continuidade do aumento de renda do trabalho”, assim como “a ampliação das equipes de Saúde da Família, a criação dos Mais Médicos e a construção de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)” (SINGER, 2018, p. 77). O autor cita que por volta de 32 milhões de brasileiros saíram da miséria e 30 milhões da pobreza, promovendo a ascensão social de um terço da população entre 2003 e 2014, ano em que a FAO retirou o Brasil do mapa da fome. No entanto, Singer (2018, p. 84-85) cita que apesar da significativa redução da miséria, de 24% a 7,5% de 2002 a 2015, a pobreza permaneceu estável, envolvendo um contingente de cerca de um quarto da população brasileira.

Em contraponto, houve também a ascensão da chamada “nova classe média”, de 29 a 46% no período de 2002 a 2014, englobando aqueles que ascendiam da pobreza. Apesar dos avanços, é possível dizer que “entre os miseráveis e a baixa classe média, continuava havendo cerca de 60 milhões de pobres” (SINGER, 2018, p. 87). Neste sentido, segundo Wanderley Guilherme dos Santos (2017), a “nova classe média” se desligou da classe trabalhadora, caindo no discurso dos interesses dominantes. Em 2013, conforme quadro citado por Singer (2018, p. 89), cerca de 15% da população pertencia à classe A e B, 60% à classe C e 25% à classe D e E, ou seja, o apoio político da classe média era fundamental. Contudo, este grupo intermediário, que ascendeu economicamente nos governos do PT, saiu às ruas em 2013 nas diversas manifestações pelo país. A Presidente que tinha a aprovação de 65% dos brasileiros, passou a ter de apenas 30% nas manifestações de junho, bem como seu governo era constantemente atrelado à corrupção, em vista das acusações que pairavam contra seu partido (MAFEI, 2021).

O grande número de manifestantes criticava o aumento do preço do transporte público em algumas capitais, principalmente em São Paulo, governada pelo prefeito Fernando Haddad (PT-SP), mas somou-se também às críticas à repressão das forças policiais do Governador Geraldo Alckmin (PSDB-SP) e aos gastos com as obras da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016. A população, alarmada por grupos como MBL, “Movimento Vem para Rua” e outros, encontrava-se indignada com os problemas estruturais do Estado brasileiro. Todos esses fatores geraram uma hostilidade popular contra toda e qualquer autoridade política representativa, inclusive a Presidente Dilma Rousseff, sendo um “divisor de águas” no seu governo. O espaço não ocupado pela esquerda nestas manifestações, apesar de tê-las iniciado, levou à ascensão da direita, sobretudo no programa anticorrupção, que mais tarde culminaria na pré-candidatura do Deputado Jair Bolsonaro à Presidência da República.

Neste momento de intensa mobilização popular, a Presidente Dilma reuniu-se com governadores e prefeitos e anunciou medidas relacionadas à “responsabilidade fiscal, estabilidade da economia e controle da inflação” (SINGER, 2018, p. 125), anunciando um corte de 10 bilhões do orçamento de 2013 e 44 bilhões de 2014. Ademais, promulgou a Lei nº 12.850/2013, no que tange às organizações criminosas e a delação premiada. No âmbito social, criou o programa “Mais Médicos”, apoiou a destinação de *royalties* do petróleo e do pré-sal à saúde e à educação, promoveu desonerações e destinou recursos para o setor de mobilidade urbana (SINGER, 2018, p. 125-126). Também apresentou propostas referentes ao processo

eleitoral e de votação no Congresso, chamada de reforma política. As legislações recém-promulgadas de combate à corrupção e a maior autonomia conferida à Polícia Federal e ao Ministério Público fomentaram o surgimento de megaoperações como a “Lava-Jato”, que investigou a corrupção na Petrobrás, assim como “empreiteiras por ela contratadas, doleiros, lobistas, partidos políticos e quadros partidários que se beneficiavam de propinas e desvios pagos, sobretudo com recursos de contratos superfaturados” (BARROSO, 2019, p. 393).

Ademais, o ministro-relator da Lava-Jato no STF, Teori Zavascki, indicado pela Presidente Dilma em 2012, respaldava as operações e as decisões que vinham sendo realizadas em Curitiba. A Operação ganhou corpo a partir da delação do ex-diretor Paulo Roberto Costa, que revelou a participação direta do PT, PMDB e PP no esquema de corrupção na Petrobrás, já que estes três partidos indicavam os diretores de setores da estatal e estes se comprometiam em beneficiar as legendas através do superfaturamento de contratos. A Lava-Jato levou à prisão os dirigentes das maiores empreiteiras do país e grandes empresários, bem como revelou um esquema de propina que beneficiava tanto o PT como o PSDB. Ao primeiro somava-se “valores que, acumulados entre 2008 e 2015, acabaram sendo de R\$ 300 milhões” da Odebrecht e “entre 2009 e 2014, a Andrade Gutierrez doou perto de 100 milhões de reais ao PT, dos quais 40 milhões seriam de propina” (SINGER, 2018, p. 245). Quanto ao PSDB, as delações revelaram a doação de R\$ 50 milhões a Aécio Neves, apenas em 2007; R\$ 32 milhões a José Serra, entre 2004 e 2010; e R\$ 10 milhões a Geraldo Alckmin, entre 2010 e 2014.

Mafei (2021, p. 3.062) cita que a Operação Lava-Jato impactou o governo em três formas, primeiramente porque “estimulou políticos acuados a agirem em sua própria proteção, sonhando com uma troca de governo que pusesse freio à operação”. Em segundo lugar, “inflamou a indignação popular, já escaldada com escândalos de corrupção do PT desde o julgamento do Mensalão, em 2012”, o que provocou grandes manifestações. Por fim, os órgãos do sistema de justiça tiveram uma postura imprópria naquele período, prejudicando a articulação política da Presidente Dilma, o que “desaguou no *impeachment* quando seus perpetradores tiveram segurança de que esse seria o modo mais efetivo para afastar a presidente do cargo” (MAFEI, 2021, p. 3.069). Certo é que a Presidente Dilma Rousseff não entrevistou na Operação Lava-Jato, sendo “exemplar em seu decoro em face das autoridades que emparedavam tanto seus aliados quanto o seu próprio partido” (MAFEI, 2021, p. 3.115).

Segundo Mandato (2015-2016)

Durante a campanha presidencial de 2014, a Presidente Dilma Rousseff (PT), candidata à reeleição, criticava seus principais adversários, Aécio Neves (PSDB) e Marina Silva (PSB), alegando que suas propostas de governo estavam sistematicamente alinhadas aos interesses dos banqueiros e do mercado financeiro, que visavam prejudicar os ganhos sociais dos trabalhadores, com a volta da recessão, do desemprego e do arrocho salarial. Por outro lado, prometia não fazer cortes na área social e nem mesmo retroceder nos direitos trabalhistas, promessas estas revistas após o início do segundo mandato. Dilma foi reeleita com uma pequena vantagem em relação a Aécio, com 51,64% contra 48,36%. Tratava-se da menor vantagem em pleitos presidenciais desde a redemocratização, além do que o PT perdera cadeiras no Parlamento, em contraponto ao PSDB, que conquistou mais vagas. Em 2015, Eduardo Cunha é eleito Presidente da Câmara dos Deputados, potencializado por um bloco independente cunhado como “Centrão”, formado por PMDB, PP, PROS, PR, PTB, PSC e Solidariedade.

Singer (2018, p. 163) aponta que nas eleições de 2014 houve um realinhamento do eleitorado, ou seja, “o pêndulo se deslocou em favor da oposição, sobretudo nos setores médios, embora não ainda na proporção necessária para vencer”. Regionalmente, os estados do Norte e Nordeste deram vitória à Dilma Rousseff, assim como Minas Gerais, que politicamente sempre retrata o cenário nacional. Já as regiões mais desenvolvidas, o Sul, o Centro-Oeste e o Sudeste, sobretudo o estado de São Paulo, deram vitória a Aécio Neves. No entanto, contrariando o programa desenvolvimentista do primeiro mandato, Dilma tratou de implementar medidas por ela mesma criticadas durante a campanha à presidência, com um programa de governo muito semelhante ao proposto por Aécio Neves, qual seja, um regime de austeridade e de ajuste fiscal e monetário, de modo a impedir o crescimento da dívida pública e atrair investimentos privados.

O “cavalo de pau” dado pelo governo brasileiro ocorreu com a confirmação de um déficit de 0,6% do PIB brasileiro em 2014, após 17 anos de superávits consecutivos, que no período de 2004 a 2011 vinha com “uma taxa média anual de crescimento real do PIB de 4,3%, segundo o IBGE” (CARLEIAL, 2015, p. 204). Esta intenção de agradar o mercado ficou evidente com a indicação do economista-chefe do Bradesco, Joaquim Levy, para o Ministério da Fazenda, visando assim cooptar o apoio empresarial e financeiro. Ao fazer isso, impulsionando um programa de austeridade, a Presidente Dilma Rousseff contrariava suas promessas de campanha, o que refletiu na redução de sua aprovação em “29 pontos percentuais - de 42% a 13% - entre dezembro de 2014 a junho de 2015” (SINGER, 2018, p. 211). Ademais:

O resultado foi o oposto do esperado: além de aprofundar a recessão e o afastamento empresarial, a virada na política econômica alienou parte da população para quem era verossímil a acusação de “estelionato eleitoral” (ou mesmo “traição”) feita pelos grandes meios de comunicação e pela oposição partidária (...). O *timing* do ajuste foi péssimo do ponto de vista econômico e político: um “austericídio”. Economicamente, subestimou a desaceleração cíclica e o efeito contraproducente da austeridade. Politicamente, como a presidenta admitiria mais tarde, o núcleo decisório subestimou o golpismo da oposição, expresso já no discurso de aceitação da derrota por Aécio Neves. (BASTOS, 2017, p. 63).

Segundo Bastos (2017), a diminuição do investimento do governo na economia, anunciando um corte nos gastos de 70 bilhões de reais, e o programa de austeridade desenvolvido reforçou a desaceleração cíclica já em andamento. Com essa política, a Presidente Dilma Rousseff detinha a desaprovação do empresariado nacional e também da população, inclusive de sua base de apoio tradicional, fazendo com que a Presidente estivesse isolada, não podendo recorrer à força das urnas para impedir o *impeachment*. Para Singer (2018), a Presidente apostava na superação rápida da economia, através dos ajustes fiscais, para que o programa desenvolvimentista fosse retomado. No entanto, o resultado foi outro:

A queda do preço das *commodities*, a operação Lava-Jato e a possibilidade de racionamento de água e energia também contribuía para jogar a economia na recessão, assim como as demais políticas de ajuste: i) elevação brusca de alíquotas de impostos e preços administrados; ii) impacto da elevação de taxas de câmbio e juros no custo da dívida interna e externa das firmas; iii) opção pela redução do emprego e do salário real, o que deprime o consumo das famílias e a receita das empresas, antes que seus custos. (BASTOS, 2017, p. 49).

Carleial (2015, p. 207) afirma que o governo não deu a devida atenção aos impactos da grave crise econômica internacional, visto que o Brasil ainda é fortemente dependente do mercado externo e sensível aos preços das *commodities*. Segundo ela o “governo decidiu olhar pouco as mudanças no cenário mundial que já vinha recuando desde 2010 e acreditar nos mecanismos já em curso, como as desonerações, para manter a política anticíclica” (CARLEIAL, 2015, p. 207). Com as desonerações, o governo esperava que a redução do custo do trabalho estimulasse a criação de emprego e maiores investimentos das empresas, “quando é sabido que a demanda por trabalhadores depende do comportamento do mercado de bens, o que por sua vez depende da expectativa de lucratividade do empresário, ambas em queda”

(CARLEIAL, 2015, p. 207). Desse modo, o ajuste fiscal empreendido no segundo mandato de Dilma gerou resultados negativos, “provocando a perda de postos de trabalho formais, ampliando o desemprego e reduzindo as possibilidades de manutenção dos ganhos reais obtidos pelos trabalhadores brasileiros nos últimos dez anos” (CARLEIAL, 2015, p. 207).

Em 2015, quando se instaurou o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, a taxa média de desemprego atingia 11% e o PIB caíra 3,8%, sendo o resultado natural disso a diminuição da arrecadação de impostos, o aumento da informalidade e a queda do consumo das famílias. Ademais, como aponta Singer, a renda tivera queda de 5%, bem como “2,7 milhões de brasileiros tinham voltado à miséria e quase 3,6 milhões à pobreza” (2018, p. 13). O autor faz uma comparação entre a reeleição de Dilma com a de FHC em 1998, já que naquela campanha presidencial o tucano comprometera-se em manter a renda e ampliar o emprego, mas “reeleito, desvalorizou o real, provocando forte retratação da economia” (SINGER, 2018, p. 212), tendo como consequência a queda de popularidade. Só que naquele momento, mesmo a economia estando em crise, FHC soube negociar para manter-se no cargo, o que não ocorreu com Dilma Rousseff em 2016, que descuidara do precioso apoio parlamentar em nosso presidencialismo de coalizão. Eduardo Cunha (2021, p. 96) cita que “mesmo fragilizado e com baixa popularidade no segundo mandato, Fernando Henrique ainda manteve base sólida no Congresso, o que evitou que tivesse destino semelhante ao de Dilma, com o *impeachment*”.

Para o ex-ministro Ciro Gomes (2016, p. 34-36), a crise política estava relacionada sobretudo a um conjunto de erros da gestão de Dilma Rousseff, visto que ela não manteve uma boa relação com o povo e com os governadores. Em relação ao povo, Dilma fez com que se mobilizassem três grupos distintos em favor de retirá-la do poder: os que já eram contrários às políticas petistas; os que se sentiram abalados pelos escândalos de corrupção; e os que a elegeram, mas estavam decepcionados com as medidas que vinham sendo tomadas pelo governo, diametralmente opostas às prometidas durante a corrida eleitoral. Já em relação aos governadores, Dilma empossou no seu ministério candidatos derrotados nas eleições estaduais de 2014, sendo uma afronta aos governadores eleitos, permitindo também que três importantes estados, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, literalmente quebrassem, desequilibrando o pacto federativo (GOMES, 2016, p. 34-36).

Para Singer (2018, p. 196), o erro de Dilma Rousseff foi “brigar com a esquerda e a direita ao mesmo tempo, além de se distanciar de Lula, a única sustentação que lhe restaria numa situação como aquela”. Segundo o autor, o ex-presidente apelava pela aproximação de

Dilma Rousseff com Eduardo Cunha e o PMDB; alegava a necessidade de se dar maior protagonismo a Michel Temer, talvez no Ministério da Justiça; na articulação política, sugeria o nome de Jacques Wagner (PT-BA) e o Deputado Ricardo Berzoini (PT-SP); pedia ainda que Henrique Meirelles fosse indicado ao Ministério da Fazenda; assim como a substituição da presidência da Petrobrás, talvez por Murilo Ferreira. A Presidente Dilma não acatou nenhum dos conselhos do ex-presidente. Naquele período houve a sondagem do nome de Lula na Casa Civil, “se Lula entrasse naquela hora no governo, com o carisma dele e sua capacidade de articulação, o governo se salvaria e evitaria o *impeachment*” (CUNHA, 2021, p. 482).

Barroso cita três indicadores em desfavor do governo Dilma Rousseff: a inflação elevada, “que seria fruto de gastos públicos descontrolados, agravada por uma política que mantivera preços públicos reprimidos artificialmente. E mesmo preços privados, como o da gasolina, foram congelados indevidamente, com consequências nefastas para a Petrobras” (BARROSO, 2019, p. 391); a contabilidade pública que passou a ser mascarada; e a intervenção do governo no setor privado, bem como o “desrespeito aos contratos, no tocante aos prazos de concessão, e a redução unilateral de preços, mediante decreto, desestruturou o setor elétrico e endividou as empresas” (BARROSO, 2019, p. 391). O Deputado Arantes (2016) citou em seu relatório os resultados catastróficos da política econômica de Dilma Rousseff, quais sejam a recessão, o rápido crescimento do desemprego, o retorno da inflação, a trajetória crescente da dívida pública bruta, a queda da confiança dos investidores e consumidores, a perda do grau de investimento, a elevação da taxa de juros e a notória falência dos serviços públicos.

O país em crise promoveu a falta de recursos em programas sociais importantes como o “Minha Casa Minha Vida, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e Ciência sem Fronteiras, entre outros. E mesmo o Bolsa Família enfrentou dificuldades e propostas de cortes” (BARROSO, 2019, p. 392). Em agosto de 2015, o governo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta orçamentária com déficit, sendo a primeira vez na história contemporânea que o governo federal não conseguia fechar as contas. Dilma propôs então um bloqueio na ordem de R\$ 30 bilhões de reais, bem como o retorno da CPMF para que não houvesse cortes nos serviços sociais, assim como a “diminuição do número de ministérios, adiamento de reajuste de servidores, redução do Minha Casa Minha Vida e do teto salarial para agentes públicos” (SINGER, 2018, p. 218). A Fiesp, a CNI e a Fecomercio lançaram o movimento “não vou pagar o pato”, conclamando a

população às ruas, ao mesmo tempo que o dirigente do MTST e a presidente da UNE alegavam que não iriam aceitar cortes nas políticas públicas de promoção aos direitos sociais.

Contrariando a direita e a esquerda, houve expressiva queda da popularidade da Presidente, que já em fevereiro de 2015, no seu segundo mês do governo, era apoiada por apenas 23% da população, o que chegou a uma reprovação de 64% em fevereiro de 2016. Vale mencionar também que a chapa Dilma/Temer passou a responder em outubro de 2015 no TSE por suposto abuso de poder político e econômico nas eleições de 2014, ação esta proposta por Aécio Neves. Encurralada, a Presidente Dilma substituiu Aloísio Mercadante por Jacques Wagner na Casa Civil e alocou Ricardo Berzoini na Secretaria de Governo. Em 7 de outubro de 2015, o TCU rejeitou as contas do governo de 2014, apontando que as práticas ilegais vinham sendo realizadas ainda em 2015, reforçando o movimento pelo *impeachment*. Em 18 de dezembro de 2015, Joaquim Levy deixou o Ministério da Fazenda, sendo indicado Nelson Barbosa, que mantém o programa de austeridade. O novo ministro sugere a reforma da previdência e o teto dos gastos públicos, evidenciando o “vaivém” do governo Dilma.

Para Bahia, Silva e Oliveira (2017, p. 1079), o *impeachment* de Dilma Rousseff estava mais relacionado à perda de sustentação política do que a configuração de crimes de responsabilidade. A questão é que o mecanismo do *impeachment*, em seu desenho constitucional, não foi criado para ser uma “opção livre do Congresso Nacional ou como moeda política para barganhas parlamentares”, ou seja, não consiste em um instrumento de pressão política, de ameaça ou vingança pessoal, como cita André Ramos Tavares (apud BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 1081). Como já explicado, deve ser comprovado um crime de responsabilidade que enseje o julgamento pelo Senado, sem isso é ilegítima a destituição do Presidente da República do cargo, independentemente dos números econômicos, da crise política existente ou da baixa popularidade. Exige-se, portanto, cautela quanto à utilização deste instrumento, devendo ser o último recurso a ser utilizado nas hipóteses taxativamente previstas.

O *impeachment*

Observa-se que por trás do processo de *impeachment* de Dilma estavam duas personalidades políticas de relevância no cenário nacional, pertencentes ao PMDB e diretamente vinculadas à crise de governabilidade do segundo mandato, quais sejam o Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e o Vice-Presidente da República,

Michel Temer. Cunha liderava o chamado “Centrão”, um grupo expressivo de parlamentares, que correspondiam a dois terços da base aliada do governo, e que vinha desde a “faxina ética” do início do primeiro mandato se descontentando com Dilma. Mafei (2021, p. 3.250) destaca que a força de Cunha estava atrelada “à sua capacidade de arrecadar fundos para campanhas de diversos deputados, não necessariamente por vias lícitas”. Assumindo a presidência da Câmara dos Deputados, auxiliado por R\$ 30 milhões recebidos do empresário Joesley Batista para a compra de votos, Cunha criou a CPI da Petrobrás; apelou constantemente às chamadas “pautas-bombas”, que são projetos que elevam os gastos públicos, na contramão ao programa de ajuste fiscal empreendido pelo governo; forçou a exoneração de Graça Foster da Petrobrás e de Cid Gomes do Ministério da Educação, bem como, em conluio com o PSDB, aprovou a “PEC da Bengala”, impedindo que Dilma indicasse cinco ministros ao STF (SINGER, 2018).

Na Câmara Federal, Cunha derrotava o governo em temáticas sensíveis, como a proibição de terceirização para atividade-fim e a não redução da maioria penal, mas promovia projetos de ajuste fiscal articulados pelo Vice-Presidente Michel Temer, que se tornou o articulador do governo, como “a elevação do tempo de trabalho necessário para requerer o seguro-desemprego, as restrições ao auxílio-doença e à pensão por morte” (SINGER, 2018, p. 209). O desgaste com Eduardo Cunha, que rompeu oficialmente com o governo, ocorreu com a renovação do mandato de Rodrigo Janot à Procuradoria-Geral da República em 2015. Isto porque “um ex-consultor da empresa Toyo Setal disse, em delação ao juiz Sérgio Moro, que Cunha havia pedido 5 milhões de dólares em propina para viabilizar um contrato de navios-sondas com a Petrobrás” (SINGER, 2018, p. 210). Frente às investigações da Operação Lava-Jato, Eduardo Cunha alegava que a Presidente da República e o Procurador-Geral da República, por intermédio do Ministro José Eduardo Cardozo, buscavam derrubá-lo. Cunha rompeu com o governo em 17 de julho de 2015.

O governo enviou o PLN nº 5 de 2015 ao Congresso Nacional, buscando alterar a meta fiscal, bem como editou os seis decretos de créditos suplementares. Até então, Eduardo Cunha rechaçava a ideia de *impeachment*, pois as manobras orçamentárias haviam sido cometidas no primeiro mandato, contudo, com a edição dos decretos, Dilma acabou repetindo o erro no segundo mandato, motivando o pedido de *impeachment*. Cunha (2021) afirma que nesse momento foi montado um grupo de deputados para preparar o ambiente político. Em 7 de outubro de 2015 foram descobertas contas na Suíça ligadas a Eduardo Cunha, de modo que o Ministério Público de lá enviou um dossiê com provas de que os recursos eram oriundos da

Petrobrás. Com isso, a Rede e o PSOL pediram a cassação do deputado no Conselho de Ética. Percebe-se que tanto a Presidente Dilma Rousseff como Eduardo Cunha estavam politicamente encurralados, a primeira ameaçada de *impeachment*, que dependia da iniciativa de Cunha; o segundo, ameaçado de cassação e prisão, que dependia da Presidente para que o PT votasse em seu favor no Conselho de Ética.

A tensão chegou a tal ponto que Cunha, em 29 de outubro de 2015, cientificou o Secretário-Geral da Câmara, Silvio Avelino, de que deixaria um pedido de *impeachment* de Dilma assinado e guardado em um cofre, alertando-o: “qualquer coisa que me acontecer, qualquer coisa mesmo, morte, mesmo que seja natural, que me impeça de estar aqui no outro dia, você tem o compromisso comigo de datar o documento e publicar imediatamente” (CUNHA, 2021, p. 544). Dilma Rousseff não cedeu ao Presidente da Câmara dos Deputados, manteve José Eduardo Cardozo no Ministério da Justiça, renovou o mandato de Rodrigo Janot e não influenciou os parlamentares do PT a votarem a favor de Cunha no Conselho de Ética, pois apostava em tirá-lo do poder. Em 2 de dezembro de 2015, “o Congresso Nacional aprovou, por 314 votos a 99 na Câmara e 46 votos de dezesseis no Senado, a autorização para o registro de um déficit de até R\$ 119,9 bilhões de reais em 2015” (SINGER, 2018, p. 264). O déficit registrado acirrou os ânimos pelo *impeachment*, conforme menciona Cunha (2021).

Entretanto, antes da aprovação do PLN nº 05/15, Eduardo Cunha aceitou o pedido de *impeachment* subscrito por Hélio Bicudo, Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal, que já estava em sua terceira versão. Naquele mesmo dia, os deputados do PT declararam que votariam pela continuidade do processo de cassação de seu mandato no Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Frente a isso, Avritzer (2018) afirma que o *impeachment* de Dilma Rousseff foi iniciado como forma de retaliação, tendo em vista a fragilidade das acusações e as evidências de acordos políticos costurados para retirá-la do poder. Eduardo Cunha (2021), entretanto, afirma em seu livro que a ideia do *impeachment* já estava amadurecida, tendo inclusive deixado um pedido assinado um mês antes de oficialmente admitir o processo. Em 3 de dezembro de 2015 foi formada a Comissão Especial e, através da Mensagem nº 45/2015, a Presidente da República foi comunicada do oferecimento da denúncia. No juízo prévio de admissibilidade, Cunha rejeitou parcialmente as acusações contra a Presidente Dilma, especialmente às baseadas apenas em ilações e suposições, bem como as relacionadas a fatos anteriores ao mandato.

Já a segunda personalidade fundamental no processo de *impeachment* foi o então Vice-Presidente da República, Michel Temer, que pela segunda vez figurava como companheiro de

chapa de Dilma Rousseff. No momento mais crítico da crise política, buscando recompor o apoio no Congresso Nacional, a Presidente chegou a transferir a coordenação política ao Vice-Presidente, o que “poderia ter dado certo, se não fossem as sabotagens que sofreria de Mercadante e do PT, que não cumpriam os acordos feitos pelo vice nas votações importantes e com os partidos da base” (CUNHA, 2021, p. 288). Assim como Itamar Franco, Michel Temer se mostrava insatisfeito com seu papel “secundário” no governo e alegava que havia uma desconfiança da petista em relação à sua pessoa e ao PMDB, como se percebe na carta de desabafo escrita em 7 de dezembro de 2015. A relação entre ambos e seus respectivos partidos havia piorado com a apresentação do programa do PMDB “Uma Ponte para o Futuro”, em outubro de 2015, visto como um ato de deslealdade pelos aliados de Dilma.

Cunha (2021, p. 288) descreve que a passagem de Michel Temer pela articulação política do governo foi fator determinante para o *impeachment*, pois “quando saiu da articulação, Temer acabou se tornando o líder do processo de *impeachment* – mesmo que não quisesse ou dissesse”. Segundo o ex-deputado, o Vice-Presidente foi o principal beneficiário e militante, sem o qual não teria ocorrido o *impeachment*, tendo inclusive negociado cargos em seu governo antes mesmo da denúncia ser admitida na Câmara Federal (CUNHA, 2021, p. 10). Mafei (2021, p. 3.328) destaca também que “como Eduardo Cunha e tantos outros de seus correligionários do PMDB, o vice-presidente estava cada vez mais encurralado pelo avanço da Lava Jato”. Cunha (2021) demonstra que o governo em algumas ocasiões foi derrotado nas votações na Câmara dos Deputados com o mesmo placar registrado posteriormente na admissibilidade do pedido de *impeachment*, cerca de 137 votos. Isto ocorreu na eleição de Cunha, quando Arlindo Chinaglia (PT-SP) teve 136 votos; na votação da terceirização, em que o governo teve 137 votos; e na PEC da Bengala, com 144 votos contrários. Este registro demonstra o erro na articulação política e que o *impeachment* foi o ápice de uma crise antiga.

No STF, mais de cinquenta ações relacionadas ao *impeachment* foram analisadas, conforme cita Megali Neto (2021). Antes da instauração do processo de *impeachment*, os deputados federais Wadih Nemer Damous Filho e Rubens Pereira e Silva Junior haviam ingressado com os mandados de segurança de nº 33.837 e 33.838, cuja relatoria foi distribuída ao então Ministro Teori Zavascki e à Ministra Rosa Weber, respectivamente, tendo como objeto uma decisão em questão de ordem de nº 105/15 do Presidente da Câmara, que havia afastado previsões constitucionais e legais para a aplicação do regimento interno. Tal ato também foi questionado por meio da Reclamação nº 22.124/DF, de relatoria da Ministra Rosa Weber, isto

porque o ato passou a definir “legitimidade, prazos, condições de indicação da Comissão Especial, possibilidade de aplicação de normas regimentais, tendo em vista a ausência de previsão pela Lei 1.079/50” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 32).

Desse modo, o STF decidiu liminarmente nas três ações, inicialmente o Ministro Teori Zavascki sustentou que o “estabelecimento de normas de processo e julgamento do *impeachment* são questões que a Constituição submete à cláusula de reserva da lei especial e não só as definições dos crimes” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 33). A Ministra Rosa Weber sustentou que não se trata de matéria *interna corporis* e reconheceu a ofensa à sumula vinculante nº 46, por consistir em assunto com reserva de lei e de elevação constitucional. Após a instauração do *impeachment*, o Deputado Rubens Pereira e Silva Junior (PC do B-MA) impetrou o MS nº 33.930 no STF, alegando o recebimento ilegal da denúncia, em vista de ter-se impedido a defesa prévia da Presidente. Contudo, o *mandamus* foi extinto sem julgamento de mérito, já que não é possível impetrar tal remédio constitucional em defesa de direito alheio.

Outra ação que merece destaque é o MS nº 33.921, impetrado pelos deputados Wadih Nemer Damous Filho, Luiz Paulo Teixeira Ferreira e Paulo Roberto Severo Pimenta, que tinha como fundamento “a alegação de desvio de finalidade ou de poder no recebimento do pedido de *impeachment* por parte do Presidente da Câmara dos Deputados” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 42). A relatoria foi sorteada ao Ministro Gilmar Mendes e os impetrantes pediram a desistência da demanda. Entretanto, o relator considerou a desistência dos parlamentares “como um ato atentatório à dignidade da justiça, na medida em que, presume o Relator, constituiria uma tentativa de burla ao princípio do juiz natural e à competência delimitada pelas regras processuais” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 42). Posteriormente, Eduardo Cunha revogou a questão de ordem.

No dia seguinte à formação da comissão especial do *impeachment* na Câmara dos Deputados, o PC do B ingressou no STF com medidas cautelares na ADPF nº 378, questionando a compatibilidade do rito de *impeachment* do Presidente da República, previsto na Lei nº 1.079/1950, com a Constituição, bem como questionando decisões tomadas pela mesa diretora da Câmara dos Deputados em relação ao procedimento. A judicialização da questão levou à suspensão do processo pelo relator, Ministro Edson Fachin, até deliberação do STF em 16 de dezembro de 2015. Em um julgamento com grandes divergências, o relator defendeu que não era de competência do STF regulamentar a matéria, pois “o conteúdo do juízo exclusivamente político no procedimento de *impeachment* é imune à intervenção do Poder Judiciário, não sendo

passível de ser reformado, sindicado ou tisdado pelo Supremo Tribunal Federal” (STF, ADPF nº 378, voto do Ministro Edson Fachin, julgado em 17/12/2015, p. 15).

Contudo, a corrente majoritária da Corte seguiu o voto do Ministro Roberto Barroso, que rejeitou alguns dos principais pedidos do PC do B e sustentou que em 1992 adotou-se um rito específico no *impeachment* e, desde então, o Congresso Nacional manteve-se inerte em uma nova regulamentação da matéria, “portanto, em nome da segurança jurídica e da justiça procedimental, que se sigam as normas anteriormente adotadas” (STF, ADPF nº 378, relatório do Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 17/12/2015, p. 3). Resumidamente, o STF, de forma unânime, entendeu que não havia necessidade de defesa prévia da acusada no recebimento da denúncia (cautelar “A”), já que esta teria a oportunidade de se manifestar na Comissão Especial, antes da aprovação do parecer, bem como que não é inconstitucional a aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e do Senado (cautelar “B”), desde que haja compatibilidade e harmonia com a Lei do *Impeachment* e com a Constituição. Em relação ao CPP, sua aplicação é também subsidiária e nas lacunas da lei, o que não ocorre em relação às normas de impedimento e suspeição, que são dispostas pelo art. 36 da Lei nº 1.079/50.

O STF também decidiu que a Comissão Especial seria composta pela representação proporcional de partidos ou blocos parlamentares, conforme já aplicado ao julgamento de 1992 (cautelar “D”). Contrariando o entendimento do relator, a Corte decidiu que é admissível que o Senado Federal também realize um juízo de instauração por maioria simples, isto porque tanto no julgamento por crimes de responsabilidade realizado pelo Senado, como no julgamento por crime comum no STF, se ambos os órgãos estivessem vinculados à autorização da Câmara dos Deputados, a casa legislativa “estaria revestida de função já dentro do processo, o que não é compatível com o que diz a Constituição ao estabelecer que o processo, em si, apenas começa no Senado ou no STF” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016a, p. 169). Conforme cita Megali Neto (2021), o quórum de maioria simples seguiu o precedente de 1992 e o art. 47 da Constituição. Decidiu-se, ainda por maioria, que foram recepcionados os arts. 19, 20 e 21 e que não foi recepcionado o art. 22, caput, 2ª parte e §§ 1º, 2º, 3º e 4º (cautelar “C”), bem como os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950 (cautelar “I”).

Esses artigos dizem respeito às novas atribuições que a Carta Magna conferiu à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal no processo de *impeachment*. No entanto, não há disposição na Lei nº 1.079/50 sobre o juízo acusatório no Senado Federal, já que a chamada pronúncia era realizada pela Câmara dos Deputados. Por isso, a Suprema Corte realizou

interpretação extensiva ao julgar a cautelar “H”, decidindo por maioria que é legítima a aplicação do rito do *impeachment* de Ministros do STF e do Procurador-Geral da República aos crimes de responsabilidade do Presidente da República, conforme disposição dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/50. Ademais, em apreciação à cautelar “G”, por maioria, deu-se interpretação constitucional ao art. 24 da Lei nº 1.079/50, de modo que o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorra após a decisão do Senado, sendo que a votação nominal deverá ser tomada por maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros.

Por maioria, os ministros concordaram que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação (cautelar “E”), tendo como precedente o MS nº 25.647-MC, bem como que o interrogatório do denunciado é o último ato de instrução a ser realizado no processo, conforme interpretação analógica extraída da AP nº 528-AgR (cautelar “F”). Já por unanimidade, decidiu-se que os senadores não precisam se apartar da função acusatória, podendo tomar as medidas necessárias à apuração de crimes de responsabilidade, inclusive no que concerne à produção de provas (cautelar “J”). Sobre a cautelar “K”, o PC do B havia alegado impedimento e suspeição do Presidente da Câmara dos Deputados, sob o pretexto de que haveria conflito de interesses. Entretanto, o STF entendeu de forma unânime que há uma “distinção entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que podem exercer suas funções, inclusive de fiscalização e julgamento, com base em suas convicções político-partidárias” (STF, ADPF nº 378/15, relatório do Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 17.12.15, p. 6).

Sobre a cautelar incidental “I”, em relação à composição da Comissão Especial destinada a elaborar o parecer de admissibilidade da denúncia, o Ministro Fachin admitia, além da indicação, a candidatura avulsa, e o Ministro Barroso apenas a indicação feita pelos líderes partidários ou dos blocos parlamentares, sendo que em todo caso deveria haver aprovação do Plenário. Em relação às chapas avulsas, o plenário decidiu por maioria pela impossibilidade, seguindo o posicionamento do Ministro Barroso, já que desrespeita a indicação feita pelos líderes partidários, pois “não pode caber ao Plenário da Casa Legislativa escolher os representantes dos partidos ou blocos parlamentares” (STF, ADPF nº 378/15, voto do Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 17.12.15, p. 30). Na apreciação da cautelar incidental “II”, decidiu-se que a votação para a composição da Comissão Especial deveria ser aberta, já que a Constituição fez questão de enfatizar os casos em que as votações seriam secretas e dentre elas não se encontra o processo de *impeachment*.

Ao final, por unanimidade, converteu-se o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito. Em 1º de fevereiro de 2016, a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados opôs embargos de declaração à decisão colegiada, que foram rejeitados em 16 de março de 2016, conforme voto do Ministro Barroso. Frente a essa descrição, é possível questionar se no julgamento da ADPF nº 378 ocorreu a judicialização da política. Bahia, Silva e Oliveira (2016b) discordam desta tese e defendem que o STF apenas reafirmou o seu posicionamento do MS nº 21.564-DF, demonstrando assim uma preocupação com a segurança jurídica e a manutenção dos precedentes. Os autores defendem que neste julgamento não houve nem ativismo judicial e nem judicialização da política, mas sim que o STF garantiu “o devido processo constitucional de *impeachment* da Presidente da República; bem como ao não admitir que este instituto possa ser desvirtuado como instrumento de golpe” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2016b, p. 97). Conforme sustenta Mafei (2021), o STF não interviu no mérito das acusações, no que fez bem, já que isto é competência do Congresso Nacional.

Galindo (2016, p. 104) cita que “para alguns, o STF teve neste episódio excessiva interferência no Poder Legislativo e talvez estivesse mesmo ‘reescrevendo’ a Constituição”, mas segundo ele, a função da Suprema Corte é garantir as regras do jogo democrático, de modo a evidenciar que “a maioria não pode tudo, e, em especial, não pode fazer o que quiser da forma que bem entender somente pelo fato de ser maioria” (GALINDO, 2016, p. 105). Megali Neto (2021, p. 328) defende que o STF seguiu seu próprio entendimento em relação ao controle jurisdicional no *impeachment*, a interpretação da Lei nº 1.079/50, ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e à necessária observância das garantias processuais. Contudo, nas decisões seguintes, “uma série de violações ao devido processo legal do processo de *impeachment* e aos direitos, não apenas da acusada, mas, também, dos parlamentares responsáveis pela condução deste processo político de responsabilização foram toleradas” (MEGALI NETO, 2021, p. 521-522). Por fim, foi impetrado o MS nº 34.115, questionando o procedimento na Comissão, mas o *mandamus* foi rejeitado pelo Ministro Edson Fachin.

Com a virada do ano e o recesso parlamentar, a crise política piorou em 4 de março de 2016, quando ocorreu a condução coercitiva do ex-presidente Lula para depor no Aeroporto de Congonhas, referente às investigações de um tríplice no Guarujá-SP, medida autorizada por Sérgio Moro, sendo que o ex-presidente não havia sido nem mesmo intimado para depor. Dilma então indicou Lula ao cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil, contudo, um vazamento de áudio entre os petistas, mediante a autorização de Moro, agravou ainda mais a situação, pois o teor

manifestamente ilegal da conduta do juiz não mitigaria a grande exposição dos líderes, sendo que um temia a prisão e a outra a cassação do seu mandato. A gravação foi ilegal porque operou para além do prazo fixado em decisão judicial, bem como envolvia a Presidente da República, que tem foro no STF, não podendo o diálogo ser divulgado por um juiz de primeira instância. A conduta foi repreendida pelo ex-ministro Teori Zavascki, mas isso não impediu que em 17 de março de 2016, o Ministro Gilmar Mendes suspendesse a nomeação do ex-presidente Lula, por meio de uma ação proposta pelo PSDB e pelo PPS.

Cabe mencionar que em 13 de março de 2016 foram registradas as maiores manifestações contra o governo, com mais um milhão de pessoas em grandes centros como São Paulo e Rio de Janeiro, com “Bonecos de Lula vestido de presidiário, além de Dilma usando uma faixa presidencial com a palavra “*impeachment*”, pipocavam pelo país todo” (CUNHA, 2021, p. 708). Em 17 de março de 2016, Eduardo Cunha deferiu o pedido da acusação de anexar aos autos a colaboração premiada do ex-senador Delcídio do Amaral (PT-MS), que não guardava absolutamente nenhuma relação com o processo de *impeachment* e as acusações contábeis levantadas contra a Presidente Dilma. Nesta mesma data formou-se a comissão especial na Câmara dos Deputados, como determina o art. 19 da Lei nº 1.079/50, sendo composta por 65 deputados, respeitando a devida proporção partidária, eleita em chapa única. A defesa da Presidente Dilma teve o prazo de dez sessões para se manifestar. Acontece que o Presidente da Comissão Especial autorizou que os denunciantes prestassem esclarecimento sobre o conteúdo integral da denúncia, sendo que esta havia sido recebida parcialmente por Cunha, tornando-a ampla e genérica e influenciando os parlamentares e a opinião pública.

O PMDB rompeu oficialmente com o governo Dilma em 29 de março de 2016, após meses de crise no partido entre os que permaneciam fiéis à petista e os que já estavam alinhados sistematicamente à oposição. Naquele momento, apesar de algumas mobilizações populares em favor da manutenção do mandato de Dilma Rousseff, 68% da população apoiava o *impeachment*, conforme apontava pesquisa Datafolha citada por Singer (2018). Com isso, governo e oposição partiram para as tratativas com os deputados federais. Segundo aponta Singer (2018), no campo da esquerda (PT, PDT, PSB, PSOL e PC do B) havia apenas 95 deputados, sendo que o PDT e a Rede Sustentabilidade se dividiram na votação, bem como o PSB votou em peso pelo *impeachment*. A oposição (PSDB, DEM, SD e PPS) contava com 102 representantes, unificados em favor do *impeachment*. O campo de negociação estava aberto com o fisiologismo e o clientelismo do “Centrão”, bloco formado por 196 deputados do PMDB,

PP, PTB, PRB e PR e mais 37 do PSD, sem contar as pequenas siglas que somavam 47 cadeiras (PHS, PMB, PSC, PTN, PEN, PROS, PT do B e PV).

Eduardo Cunha (2021) afirma que a Presidente Dilma e o ex-presidente Lula buscaram reverter o resultado na Câmara dos Deputados, ligando para parlamentares e governadores, o mesmo foi feito por Cunha e pelo Vice-Presidente Michel Temer, só que para a aprovação do juízo de admissibilidade. O ministro da Fazenda ventilado para o eventual governo Temer foi Henrique Meirelles, justamente o nome sugerido por Lula à Dilma antes do *impeachment* ser aceito em 2015. Temer também compôs com partidos que antes formavam a base de governo dos dois mandatos de Dilma, bem como com o PSDB, sendo o Senador José Serra (PSDB-SP) sugerido como chanceler. Singer (2018) aponta uma série de traições partidárias, especialmente do PSD e do PP, que permaneceram no governo até a última hora e, após o afastamento de Dilma Rousseff, retornaram no ministério de Michel Temer. Segundo delação do doleiro Lúcio Funaro, o Vice-presidente “Temer e Cunha trabalhavam ‘diariamente’ pelo *impeachment*. Funaro conta que recebeu mensagem de Cunha alguns dias antes da votação, pedindo dinheiro para comprar votos a favor do *impeachment*” (SINGER, 2018, p. 284).

O Deputado Jovair Arantes (PTB-GO), relator do processo de *impeachment* na Câmara dos Deputados, considerou adequada a denúncia por crime de responsabilidade contra a Presidente Dilma Rousseff, avaliando que ela preencheu os requisitos formais exigidos, assim como detinha os pressupostos processuais e as condições da ação. Desse modo, a Comissão Especial do *Impeachment* aprovou o relatório em 11 de abril de 2016, com um placar de 38 votos favoráveis e 27 contras. Em 17 de abril de 2016, a questão foi submetida ao exame do plenário da Câmara dos Deputados, que por 367 votos favoráveis, 137 contrários e sete abstenções, superando os dois terços necessários, autorizou a instauração do processo de *impeachment* contra a Presidente da República, em uma longa, acalorada e tumultuada votação. O episódio demonstrou a frágil base parlamentar de Dilma Rousseff na Câmara Federal. Após a aprovação do *impeachment* na Câmara, Eduardo Cunha foi afastado da presidência, cassado em setembro de 2016 e “condenado em março de 2017 a quinze anos de prisão por corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas” (SINGER, 2018, p. 15). Mafei (2021) destaca que a denúncia contra Eduardo Cunha era de agosto 2015, mas ele só foi afastado quando sua participação no *impeachment* de Dilma esteve efetivamente concluída.

Nesse momento foram impetrados os mandados de segurança nº 34.127 e nº 34.128, bem como ajuizada a ADI nº 5.498, onde foi discutida “a definição do rito de votação do parecer

aprovado pela Comissão Especial do *impeachment* da Câmara dos Deputados pelo prosseguimento da denúncia ofertada em desfavor da presidenta Dilma Rousseff” (MEGALI NETO, 2021, p. 335). Nas três ações, o STF seguiu o entendimento do ex-ministro Teori Zavascki, mantendo-se o ato impugnado, que tratava da ordem de votação, e na ADI nº 5.498 entendeu-se que não havia qualquer incompatibilidade entre o art. 187, § 4º do RICD (votação nominal, alternando os deputados do norte para o sul, e vice-versa) e os princípios do contraditório, da ampla defesa, da impessoalidade, da moralidade e republicano. Posteriormente, foram analisados os mandados de segurança nº 34.130 e nº 34.131, sendo que o primeiro havia sido impetrado pela Presidente Dilma Rousseff, questionando o processamento do relatório na Câmara dos Deputados.

A maioria seguiu o entendimento do Ministro Fachin, de que a Câmara dos Deputados apenas realiza exame de admissibilidade da denúncia, competindo ao Senado Federal o efetivo julgamento, onde haverá a devida oportunidade para o exercício do contraditório e da ampla defesa. O STF ressaltou que “na deliberação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, fosse levada em consideração apenas a parte do parecer elaborado pela Comissão Especial do *impeachment* que guardasse estrita pertinência com os termos originários da denúncia” (MEGALI NETO, 2021, p. 404). Também foi impetrado o MS nº 34.181, onde se questionou a decisão de Eduardo Cunha de conceder um minuto para que cada líder partidário realizasse o encaminhamento da votação às bancadas, o que é vedado pelo art. 23, *caput* da Lei nº 1.079/50, mas permitido pelo o art. 192, *caput* do RICD. O Ministro Fux considerou que se tratava de matéria *interna corporis*. Megali Neto sustenta que “todas as etapas do procedimento estavam sob o âmbito de incidência normativa do artigo 85, parágrafo único, da Constituição de 1988” (2021, p. 433), sendo cabível apreciação jurisdicional em caso de violação.

O processo, relacionado à prática de crime de responsabilidade, foi levado à apreciação do Senado Federal, como determina o art. 86 da Constituição, sendo formada uma comissão especial de 21 senadores, tendo como relator o Senador Antônio Anastasia (PSDB-MG). Curiosamente, em 9 de maio de 2016, o presidente em exercício da Câmara dos Deputados, o Deputado Waldir Maranhão (PP-MA), atendendo pedido da AGU, decidiu anular a sessão de votação do *impeachment* de Dilma, de modo que o processo deveria ser devolvido à Câmara Federal. Nesse período Eduardo Cunha já estava afastado da presidência por decisão do ex-ministro Teori Zavascki e confirmada pela Corte. Após, Maranhão revogou a decisão. Em seguida, o relatório, favorável à admissibilidade do processo, foi aprovado na Comissão

Especial do *Impeachment* no Senado em 12 de maio de 2016 por maioria simples (55 votos a 22), sendo a Presidente Dilma afastada de suas funções para que ocorresse o julgamento em até 180 dias, enquanto isso, o Vice-Presidente Michel Temer assumiu interinamente a Presidência, como manda o art. 86, § 1º, I da Constituição. Mafei (2021, p. 3.822-3.826) destaca:

Com Dilma afastada, o governo Temer tocava sua agenda, buscando apoio para “Uma ponte para o futuro”, projeto de reformas que prometia tirar o Brasil da crise. Ao mesmo tempo, o país se entretinha com os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. A Lava Jato, por sua vez, não dava sinais de que descansaria: em 16 de agosto, o relator da operação no STF, ministro Teori Zavascki, autorizou investigação contra Lula, Dilma, José Eduardo Cardozo e o ex-ministro da Casa Civil Aloísio Mercadante, para apurar a indicação do ex-presidente para a Casa Civil — o inquérito seria arquivado em 2017, a pedido da PGR. Às vésperas do julgamento de Dilma no Senado, a imprensa noticiava que o ex-diretor de Serviços da Petrobras, Renato Duque, envolveria a então presidente na delação premiada que estava negociando.

Em 23 de maio de 2016, houve o vazamento de uma conversa entre o Presidente da Transpetro, Sérgio Machado, e o então Ministro do Planejamento, o Senador Romero Jucá (PMDB/RR), na qual ambos discutiam a necessidade de se “estancar a sangria”, colocando Michel Temer no poder, em referência à necessidade de se conter as investigações da Operação Lava-Jato. Em seu discurso no Senado Federal, em 29 de agosto de 2016, a Presidente Dilma Rousseff argumentou que sempre que a elite política e econômica de uma nação não sai vitoriosa nas eleições e não encontra razões legais para o afastamento de quem saiu vencedor, são armados os golpes de Estado. Em vista disso, o processo que a retirou do poder teria sido mascarado de uma aparente legalidade, mas segundo ela, a forma existiu apenas para aparentar como legítimo o que é ilegítimo na essência.

O julgamento no Senado Federal sucedeu em 31 de agosto de 2016, sendo presidido pelo Ministro Ricardo Lewandowski do STF. No início da sessão, o Senador Humberto Costa (PT-PE) requereu que o julgamento fosse dividido em duas etapas, a primeira julgaria se Dilma perderia o cargo de Presidente da República e a segunda se ela ficaria inabilitada para o exercício de função pública por oito anos, com a fundamentação de que tais sanções consistem em penas principais e autônomas, citando o art. 68 da Lei nº 1.079/50. A oposição não concordou com o fatiamento, pois “a expressão ‘perda do cargo, com inabilitação’ transmite a ideia de cumulação e não de alternatividade ou escolha” (FERNANDES, 2017, p. 1145). Do mesmo modo, Mafei (2021, p. 3.881-3.885) afirma que “a condenação obrigatoriamente

acarreta a inabilitação, por quantidade de tempo fixa e predeterminada”. Entretanto, ainda que incabível o fatiamento das penas, a decisão do Senado não é suscetível de reforma.

O Senado condenou Dilma à perda do cargo, com um placar de 61 senadores favoráveis e 20 contrários, mas não a inabilitou ao exercício de função pública por oito anos, com um placar de 42 senadores favoráveis, 36 contras e três abstenções. Megali Neto (2021) menciona que o STF foi provocado através de quinze mandados de segurança em vista do fatiamento da pena aplicada à ex-presidente Dilma Rousseff, todos eles rejeitados pela Ministra Rosa Weber, uns por ilegitimidade ativa e outros por ausência dos requisitos para concessão de medida liminar, citando também a decisão do STF no MS nº 21.689. As razões da condenação no Senado foram a tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e a abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional. A condenação de Dilma foi exarada na Resolução nº 35/2016, assinada pelo Senador Renan Calheiros (PMDB-AL). Após a condenação, a ex-presidente recorreu ao STF através do MS nº 34.441, distribuído ao ex-ministro Teori Zavascki, onde questionou a falta de justa causa, a violação ao devido processo legal, ampla defesa e contraditório e desvio de finalidade.

O ex-ministro Teori Zavascki analisou monocraticamente o *mandamus* e indeferiu a medida liminar, já que “ao Poder Judiciário seria vedado apreciar qualquer questão que dissesse respeito, direta ou indiretamente, à ocorrência ou não dos fatos denunciados ou sobre a procedência ou não da acusação, pois, tais questões importariam juízo de mérito” (MEGALI NETO, 2021, p. 483). Em 10 de dezembro de 2018, o Ministro Alexandre de Moraes analisou monocraticamente o mérito do julgado e indeferiu a segurança pleiteada, alegando a “ausência de prova pré-constituída em relação aos atos coatores impugnados” (MEGALI NETO, 2021, p. 495). A questão foi analisada através de agravo interno em março de 2020, onde STF, por unanimidade, negou provimento ao agravo. Megali Neto (2021) critica que as questões relacionadas à violação aos direitos fundamentais no processo e de desvio de finalidade não foram analisadas de modo satisfativo pelos relatores do *mandamus*. Entretanto, é flagrante a ilegitimidade do STF de rever a decisão do Congresso Nacional em relação à condenação de Dilma Rousseff por crime de responsabilidade, ainda que puramente política.

Portanto, analisando o governo de Dilma Rousseff, é possível dividi-lo ao meio, tendo como ponto central os protestos de junho de 2013, que promoveram críticas contra o sistema político representativo e reduziu a aprovação popular da Presidente de forma significativa. Eduardo Cunha (2021, p. 947) afirma que aqui começou a ser construído o processo de

impeachment. As manifestações populares concentravam-se sobretudo na pauta anticorrupção e, mesmo em junho de 2016, “apenas um terço da população brasileira sabia que sua queda fora motivada por irregularidades fiscais” (MAFEI, 2021, p. 3.442). Consoante isso, após a “faxina ética” e a tentativa de um ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato, tais como descritos por André Singer (2018), que culminaram no isolamento político da Presidente e na entrada do país em recessão, Dilma promoveu em seu segundo mandato, conquistado com uma reeleição extremamente apertada, uma significativa mudança na política econômica, perdendo o apoio necessário para manter-se no cargo, bem como rejeitou compor com a base do PMDB e com os partidos ligados ao “Centrão”. Dilma Rousseff também se afastou da figura do ex-presidente Lula, aproximando-se apenas em 2015, quando já era tarde demais.

Notadamente, o *impeachment* de Dilma se deu por questões eminentemente políticas, tendo em vista a falta de governabilidade após a eleição apertada de 2014 e uma série de erros na economia e na articulação com o Parlamento. Eduardo Cunha (2021, p. 456) afirma que o *impeachment*, muito mais do que a retirada de uma presidente ruim ou que tinha cometido crime de responsabilidade, revelou-se “como se fosse um voto de desconfiança do parlamentarismo, onde o governo cai e um novo gabinete é formado para atender às condições políticas daquele momento”, o que confirma o *modus operandi* dos articuladores do *impeachment*. Cunha (2021, p. 950) afirma que “não se tira presidente, se coloca presidente” e Michel Temer era mais conveniente para aquele momento do que o governo de Dilma, que cambaleava desde a reeleição. Apesar da discussão sobre a existência ou não de crime de responsabilidade, Eduardo Cunha (2021) sustenta que tanto Collor como Dilma caíram por decisão política do Parlamento.

É importante mencionar que o processo ainda teve um forte elemento misógino, sobretudo com a crise e a polarização política a partir de 2013. De acordo com análise de Luís Felipe Miguel (2019, p. 195), em uma sociedade profundamente patriarcal, a presença de uma mulher no cargo mais importante do país era um fator de incômodo, sendo que “o fato de que era uma mulher não foi irrelevante”. Ademais, o *impeachment* promoveu um “retrocesso na condição feminina, com o reforço de sua posição subordinada e do fechamento da esfera pública a elas”. Por fim, a indicação de uma pessoa que era inexperiente no jogo político-institucional como candidata à Presidência da República, que o ex-presidente Lula pensava que estaria sob seu controle direto, bem como a de um político experiente na Vice-Presidência, colocando-o na linha sucessória, revela que a tragédia política culminada em 2016 remonta à composição da

chapa presidencial em 2010 e reafirmada em 2014. FHC e Lula não correram esse risco, já que escolheram políticos de confiança e integridade para a Vice-Presidência da República.

Eduardo Cunha (2021, p. 164) afirma que “Dilma não tinha muita paciência para o jogo político. Como era a dona da verdade em tudo o que fazia, demonstrava muita dificuldade nesse tipo de encontro”, já que tratavam-se de encontros “nas quais ela precisava agir com humildade, dialogar, ceder e às vezes ouvir o que não gostaria”. Desse modo, bastou uma aliança de parlamentares, revoltados com as medidas do governo, que a Presidente Dilma Rousseff perdeu a governabilidade e, como ensina o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, que tendo em vista a “fraqueza relativa dos partidos e a força do Congresso – um paradoxo brasileiro -, se o Presidente não se mantém forte, o ‘fisiologismo’ (...) predomina sobre a capacidade de o governo definir e implementar uma agenda de transformações no país” (apud SINGER, 2018, p. 198-199). Da mesma forma que o ex-presidente Collor, Dilma não conseguiu manter uma boa relação com o Congresso Nacional, o que levou ao seu *impeachment*.

Sucessão do governo

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu a Presidência da República, nos termos do art. 79, *caput* da Constituição. Conforme relata Cunha (2016), o ministério de Temer já vinha sendo construído antes do juízo de admissibilidade na Câmara dos Deputados. Segundo Singer (2018, p.13), o novo governo buscou desconstituir os direitos e avanços sociais consolidados com a Constituição, como a participação obrigatória da Petrobrás na exploração do pré-sal, o congelamento dos gastos públicos por vinte anos e a aprovação de uma reforma trabalhista. Mafei (2021) destaca que Michel Temer, na condição de Vice-Presidente em exercício da presidência, havia assinado sete decretos idênticos aos que fundamentaram o *impeachment* de Dilma, mas cujo valor era quatro vezes superior ao da ex-presidente. Contudo, o pedido de *impeachment* do Vice-Presidente não prosperou, diferentemente das denúncias oferecidas pela Procuradoria-Geral da República por crimes comuns, sendo que duas delas foram apresentadas à Câmara, mas não autorizadas.

Na primeira denúncia, oferecida em 26 de junho de 2017 pelo então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot, funcionou como relator o Ministro Edson Fachin. A denúncia teve como base o Inquérito nº 4483/DF e foi oferecida contra o Presidente Temer e seu assessor especial Rodrigo Rocha Loures, pelo crime de corrupção passiva, previsto nos arts. 317, *caput*,

c/c art. 29 do Código Penal, tendo em vista o recebimento de R\$ 500 mil de Joesley Batista, proprietário do Grupo J&F, para que Temer o auxiliasse em um processo que tramitava no CADE. Envolvia ainda a promessa de propina de R\$ 38 milhões em vantagens indevidas. Na CCJ, o processo foi relatado pelo Deputado Sérgio Zveiter (PMDB-RJ), que votou pela procedência do pedido. Com a apresentação de parecer favorável, o governo começou a articular a troca de integrantes da Comissão e também liberou recursos de emendas parlamentares, o que levou à sua rejeição por 40 votos favoráveis e 25 contrários. Com isso, o Presidente da CCJ nomeou o Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG) para que elaborasse outro relatório, contrário à admissibilidade da denúncia, aprovado por 41 a 24. Em 2 de agosto de 2017, o plenário da Câmara dos Deputados votou o parecer, sendo arquivado pelo voto de 263 votos favoráveis à rejeição da denúncia, 227 contrários à rejeição, 19 ausências e 2 abstenções.

A segunda denúncia foi apresentada em 14 de setembro de 2017, poucos dias antes de Janot deixar o cargo, tendo como base os Inquéritos nº 4.327/DF e nº 4.483/DF, também relatados pelo Ministro Fachin. A denúncia dizia respeito às investigações da Operação Lava-Jato sobre o chamado “Quadrilhão do PMDB”, uma suposta organização criminosa formada pelo Presidente Temer; os ex-presidentes da Câmara, Eduardo Cunha e Henrique Eduardo Alves; o ex-ministro Geddel Vieira Lima; o ex-assessor Rocha Loures e os então ministros Eliseu Padilha e Moreira Franco. Os crimes eram de pertinência à organização criminosa (art. 2º, § 4º, II, III e V, da Lei nº 12.850/2013), sendo que incidia sobre o Presidente Temer o disposto no art. 2º, § 3º da referida lei, por ser o líder desde maio de 2016. Ademais, o Procurador-Geral da República acusou o Presidente de instigar Joesley Batista a pagar vantagens indevidas, através de Ricardo Saud, a Lúcio Funaro, de modo a impedi-lo de firmar acordo de colaboração, incidindo nas previsões do art. 2º, § 10 da Lei nº 12.850/2013.

O então Presidente da CCJ designou o Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG) como relator do processo, que sustentou não haver qualquer acusação de maior procedência contra o Presidente da República, primeiramente porque este estaria resguardado pela previsão do art. 86, § 4º da Constituição, pois a denúncia tratava de atos estranhos ao exercício do cargo presidencial, bem como que não havia justa causa, sendo baseada em delações suspeitas. O parecer pela rejeição foi aprovado por 39 votos favoráveis e 26 contrários na CCJ, após a articulação pela alteração de membros pelo governo, liberação de emendas parlamentares e trocas de cargos. No plenário, a denúncia foi arquivada, com o placar de 251 votos favoráveis à rejeição, 233 votos contrários, 2 abstenções e 25 ausências. Uma terceira denúncia foi

oferecida ao final do mandato pela então Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, em 19 de dezembro de 2018, sobre o chamado “Inquérito dos Portos”, tendo como relator o Ministro Barroso. Tratava-se do Inquérito nº 4.621, que investigava se o Presidente da República teria beneficiado empresas do setor portuário através do Decreto nº 9.048/2017.

O Presidente foi denunciado, juntamente com outras pessoas próximas, por corrupção passiva (art. 317, § 1º do Código Penal) e lavagem de dinheiro (art. 1º, §§ 1º, 2º e 4º da Lei nº 9.613/98). Tendo em vista o final do mandato que se aproximava, a denúncia foi encaminhada à primeira instância da Justiça Federal em Brasília. É interessante mencionar que o Congresso Nacional que condenou a Presidente Dilma Rousseff por manobras contábeis e financeiras, isentou o Presidente Michel Temer por denúncias graves envolvendo corrupção, lavagem de dinheiro e formação de organização criminosa, em três acusações oferecidas pela Procuradoria-Geral da República no decorrer de seu mandato, sendo duas delas efetivamente analisadas pela Câmara dos Deputados. Qual o critério dos parlamentares em julgar procedente ou improcedente denúncias oferecidas contra o Presidente da República? Por mais que o julgamento do Presidente seja matéria discricionária e de conveniência política do Poder Legislativo, o episódio das denúncias contra Michel Temer revelara que àquela legislatura detinha de pesos e medidas distintos a depender da figura sob julgamento.

Mesmo que as acusações fossem graves, os parlamentares alegaram que se podia esperar até o término do mandato para que o Presidente Michel Temer respondesse por seus crimes. Enquanto neste caso haviam robustos indícios de autoria e materialidade a ensejar que o Chefe de Estado fosse processado e julgado pelo STF, até hoje perdura a discussão se as acusações elencadas contra a ex-presidente Dilma realmente tratavam de crimes de responsabilidade a ensejar o julgamento no Senado. André Singer (2018) aponta que Michel Temer manteve-se no cargo porque conhecia o *modus vivendi* da política brasileira, tendo negociado cargos e emendas parlamentares em favor de sua sustentação política. Além disso, cumpre notar que parte significativa do empresariado nacional e dos meios de comunicação de massa, que apoiaram o *impeachment* de Dilma, defenderam a manutenção do governo Temer.

Isto é perceptível no papel da imprensa brasileira nos dois cenários. Segundo estudo de Theófilo Machado Rodrigues (2018, p. 48), “os principais jornais impressos do país, em graus diferenciados, demonstraram suas simpatias pela saída de Dilma da presidência”, desde *O Globo*, *Estado de Minas* e *Estadão*, que expressamente defenderam o *impeachment*, até a *Folha de São Paulo* que pediu a renúncia de Dilma e Temer e o *Correio Braziliense* e o *Zero*

Hora, que utilizaram de seus editoriais para defender a validade do processo de *impeachment* na ocasião. Por outro lado, durante as investigações contra o ex-presidente Michel Temer e a apreciação das denúncias, não houve uma unidade ou unanimidade na imprensa. Segundo Rodrigues (2018, p. 5), *O Globo* sugeriu a renúncia, a *Folha* apostou na cassação da chapa pelo TSE, o *Estadão* defendeu o ex-presidente e os demais veículos não se posicionaram claramente, demonstrando que, como ocorreu com os ex-presidentes Getúlio Vargas, João Goulart, Fernando Collor e Dilma Rousseff, “sempre que certa unidade de crítica entre os meios de comunicação encontrou reflexo em perturbações sociais, políticas ou econômicas, os governantes de plantão caíram antes mesmo da realização de novas eleições” (RODRIGUES, 2018, p. 53).

Mafei afirma que a liberdade política dos parlamentares no *impeachment* tem limites, pois o “Congresso não pode, por estratégias político-partidárias, acusar um presidente de algum fato que não exista, ou atribuir a condutas quaisquer, inclusive ilegalidades menores, o significado de crimes de responsabilidade como pretexto para conseguir seu afastamento” (2021, p. 2.613). Contudo, em acusações de crime de responsabilidade e crime comum, como ocorreu com o ex-presidente Temer, a Câmara pode por prudência política negar autorização para o processo. Do mesmo modo, nada impede que o Chefe do Poder Executivo “jogue o jogo duro do presidencialismo de coalizão e use seus poderes legais e políticos para manter coeso seu escudo legislativo”, assim como “também nada impede que os próceres de um eventual futuro governo do vice-presidente prometam o emprego desses mesmos mecanismos para garantir apoio ao *impeachment* presidencial” (MAFEI, 2021, p. 2.617-2.621). O autor destaca que um presidente impopular, como Temer, pode sobreviver a acusações se contar com uma base sólida no Congresso Nacional, como de fato aconteceu.

***Impeachment* ou Golpe?**

Avritzer (2018, p. 275) explica que a democracia no Brasil funciona através de um movimento pendular, pois “em determinados momentos históricos, elites e massas no Brasil partilham um forte entusiasmo democrático que propicia medidas na direção da ampliação da soberania popular e dos direitos”. Contudo, isto é obstado por momentos regressivos, marcados por “fortes divisões políticas, crise econômica e profundo desacordo em relação ao projeto de país” (AVRITZER, 2018, p. 275). Desse modo, no passado, “a trágica tradição do país sempre fora a de golpes, contragolpes e quarteladas, em sucessivas violações da ordem constitucional”

(BARROSO, 2019, p. 383), o que hoje foi substituído pelo uso de instrumentos constitucionais para a retirada de presidentes impopulares, como fundamenta Pérez-Liñan (2007). Cabe ressaltar que o termo golpe foi distintamente conceituado ao longo da história, no século XVII era entendido como uma ação tomada pelo soberano em vista da sua perpetuidade no poder.

No século XIX, quando foi consagrada a ordem constitucional, passou a vigorar a concepção de golpe entendida como “a violação da Constituição legal do Estado, normalmente de forma violenta, por parte dos próprios detentores do poder político” (BARBÉ, 1998, 545), envolvendo não só autoridades palacianas, mas de outros segmentos influentes, como das Assembleias Nacionais. Consoante isso, com o advento do século XX, o protagonismo da execução de golpes de Estado foi transferido a um setor específico da burocracia estatal, os militares, estes que, principalmente na América Latina, executaram uma série de deposições de governantes eleitos ou oriundos de sucessão monárquica. O Império é derrubado através de um golpe, assim como a Primeira-República, quando Vargas impediu a posse de Júlio Prestes. Em 1964, os militares, em conluio com a elite nacional, com apoio das alas conservadoras da sociedade e do governo dos Estados Unidos, depuseram João Goulart, sob a alegação de que este tinha se evadido do Brasil. Isso, sem contar as tentativas de golpes empreendidas.

Levitsky e Ziblatt (2018, p. 15) sustentam que “durante a Guerra Fria, golpes de Estado foram responsáveis por quase três em cada quatro colapsos democráticos”, englobando países como Argentina, Brasil, Chile, Gana, Grécia, Guatemala, Nigéria, Paquistão, Peru, República Dominicana, Tailândia, Turquia e Uruguai. Contudo, alertam os autores, democracias podem morrer não só pelas mãos de generais, mas por líderes eleitos, como foi o caso da Alemanha de Adolf Hitler, a partir de 1933, que ascendeu democraticamente ao poder, e Benito Mussolini em 1922, convidado pelo então monarca italiano para o cargo de primeiro-ministro. O mesmo ocorreu com Hugo Chávez na Venezuela, que apesar de ter sido eleito em 1998, o seu governo e de seu sucessor, Nicolás Maduro, foram marcados pela perseguição à oposição, perpetuação no poder, monopolização dos meios de comunicação e controle das demais funções do Estado. Os autores defendem que as salvaguardas constitucionais e o sistema de freios e contrapesos não são suficientes para a manutenção da democracia, sendo necessário a presença dos elementos da tolerância mútua e da reserva institucional, pois até mesmo constituições bem formuladas não impediram a ascensão de tiranos ao poder.

O mesmo ocorreu na América Latina, onde repúblicas democráticas, que inclusive detinham o mesmo desenho institucional dos Estados Unidos, sucumbiram em ditaduras

sanguinárias no período da Guerra Fria, como ocorreu na Argentina, onde os “arranjos constitucionais de pouco valeram para evitar eleições fraudulentas no final do século XIX, golpes militares em 1930 e 1943 e a autocracia populista de Perón” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 114). Bonavides conceitua de maneira geral a ideia de golpe de Estado, como “a tomada do poder por meios ilegais. Seus protagonistas tanto podem ser um governo como uma assembleia, bem assim autoridades já alojadas no poder”. Desse modo, o golpe consiste em uma forma de se conquistar o poder político por meio de uma alta traição, sendo que ele “nunca toca nas raízes da organização social, nem cria um novo direito, mas simplesmente, nas circunstâncias mais favoráveis, se contenta com pequenas reformas” (BONAVIDES, 2000, p. 549-553). Diferentemente da revolução, que advém da população e rompe com a ordem política, jurídica e social vigente, o golpe é instituído por quem já está na cúpula da pirâmide social, ou seja, quem já participa do cenário político-econômico, do governo ou do ordenamento do Estado, detendo dos meios e influências necessários para a usurpação do poder.

Já Wanderley Guilherme dos Santos (2017) afirma que não somente a tradicional caracterização de golpe, como acima exposto, é que pode manifestar-se contra o processo democrático. O autor chama essa nova configuração de “golpes parlamentares”, que por sinal só podem ocorrer em democracias representativas, sejam elas presidencialistas ou parlamentaristas, nos quais são consagrados o sufrágio universal e a competição eleitoral, baseada em regras previamente estabelecidas para cargos renováveis. Golpes parlamentares ocorrem onde não há o funcionamento harmônico das instituições, buscando o afastamento da autoridade política democraticamente eleita, seguindo todo o procedimento legal, por meio de uma conspiração orquestrada por membros do Poder Legislativo, pela mídia e com a conivência do Poder Judiciário. Há, então, a usurpação sutil do poder político, dispensando “a liderança e a violência institucional escandalosa, armada ou jurídica” (SANTOS, 2017, p. 13).

A tese de Avritzer (2018), de que há um movimento pendular na democracia brasileira, ressalta que a expansão de direitos e o reconhecimento dos resultados eleitorais dá lugar à posterior regressão e inversão antidemocrática, por meio do questionamento à soberania popular expressa nas urnas, o que levou a momentos de ruptura institucional e política. Este movimento pendular ocorreu em 1946, com a retomada da democracia, o que foi obstado com o Golpe Militar de 1964. Um novo movimento iniciou-se em 1988, com a promulgação da “Constituição Cidadã”, representando “a transição de um Estado autoritário, intolerante e muitas vezes violento para um Estado democrático de direito” (BARROSO, 2019, p. 383). Sob

a vigência da Carta de 1988, garantiu-se a participação popular e alternância de partidos políticos no poder, assim como estabilidade institucional por mais de três décadas. Contudo, esse movimento democrático iniciado em 1988 foi obstado pelo *impeachment* em 2016, tendo em vista a insuficiência de razões que levassem justificadamente ao afastamento do cargo.

Segundo Semer, em relação ao *impeachment* de Dilma, “desde o início, tratou-se da pena à procura de um crime” (2016, p. 89). Quando se percebeu que não havia crime de responsabilidade nas ações do governo, foi exposto o “conjunto da obra”, somando a crise econômica e política, a falta de popularidade, as manifestações e os escândalos de corrupção no PT, para justificar o afastamento da Presidente. Ribeiro afirma que “os golpes no século XXI não utilizam mais de tanque e baionetas, mas de manipulação de argumentos jurídicos e políticos que querem usurpar o papel da soberania popular na escolha dos governantes” (2015, p. 5). Os defensores de Dilma Rousseff argumentaram que há uma distinção entre a legalidade, que pode ser manipulada pela retórica jurídica, e a legitimidade, onde está calcado o embasamento da obediência de um povo a um determinado poder político, relacionado à verdade, ao que é correto e válido. Para Luís Felipe Miguel, retirar uma presidente, democraticamente eleita, sem crime de responsabilidade claramente definido, é inegavelmente ilegítimo e ofende a soberania popular, ferindo o princípio da intercambialidade, consagrado por Robert Dahl, que determina que “nenhum grupo ou indivíduo tem poder de veto sobre a maioria gerada nas urnas” (2016, p. 30).

O autor menciona que todo golpe recusa sempre ser assim intitulado, “é chamado de *impeachment*, aceitando que a mera observância do ritual previsto na lei significa que ela foi cumprida quanto a seu conteúdo substantivo” (MIGUEL, 2019, p. 17). Importante notar que o processo de *impeachment*, relembra Santos (2017), foi impulsionado pelo apoio massivo da mídia empresarial que associou ao governo e ao partido de Dilma às ideias de ineficiência e atraso. Os golpes parlamentares, conclui o autor, dispensam as armas e os tanques, mas pressupõem a ação do Judiciário, Legislativo e dos meios de comunicação de massa, a fim de dar aparência de legalidade e legitimidade a um processo que nega as regras fundamentais da democracia e da soberania popular. A sua tese é também de que o golpe parlamentar contra Dilma, “filho bastardo” da democracia no século XXI, colocou o Brasil na onda reacionária do capitalismo neoliberal, ainda que com o atraso de quase uma década, através da revogação de direitos e do desmonte do Estado de bem-estar, projeto capitaneado por Michel Temer. Neste sentido, “o alvo principal do golpe não era Dilma, ou mesmo o PT, mas o povo brasileiro, ou

melhor dizendo, o direito de que esse povo possa viver com um mínimo de dignidade, direito esse assegurado pela Carta de 88” (MOREIRA, 2016, p. 4).

Para o ex-ministro Ciro Gomes (2016), crítico dos líderes petistas, o *impeachment* de Dilma Rousseff visou três objetivos: barrar as investigações da justiça, o que foi reforçado em seu governo; reter os recursos dos programas sociais, destinadas ao auxílio direto da população brasileira, ao pagamento dos juros da dívida pública; e entregar muitas de nossas riquezas, como o petróleo e outros recursos naturais, ao capital estrangeiro. Ademais, conforme cita Megali Neto (2021, p. 23), o Ministro Luís Roberto Barroso havia sustentado em evento no STF, no ano de 2017, que “independente de qualquer juízo de mérito sobre a justiça ou não da decisão parlamentar, o STF não interveio nessa deliberação um pouco pela crença de que um país dividido politicamente não caberia a ele fazer escolhas políticas”. A manifestação evidencia a compreensão política do que ocorreu no *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff.

Por outro lado, segundo a acusação, o processo não se constituiu como um golpe, pois seguiu todas as garantias constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, inclusive com rito fixado pelo STF na ADPF nº 378/15, reafirmando o precedente do *impeachment* de 1992. Eduardo Cunha (2021) menciona que “quem com golpe fere, com golpe será ferido”, em alusão ao fato de que o PT apoiou e comemorou o *impeachment* do ex-presidente Collor, bem como defendeu o *impeachment* dos ex-presidentes Itamar e FHC. Golpe, segundo a acusação, seria permitir que o estado de coisas vigente se perpetuasse, citando que o *impeachment* busca “afastar do governo a autoridade que o exerceu mal, de forma negligente, caprichosa, abusiva, ilegal ou facciosa, de modo incompatível com a honra, a dignidade e o decoro do cargo” (BROSSARD, 1992, p. 134). Visando corroborar a legitimidade do procedimento, o Deputado Arantes citou em seu relatório declarações de ministros do STF:

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Dias Toffoli assim definiu a questão, em entrevista divulgada pela imprensa: “Não se trata de um golpe. Todas as democracias têm mecanismos de controle e o processo de *impeachment* é um tipo de controle”. A Ministra Cármen Lúcia, por sua vez, em consideração às alegações da Presidente da República sobre o caráter golpista do *impeachment*, afirmou: “Tenho certeza que a presidente deve ter dito que se não se cumprir a Constituição é que poderia haver algum desbordamento. Não acredito que ela tenha falado que *impeachment* é golpe. Acho que deve ter sido essa a fala dela, não vi. O *impeachment* é um instituto previsto constitucionalmente”. Na mesma esteira, Eros Grau, Ministro aposentado da Corte Suprema, disse que “Quem procedeu, procedeu corretamente e não teme enfrentar o julgamento do Senado Federal. (...) Já o delinquente faz de tudo

procurando escapar do julgamento. A simples adoção deste comportamento evidencia delinquência” (ARANTES, 2016, p. 110-111).

No mesmo sentido, o ex-ministro Celso de Mello, afirmou que “é um gravíssimo equívoco falar de golpe. É um grande equívoco reduzir-se o procedimento constitucional do *impeachment* à figura do golpe de estado” (apud CUNHA, 2021, p. 858). Contudo, apesar de manifestações individualizadas de ministros, o STF nunca se manifestou sobre o mérito das acusações contra Dilma, muito porque não é de sua competência (MAFEI, 2021). Consoante estes argumentos, destaca-se a explicação de Galindo, de que “a Constituição de 1988 optou por um sistema presidencialista de governo” (2016, p. 85), o que foi consagrado pela população nos plebiscitos de 1963 e 1993. O autor sustenta que não há em nosso ordenamento mecanismos como *recall*, utilizado na Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela, como um referendo revogatório de mandato, nem mesmo a previsão de *impeachment* por mau desempenho no cargo, como é o caso da constituição paraguaia. A Constituição de 1988 não autoriza que qualquer conduta seja tida como crime de responsabilidade, já que contra atos ilegais do Presidente existem outros mecanismos, como “o controle de constitucionalidade, o controle judicial da legalidade, até do poder regulamentar (CF, art. 49, V)” (GALINDO, 2016, p. 85).

A excepcionalidade da utilização do *impeachment* justifica-se porque sendo “incontrastáveis, absolutas e definitivas as decisões do Senado, dir-se-á que pode sobrevir a prática de muitos e irreparáveis abusos, assim pela Câmara, que acusa, como, e notadamente, pelo Senado” (BROSSARD, 1992, p. 174), que como se sabe, é o órgão de julgamento colegiado que profere decisão irrecorrível e irreversível. Ademais, se é grave o abuso da Câmara em acatar a denúncia injustamente, também o é quando a casa legislativa deixa de fazê-lo, no momento em que assim devesse proceder, sendo que o mesmo vale ao Senado na absolvição leviana ou na condenação injusta. Em outras palavras, “não existe remédio legal para a decisão do Senado, seja ela contrária à autoridade, seja contrária à nação” (BROSSARD, 1992, p. 179). Cabe destacar que a participação do STF no *impeachment* de Dilma não tornou legítimo o processo em sua decisão de mérito, isto porque a Corte interviu apenas em questões procedimentais e “não quanto à tipificação desta/aquela ação da Presidente ser caso de crime de responsabilidade” (BAHIA; SILVA; OLIVEIRA, 2017, p. 1.080).

Já em relação ao Congresso Nacional, o que se percebe é que o *impeachment* foi utilizado como mecanismo de conter a instabilidade política e retirar a governante, em vista da insatisfação popular, do mau desempenho do governo e do descontentamento dos

parlamentares. Como já mencionado, Dilma Rousseff mantinha um distante relacionamento com o Poder Legislativo, não promovendo negociações em prol de sua permanência no cargo. A consequência disso foi que a Presidente não conseguiu manter sequer um terço do Congresso Nacional ao seu favor. Neste sentido, Galuppo (2016, p. 182) sustenta que “os processos de *impeachment* na América Latina têm sido utilizados como substitutos dos Golpes Militares que dominaram o cenário político nas décadas de 60 e 70”. Pérez-Liñan (2007) aponta o enfraquecimento dos movimentos golpistas a partir do final da década de 1980, concomitantemente ao fortalecimento do uso de instrumentos constitucionais para a retirada de presidentes, marcado pelo embate entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Desse modo, segundo Levitsky e Ziblatt, é perceptível a alteração da configuração de golpe, que primeiramente caracterizava-se pela violência e ruptura, como a ocorrida com o ex-presidente chileno Salvador Allende em 1973, e atualmente pela obediência ao protocolo legal, através da utilização de instrumentos constitucionais de forma desproporcional, casuística e extensiva. Neste cenário, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo tornou-se elemento chave na permanência do Presidente da República no cargo, muito porque, como expõe Pérez-Liñan (2007, p. 81), em grande parte das constituições latino-americanas prevê-se o *impeachment* como mecanismo de controle do Legislativo sobre o Executivo, mas não é prevista a dissolução do Congresso Nacional, como forma do Presidente também controlar a atuação das legislaturas. Este cenário garante maior segurança para que os parlamentares instaurem processos de *impeachment*, sobretudo se o Presidente da República não mantenha uma boa relação com o Congresso.

Desse modo, é constatável que as condutas elencadas na peça acusatória contra a ex-presidente Dilma Rousseff não configuram crime de responsabilidade. A denúncia objetivou, portanto, uma aplicação muito extensiva da norma, somando às acusações questões políticas e econômicas, investigações na justiça e escândalos como forma de endossar argumentos jurídicos insuficientes para a promoção de um processo de *impeachment*, tendo em vista a ausência de tipificação das condutas supostamente ilegais. Neste contexto, assiste razão a linha sustentada por Barroso (2019, p. 394), ao argumentar que do ponto de vista jurídico-constitucional, o *impeachment* de Dilma Rousseff observou a Constituição, inclusive com rito estabelecido pelo STF, respeitadas as garantias fundamentais e as formalidades legais. No entanto, percebe-se que a falta de uma conduta suficientemente reprovável, cuja tipificação seja

elencada na Lei nº 1.079/50, endossou o argumento de que o episódio foi um golpe de Estado, apesar de não o ter sido, pois apenas reafirmou a utilização política do instituto.

Como já mencionado, o *impeachment* de Dilma foi oriundo de sua perda de sustentação política, “em processo semelhante à moção de desconfiança dos sistemas parlamentaristas, em um país presidencialista” (BARROSO, 2019, p. 416). Não se tratou de um golpe nos termos clássicos, pois a democracia brasileira segue com as instituições democráticas funcionando e com a Constituição preservada, bem como a sucessão do poder deu-se de maneira legítima e constitucional, ainda que se critique as intenções e a participação de Michel Temer no *impeachment*. Mafei (2021, p. 4.128), embora critique a legitimidade da deposição de Dilma, rechaça a ideia de que se tratou de um golpe ou ainda um golpe parlamentar, “pois favorece a ideia equivocada de que ‘golpes’ são um recurso à disposição em momentos de crise e polarização política”. Segundo Mafei (2021), o *impeachment* ilegítimo promovido contra Dilma, baseado em uma tese jurídica sem mérito, não pode ser comparado com episódios de ruptura constitucional, em que há cassação de mandatos políticos, aposentadoria compulsória de juízes, prisões arbitrárias, tortura, morte e perseguição de opositores. O autor expõe:

Embora o *impeachment* de Dilma Rousseff seja mais explicável por motivações políticas inconfessáveis de seus algozes do que pela robustez de seus fundamentos jurídicos, ainda assim parece-me preferível tratá-lo sob outra rubrica: um *impeachment* ilegítimo, marcado por evidente desencontro entre motivos alegados por seus perpetradores e objetivos perseguidos pelas elites políticas que o levaram a cabo; pela atuação muitas vezes imprópria de atores do sistema de justiça em favor de um dos lados da disputa; pelo descompasso entre seus fundamentos jurídicos e um desejo social difuso de combate à corrupção que foi burlado, mas jamais contemplado, pela vitória de Temer, Jucá e Cunha, ao lado de líderes de partidos fisiológicos com extensa ficha policial e do baixo clero parlamentar que carregam consigo. (2021, p. 4.132-4.136).

Segundo Mafei (2021, p. 4.144), admitir o episódio de 2016 com um ato de ruptura leva à “ideia de que golpes de vez em quando são um remédio amargo que temos de suportar para curarmos os graves males de nossa democracia”, perdendo a capacidade de se distinguir “um levante orquestrado pelo Centrão para escapar da cadeia de um cerco de tanques e cavalaria ao Congresso ou ao Supremo Tribunal Federal”. O que ocorreu no Brasil está, assim, mais próximo do que Levitsky e Ziblatt (2018) definem como “jogo duro constitucional”, quando a oposição busca a retirada de adversários políticos do poder por meio de uma interpretação muito extensiva e forçada da lei. Neste contexto, pode-se dizer que, ao lado dos procedimentos

formais de competição política, duas normas não-escritas da democracia, a da reserva institucional e a da tolerância mútua, são fundamentais para constituir o que eles denominam de “grades de proteção” dos regimes democráticos, que vem sendo abaladas ou destruídas por meio do “jogo duro constitucional” e da crescente radicalização política.

Estas normas não escritas garantem a eficácia do sistema de freios e contrapesos da Carta Magna. Quanto às normas de tolerância mútua, quando não respeitadas, os adversários políticos são tidos como inimigos da nação, subversivos, traidores e ameaçadores, o que justifica perseguições, cassação de mandatos, prisões, exílios e assassinatos, como ocorreu em regimes autoritários de “Franco, Hitler e Mussolini na Europa entre guerras a Marcos, Castro e Pinochet, durante a Guerra Fria, e Putin, Chávez e Erdogan mais recentemente” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 122). Já quanto às normas de reserva institucional, muitas vezes exploram-se as prerrogativas institucionais de maneira incontida, através do “jogo duro constitucional”, que consiste em se jogar segundo as regras, mas levando-as aos seus limites, tendo como objetivo institucional “derrotar permanentemente os rivais partidários – e não se preocupar em saber se o jogo democrático vai continuar” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 125). Desse modo, a reserva institucional consiste em se evitar o exercício de um instrumento legal que coloque em risco a própria democracia, tal reflexão é pertinente ao *impeachment*, já que sua utilização deve ser o último dos remédios, em casos avaliados como muito graves.

Em relação ao Poder Executivo, Levitsky e Ziblatt mencionam que os presidentes argentinos são excepcionais “no jogo duro constitucional”, já que Juan Perón em 1940 promoveu o *impeachment* de três dos cinco juízes da Suprema Corte e Carlos Menem utilizava regularmente de decretos para governar. O Poder Judiciário não fica atrás, um exemplo é a Suprema Corte da Venezuela, que após a oposição conquistar maioria no Congresso em 2015, passou a considerar os projetos de lei inconstitucionais, de modo a favorecer o governo de Nicolás Maduro. Já em relação ao Poder Legislativo, o exemplo é o *impeachment* do ex-presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012, afastado em um processo escandalosamente rápido, com possibilidade de defesa muito restrita e ausência probatória suficiente, e do ex-presidente equatoriano Adbalá Bucaram em 1997, afastado por incapacidade mental, já que “nesses casos, o *impeachment* foi usado como arma – os líderes do Congresso o usaram para remover um presidente de que eles não gostavam” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 154-155).

Desse modo, o sistema político brasileiro acaba por fragilizar o mandato do Presidente da República, contrariando assim a posição de Megali Neto (2021, p. 165), de que os “crimes

de responsabilidade não são aquilo que as maiorias políticas da ocasião queiram que eles sejam”. Segundo Brossard (1992, p. 194), o *impeachment* impede a solução de crises constitucionais e muitas vezes as agrava, isto em vista de sua “rigidez, não funciona a tempo e a hora, chega a pôr em risco as instituições, e não poucas vezes elas se estilhaçam”. Do mesmo modo, Mafei (2021) afirma que o *impeachment* acaba submetendo as convenções e as instituições democráticas a um duro teste de estresse, sendo um processo altamente traumático. Ademais, até a aprovação do afastamento de Dilma, a literatura jurídica sobre *impeachment* era escassa, deixando “em aberto questões centrais do instituto e de seu processo” (MAFEI, 2021, p. 247). O autor afirma que através do *impeachment* “nunca pretendeu permitir a destituição de um presidente apenas por más relações com o Parlamento”, pois “ninguém se torna presidente da República por mero apoio parlamentar, também não deve perder o posto pela simples perda desse apoio, do qual não dependeu para chegar à presidência” (MAFEI, 2021, p. 4.018-4.021). Contudo, observando-se os casos Collor e Dilma, percebe-se justamente o contrário.

Avritzer (2018) pondera que a legislação brasileira sobre o *impeachment* é bastante permissiva, facilitando que os atores políticos recorram a esse expediente constitucional simplesmente para depor seus adversários políticos, desrespeitando assim as eventuais derrotas eleitorais e procurando conquistar o poder não pelos canais institucionais. A própria Lei nº 1.079/50, de forte inspiração parlamentarista e com uma descrição vaga e genérica das condutas passíveis de *impeachment*, leva à “possibilidade de um presidente ser condenado e afastado pela votação partidarizada de uma acusação igualmente partidarizada” (MAFEI, 2021, p. 1281). Isso significa que, na história nacional, esse expediente extraordinário tem sido utilizado regularmente, por partidos de todo espectro ideológico, o que pode ser explicado pelo grande conjunto de atos pelos quais um mandatário possa ser destituído por *impeachment*, mas que certamente está relacionado à precária, parcial e tardia institucionalização e decantação das normas e valores próprios à competição democrática pelo poder no Brasil.

6.2 Razões jurídicas

Operações de crédito

Segundo o Deputado Jovair Arantes (PTB-GO), relator do processo de *impeachment* na Câmara, as funções precípuas dos bancos públicos são duas, a primeira é que “captam dinheiro do público em geral e, assim, reúnem recursos para oferecer crédito a produtores e

consumidores, em condições livremente pactuadas” (ARANTES, 2016, p. 96). Já a segunda é atuar como agentes financeiros da União, prestando serviço de execução de programas de governo, isto porque, a administração pública passa a utilizar da estrutura das instituições, amplamente difundidas no país, bem como do conhecimento de seus agentes quanto ao tratamento de recursos financeiros, não sendo necessário a constituição de novas entidades para cada programa governamental a ser desenvolvido. Nesta última hipótese, o governo federal repassa os recursos às instituições financeiras, para que estas sejam operadores até os beneficiários finais, como ocorre em diversos programas sociais desenvolvidos pela União.

Contudo, a própria legislação impõe condicionantes e restrições à utilização de instituições financeiras em programas do governo federal, já que “os recursos captados pelos bancos públicos, via depósito ou outros instrumentos financeiros, não podem ser utilizados para quitar despesas atinentes a políticas públicas” (ARANTES, 2016, p. 96), sob pena da União ser devedora perante o banco público, o que é proibido pelo art. 36 da LRF. Neste contexto que surge a primeira acusação de crime de responsabilidade imputado à ex-presidente Dilma Rousseff, no que tange às operações de crédito ou “pedaladas fiscais”. Operação de crédito, conforme o art. 29, III da LRF, consiste em um compromisso financeiro, em outras palavras, são “compromissos de pagamento a serem honrados no futuro” (CONTI, 2014, p. 282), havendo várias modalidades, como o mútuo, o financiamento e o arrendamento mercantil.

Segundo Canotilho (2018, p. 1381), operação de crédito “é o procedimento em que instituições financeiras públicas utilizam recursos próprios para o pagamento de obrigações do ente federativo”. É de competência do Senado limitar sua realização, como dispõe o art. 30 da LRF, o que é disciplinado pelas resoluções nº 40/01 e 43/01. Segundo Conti (2014, p. 297), o grande prejuízo provocado pela realização de operações de crédito por parte de um ente da federação com instituição financeira por ele controlada é que tal modalidade “dificulta muito sua fiscalização e torna mais simples o endividamento que exceda os limites máximos permitidos”. Por isso chamou-se de “pedaladas fiscais” as manobras contábeis realizadas, que nada mais são do que a “omissão do Tesouro no repasse de recursos financeiros devidos às instituições financeiras públicas para pagamento das despesas decorrentes da implementação de programas sociais, fixados na Lei Orçamentária Anual” (HARADA, 2015, n.p.).

Segundo André Regis (2009), uma conduta denominada “operação triangular” era muito comum no modelo fiscal brasileiro, por onde uma unidade federativa, sem condições de pagar determinado serviço prestado por uma empresa, pagava com títulos que correspondiam a

um empréstimo fornecido pelo banco estadual controlado pelo governador, desse modo, a empresa recebia os recursos do banco, mas este saía prejudicado por não receber o respectivo valor do governo. A realização de operações de crédito levou à falência a maioria dos bancos estaduais e para evitar uma crise no sistema financeiro, o governo federal era obrigado a honrar os títulos assumidos pelos estados, pagando suas respectivas dívidas com os bancos. Frente a isso, o Presidente Fernando Henrique (PSDB) promoveu a privatização dos bancos estaduais.

A preocupação com o equilíbrio fiscal consolidou-se na LRF, que proibiu a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente que a controle. Posteriormente adveio a Lei nº 10.028/00, que acresceu à Lei nº 1.079/50, previsões de crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária, incluindo a realização de operações de crédito. Em vista da vedação legal mencionada, a acusação alegou que a Presidente Dilma Rousseff teria realizado operações de crédito, com o atraso do repasse dos recursos do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, mencionando o mesmo em relação à CEF, ao BNDES e aos recursos do FGTS, atingindo “valores destinados ao pagamento de despesas de responsabilidade da União, tais como o bolsa família, o abono salarial, o seguro-desemprego, e outros benefícios e subsídios” (TCU. Proc. nº 021.643/2014-8. Voto do Ministro José Múcio, 15.04.15, p. 1).

O Ministro José Múcio do TCU também apontou o atraso nas transferências dos recursos da União aos Estados e Municípios, no que tange “aos *royalties* do petróleo, à compensação financeira pelo uso de recursos hídricos e à cota-parte do salário educação, com o evidente fim de aumentar os resultados primários em sua contabilidade” (TCU. Proc. nº 021.643/2014-8. Voto do relator Ministro José Múcio. 15.04.15, p. 2). Com isso, aumentava-se a receita corrente líquida da União, parâmetro importante para o cumprimento de metas fiscais impostas pela LRF. Além disso, ao atraso no repasse dos valores destinados ao pagamento de benefícios de programas sociais, subsídios e subvenções de responsabilidade da União, somou-se um passivo, ao final do mês de agosto de 2014, de R\$ 1,74 bilhão, sendo “R\$ 717,3 milhões para o Bolsa Família; R\$ 936,2 milhões para o Abono Salarial; e de R\$ 87 milhões para o Seguro Desemprego” (ARANTES, 2016, p. 6).

Em relação ao BNDES, houve realização de operações ilegais de crédito no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o que em julho de 2014 somava o montante de R\$ 19,6 bilhões, bem como um passivo em relação a recursos do FGTS, através de movimentação do Ministério das Cidades no Programa “Minha Casa Minha Vida”, em um montante de R\$ 7.666,3 milhões ao final de setembro de 2014. Desse modo, percebe-se que

“todas essas movimentações financeiras e orçamentárias acarretaram, evidentemente, o surgimento de passivos do Governo Federal junto à Caixa, ao FGTS e ao BNDES, em cujos balanços constam devidamente registrados tais haveres, a débito do Tesouro Nacional” (TCU. Proc. nº 021.643/2014-8. Voto do relator Ministro José Múcio. 15.04.15, p. 4). A União atrasava os repasses dos valores aos bancos e estes realizavam os pagamentos aos beneficiários dos programas sociais com seus próprios recursos, passando a ser credor da União. Contudo, este passivo não era computado nas estatísticas de endividamento do Banco Central e nem no resultado primário da União, mas apenas no mês em que eram pagos os adiantamentos.

Mafei (2021) destaca que os valores constantes nas “pedaladas fiscais”, sobretudo no período eleitoral, foram maiores do que nos governos anteriores. Ademais, as contas públicas já preocupavam os técnicos da área, que no final de 2013, alertaram o Secretário do Tesouro Arno Augustin. O autor destaca que em maio de 2014, uma Câmara Arbitral instaurada pela AGU havia recomendado “que o Tesouro Nacional regularizasse os pagamentos para que os ministérios não mais atrasassem seus repasses à Caixa” (MAFEI, 2021, p. 2.803). Contudo, o governo teria que reconhecer os débitos atrasados e que não seria possível cumprir a meta fiscal. Apenas em novembro de 2014, após as eleições, que o governo enviou ao Congresso Nacional a proposta de alteração da meta fiscal. Mafei (2021) afirma que omitir questões econômicas em período eleitoral é uma prática comum na política brasileira e que, através da arbitragem intermediada pela AGU, o Banco Central alterou sua metodologia contábil.

Segundo os denunciante, não repassar os recursos para os bancos públicos encarregados de operar os programas sociais seria o mesmo que tomar empréstimo dessas mesmas instituições financeiras, pois estas arcariam com os benefícios com seus próprios fundos e o governo, ao postergar o pagamento, demonstraria um saldo financeiro positivo. Segundo a acusação, “este procedimento, a toda evidência, constitui modalidade de mútuo, ou operação assemelhada, a configurar operação de crédito nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal” (BICUDO et al., 2015, p. 26). O Senador Antônio Anastasia (2016, p. 117), relator do processo de *impeachment* no Senado, afirmou que a Presidente Dilma Rousseff cometeu as operações de crédito com dolo e pleno consentimento, visto que “não é razoável supor que a Presidente da República não soubesse que uma dívida da ordem de R\$ 50 bilhões junto a bancos públicos federais pairava na atmosfera fiscal da União”, ainda mais porque ela exerce a direção superior da administração pública federal (art. 84, II da Constituição).

O Senador Anastasia demonstrou que o passivo da União junto ao Banco do Brasil, BNDES, CEF e o FGTS chegava R\$ 52,2 bilhões ao final de 2014, atingindo 58,7 bilhões em novembro de 2015. Posteriormente, com o equacionamento dos valores devidos pela União às instituições financeiras, o montante foi reduzido para R\$ 11,3 bilhões no final de 2015. Ainda que restassem dúvidas sobre o enquadramento de tais condutas como operações de crédito, bastaria se recorrer, conforme parecer do Deputado Arantes (2016 p. 99), à parte final do art. 29 da Resolução nº 43/01 do Senado, que ao descrever os negócios jurídicos, menciona que sua enumeração não é exaustiva, pois também devem ser consideradas “outras operações assemelhadas”. Para o Deputado Arantes (2016, p. 101), a conduta do governo assemelha-se às operações de crédito rotativo, conhecidas como “cheque especial”, ultrapassando a mera prestação de serviço, já que os bancos públicos foram utilizados como intermediários financeiros, provendo os recursos necessários aos interesses da União.

Segundo Mafei, “as pedaladas eram mecanismos eficazes de maquiagem contábil porque atrasos nos repasses a bancos federais ficavam de fora do cálculo da dívida pública brasileira” (2021, p. 2.915). Apesar da acusação transcrever o atraso no repasse às demais instituições financeiras, o Presidente da Câmara, Eduardo Cunha (PMDB-RJ), apenas recebeu a denúncia relativa à equalização das taxas de juros do Plano Safra em 2015. Segundo a denúncia, a Presidente da República ao atrasar o repasse de verbas do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil cometeu as chamadas “pedaladas fiscais”, dando a impressão de que o resultado fiscal era positivo e gerando um breve *superávit* primário. Como qualquer instituição financeira, enquanto não ocorria o devido pagamento, eram cobrados os juros que se sucederam do atraso do repasse, o que é vedado pelo art. 36 da LRF, já que constitui “a realização de operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controla, na qualidade de beneficiário do empréstimo” (ANASTASIA, 2016, p. 44-45).

A Lei nº 8.427/1992 havia autorizado a concessão de subvenções econômicas aos produtores rurais e suas cooperativas, bem como a Portaria nº 315/2014 definiu que a equalização seria “considerada devida no primeiro dia após o período de apuração, devendo ser atualizada até a data do efetivo pagamento pela Secretaria do Tesouro Nacional” (ANASTASIA, 2016, p. 113). Tendo ocorrido o atraso no repasse, o Ministro José Múcio teve seu voto aprovado por unanimidade no acórdão nº 0825.2015-TCU, onde alegou que era esperado que o governo federal realizasse o pagamento das equalizações, que consistem em “despesas orçamentárias correntes que devem ser pagas ao longo do processo de execução do

orçamento”, ao Banco Brasil, credor destes recursos. Contudo, quando estes valores não são devidamente repassados “e, ao estoque da respectiva dívida, passam a ser apropriados juros, não há dúvida de que o credor está concedendo uma espécie de financiamento ao devedor” (TCU. Proc. nº 021.643/2014-8. Voto do relator Ministro José Múcio, 15.04.15). O relator ainda considerou que “a Lei de Responsabilidade Fiscal não exige contrato bancário específico para que haja operação de crédito. Assim, o simples atraso, por implicar pagamento de juros pelo devedor, equivalia a operação de crédito” (MAFEI, 2021, p. 3028-3033).

Para o Deputado Arantes, as operações de crédito no Plano Safra foram demonstradas através de balanço do 1º Trimestre de 2015, em que consta a evolução dos valores devidos pelo Tesouro Nacional ao Banco do Brasil, “que passaram de R\$ 10,9 bilhões, no 4º balanço trimestral de 2014, para R\$ 12,7 bilhões, em 31 de março de 2015, e R\$ 13,4 bilhões em junho de 2015”, evidenciando que a União “transformou em regra o que deveria ser absolutamente excepcional: durante meses a fio, usou recursos do próprio Banco do Brasil, e não do Tesouro, para bancar as ações de governo” (ARANTES, 2016, p. 100). Constata-se uma evolução dos valores devidos a tal instituição financeira em aproximadamente 20%. Por isso, em 7 de outubro de 2015, o TCU recomendou a rejeição das contas ao Congresso Nacional, pois o Poder Executivo já havia sido alertado no processo nº 021.643/2014. Tais manobras contábeis seriam crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária e contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, art. 10, itens 6, 7, 8 e 9, e artigo 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/50.

Cabe mencionar que a defesa da Presidente Dilma se manifestou apenas em relação ao objeto da denúncia por crime de responsabilidade recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados. Inicialmente, a AGU questionou a tipicidade do art. 11, alegando que tal norma não fora recepcionada pela Constituição de 1988, bem como criticou a mudança de entendimento do TCU, argumentando que o atraso no repasse de recursos do Tesouro Nacional ao Banco do Brasil era conduta atípica, não configurando o art. 29, III da LRF. Neste sentido, Ricardo Ribeiro cita que as “pedaladas fiscais não se configuram como operações de crédito, mas sim se constituem como crédito oriundo da inadimplência em relação a contrato de prestação de serviço” (2015, p. 2), firmado entre o Governo Federal e o Banco do Brasil. Segundo ele, recorrendo às definições do artigo 3º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, não é possível se confundir “o nascimento de débitos com instituições financeiras decorrentes do inadimplemento de obrigações contratuais, com a ausência de repasses de recursos para o pagamento de prestações sociais pelos bancos públicos” (RIBEIRO, 2015, p. 2).

A AGU argumentou que os benefícios do crédito rural são exclusivamente destinados aos produtores e às cooperativas rurais que celebraram os contratos diretamente com as instituições financeiras (BRASIL, 2016b, p. 162). Compete à União, nos termos do art. 1º, *caput* da Lei nº 8.427/92, tão somente conceder subvenções econômicas aos beneficiários, sob a forma de equalização de preços de produtos agropecuários ou vegetais de origem extrativa, bem como a equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural. Destaca-se ainda as possibilidades dispostas no art. 1º, § 1º e no art. 5º-A da referida lei. Desse modo, segundo a defesa não houve a realização de operações de crédito, já que nem mesmo havia um contrato celebrado entre a União e o Banco do Brasil, que possibilitasse assim a assunção de um compromisso financeiro para a obtenção de crédito.

Mafei (2021, p. 3.033) destaca que “para o direito o descumprimento contratual e a celebração de um contrato de crédito são fenômenos distintos, embora ambos resultem na obrigação de um pagamento”. Ademais, a variação em 20% dos valores devidos em 2014 em relação ao acumulado no primeiro trimestre de 2015, alegado como prova da ocorrência das “pedaladas fiscais” na denúncia, trata-se apenas de atualização monetária do débito, ainda não exigível do Tesouro Nacional, de acordo com a metodologia contábil do Banco do Brasil, pois “as equalizações apuradas em um semestre somente são devidas a partir do semestre seguinte, sendo atualizadas até o dia do efetivo pagamento” (BRASIL, 2016b, p. 166). Apesar da apuração ser semestral, não há prazo para a efetuação do pagamento, isto porque deve existir um lapso temporal que possibilite a comprovação da prestação de serviço pelo Banco do Brasil ao produtor rural, para que só então o Tesouro Nacional realize a subvenção, ainda mais que a instituição financeira opera sob o regime de competência e a União sob o regime de caixa.

Desse modo, “para a liquidação dos valores de equalização apurados pelo Banco após o término de cada período, a norma dispõe que os montantes devem ser atualizados, sem estabelecer prazo para que a Secretaria do Tesouro Nacional efetue o pagamento” (BRASIL, 2016b, p. 163). Segundo Harada (2015), o Tesouro Nacional deveria fazer os devidos repasses aos órgãos do governo conforme fixado na LOA, entretanto, diferentemente do orçamento destinado aos demais poderes, o Judiciário e o Legislativo, que por força constitucional devem ser repassados impreterivelmente, não há nenhuma determinação sobre as demais verbas. Por isso, entende-se que os valores destinados aos demais órgãos ou entidades públicas devam ser repassadas à medida de suas necessidades, observados os limites e os prazos de vencimentos.

De acordo com a AGU, no que tange às subvenções relativas ao Plano Safra, a regulamentação determina apenas “as formas de concessão, apuração, atualização dos valores e apresentação destes à Secretaria do Tesouro Nacional, mas não fixou prazo para a efetivação do pagamento”, bem como que o “montante contabilizado a título de equalização não representa desembolso, adiantamento ou repasse de recursos pelo Banco, mas o registro da subvenção relativa ao diferencial de taxas e/ou bônus regulamentar concedido pela legislação” (BRASIL, 2016b, p. 163). Neste sentido, o banco apenas operacionaliza os valores, sendo que estes são recolhidos de fontes tradicionais de crédito rural, como o BNDES/FINAME, o FCO e o Funcafé, entre outros. Já em relação à União, esta não assumia nenhum compromisso financeiro com o fim de adquirir crédito junto ao Banco do Brasil, já que tal benefício era direcionado aos produtores rurais. Em outras palavras, o Banco do Brasil não liberava os recursos para a União, mas sim aos beneficiários diretos, quais sejam os produtores rurais, que tinham acesso ao financiamento rural em condições subsidiadas, ou seja, não havia mútuo, pois “não há transferência de dinheiro do Banco do Brasil para a União” (BRASIL, 2016b, p. 185).

A operacionalização da subvenção econômica ocorria através de prestação de serviço, ademais, o que “caracteriza uma operação de crédito é a existência de um compromisso financeiro assumido em razão de um CONTRATO, mas não em decorrência de Lei” (BRASIL, 2016b, p. 185). Competia ao governo federal conceder subvenção econômica às instituições financeiras como forma de estímulo à concessão de crédito para a produção agrícola nacional. Quando se acumulava os saldos devidos ao Banco do Brasil, a União tornava-se inadimplente para com a instituição financeira, mas isto não tornava a relação um contrato de empréstimo, pela ausência dos requisitos de sua constituição, assim como de intenção volitiva das partes de assim contratarem. Ressalta-se que os compromissos devidos em 2015 foram quitados no mesmo ano. Ribeiro (2016, p. 9-11) também defende que mesmo se fosse possível considerar esta manobra contábil como crime de responsabilidade, que segundo ele, nada mais é do que mera inadimplência, que vem sendo realizada desde o segundo governo do ex-presidente FHC, não seria possível correlacionar tal ato a qualquer hipótese do art. 10 da Lei nº 1.079/50.

Desse modo, as subvenções concedidas ao Banco do Brasil não constituíam operações de crédito, nem sequer poderiam ser equiparadas, pois se tratavam de contratos de prestação de serviço entre a União e a referida instituição financeira, que aliás, sequer foram atrasados no ano de 2015, pois o pagamento operava-se no semestre seguinte, revelando assim a atipicidade da conduta. A ausência de tipicidade também foi sustentada pela AGU, assim como a ausência

de provas de envolvimento da Presidente da República. A defesa também mencionou que a acusação buscou imputar tanto transgressões comissivas como omissivas para Dilma Rousseff, o que é incabível, pois são condutas distintas e inconciliáveis a um mesmo réu, bem como que “não há como extrair do art. 84, II da Magna Carta uma obrigação de cuidado, proteção ou vigilância específica, mas apenas a competência de exercer a genérica ‘direção superior da administração federal’” (BRASIL, 2016b, p. 173).

Ribeiro argumenta ainda que crime de responsabilidade consiste na violação à LOA, visto que tal legislação é que regula as receitas e despesas do governo, e não à LRF, que consiste em uma “norma geral de Direito Financeiro que orienta a elaboração, controle e fiscalização da LOA, mas que não faz qualquer previsão de receitas e despesas e com a lei de normas gerais não se confunde” (2015, p. 3). O mesmo entendimento é defendido por Galindo (2016), que sustenta que a lei infraconstitucional não pode ultrapassar as disposições da própria Constituição, que definiu como um dos crimes de responsabilidade a violação à lei orçamentária. E, mesmo que numa interpretação extensiva, se considere neste inciso não apenas a “Lei Orçamentária Anual (LOA), mas também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), mesmo assim não estariam contempladas as violações da LRF como possibilidade de serem tipificadas como crimes de responsabilidade” (GALINDO, 2016, p. 89).

Conforme exposto por Harada (2015), uma categoria jurídica não pode identificada por seus efeitos, ou seja, o governo tomar um empréstimo com uma instituição financeira por ele controlada não é o mesmo que deixar de repassar recursos dotados no orçamento para o pagamento de programas controlados por tais bancos. Apesar do efeito ser o mesmo, saldo positivo para o governo, a conceituação jurídica para tais condutas é distinta. Com fundamento nisso, “a União não firmou e nem pretendeu firmar com as instituições bancárias oficiais qualquer contrato de operação creditícia, o que basta para afastar, *ipso facto*, a incidência do art. 36 da LRF” (HARADA, 2015, n.p.). Vale mencionar que uma perícia no Senado Federal reconheceu, no que tange às pedaladas fiscais, a “não existência, no caso, de ato da Presidente na sua formalização, como exige a lei” (SINGER, 2018, p. 225). Mafei (2021, p. 3.942) afirma que havia “formas mais adequadas, mais pontuais e menos traumáticas de reagir às ilegalidades imputadas à gestão fiscal da presidente” do que o *impeachment*, por exemplo:

Alterar a metodologia de cálculo da dívida pública, para que atrasos em repasses do Tesouro Nacional deixassem de ser ferramentas de maquiagem de contas; aperfeiçoar a redação de contratos entre órgãos de governo e bancos

públicos, impondo balizas mais precisas para o fluxo de recursos; reforçar canais de denúncia à disposição de técnicos da burocracia estatal, para que alguém sempre possa denunciar, com segurança, condutas que pareçam impróprias; não coagir ou desacreditar a imprensa quando ela reportar a existência das condutas e questionar sua legalidade e seus impactos fiscais. Isso tudo, claro, sem prejuízo da responsabilidade jurídica (pela Lei de Responsabilidade Fiscal ou pela Lei de Improbidade Administrativa) ou política (por meio da demissão) dos agentes diretamente responsáveis pela conduta ilegal, que podem ser inclusive inabilitados para o exercício de cargos públicos no futuro. (MAFEI, 2021, p. 3.942-3.950).

Para Galindo, a rejeição de contas foi na contramão dos precedentes do TCU, já que anteriormente recomendava a aprovação das contas com ressalvas, mas em 2014, “provavelmente diante da gravidade dos fatos e da ineficácia das anteriores aprovações com ressalvas para a correção dessas irregularidades, o TCU resolveu endurecer na fiscalização e no julgamento técnico de mérito” (2016, p. 84). Em 2015, ao julgar as contas do governo de 2014, o TCU recomendou reduzir o prazo entre a apuração do valor a ser pago pela União e o seu efetivo desembolso para os bancos públicos, passando a considerar tais operações contábeis como operações de crédito. Segundo a defesa, “à época em que realizados os fatos que ora se busca criminalizar (primeiro semestre de 2015), a metodologia de pagamento dessas subvenções era considerada legal e regular” (BRASIL, 2016b, p. 193), sendo considerada irregular apenas no julgamento de dezembro de 2015 pela Corte de Contas. Mafei (2021, p. 3.050) cita que, segundo a Agência Pública, “nada menos do que dezessete chefes de Poder Executivo estaduais haviam tido condutas semelhantes em 2013 e 2014”.

Ressalta-se que é perfeitamente possível que o TCU, que é um órgão técnico a quem compete a análise e o julgamento das contas públicas, altere seus entendimentos e passe a rejeitar as manobras contábeis mencionadas. No entanto, a nova jurisprudência deve ter eficácia sobre os exercícios financeiros futuros, não podendo ter efeito retroativo, pois isto frontalmente viola a segurança jurídica e a própria estabilidade do jogo democrático, ainda que por meio de parecer opinativo. Segundo Galindo (2016, p. 92), o Congresso Nacional aprovou em turno único “todos os Pareceres Prévios desde 2002, nos quais constavam em relação às contas de Fernando Henrique, Lula e Dilma (até 2013), a aprovação com ressalvas e as devidas recomendações saneadoras”. Desse modo, é temerária a abertura de um processo de *impeachment* tendo como base um parecer prévio do TCU, cuja rejeição ou aprovação ainda não havia sido sequer decidida pelo Congresso Nacional.

Portanto, ainda que reprováveis no âmbito financeiro e orçamentário, as “pedaladas fiscais” não são motivo suficiente para embasar um processo de *impeachment*. É constatável que a relação entre a União e as instituições financeiras foi de prestação de serviços, já que os bancos eram responsáveis pela operacionalização dos programas governamentais, tendo como destinatários finais os beneficiários. Desse modo, quando houve o atraso no repasse dos valores do Tesouro Nacional às instituições, houve inadimplência do governo federal, não sendo possível equiparar este fato à obtenção de empréstimo com entidade financeira controlada pela União. Ainda que a menção a valores vultosos e a utilização de termos técnico-contábeis possam convencer sobre o prejuízo das “operações de crédito”, é forçoso equiparar tais condutas à inadimplência em contrato de prestação de serviço. Por fim, é necessário reconhecer que o TCU alterou seu julgamento casuisticamente em relação às contas da ex-presidente Dilma Rousseff, de modo que Mafei destaca que “o TCU foi uma força de mobilização poderosa para a aliança pró-*impeachment*” (2021, p. 3.023).

Decretos suplementares

O segundo crime de responsabilidade apontado diz respeito à “edição de decretos, abrindo crédito suplementar, sem a devida autorização do Congresso Nacional, em afronta à constitucional separação dos poderes” (BICUDO et al., 2016, p. 1), que foram assinados entre 27 de julho e 20 de agosto de 2015. Esta acusação ganhou peso após o TCU apresentar parecer prévio recomendando a reprovação das contas do exercício de 2014. Nesse sentido, créditos suplementares “servem para atender políticas públicas (ações) já existentes na Lei Orçamentária Anual, mas que não possuem recursos suficientes para serem executadas” (BRASIL, 2016b, p. 95), isso através de lei ou decreto, sendo que nesta última hipótese deve haver expressa previsão na LOA, que fixará as condicionantes para a edição. É a LC nº 4.320/64 que dispõe, em seu art. 43, § 1º, sobre os recursos de crédito suplementar, quais sejam o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior; o excesso de arrecadação; os advindos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em lei; e por fim, o produto de operações de crédito autorizadas.

Segundo a acusação, os decretos presidenciais “foram publicados após a constatação, pelo Tesouro Nacional, de que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual não haviam sido cumpridas” (BICUDO et al., 2016, p. 13). Já no ano

de 2014, “houve a abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio de Decretos não numerados (códigos 14028, 14029, 14041, 14042, 13060, 14062 e 14063)” (ARANTES, 2016, p. 2), sendo todos eles incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário. Isto foi confirmado pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º Bimestre de 2014 do Tesouro Nacional, que evidenciou que as metas orçamentárias fixadas na LDO não vinham sendo obedecidas pelo governo federal, sendo preciso reduzir as desonerações e os investimentos no PAC. Além disso, foi necessário que o governo enviasse o PLN nº 36/2014 ao Congresso Nacional, que seria convertido na Lei nº 13.053/14, sendo a meta fiscal reduzida em até R\$ 67 bilhões, sob o argumento de que a diminuição do ritmo de crescimento da economia teria afetado as receitas orçamentárias.

Segundo a acusação, tal conduta se estendeu no ano de 2015, atingindo o segundo mandato da petista, evidenciando uma verdadeira “continuidade delitiva”, sendo que os seis decretos assinados somavam aproximadamente R\$ 95,9 bilhões, sendo R\$ 93,4 bilhões de anulação de dotações orçamentárias, R\$ 1,6 bilhão de superávit financeiro e R\$ 863,6 milhões de excesso de arrecadação. O Senador Anastasia citou que foi acrescida à LDO um anexo de metas fiscais com o intuito de “estabelecer metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública”, sendo que estas metas estariam diretamente vinculadas aos crimes de responsabilidade cometidos por Dilma, pela “suposta inobservância da meta fiscal que suportaria a abertura desses créditos” (ANASTASIA, 2016, p. 62). Para o Deputado Arantes, quando da edição dos decretos, a meta de superávit primário já estava comprometida, por isso, para que os recursos suplementares fossem compatíveis com o resultado fiscal previsto pela LDO, seria necessário a anulação de dotações.

Neste sentido, o governo propôs a utilização do superávit financeiro e o excesso de arrecadação, mas segundo a acusação, tais recursos (na órbita dos R\$ 2,5 bilhões) seriam meramente artificiais, em vista da impossibilidade do cumprimento da meta, o que foi comprovado pelo envio do PLN nº 05/15 ao Congresso Nacional, bem como do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2015. Esta conduta teria violado o disposto no art. 4º da Lei nº 13.115/15 e implicando em crime de responsabilidade, nos termos dos itens 4 e 6 do art. 10 da Lei nº 1.079/50. Na denúncia, a acusação reconheceu que é possível a alteração da lei orçamentária durante sua vigência, desde que se mostre desatualizada para os seus fins, podendo assim utilizar dos chamados créditos adicionais. Os créditos funcionam como um instrumento de retificação do orçamento.

O art. 167, V da Constituição prevê que para abertura de crédito suplementar e especial são necessárias a autorização legislativa e a indicação dos recursos correspondentes, salvo os créditos extraordinários, em vista da urgência e imprevisibilidade de sua requisição. Além disso, enquanto os créditos especiais, por tratar-se de uma inovação orçamentária, carecem do envio de um projeto de lei ao Congresso, os créditos suplementares podem receber autorização prévia na própria lei orçamentária anual, por tratar-se de um reforço a projetos já em andamento, devidamente previstos e aprovados. Entretanto, art. 4º da LOA/15 exigia que as alterações orçamentárias fossem compatíveis com a obtenção da meta do resultado primário estabelecida para aquele exercício e respeitados “os dispositivos relacionados ao cumprimento do cronograma de desembolso e dos limites de programação orçamentária e financeira (arts. 8º, 9º e 13 da LRF)” (ARANTES, 2016, p. 72). Quando os créditos extrapolam a meta, é necessário a autorização do Congresso Nacional através do envio de projeto de lei pelo Poder Executivo.

O Senador Anastasia (2016, p. 83) expôs que em 2015 “a meta de resultado primário da União constante do projeto de LDO era superavitária em R\$ 114,7 bilhões (2,0% do PIB). Quando da aprovação da lei, essa meta foi reduzida para R\$ 55,3 bilhões (1,0% do PIB)” e, após o primeiro semestre, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a redução do superávit para R\$ 5,8 bilhões (0,1% do PIB), alegando a redução do ritmo de crescimento da economia brasileira. Mesmo com contingenciamento dos recursos na órbita de R\$ 8,5 bilhões, o “relatório do 3º bimestre de 2015 fundamentou-se numa meta pendente de aprovação pelo Congresso, o que permitiu contingenciamento inferior aos ‘montantes necessários’” (ARANTES, 2016, p. 76). Neste sentido, o Governo Federal passou a considerar a meta fiscal a ser aprovada pelo Congresso Nacional, através do PLN nº 5/2015, e editou os decretos suplementares contrariando os limites da meta vigente, havendo assim crime de responsabilidade da Presidente da República por violação à lei orçamentária.

Isto porque a alteração da meta deve ser prévia (art. 167, V da Constituição), não bastando que o Poder Executivo tão somente envie o projeto de lei e possa, pautando-se nele, editar decretos aprovando créditos suplementares. Ademais, o contingenciamento realizado foi menor do que o necessário, já que se baseou na meta do PLN nº 5/2015, ainda pendente de aprovação pelo Congresso Nacional, violando assim a previsão do art. 4º da LOA/15. Com a aprovação da Lei nº 13.199/15, a meta do resultado primário passou a admitir o déficit de R\$ 51,8 bilhões, “podendo chegar a R\$ 119,9 bilhões na hipótese de frustração da receita de concessões e permissões relativas aos leilões das usinas hidroelétricas” (ANASTASIA, 2016,

p. 84), assim como em relação à quitação das operações de créditos realizadas. Ao fim, o resultado primário foi deficitário em R\$ 118,4 bilhões. Segundo a acusação, o governo contrariou o parecer prévio do TCU, que havia considerado ilegal esta prática no exercício de 2014, sendo “inegável, portanto, que a infringência às leis orçamentárias é patente, contumaz e reiterada, o que perfaz o tipo do art. 10, 4, da Lei 1.079/50” (BICUDO et. al, 2015, p. 22).

Para o Senador Anastasia (2016, p. 96), os seis decretos suplementares que fundamentam a denúncia de crime de responsabilidade eram “potencialmente deficitários”, pois contavam com duas origens de recursos, quais sejam o superávit financeiro e excesso de arrecadação. Três dos decretos se mostram neutros em relação ao resultado primário e três apresentam repercussão negativa, de R\$ 977,8 milhões, sobre a obtenção da meta. O Deputado Jovair Arantes (2016, p. 79) também sustentou que o excesso de arrecadação e o superávit primário não podem ser fonte para a abertura de crédito suplementar pois o “uso do superávit financeiro do ano anterior afeta o resultado primário do ano em curso” e em relação ao excesso de arrecadação, “estando as metas fiscais comprometidas, tais receitas, inclusive próprias ou vinculadas, deveriam ser mantidas em caixa, não ampliando gastos”. Cabe mencionar que haviam outros instrumentos à disposição da Presidente da República, como o envio de projeto de lei de crédito adicional ou a edição de medida provisória, ao invés da abertura de crédito suplementar, ainda mais se considerada a incompatibilidade com a obtenção da meta fiscal.

Por outro lado, a defesa da ex-presidente Dilma Rousseff sustentou a diferença entre gestão orçamentária e financeira. Na primeira, trata-se da autorização para a execução de políticas públicas, com planejamento de despesas e estimativa de receitas. Já na segunda, trata-se da execução financeira da dotação orçamentária, com controle de movimentação e empenho e o cumprimento das metas fiscais. Contudo, nem sempre coincide a entrada de recursos com as despesas públicas, fazendo-se necessário um programa financeiro destinado ao ajuste da execução orçamentária, como assim prevê o art. 8º da LRF. Desse modo, a LOA é elaborada visando a compatibilidade das dotações autorizadas com as receitas estimadas, sendo que a meta de superávit primário, prevista no art. 2º da Lei nº 13.080/15, detém de natureza estritamente financeira e não orçamentária, ou seja, “é apurada não de acordo com as rubricas constantes da lei orçamentária anual, mas sim pelo efetivo ingresso de recursos nos cofres públicos e das efetivas despesas” (BRASIL, 2016b, p. 92). A meta é definida na LDO, excluindo as receitas e as despesas financeiras, como os encargos da dívida pública.

Vale destacar que no orçamento há despesas obrigatórias e discricionárias, sendo que nas primeiras a execução é compulsória, advindo de uma obrigação constitucional de adimplemento, cuja regulamentação advém do art. 52, § 4º, III da Lei nº 13.080/15. Havendo a abertura de crédito suplementar para suprir despesas obrigatórias, não há prejuízo ao resultado primário, pois será necessário o contingenciamento de despesas discricionárias suficientes para o atingimento da meta, garantindo-se assim o equilíbrio fiscal. Em relação às despesas discricionárias, de que se trata a maior parte dos decretos questionados na denúncia, a matéria é mais flexível, podendo também ser objeto de decretos de contingenciamento. Conforme o art. 9º, *caput* e § 2º da LRF, se a receita for abaixo do esperado, de modo que se prejudique a obtenção da meta de resultado primário, deverá o governo federal promover a limitação dos empenhos e alocação de recursos das despesas discricionárias.

O mesmo foi reiterado no § 3º do art. 52 da LDO, onde se determina a apuração do montante necessário, informando os respectivos órgãos orçamentários dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre. A AGU explica nas alegações finais que antes do orçamento ser aprovado, “foram editadas medidas de contenção dos gastos, como o decreto de limite orçamentário” (BRASIL, 2016a, p. 42), impondo um corte potencial de 30% das despesas discricionárias correntes. Ao longo do ano de 2015, com a queda de receita, foi realizado um contingenciamento de R\$ 70,9 bilhões em maio e um de R\$ 8,6 bilhões no bimestre seguinte, mesmo assim “ficou evidente a impossibilidade de obtenção da meta de 1,2% do PIB constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias” (BRASIL, 2016a, p. 42-43). Esta meta havia sido fixada em dezembro de 2014, onde se previa ainda um crescimento de 0,8% da economia brasileira. Por isso, em julho de 2015, a Presidente Dilma Rousseff enviou a proposta de alteração da meta fiscal ao Congresso Nacional, reduzindo o superávit do setor público de R\$ 66,3 bilhões para R\$ 8,7 bilhões, o que foi alterado em outubro daquele ano.

Ademais, com o objetivo de ampliar a arrecadação, foram realizadas desonerações. A previsão era de queda do PIB em 1,5% em julho de 2015, o que se concretizou em uma queda de 3,7%. Segundo a AGU “a queda da receita líquida efetivamente observada foi de R\$ 180 bilhões em relação ao previsto na LOA, e de R\$ 115 bilhões em relação ao previsto no primeiro relatório de 2015. No caso da despesa, o valor executado foi inferior ao previsto na LOA” (BRASIL, 2016a, p. 44), de modo que não houve aumento de despesas para além do aprovado pelo Congresso Nacional. A defesa citou ainda a demora do então Presidente da Câmara dos

Deputados, Eduardo Cunha, em pautar a análise de alteração da meta fiscal, que foi enviada em julho, mas só analisada em dezembro pelo Congresso. Isto implicou na realização de um terceiro contingenciamento em novembro, na órbita de R\$ 8,5 bilhões, tendo em vista a mudança do entendimento do TCU, o que “impôs o contingenciamento de todo o limite disponível para execução financeira das despesas discricionárias dos Ministérios, sem sombra de dúvida, um sinal de extrema cautela fiscal” (BRASIL, 2016a, p. 44-45). Apenas com a aprovação da nova meta fiscal é que foi realizado o descontingenciamento das verbas.

A AGU (2016b) alegou que quando o Congresso Nacional alterou a meta orçamentária, conseqüentemente também modificou os limites da autorização para edição de tais créditos, convalidando tacitamente os decretos já assinados, retificando eventuais vícios e alterando a meta fiscal, o que ocorreu com a aprovação do PLN nº 05/15, correspondente a Lei nº 13.199/15, tendo ocorrido o mesmo com a aprovação da Lei nº 12.952/14. Cabe mencionar que em relação às contas de 2014, rejeitadas pelo TCU em 2015, o relator do tema na Comissão Mista de Orçamento, Senador Acir Gurgacz (PDT-RO), afirmou que a abertura de um crédito suplementar, ainda que com base no excesso de arrecadação, não é incompatível com a obtenção da meta de resultado primário, de modo que “a abertura de crédito sequer tem relação direta com a obtenção dessas metas. Portanto, não há nesse fato qualquer afronta ao art. 4º da LOA 2014, menos ainda à Constituição” (apud BRASIL, 2016b, p. 100). Em 2016, isto se repetiu com o envio do PLN nº 01/2016, para redução na meta em até R\$ 120,7 bilhões.

Singer (2018, p. 225) cita que a Secretária de Orçamento, Esther Dweck, esclareceu à Comissão Especial do Senado, na data de 23 de junho de 2016, que “nenhum dos decretos teve impacto no resultado primário”. A defesa também juntou as conclusões do Laudo Pericial realizado por uma Junta, que atestou a compatibilidade com a meta fiscal da alteração promovida na programação orçamentária. A Junta constatou ainda que as suplementações de despesas financeiras não teriam impacto sobre a obtenção da meta fiscal, já que a “abertura de um crédito suplementar não afeta a meta de resultado primário, posto que a meta é única, fixada pela LDO/2015, mas afeta a perspectiva de atingimento dessa meta” (apud BRASIL, 2016a, p. 152). A perícia afastou o decreto de 20 de agosto de 2015. A Junta mencionou que os decretos tiveram como fonte o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, bem como não violaram a obtenção da meta, mas o controle legislativo sobre o orçamento e a separação dos poderes.

Conforme sustentou a defesa, os créditos suplementares estão relacionados à gestão orçamentária, não podendo prejudicar a obtenção da meta fiscal, que tem pertinência tão

somente na efetivação da execução financeira, estando relacionado à autorização para os gastos e não à sua efetiva implementação. Quando se trata de despesas discricionárias utiliza-se dos decretos de contingenciamento. O superávit financeiro do ano anterior e o excesso de arrecadação dizem respeito às fontes de receita utilizadas para abertura de crédito, assim como operação de crédito e anulação de dotação orçamentaria, nos termos da Lei nº 4.320/1964, com isso a “dotação orçamentária é a despesa, e superávit financeiro ou excesso de arrecadação é a receita. Não faz sentido falar em despesa de receita!” (BRASIL, 2016b, p. 87). Além do mais, os recursos foram destinados à Justiça do Trabalho, à Justiça Eleitoral e ao TCU, não sendo possível se afirmar o envolvimento de tais Cortes na edição fraudulenta de créditos suplementares, muito porque se trata de obrigação legal da União em realizar os repasses.

Os decretos não aumentaram os gastos públicos, pois não houve alteração do limite fiscal, além do que, a aprovação de créditos suplementares trata-se apenas de uma programação e não a sua efetiva utilização, pois “nem sempre o que é autorizado para gasto é efetivamente gasto, ou seja, nem sempre o que é efetivamente orçado é efetivamente implementado” (BRASIL, 2016b, p. 97-100). Sendo assim, os decretos de crédito suplementar tão somente “alteram uma programação orçamentária (dotação) aprovada na lei, tendo como base a autorização dada pelo Congresso Nacional”, não tendo o condão de alterar a meta fiscal estipulada, por força do art. 52, § 13, da LDO e o §2º do artigo 1º do Decreto nº 8.456/15, “que determinam que créditos suplementares e especiais terão sua execução condicionada aos limites de empenho e pagamento” (RIBEIRO, 2015, p. 11).

É bem verdade que a edição de créditos suplementares não é manobra recomendada para a boa gestão dos recursos públicos, pois o art. 167, V da Constituição proíbe “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes” (BRASIL, 1988). Este não era o caso, pois havia autorização prévia contida no art. 4º da LOA/15, condicionada, no entanto, à obtenção da meta estipulada na LDO. Além disso, em outros governos, o Poder Executivo vinha realizando, assim como o TCU e o Congresso Nacional aprovando as contas com tais decretos. Cabe mencionar que os referidos decretos estavam relacionados ao orçamento da Polícia Federal, às transferências a Estados e Municípios e a outros Poderes, totalizando R\$ 95 bilhões, sendo que apenas R\$ 2,5 bilhões referiam-se ao superávit financeiro do ano anterior e ao excesso de arrecadação, pois o restante foi compensado com o cancelamento parcial de outras dotações.

Destes R\$ 2,5 bilhões, R\$ 708 milhões eram referentes a despesas financeiras, que não impactavam na meta de resultado primário, por estar relacionadas ao pagamento do serviço da dívida, “uma vez que o denominado superávit primário é formado pelas receitas primárias (excluídas as receitas financeiras), diminuídas das despesas primárias (excluídas as despesas financeiras)” (BRASIL, 2016b, p. 108). É possível a utilização de recursos excedentes para o pagamento da dívida pública, conforme o art. 13 da Lei nº 11.943/09, sendo que “a abertura de crédito suplementar destinado ao pagamento de serviço da dívida reforça o compromisso de observância da meta, não ensejando qualquer irregularidade” (BRASIL, 2016b, p. 116). Além disso, 70% dos recursos foram destinados ao Ministério da Educação, justamente porque o TCU assim decidiu no acórdão nº 2.731/2008. A AGU (2016b) sustentou que o superávit financeiro não influi na meta de resultado primário, pois advindo do art. 43, §2º da Lei nº 4.320/64, é classificado como receita financeira do ano anterior.

Segundo a defesa, recorrentemente se alterou a meta fiscal no âmbito federal, nos Estados e Municípios, assim como em governos anteriores, tendo ocorrido até mesmo através de medida provisória no governo do ex-presidente Fernando Henrique, até que isso fosse vedado pela EC nº 32/2001. A AGU também afirmou que a averiguação quanto ao cumprimento da meta deveria ocorrer ao fim do exercício financeiro, tendo em vista o princípio da anualidade, advindo do art. 165, inciso III, e § 5º da Constituição, que prevê que o orçamento é previsto para o exercício de um ano, estabelecendo receitas e despesas (BRASIL, 2016b). A acusação, por outro lado, sustentou que não há relação com o princípio da anualidade, bem como que tal argumento vai contra os parâmetros de uma gestão fiscal responsável, pautada na prevenção de riscos e correção de equívocos, tornando letra morta o previsto no art. 9º, § 4º da LRF, que prevê avaliação periódica do cumprimento da meta. No entanto, segundo Ribeiro (2016), isto ensejaria desde então o impedimento para abertura de créditos suplementares, retirando do Poder Executivo a instrumentalidade dos créditos suplementares.

Ademais, mesmo se constatada a ilegalidade nos decretos, seria impossível se comprovar o dolo da Presidente da República, tendo em vista que a edição destes instrumentos legislativos passa pelo crivo de vários órgãos técnicos e especialistas do governo, seja pela “origem das solicitações, pela própria complexidade técnica da elaboração destas medidas, pelo número de órgãos técnicos envolvidos na sua expedição, pelas apreciações técnicas feitas por servidores públicos de diferentes qualificações profissionais” (BRASIL, 2016b, p. 102). Ademais, segundo jurisprudência do STF, é reconhecida “a ausência de dolo e o erro de tipo”

em caso de consulta, por chefe do Executivo, junto à Procuradoria Jurídica, visto que as condutas estavam fundadas “em solicitações, pareceres, e manifestações técnicas que amparavam a decisão presidencial, ou seja, em atos administrativos dotados juridicamente de inquestionada ‘presunção de legitimidade’” (BRASIL, 2016b, p. 103). Neste sentido, não haveria possibilidade de Dilma questionar os decretos que haviam sido cancelados por órgãos técnicos e por funcionários de carreira do governo federal, afastando-se qualquer dolo.

Segundo a defesa, isto não foi respeitado pelo TCU quando aprovou parecer rejeitando as contas de Dilma, através do acórdão nº 2.461/2015-TCU, no processo nº 005.335/2015-9, considerando irregular a edição dos decretos que abriram créditos suplementares, com fundamento de que eram incompatíveis com a obtenção da meta fiscal. Por mais que a acusação tenha afirmando que o parecer do TCU em nada influenciou no processo de *impeachment*, incontestável é que as denúncias, bem como os pareceres na Câmara e no Senado, basearam-se fundamentalmente em tal parecer prévio. Os governos anteriores também recorreram à edição de decretos de crédito suplementar, sendo que “o TCU, ao examinar as contas correspondentes, não fez qualquer ressalva em relação à referida prática” (BRASIL, 2016b, p. 136). Para Galindo (2016, p. 90), a abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa também não é fundamento para um processo de *impeachment*, pois conforme menciona Ribeiro (2015), é comum no âmbito da administração pública a revisão das metas estipuladas durante a execução do orçamento, muito porque a própria lei prevê a edição de créditos suplementares.

Segundo Mafei (2021), em relação aos decretos, havia instrumentos processuais capazes de sustá-los, sendo desnecessário se recorrer ao *impeachment*. Desse modo, percebe-se que em relação aos decretos de créditos suplementares, havia autorização prévia conferida pelo art. 4º da LOA/15, que condicionava sua utilização à obtenção da meta fixada na LDO. Conforme perícia realizada no Senado Federal os referidos decretos não prejudicaram a obtenção da meta, bem como sua alteração em dezembro de 2015 ratificava os instrumentos editados até então. Ademais, mesmo que desrespeitassem a previsão legal, resta evidente a ausência de dolo da Presidente da República na edição de tais decretos, que eram amparados por órgãos técnicos do governo federal. Vale mencionar que apenas dois dias após a aprovação do *impeachment* de Dilma Rousseff e a posse de Michel Temer, o Senado aprovou a Lei nº 13.332/16, que permitiu ao governo federal a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional. A lei autorizava o Presidente da República, por decreto,

umentar em até 20% o que se havia estipulado inicialmente no Orçamento de 2016, cancelando o mesmo valor em outra despesa. Em 2015, a legislação só permitia o remanejamento de 10%.

7. SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

Mafei (2021, p. 2.483), destacando argumentos de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, afirma que o Poder Executivo detém grande poder de agenda sobre o Poder Legislativo, em vista de instrumentos como as medidas provisórias, “a capacidade de impor tramitação em regime de urgência aos assuntos de seu interesse no Congresso, bem como o poder constitucional de iniciativa legislativa exclusiva para diversas matérias”, o que dá ao Presidente da República o poder de impor um norte ao Congresso Nacional. Ademais, o Executivo controla altos cargos federais e a execução do orçamento, o que é de grande interesse dos parlamentares, para a execução de políticas locais voltadas aos seus eleitorados, sobretudo através das emendas parlamentares. Por outro lado, como esta monografia buscou demonstrar, a dependência do Poder Executivo em relação ao Legislativo perpassa todos os governos, de espectros ideológicos variados, de modo que, se o Presidente da República não mantém uma maioria parlamentar sólida, qualquer crise pode ser pretexto para *impeachment*.

Neste contexto, ganhou força o que Sérgio Abranches (1988, p. 27) chama de “presidencialismo de coalizão”, que atua especificamente nesse sistema de governo, sendo marcado pelo grande número de partidos e a realização de eleições em sistema proporcional para a composição do Parlamento, como é o caso da Câmara dos Deputados. Segundo o autor, trata-se de uma questão própria da diversidade brasileira, marcado por uma instabilidade e alto risco em torno da sustentação política do Presidente da República, fazendo-se necessário que se forme uma coalizão partidária para manter o governo, já que o Parlamento é altamente fragmentado. Neste contexto de “simbiose” do Executivo com o Legislativo, existem sugestões para sanar esse estado de crise política sempre em eminência. Conforme afirma Mafei (2021, p. 2.500), “ou se muda o ‘presidencialismo’, ou se muda a (dependência de) ‘coalizão’”.

O autor rechaça o parlamentarismo, que também já foi rejeitado duas vezes pela população brasileira, em 1963 e em 1993, somado ao fato de que dificuldades de coalizão também ocorrem neste sistema de governo, sobretudo se o Parlamento for fragmentado. Já Luís Roberto Barroso (2006) defende a adoção do semipresidencialismo, como forma de superação do chamado “hiper-presidencialismo”, onde uma figura acumula os cargos de Chefe de Estado

e Chefe de Governo. Segundo o autor, no semipresidencialismo, seria possível a destituição do Chefe de Governo por motivos eminentemente políticos, sem que isso ofendesse o ordenamento jurídico constitucional. Ademais, atenderia às especificidades da instabilidade política brasileira, sendo o processo de *impeachment* reservado ao Chefe de Estado. O semipresidencialismo consiste em um “modelo que apresenta duas particularidades: os poderes do Parlamento são limitados e o chefe de Estado não desempenha apenas funções cerimoniais ou simbólicas, titularizando poderes próprios e efetivos” (BARROSO, 2006, p. 2).

O Chefe de Estado é eleito diretamente pelos cidadãos e tem mandato fixo, mantendo-se em funções eminentemente de Estado, não simbólicas ou protocolares, como nomear o Primeiro-Ministro; dissolver o Parlamento e convocar novas eleições; manter relações diplomáticas e conduzir a política externa; propor projetos de lei e submeter seu exame de constitucionalidade à Suprema Corte; exercer o comando das Forças Armadas; indicar os membros dos tribunais superiores e do alto-escalão do funcionalismo público; convocar plebiscitos e referendos; exercer poderes especiais em momentos de crise (BARROSO, 2006, p. 11). Já a chefia de governo seria incumbida a um Primeiro-Ministro, escolhido pelo Presidente da República, conforme a sustentação política no Parlamento. Ele seria responsável pelo governo federal e a administração pública, cuidando do “varejo da política”, não tendo efetivamente mandato, estando à mercê da sustentação política de seu governo no Legislativo. O Presidente da República seria passível de *impeachment* na constatação de crime de responsabilidade, já o Primeiro-Ministro, com a perda de sustentação política, seria passível de voto de desconfiança ou moção de censura, “sem que com isso se provoquem crises institucionais de maior gravidade” (BARROSO, 2006, p. 11).

Barroso (2006) ressalta que eventual alteração do sistema de governo para o semipresidencialismo perpassaria pela necessidade de consulta ao povo brasileiro, garantindo-se assim legitimidade. Aliada a essa proposta, também é recorrente a defesa da redução substancial de partidos políticos, de modo que o Chefe de Governo garanta governabilidade suficiente no Congresso Nacional. Isto para, em primeiro lugar, manter-se no cargo sem que tenha que aderir a mecanismos fisiológicos de permanência no poder, bem como para aprovar as medidas postas sob exame parlamentar. Em vista da necessidade de sustentação política e a constatável “fragmentação do quadro partidário, Executivo e Legislativo se envolvem em negociações personalizadas, nas quais muitas vezes o interesse público cede aos interesses eleitorais, quando não a objetivos privados ou patrimoniais” (BARROSO, 2006, p. 35). Frente

a isso, o autor defende o semipresidencialismo conjugado a um sistema eleitoral distrital misto, em que há a combinação de elementos do majoritário e do proporcional, sendo a circunscrição eleitoral dividida em distritos. Trata-se de uma sugestão que busca superar o que Mafei (2021) afirma como dependência da “coalizão”, ainda que permaneça a necessidade de negociações.

Contudo, é importante se avaliar os impactos do semipresidencialismo e da reforma eleitoral para além do tema analisado neste estudo, isto porque a alteração do sistema político, como forma de contornar a utilização desvirtuada do *impeachment*, não deve ser o pressuposto único a ser examinado. Faz-se necessário um aprofundamento do debate público, estudos de viabilidade e sobretudo vontade política, com participação popular, acadêmica e da sociedade civil, para que a alteração seja legítima. Marcelo Moreira (2014, p. 24), analisando as obras de Wanderley Guilherme dos Santos, “recomenda cautela diante de qualquer inovação institucional: seus resultados, em geral, destoam das expectativas de seus defensores e podem significar retrocessos políticos”. Ademais, a democracia brasileira ainda é recente, de modo que “as condições necessárias para o seu bom funcionamento são apenas conhecidas parcialmente” (MOREIRA, 2014, p. 25), fazendo-se necessário se recorrer à moderação. Desse modo, as propostas mencionadas merecem um amadurecimento, inicialmente teórico, examinando-se com clareza, suas vantagens e desvantagens, bem como os reais interesses que as fundamentam.

8. CONCLUSÃO

Menos de três décadas após a queda do ex-presidente Fernando Collor, a figura do *impeachment* retornou em 2015 na presidência de Dilma Rousseff. Contudo, tal instrumento não ficou adormecido neste período, pois desde 1992 a Câmara dos Deputados sempre recebeu pedidos de *impeachment* dos ocupantes do Palácio do Planalto, mas os presidentes da casa legislativa, na maioria das vezes, os arquivavam. Neste sentido, observando-se a Constituição, a Lei nº 1.079/50 e os entendimentos do STF, conclui-se que a natureza do *impeachment* é jurídico-política, bem como é necessário a comprovação da ocorrência dolosa de crime de responsabilidade por parte do Presidente da República para a imposição das penas. Contudo, o que se percebe no Brasil é que o *impeachment* é movido por interesses de ordem política, oriundo do mau relacionamento entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo.

A realidade é que o processo se mostra como eminentemente político, oriundo de uma vocação política surgida na maioria dos parlamentares, que frente a determinadas

circunstâncias, de ordem econômica, social, institucional e sobretudo política, chegam ao entendimento de que determinado Presidente da República deve ser retirado do cargo. A partir daí as leis são instrumentalizadas de modo a possibilitar que o *impeachment* esteja adstrito às regras constitucionais e legais. Isto ocorre porque, frente à instabilidade e a fraqueza das instituições democráticas na América Latina, mantem-se no poder o Presidente que tenha boa relação com o Congresso Nacional, pois não havendo, os parlamentares utilizarão de instrumentos constitucionais para retirar o governo “indesejável”, sem atacar a ordem democrática, de modo que o *impeachment* é o mais poderoso destes instrumentos.

Neste sentido, o ex-presidente Fernando Collor (PRN) sofreu graves acusações de corrupção e tráfico de influência, inclusive de que teria recebido, direta e indiretamente, através do pagamento de despesas pessoais, familiares e de imóveis, um total de US\$ 6,5 milhões do esquema operado por PC Farias. Evidentemente, a CPMI foi crucial para formalizar a motivação política para seu *impeachment*, já que com isso o Presidente perdeu a autoridade moral perante a opinião pública e isolou-se politicamente no Palácio do Planalto. A base jurídica do *impeachment* era de que Collor teria violado a probidade da administração e a segurança interna do país, conforme a regulamentação constitucional, bem como, segundo a Lei nº 1.079/50, infringido lei federal de ordem pública e tido conduta incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo, motivo este bastante genérico, que possibilita que o Congresso possa encaixar diversas situações que sejam convenientes para o *impeachment*.

No âmbito político, desde a formação de seu governo, Collor agiu como se o Poder Executivo fosse maior que os demais poderes, abusando de suas competências institucionais, de forma a constrangê-los. Desse modo, o Presidente recusou-se a formar uma maioria política no Legislativo, invés disso preferiu pressionar os parlamentares, insuflando a população em seus discursos, bem como aprovava as medidas sempre projeto a projeto, governando unilateralmente. Ademais, desrespeitava o Congresso Nacional através da edição reiterada de medidas provisórias e decretos, muitas vezes reeditando instrumentos normativos cuja validade já havia sido derrubada pelos congressistas, conduta esta declarada inconstitucional pelo STF. Após o *impeachment*, Collor foi inocentado pelo STF das acusações de crime comum, que tinham ligação com os crimes de responsabilidade que fora condenado no Senado Federal em 1992. Pode-se dizer que isso fragilizou a “base jurídica” do *impeachment*, endossando o argumento de utilização deste instrumento constitucional por motivações de ordem política.

A partir daí a política de conciliação passou a ser implementada, começando com Itamar Franco, perpassando os governos de Fernando Henrique e de Lula. Quanto à ex-presidente Dilma, a governante detinha maioria parlamentar e apoio popular no seu primeiro mandato, formado pela coalizão do PT com o PMDB, sem contar o apoio dos demais partidos de esquerda e centro. Contudo, este apoio parlamentar, bem como a relação com o Congresso Nacional, foi se deteriorando à medida em que a economia caminhava mal, a população saía às ruas e os escândalos eram constantemente noticiados. Cita-se ainda o “ensaio republicano”, que promoveu a união de partidos fisiológicos contra a “faxina ética” promovida pela ex-presidente e o “ensaio desenvolvimentista”, altamente criticado pelo empresariado. A governabilidade chegou ao fim quando houve o rompimento da Presidente da República com o Presidente da Câmara dos Deputados e com o Vice-Presidente da República, que são naturalmente peças-chaves na destituição de um mandato presidencial.

Desse modo, a ausência de crime de responsabilidade evidente, realizado de forma dolosa, demonstra que a retirada da ex-presidente Dilma se deu também por motivações eminentemente de ordem política. Nos dois *impeachments* consumados desde a promulgação da Constituição de 1988, percebe-se que elementos de crise, como: escândalos, sobretudo de corrupção, com a consequente instauração de investigações; manifestações populares, insufladas pelas mídias de comunicação e pela cobertura da imprensa; resultados econômicos insatisfatórios, como o crescimento do desemprego, inflação, juros, informalidade e outros; aliado, sobretudo, à perda de maioria parlamentar e de governabilidade, são fatores que podem fomentar um processo de *impeachment* por razões políticas, o que se percebe nos processos movidos contra os ex-presidentes Fernando Collor e Dilma Rousseff. Nos demais governos desde a redemocratização, ainda que elementos de crise existissem, o arranjo político com o Congresso Nacional foi primordial para a sustentação e a permanência no cargo.

Recentemente, a política de conciliação manteve o ex-presidente Michel Temer no poder, já que ele construiu uma base sólida no Congresso Nacional, garantindo o arquivamento de duas denúncias por crime comum oferecidas pela Procuradoria-Geral da República, bem como a aprovação de medidas impopulares. Isto ocorre porque o Presidente da República que tenha maioria no Congresso Nacional pode manter-se no cargo, mesmo com graves escândalos e protestos populares. Por outro lado, não havendo uma boa relação, os parlamentares podem denunciar o Presidente mesmo quando não há provas reais ou mobilização popular em favor do *impeachment*, como no Panamá em 1955 e nos Estados Unidos em 1998. Apesar das centenas

de denúncias por crime de responsabilidade contra o Presidente Jair Bolsonaro, este permanece no cargo tendo em vista a maioria parlamentar que ainda detém, ainda que seja evidente a realização de crime de responsabilidade por parte do atual Chefe de Estado.

Portanto, a permanência no cargo está atrelada à capacidade do Presidente da República de mobilizar apoio no Congresso Nacional, compreendendo que seu governo se sustenta politicamente a partir do momento que também permite a atuação dos parlamentares na condução do país. Se não, mecanismos de “jogo duro constitucional” passam a ser utilizados, com o intuito de enfraquecer e deslegitimar a atuação do Chefe do Poder Executivo, até que isso culmine na perda do cargo e na inabilitação funcional através do processo de *impeachment*. Evidentemente, quando se desconsidera a natureza do *impeachment* como jurídico-política, nos termos da Constituição de 1988, é possível que ocorra a destituições de líderes eleitos democraticamente sem fundamentos legítimos. Cabe mencionar que existem propostas voltadas a contornar este cenário institucional de centralidade do Poder Legislativo e insustentabilidade política do Chefe do Poder Executivo, como a adoção do semipresidencialismo e a redução de partidos políticos. Entretanto, até que haja um amadurecimento institucional e democrático no país, as crises políticas e os *impeachments* ainda marcarão a realidade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988.

ACERVO *O GLOBO*. **Além de Collor e Dilma, Sarney, Itamar, FH e Lula sofreram pedidos de *impeachment***. Jornal *O Globo*, 2016. Disponível em: <acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/alem-de-collor-dilma-sarney-itamar-fh-lula-sofreram-pedidos-de-impeachment-19242217#ixzz4O1tbGKga>. Acesso: 7 de mai. 2020.

ANASTASIA, Antônio. **Parecer nº, de 2016**. Brasília, 2016. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso: 20 de dez. 2017.

ARANTES, Jovair. **Denúncia por crime de responsabilidade nº 1, de 2015**. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, 2016.

AVRITZER, Leonardo. **O pêndulo da democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013-2018**. Novos Estudos, n. 111, p. 272-289, 2018.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. ***Impeachment: apontamentos à decisão do STF na ADPF nº 378***. In:

GUIMARÃES, Juarez; et al. (org.). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016a.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. ***Impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira***. 1º ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2016b. 103 p.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco; SILVA, Diogo Bacha; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. ***Impeachment no Constitucionalismo Brasileiro: Revisitando as Instituições Democráticas em busca da legitimidade constitucional***. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JÚNIOR, Nelson. (coord.). *Crises dos poderes da República*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

BARBÉ, Carlos. ***Golpe de Estado***. In: BOBBIO, Norberto (org.). *Dicionário de Política*. 11ª ed. Brasília: Ed. UNB, 1998.

BARBOSA, Ruy. ***Comentários à Constituição Federal Brasileira***. Tomo II. São Paulo, 1933.

BARROSO, Luís Roberto. ***Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo***. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. ***Sistema de Governo: o modelo semipresidencialista***. Instituto Ideias, 2006. Disponível em: <www.migalhas.com.br/arquivos/2018/5/art20180530-03.pdf##LS>. Acesso: 09 de set. 2020.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. ***Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia***. Revista de Economia Contemporânea, 2017.

BERCOVICI, Gustavo. ***Consulta***. São Paulo: Estadão, 2015. Disponível em: <politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2015/10/Parecer_Impeachment_Bercovici.pdf>. Acesso: 20 de dez. 2017.

BICUDO, Hélio; et al. ***Libelo Acusatório***. São Paulo, 2016. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso: 20 de dez. 2017.

BICUDO, Hélio; et al. ***Denúncia nº 1 de 2015***. São Paulo, 2015. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso: 03 de fev. 2019.

BOITO JÚNIOR., Armando. Os atores e o enredo da crise política. In: SINGER, André. et al. ***Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil***. São Paulo: Boitempo, 2016, 23-28 p.

BONAVIDES, Paulo. ***Ciência política***. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Alegações Finais**. Brasília, 2016a. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso: 11 de jul. 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 1, de 2015**. Brasília, 2016b. Disponível em: <www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/22/veja-os-principais-documentos-do-processo-de-impeachment-de-dilma-rousseff>. Acesso: 31 de mar. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução nº 17, de 1989**. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>. Acesso em 25 de nov. 2019.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (25 de março de 1824)**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm>. Acesso: 03 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso: 30 de fev. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18038.htm>. Acesso: 30 de fev. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970**. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. Disponível em: <www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em 19 de out. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378 de 2015**. Relator Ministro Edson Fachin, relator para acórdão Ministro Luís Roberto Barroso, julgado em 17.12.15. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adpf_378_ementa_do_voto_do_ministro_roberto_barroso.pdf>. Acesso: 09 de jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4190 MC_REF**. Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 10.03.10. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612217>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 70.055-DF (Ag. Reg.)**. Relator Ministro Ilmar Galvão, julgado em 04.03.93. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=362831>. Acesso: 28 de jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito nº 672-6**. Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 16.04.93. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=80752>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inquérito 1.418-RS**. Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 31.10.01.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 20.941-DF**. Redator para acórdão Ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 09.02.90. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>. Acesso: 6 de fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.564-DF**. Redator para acórdão Ministro Carlos Velloso, julgado em 23.09.92. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.623-DF**. Relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 17.12.92. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 21.689-DF**. Relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 16.12.93. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587 >. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Petição nº 3240 AgR/DF**. Relator Ministro Teori Zavascki, redator para acórdão Ministro Roberto Barroso, julgamento em 10.05.18. Disponível em: <redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748003291 >. Acesso: 30 de dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Regimento Interno**. Brasília: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2020. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>. Acesso: 16 de dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU nº 021.643/2014-8**, voto do Ministro José Múcio, julgado em 15.04.15.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **TCU nº 005.335/2015-9**, Relator Ministro João Augusto Ribeiro Nardes, julgado em 07.10.15.

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

CANOTILHO, Joaquim José Gomes; et al. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Prefácio**. In: REGIS, André. O Novo Federalismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. IX - XII.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Prefácio**. In: SALLUM JUNIOR, Brasília. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015.

CARLEIAL, Lilian. **Política Econômica, Mercado de Trabalho e Democracia: o segundo governo Dilma Rousseff**. Revista Estudos Avançados, 2015. p. 201-214.

CERQUEIRA, Marcelo. **A Constituição e o Direito Anterior: o fenômeno da recepção: o impeachment do Presidente da República: um estudo de caso**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1995.

COELHO, Denian Couto; VIECHINESK, Fabiana. **O rito do impeachment na legislação brasileira**. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR - Brasil. Ano VIII, nº 15, jul/dez 2016.

CONTI, José Maurício. **ARTS. 32 A 39 – JOSÉ MAURÍCIO CONTI**. In: MARTIS, Ives Gandra Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder (Org.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 277-307.

CÔRREA, André Luiz Costa. ***Impeachment e atentado contra a Constituição: discussão sobre a axiologia de um tipo penal aberto para o impedimento de Presidente da República no Brasil – A imoralidade como crime de responsabilidade.*** In: MARTINS, Ives Gandra Silva, et al. *Impeachment: Instrumento da Democracia*. São Paulo: Editora IASP, abr. de 2016.

CUNHA, Eduardo. ***Tchau, querida: o diário do impeachment.*** Eduardo Cunha, Danielle Cunha. 1 ed. São Paulo: Matrix Editora, 2021.

DALLARI, Adilson Abreu. ***Crime de Responsabilidade do Presidente da República – viabilidade jurídica do processo – exercício da função por oito anos – acusação de ação ou omissão culposa – garantia do devido processo legal.*** In: MARTINS, Ives Gandra Silva. et al. *Impeachment: Instrumento da Democracia*. São Paulo: Editora IASP, abr. de 2016. 450 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Direito administrativo.*** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FALCÃO, Joaquim. ***Impeachment agora é pular etapas.*** In: FALCÃO, Joaquim; ARGUELHES, Diego Werneck; PEREIRA, Thomas (Org.). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Belo Horizonte/MG: Letramento: Casa do Direito: FGV Direito Rio, 2017. 21-22 p.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. ***Curso de Direito Constitucional.*** 9. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2017.

FILHO, Antônio Evaristo de Moraes; VILLELA, José Guilherme. ***Alegações Finais.*** 25 de novembro de 1992, p. 350-484. In: SENADO FEDERAL. Autos do Processo de “*Impeachment*” contra o Presidente da República (Diversos nº 12, de 1992). Volume III. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>. Acesso: 28 de jul. 2020.

GALINDO, Bruno. ***Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo.*** Curitiba: Juruá, 2016.

GALUPPO, Marcelo Campos. ***Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz.*** Belo Horizonte: Editora D’ Plácido, 2016.

GOMES, Ciro Ferreira. Por que o golpe acontece? In: SINGER, André. et al. ***Por que gritamos golpe?*** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016.

HARADA, Kiyoshi. ***Pedaladas Fiscais ensejam Impeachment?*** In: Jus, 2015. Disponível em: <jus.com.br/artigos/44606/pedaladas-fiscais-ensejam-impeachment>. Acesso: 07 de fev. 2019.

JOBIM, Nelson. ***Relatório.*** Câmara dos Deputados, 1992, p. 662-670. In: SENADO FEDERAL. Autos do Processo de “*Impeachment*” contra o Presidente da República (Diversos nº 12, de 1992). Volume I. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>. Acesso em 28 de jul. 2020.

LANDO, Almir. ***Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito.*** 1992. In: SENADO FEDERAL. Autos do Processo de “*Impeachment*” contra o Presidente da República

(Diversos nº 12, de 1992). Volume I. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>. Acesso: 24 de jul. 2020.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACHADO, Marcelo Lavenère; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Denúncia por crimes de responsabilidade contra o Sr. Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello**. Câmara dos Deputados: Brasília, 1992. In: SENADO FEDERAL. Autos do Processo de “*Impeachment*” contra o Presidente da República (Diversos nº 12, de 1992). Volume I. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>. Acesso: 28 de jul. 2020.

MAFEI, Rafael. **Como remover um presidente: Teoria, história e prática do *impeachment* no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

MAFEI, Rafael; SILVA, Virgílio Afonso da. **Controlando o tempo do *impeachment*: Presidente da Câmara pensa que pode, mas não tem poder de ignorar acusações contra o presidente da República por prazo a perder de vista**. Folha de São Paulo: Piauí, 20 de julho de 2021. Disponível em: <piaui.folha.uol.com.br/controlando-o-tempo-do-impeachment>. Acesso: 24 de jul. 2021.

MARIZ, Antônio. **Relatório Nº**. Senado Federal: Brasília, 1992, p. 656-787. In: SENADO FEDERAL. Autos do Processo de “*Impeachment*” contra o Presidente da República (Diversos nº 12, de 1992). Volume III. Disponível em: <www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>. Acesso em 28 de jul. 2020.

MEGALI NETO, Almir. **O *impeachment* de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Editora Expert, 2021.

MENDES, Judas Tadeu Grassi. **Economia**. Ed. Pearson, São Paulo, 2012.

MIGUEL, Luís Felipe. A democracia na encruzilhada. In: SINGER, André. et al. **Por que gritamos golpe?** Para entender o *impeachment* e a crise política no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2016, 29 - 33 p.

MIGUEL, Luís Felipe. **O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016**. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Expressão Popular, 2019.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. **A Constituição golpeada**. In: Revista Teoria e Debate, 2016. Disponível em: <teoriaedebate.org.br/2016/10/25/%EF%BB%BFa-constituicao-golpeada/>. Acesso em: 1º de mar. 2018.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker. **A Poliarquia Brasileira e a Reforma Política: Análise de uma Contribuição de Wanderley Guilherme dos Santos à Teoria Política**. In: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, 2014, pp. 293 a 323. Disponível em: <www.scielo.br/j/dados/a/NWRTzfSYsBmnmMkQJtK8fCj/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 07 de ago. 2021.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press, 2007.

QUEIROZ FILHO, Gilvan Correia de. *Natureza do processo de impeachment e controle judicial*. Brasília, DF: Consultoria Legislativa, 2016.

RECONDO, Felipe. *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2018.

REGIS, André. *O Novo Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment*. In: Revista Consultor Jurídico, 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em: 23 dez. 2017.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. *Laudo dos Assistentes Técnicos - Defesa*. Senado Federal, 2016.

RICCITELLI, Antônio. *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Barueri, SP: Minha Editora, 2006.

RODRIGUES, Theófilo Machado. *O papel da mídia nos processos de impeachment de Dilma Rousseff (2016) e Michel Temer (2017)*. Contracampo, Niterói, v. 37, n. 02, pp. 37-58, ago. 2018/nov. 2018.

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

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *A democracia impedida- o Brasil no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. *Brasil: uma biografia: Com novo pós-escrito*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2015.

SEMER, Miguel. Ruptura institucional e desconstrução do modelo democrático: o papel do Judiciário. In: SINGER, Andre; et al. *Por que gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016, 88- 92 p.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. *Impeachment*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/103/edicao-1/impeachment>. Acesso em 30 dez. 2020.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 41. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

SINGER, André. **Cutucando onças com varas curtas: o Ensaio Desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014).** Revista Novos Estudos - CEBRAP, julho de 2015.p. 43-71.

SINGER, André. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STRECK, Lenio Luiz, et al. **Denúncia por crime de responsabilidade.** Conjur: 21 de maio de 2020. Disponível em: <www.conjur.com.br/dl/denuncia-crimes-responsabilidade.pdf>. Acesso: 3 de jul. 2020.

VELLOSO, Carlos Mário Silva. *O impeachment* no constitucionalismo brasileiro. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JÚNIOR, Nelson (coord.). **Crises dos poderes da República.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.