

MARIA ANGELA PLESSMANN

***IMPEACHMENT* PRESIDENCIAL:
ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS
NO DIREITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado à Banca Examinadora do Centro
Universitário UNIFAAT, como requisito parcial à
obtenção do Título de Bacharel em Direito, sob
Orientação

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFAAT

ATIBAIA

2018

MARIA ANGELA PLESSMANN

***IMPEACHMENT* PRESIDENCIAL:
ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS
NO DIREITO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Banca Examinadora do Centro Universitário UNIFAAT, como requisito parcial à obtenção do Título de Bacharel em Direito, sob Orientação do Professor Doutor Márcio Manoel Maidame.

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFAAT

ATIBAIA

2018

MARIA ANGELA PLESSMANN

**IMPEACHMENT PRESIDENCIAL: ASPECTOS POLÍTICOS E JURÍDICOS NO
DIREITO BRASILEIRO**

Atibaia, ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Após arguição e análise do Trabalho, a Banca Examinadora chegou ao resultado da _____, atribuindo a nota _____ ao trabalho.

PRESIDENTE _____

Professor Doutor Márcio Manoel Maidame

Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

CONVIDADO _____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, por me abençoar nesse grande desafio.

Agradeço minha mãe que é um exemplo de força e determinação e sempre me encorajou a buscar novas conquistas.

Aos meus irmãos, pelo incentivo para que eu cumprisse essa longa jornada e não desistisse no meio caminho.

Em especial agradeço a minha irmã Adalgisa e o meu irmão Franklin, que me deram todo suporte para que eu pudesse voltar a estudar.

Aos amigos e demais familiares que sempre torceram por mim.

Por fim, agradeço meu orientador, Prof. Dr. Márcio Manoel Maidame, por toda gentileza, consideração e apoio, nesse momento tão importante.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar o processo de *impeachment* presidencial, sob o ponto de vista político e jurídico do instituto, no direito brasileiro. De origem britânica o *impeachment* nasce com foco penal, passa por um período de desuso e retorna com pujança política, sendo abolido totalmente da Inglaterra no final do século XVIII. Na América, os Estados Unidos foram pioneiros, recepcionando no século XVIII o instituto em suas Constituições, que já chega sob a égide política, mantida até hoje. O Brasil, inspirado no modelo americano, adota o *impeachment* em todas as Constituições Federais, inclusive na Imperial de 1824. Na prática, o *impeachment* presidencial foi efetivado aqui no Brasil apenas duas vezes, uma contra o presidente Collor e a outra contra a presidente Dilma. Apesar do *impeachment* formalmente apresentar aspectos políticos e jurídicos, muitas vezes a natureza política sobressai em relação à jurídica, o que pode evidenciar fragilidade na legislação que regulamenta o instituto.

Palavras Chave: *Impeachment*. Presidente da República. Crime de Responsabilidade. Congresso. Governabilidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. HISTÓRICO	9
1.1 A origem do <i>Impeachment</i>	9
1.2 O Nascimento na Inglaterra	12
1.3 A chegada do <i>Impeachment</i> nos Estados Unidos.....	16
2. O IMPEACHMENT NO BRASIL	21
2.1 O Instituto no Ordenamento Jurídico Brasileiro	21
2.2 Processo e Julgamento do Presidente da República - Descrição Sucinta dos Procedimentos	28
2.2.1 A Denúncia	28
2.2.2 O Papel da Câmara dos Deputados	29
2.2.3 O Senado como Tribunal Julgador	30
3. NATUREZA JURÍDICA.....	32
4. PRESIDENCIALISMO <i>VERSUS</i> GOVERNABILIDADE.....	35
5. POLÊMICAS ENVOLVENDO O PRESIDENTE FERNANDO COLLOR DE MELLO.....	38
5.1 Eleições	38
5.2 O Plano Collor.....	38
5.3 Escândalos e Corrupção	40
5.4 O Processo de <i>Impeachment</i>	41
5.5 Argumentos da Defesa	43
5.6 Ação Penal.....	44
6. POLÊMICAS ENVOLVENDO A PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF	46
6.1 Eleições	46

6.2 As “Pedaladas Fiscais”	48
6.3 Escândalos e Corrupção	50
6.4 O Processo de <i>Impeachment</i>	52
6.5 Argumentos da Defesa	61
6.6 Ação Penal.....	63
CONCLUSÃO	64
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	67

INTRODUÇÃO

O Brasil é uma República Federativa Presidencialista, organizada em três poderes distintos e independentes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, que estão assim distribuídos para garantir independência no cumprimento das leis e da Constituição Federal.

O poder Executivo fica sob o comando do Presidente da República, cujo mandato tem a duração de quatro anos, podendo ser renovado por mais quatro anos, sendo que, o Presidente é eleito através do voto direto e acumula os cargos de Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Há muito tempo sabe-se que no âmbito político existe abuso de poder, desvios de verbas públicas, corrupção, pagamento de propinas, lavagem de dinheiro, porém é certo que nos últimos anos o Brasil vem enfrentando a maior crise, por problemas dessa natureza.

A nação está agonizando diante de tantos escândalos de corrupção protagonizados pelo poder Executivo e demais parlamentares, que acabam esquecendo que se ocupam um cargo é porque foram escolhidos como mandatários do povo.

Quando, ao longo do mandato, o principal dirigente do País deixa de cumprir as responsabilidades que lhe são exigidas, a Constituição Federal prevê o *impeachment*.

O *impeachment* nada mais é que a impugnação contra o titular de um cargo público, de alto escalão, obtido democraticamente, cuja continuidade do mandato é interrompida por prática de qualquer um dos crimes de responsabilidade, previsto na legislação.

Sepúlveda Pertence assevera sobre o instituto que: “*Na estrutura constitucional do presidencialismo, poucos institutos terão sofrido condenação tão generalizada e inclemente quanto o impeachment do Presidente da República*”.

Não há dúvidas que esse mecanismo, para afastar o Presidente, é um remédio constitucional de extrema severidade, afinal trata-se do afastamento do Presidente que foi escolhido de forma legítima pelo povo.

De origem no direito inglês, o *impeachment* está previsto no nosso ordenamento jurídico desde a Constituição Imperial até a Constituição atual, e ainda na Lei Especial nº 1.079 de 1950, conhecida popularmente como Lei do *Impeachment*.

Antes de 1992 o processo de *impeachment* era praticamente desconhecido, mas ganhou notoriedade quando foi instaurado contra o presidente Fernando Affonso Collor de Mello, e após 24 anos volta a ter popularidade com o *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff.

O processo de *impeachment* envolvendo a presidente Dilma foi bastante polêmico, uma vez que o argumento, mais presente em sua defesa foi de que a utilização deste artifício não passava de um golpe para tirá-la do poder. Sob o ponto de vista da defesa da Presidente não houve crime de responsabilidade porque não havia nenhum embasamento jurídico concreto para o *impeachment*. Tratava-se apenas de uma vontade política.

Não é a primeira vez que a tese do golpismo é cogitada num processo de *impeachment*. Em 1954, Getúlio Vargas foi acusado de favorecer o jornal "*Última Hora*" com financiamentos de bancos públicos, e de tentar implantar uma República sindicalista no Brasil. Por isso, teve seu mandato ameaçado por um processo de *impeachment*, que ficou só na ameaça porque a petição foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.

Já o caso de Dilma Rousseff não teve o mesmo desfecho, e em 31 de agosto de 2016, houve o afastamento definitivo da então presidente, decretando-se o segundo processo de *impeachment* na história da democracia brasileira.

Em função da relevância do tema o presente estudo pretende abordar os aspectos políticos e jurídicos do *impeachment* no direito brasileiro.

A metodologia empregada compreende compilação de dados, através de pesquisa bibliográfica, históricos, jurisprudências, além do uso de notícias de jornal, revistas, entre outros, visando cotejamento das informações.

1. HISTÓRICO

1.1 A origem do *Impeachment*

A palavra *impeachment*, do latim “*impedimentum*”, é traduzida como impedir, proibir a entrada, a proibição de entrar.

Para De Plácido e Silva, a definição nominal da palavra *impeachment* é:

Expressão inglesa, que se traduz impedimento, obstáculo, denúncia, acusação pública; indica o procedimento parlamentar, cuja finalidade é a de apurar a responsabilidade criminal de qualquer membro do governo instituído, aplicando-lhe a penalidade de destituição do cargo ou função. (SILVA, 2009, p 706).

Antonio Riccitelli nos ilustra que a definição de *impeachment* lecionada por José Cretella Júnior, é corolário do ordenamento jurídico, particularmente por lançar mão, originalmente, do vocábulo desinvestir, entendendo ser o *impeachment*:

A medida político-administrativa que objetiva desinvestir todo membro do Governo que perdeu a confiança do povo, em virtude de ter praticado algum crime de responsabilidade, nas suas funções públicas. (CRETELLA JR apud RICCITELLI, 2006, p. 3)

Marcelo Aquaroli e Wagner Veneziani Costa pontuam o *impeachment*, segundo o Direito Constitucional, como sendo:

Procedimento que visa a interromper o exercício do mandato do Presidente da República, Governador ou Prefeito, por razões que o impeçam de continuar no cargo. (AQUAROLI, COSTA, 2004, p. 190).

As obras que relatam sobre *impeachment* são unânimes em apontar a Inglaterra como berço desse processo, no entanto desde os primórdios

encontramos vestígios que os crimes praticados já eram julgados por membros de tribos ou do Estado, e o seu praticante afastado, conforme assevera Maximiliano:

O *impeachment* é um instituto derivado de costumes imemoriais. Inicialmente, os crimes eram julgados em reuniões dos membros da tribo ou do Estado. Após a criação dos tribunais, apenas as infrações de relevante importância pública continuaram a ser submetidas ao *verdictum* de todo o corpo de cidadãos, posteriormente, ao Conselho de Anciãos, chefes de família e senhores feudais. Em Atenas, o homem que representava algum tipo de risco para a sociedade era condenado, por uma assembleia popular, ao exílio político, ao ostracismo. Em Roma, os acusados de delito capital tinham o direito a um julgamento popular em praça pública". (MAXIMILIANO apud RICCITELLI, 2006, p. 5)

Na Grécia antiga a pátria ocupava grande destaque, pois pertencer a uma nação era sinônimo de orgulho e um dos maiores valores para o cidadão greco-romano daquela época. Desta forma, a pior punição adotada pelo Estado, mais repugnante que a própria pena de morte, era o exílio.

Ao ser exilado, o homem deixaria toda a sua honra, religião e história para trás. Tornar-se-ia um abnegado, sem maiores perspectivas para sua vida. (TOLOMEI, 2010, p.12)

Para ilustrar tal medida, temos na história Grega os precedentes de Temístocles, que com sua visão estratégica e dotes para a oratória trilhou um caminho que o guiaria aos patamares mais elevados da política Ateniense. No entanto, para manter a notoriedade, utilizou-se de recursos e métodos pouco ortodoxos que resultou no seu ostracismo, como forma de reduzir o seu poder, prestígio e influência na polis.

É obvio que o afastamento de Temístocles não seguiu nem de longe os passos do *impeachment* que conhecemos, no entanto o exílio tinha a mesma finalidade do instituto atual, ou seja, afastar o indivíduo com a pretensão de proteger o Estado.

Quando os cidadãos atenienses percebiam que a ordem democrática poderia estar ameaçada utilizavam-se de dispositivos que acorressem à sua manutenção. Um desses dispositivos era o ostracismo, que nada mais era do que o banimento ou exílio de algum membro da sociedade. [...] O ostracismo poderia ser aplicado a pessoas suspeitas de corrupção, fosse do espólio público ou da moral. (FERNANDES, 2018)

De acordo com a doutrina, no surgimento o *impeachment* foi pautado sob a égide de duas espécies: a criminal, também definida como monárquica e a política, conhecida também como republicana.

A espécie criminal nasceu no direito medieval inglês, simultaneamente ao surgimento das classes políticas que orbitavam a corte real: os nobres feudais e os novos burgueses. No meio dessa estrutura, o *impeachment* criminal nasceu, desempenhou função estratégica na implantação do sistema de governo parlamentarista inglês e, antes de desaparecer daquele contexto histórico, deixou marcas indeléveis na Constituição norte americana. Ressurgiu com características distintas, não sugerindo punições físicas ou patrimoniais, tornando-se procedimento de características especialmente políticas. O *impeachment* republicano mediante um processo de mutação emergiu na fase da constituição escrita. (MAXIMILIANO apud RICCITELLI, 2006, p.4)

Complementando esse raciocínio Paulo Brossard assevera 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. (BROSSARD, 1965, p. 21).

1.2 O Nascimento na Inglaterra

Na era medieval, segundo a teoria do direito divino, os atos do Monarca absolutista jamais seriam questionados, uma vez que isso soaria como se estivessem questionando a escolha divina. O rei era o representante de Deus na terra, em outras palavras, o rei só ocupava o cargo por vontade e proteção divina, portanto seria uma afronta rebater qualquer decisão que viesse dele.

Assim o Estado era administrado mediante o poder soberano e hierárquico do Monarca sendo que o seu desejo tinha força de lei e predominava sobre os interesses da coletividade.

Para melhor elucidar, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A teoria da irresponsabilidade foi adotada na época dos Estados absolutos e repousava fundamentalmente na ideia de soberania: o Estado dispõe de autoridade incontestável perante o súdito; ele exerce a tutela do direito, não podendo, por isso agir contra ele; daí os princípios o rei não pode errar (*the king do not wrong; le roi ne peut mal faire*) e de que aquilo que agrada ao príncipe tem força de lei (*quod principi placuit habet legis vigorem*). Qualquer responsabilidade atribuída ao Estado seria colocá-lo no mesmo nível que o súdito, em desrespeito a sua soberania. (DI PIETRO, 2013, p. 705).

Esse poder, muitas vezes abusivo e ilimitado, não raramente restringia direitos individuais e gerava um grande sofrimento e revolta na sociedade.

Nasce então o instituto do *impeachment*, que segundo Ferreira Filho, tinha como fundamento que o governante não era senhor do próprio poder, mas sim um representante do povo a quem deveria prestar contas.

A vertente do *impeachment*, como processo penal, surgiu na Inglaterra medieval, por iniciativa e influência de movimentos políticos e sociais, despontando como uma forma de repressão ao poder existente. Na época tornou-se premente a necessidade do Parlamento criar mecanismos de

punição contra pessoas que diante seus cargos, não seriam processadas nem alcançadas pela lei existente.

Vale a pena ressaltar que o instituto ocorre concomitantemente com representação no parlamento da Casa dos Lordes (nobres leigos e clero) e Casa dos Comuns (ascensão dos novos burgueses), propiciando dessa maneira uma nova mecânica ao poder.

Assim, partindo-se da premissa da existência de um Governo abusivo e inimputável, o novo Parlamento passa a sistematizar uma série de procedimentos, que permitiriam investigar e punir membros da corte, Ministros e demais figuras de grande autoridade, diante de atos que gerassem profunda indignação popular, porém tais medidas não caberiam ao rei, que permaneceria intocável.

(...) o *impeachment* teve suas raízes na Inglaterra a partir do século XIII, quando foi utilizado como alternativa para garantir a punição, em geral de nobres e frequentadores da corte, acusados pelo clamor popular, ensejando a abertura de investigação por uma das casas parlamentares (RICCITELLI, 2006, p. 5.)

Há divergência histórica quanto à data exata de início da aplicação do *impeachment* no direito Inglês.

Paulo Brossard de Souza Pinto (1992, p. 26 e 27) relata que alguns autores ingleses acreditam que o primeiro caso de *impeachment* se deu em 1283, em face de David (irmão de Llewellyn). Outros doutrinadores acreditam que o instituto começou em 1376 envolvendo o comerciante Richard Lyons. Henry Hallam e William Reynell Anson, também apontam 1376 como o ano inaugural do *impeachment* inglês, mas discordam quanto à pessoa que figurou no pólo passivo da ação, já que, para estes últimos intelectuais da história constitucional inglesa, o primeiro cidadão a sofrer o *impeachment* na Inglaterra foi o Lord Latimer.

Ainda nesse sentido Carlos Alberto Provenciano Gallo (1992, p. 6), aponta que o processo ocorrido em 1376 se deu em face de seis pessoas, Lord

Latimer e Lord Neville, que eram oficiais da Coroa, e Ellis, Peachey, Bury e Lyons, que eram comuns.

Os registros históricos demonstram, ainda, que a primeira mulher a sofrer o processo de *impeachment* 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. (RICCITELLI, 2006, p. 7)

Assim, conforme nos alerta Paulo Brossard, não é fácil dissertar a respeito do instituto inglês, precisando-lhe as características e as épocas, pois elas mudaram ao longo do tempo e o próprio instituto sofreu um grande período de recesso.

O certo é que, com a Revolução Liberal, o parlamento ganhou forças para alavancar um sistema em defesa dos interesses públicos, o que até então não era possível diante de um cenário absolutista, e para tanto o *impeachment* torna-se a ferramenta essencial para atender o anseio popular.

Não há concordância, também entre os doutrinadores, quanto ao período em que o instituto britânico sofreu recesso, porém todos entendem que essa pausa deu-se em razão do processo ser complexo e moroso. Para alguns o período ocorreu entre 1449 e 1620, porém outros aduzem que foi de 1459 a 1620. O certo é que por um longo período o instituto foi substituído pela lei *Bill Of Attainder*.

A complexidade e a morosidade foram, portanto, características determinantes para o gradual desuso do *impeachment* e sua natural substituição pela *Bill Of Attainder*, um procedimento legislativo que condenava *ex vi legis*, sem direito à defesa. (RICCITELLI, 2006, p. 10).

Em relação à lei *Bill Of Attainder*, Mauricio Silva de Góes aponta que:

(...) não conferia um julgamento para os réus, uma vez que para a sua aplicação não se exigia um crime específico podendo ser usada para qualquer tipo de crime. (GÓES, 2010).

Durante essa fase o Parlamento adotou um novo instrumento o *Bill of Attainder*, bem mais rígido, pois configurava como uma sentença lei sem direito a defesa.

Tendo como foco principal o crime de traição, a lei *Bill of Attainder* não precisar embasar-se na definição jurídica deste ou de qualquer outro crime para a sua aplicação, deixando muitas vezes o julgamento obscuro ao acusado. Assim, a critério dos julgadores, era muito mais fácil aplicar ao acusado a perda de seus direitos políticos, o confisco, a pena de morte, entre outras penas.

Riccitelli, em sua obra destaca o que Thomas Hobbes aponta como as principais características da lei *Bill of Attainder*, e acaba fazendo uma comparação com o *impeachment*.

a) diferente do *impeachment*, que é um processo judicial, a lei *Bill of Attainder* é um processo legislativo; b) é adotada por ambas as Câmaras; c) ao contrário do *impeachment*, não prescinde do assentimento formal do rei; d) de caráter indefinido do crime, apesar de ser mais aplicável à traição, não precisa se restringir à definição jurídica, podendo, portanto, ser utilizado para qualquer tipo de crime; e) tem por origem de instauração a decretação da pena de morte ou banimento e a condenação por traição ou felonía. (THOMAS HOBBS apud RICCITELLI, 2006, p. 10)

Considerando o contexto de incertezas que a lei *Bill of Attainder* trouxe para Inglaterra, o instituto entrou em desuso no século XVII, retornando o *impeachment* com pujança no parlamento Inglês, porém agora com visão política.

Nessa toada sobre o *impeachment*, assevera Borja:

(...) a fase inicial foi puramente criminal, judicial, tendo evoluído lentamente até aceitar uma dimensão política. Esta dimensão política ganhou maior elasticidade, quando passaram também a ser admitidos, com reação aos crimes e fatos delituosos que não estavam tipificados como preceitos criminais, fatos que

eram, na verdade, contrários ao Estado. Segundo os estudiosos do assunto, por um período que se estenderia do século XVIII ao XIX, o *impeachment* iniciou sua trajetória já nitidamente política, independentemente de uma caracterização a priori penal. (BORJA 1992, p.11 e 12)

Finalmente o instituto do *impeachment* perde totalmente o prestígio na Inglaterra, sendo utilizado pela última vez no século XVIII, contra o Lorde Melville, acusado de malversação das finanças do Almirantado, mas que por fim acabou sendo absolvido.

1.3 A chegada do *Impeachment* nos Estados Unidos

Na América, os Estados Unidos foram pioneiros abraçando o instituto no seu ordenamento jurídico, que foi adaptado primeiro na Constituição do Estado da Virginia (1776), depois na Constituição de Massachusetts (1780) para finalmente compor a Constituição Nacional dos Estados Unidos, promulgada após a declaração da independência das Treze Colônias da coroa inglesa, em 1787.

O regime republicano adotado pelas ex-colônias foi o presidencialismo, onde o Presidente da República, representante máximo do Poder Executivo, reúne os cargos de Chefe de Governo e Chefe de Estado, ao contrário do parlamentarismo, que o Presidente assume apenas a Chefia do Estado, enquanto o Primeiro-Ministro é o Chefe de Governo.

O *impeachment* ingressa nos Estados Unidos já como processo exclusivamente político, tendo como principal objetivo afastar o agente do cargo, tornando-o incapacitado para exercer qualquer função pública.

Nas palavras de Paulo Brossard:

Assim, quando os constituintes americanos adotaram o *impeachment*, tomaram-no em sua forma derradeira. De resto, ele vinha sendo praticado nas colônias e fora perfilhado pelos Estados. Limitado em seu alcance quanto às pessoas, restrito no que concerne às sanções, desvestido do caráter criminal,

que fora dominante, expurgado de certas características anciãs, o *impeachment*, quando na Inglaterra chegava à senectude, ingressava no elenco das jovens instituições americanas (BROSSARD, 1992, p. 32).

O afastamento de uma autoridade pública de seu cargo está previsto na Constituição em casos de falta grave ou conduta ilegal, por meio do processo de *impeachment*, conforme a seguir:

Artigo II, Seção 4 determina: “O Presidente, o Vice-Presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos poderão ser destituídos das suas funções por motivo de acusação e condenação, por traição, suborno ou outros altos crimes e delitos”.

Segundo a Constituição, a Câmara dos Representantes deve apresentar a acusação de falta grave para votação de um pedido de *impeachment*.

Se o processo for provado, a autoridade acusada é então julgada pelo Senado, com o presidente da Suprema Corte presidindo o julgamento do processo de *impeachment*.

O primeiro caso de *impeachment* americano foi em 1797, contra o Senador do Estado do Tennessee, William Blount, indiciado por crime de responsabilidade, no entanto o processo não prosperou porque o Senado retirou a acusação e optou por expulsar o Senador, sem dar prosseguimento ao processo de *impeachment*.

Somente em 1804 que o primeiro processo chegou efetivamente até o final, envolvendo o juiz de New Hampshire, John Pickering, que sofreu *impeachment* devido à prática de crimes de má conduta e embriaguez.

No tocante ao cargo de presidente, o primeiro caso foi registrado em 1868, contra o então presidente Andrew Johnson. Por não observar uma legislação, o *Tenure-of-Office Act*, Andrew Johnson afastou o então secretário de Guerra, Edwin Stanton, que era aliado dos radicais, e essa foi à brecha para o início do processo de *impeachment*.

A frequência desses vetos fez com que o Congresso estabelecesse o denominado *Tenure-of-Office Act*, por meio do qual o Presidente da República estava impedido de exonerar funcionários graduados do Governo sem a anuência do Senado. A disputa entre Johnson e o Legislativo chegou ao auge quando o primeiro resolveu testar a constitucionalidade daquela medida ao destituir do cargo Edwin M. Stanton, Secretário da Guerra, um republicano radical (GALLO, 1992, p. 16).

A Câmara dos Representantes votou pela admissão do *impeachment* aprovando por 124 contra 46 votos.

Na segunda etapa que era a votação do Senado, na época com 54 membros, seriam necessários dois terços dos votos para a efetivação do *impeachment*. A votação final ocorreu em 26 de maio de 1868, sendo que 35 Senadores se posicionaram a favor do *impeachment*, faltando um único voto para completar os dois terços imprescindíveis, e assim, o então presidente Johnson foi salvo da destituição do cargo.

Somente no século seguinte, mais precisamente em 1974 houve um novo caso de *impeachment*, envolvendo um Presidente americano.

Tratava-se de Richard Nixon, que se envolveu num escândalo conhecido como *Watergate*, que começou com uma tentativa de assalto à sede do Partido Democrata em Washington, e que a Casa Branca tentou encobrir. Segundo consta na história houve uma série de operações de escutas telefônicas e espionagem dos escritórios do Partido Democrata por parte de membros da cúpula da presidência dos EUA no ano eleitoral de 1972.

Durante o ano de 1973 chegou à Câmara dos Representativos vários pedidos para abertura de *impeachment*, porém apenas no final de julho de 1974 que o Congresso efetivamente deu início aos procedimentos, tendo como fundamentos a obstrução à justiça, o abuso de poder, e o desrespeito pelo Congresso.

A Câmara dos Representativos aprovou três processos de *impeachment* em face de Richard Milhous Nixon, tendo por fundamento, respectivamente, a obstrução da justiça, abuso de poder e desrespeito ao Congresso norte-americano (GALLO, 1992, p. 18 e 19).

Nixon viu que não teria apoio político ou público, para enfrentar o que o esperava pela frente, e visando evitar tornar-se o primeiro Presidente a ser destituído pelo *impeachment*, em 09 de agosto de 1974 renunciou ao cargo, através de uma carta destinada a Henry Kissinger, Secretário de Estado.

Bill Clinton foi o último presidente dos Estados Unidos a ser alvo de um processo de *impeachment*. O escândalo com o nome de Clinton se deu devido ao envolvimento dele com Monica Lewinsky, uma antiga estagiária da Casa Branca.

A princípio tanto Bill Clinton como Monica Lewinsky, negaram em juízo o relacionamento, porém meses depois a amiga de Monica e secretária da Casa Branca, Linda Tripp, apresentou ao procurador de justiça Kenneth Starr, gravações em que Monica confessava o envolvimento com o presidente.

De um total de sete crimes arrolados na justiça, o processo de *impeachment* admitiu e julgou apenas os crimes de perjúrio, pelo falso testemunho em juízo e obstrução à justiça, já que Clinton tentou impedir que as investigações prosseguissem.

Em 19 de dezembro de 1998, o processo foi admitido pela Câmara dos Representantes com votação separada para cada crime. Na votação de perjúrio, 228 Deputados votaram pelo *impeachment* e 206, contra. Na votação de obstrução à justiça, 221 votaram a favor e 212, contra. Assim, aprovado por maioria simples na Câmara, o processo seguiu para julgamento no Senado.

Para o *impeachment*, eram necessários dois terços de votos dos Senadores, para cada um dos crimes, o que não ocorreu, dessa forma, Bill Clinton foi absolvido nas duas acusações e permaneceu na Presidência até o fim do seu mandato.

Mais recentemente, em 1998, a Câmara dos Deputados instaurou um processo de *impeachment* contra o presidente Bill Clinton acusando-o de perjúrio e obstrução da Justiça. Após o julgamento, o Senado absolveu o Presidente de ambas as acusações, considerando-o inocente de perjúrio por 55 a 45 votos e empatando em 50-50 na votação de acusação de obstrução da Justiça. Para afastar o Presidente do cargo seria necessário um veredito de culpa pela maioria de 67 votos para cada acusação. (FERNANDES, 2018)

2. O IMPEACHMENT NO BRASIL

2.1 O Instituto no Ordenamento Jurídico Brasileiro

No Brasil o *impeachment* passou a ser retratado a partir da Constituição Imperial de 25 de março de 1824, que seguindo a tradição inglesa, preconizava que o Monarca não seria responsabilizado por suas ações. Assim o artigo 99 da nossa Carta Magna previa *in verbis* que: “A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma”.

E assim, o *impeachment* ficou limitado no diploma legal apenas aos Ministros de Estado, sendo que essas autoridades só seriam responsabilizadas, se suas condutas se enquadrassem em algumas das situações a seguir, previstas na lei constitucional:

Art. 133 - Os Ministros de Estado serão responsáveis

I - Por traição.

II - Por peita, suborno, ou concussão.

III - Por abuso do Poder.

IV - Pela falta de observância da Lei.

V - Pelo que obrarem contra a Liberdade, segurança, ou propriedade dos Cidadãos.

VI - Por qualquer dissipação dos bens públicos.

A Constituição também definia que era competência da Câmara acatar e autorizar a acusação e do Senado julgar, conforme previam os artigos a seguir:

Art. 38. E' da privativa attribuição da mesma Camara decretar, que tem logar a accusação dos Ministros de Estado, e Conselheiros de Estado.

Art. 47. E' da attribuição exclusiva do Senado I. Conhecer dos delictos individuaes, commettidos pelos Membros da Familia Imperial, Ministros de Estado, Conselheiros de Estado, e Senadores; e dos delictos dos Deputados, durante o periodo da Legislatura.

II. Conhecer da responsabilidade dos Secretarios, e Conselheiros de Estado.

Consta, ainda, no artigo 134:

“Uma Lei particular especificará a natureza destes delictos, e a maneira de proceder contra elles.”

Essa lei particular foi promulgada em 15 de outubro de 1827, sob o Título Único: *Da Responsabilidade dos Ministros e Secretarios de Estado, e dos Conselheiros de Estado, e da Maneira de Proceder Contra Elles.*

Neste diploma legal foram definidos não apenas os delitos aos quais estavam sujeitos os Ministros, Secretários de Estado e Conselheiros, como também as penas que poderiam ser imputadas, seguindo a graduação: pena máxima, média e mínima.

Por exemplo, o responsável por peita, aceitando dádiva ou promessa, direta ou indiretamente, para se decidir em qualquer ato do seu ministério, estaria sujeito às seguintes penas: máxima - inabilidade perpetua para todos os empregos, e a multa do triplo do valor da peita; média - inabilidade perpetua para emprego de Ministro e Secretario de Estado, inabilidade por 10 anos para os outros empregos, e a multa do duplo do valor da peita; mínima - perda do emprego, e multa do valor da peita.

Além das comissões da Câmara, qualquer cidadão poderia denunciar Ministros, Secretários e Conselheiros por qualquer um dos delitos especificados na lei, no entanto o crime prescrevia em três anos.

Ao receber a denúncia, a Câmara dos Deputados mandava uma comissão especial examiná-la, e não havendo rejeição a Câmara seguia os trâmites de análises e prazos. Decretada à acusação enviava aos Senadores a denúncia acompanhada de todos os documentos.

Além disso, estaria sujeito à acusação criminal, podendo ser preso nos casos em que houvesse previsão legal para tanto, teria suspenso metade do ordenado, ou soldo, e por fim poderia perdê-lo efetivamente, se não fosse absolvido.

Para julgamento, o Senado se converteria em Tribunal de Justiça, sendo que todos os Senadores seriam juízes competentes para conhecerem e julgar

os crimes de responsabilidade de Ministros, Secretários de Estado, e Conselheiros.

O processo finalizava com uma sentença, que se fosse absolutória produziria imediatamente a soltura do réu, estando ele preso, e a sua reabilitação para ser empregado no serviço público, devendo ser pontualmente cumprida. Se o réu fosse condenado, a sentença deveria ser remetida ao Governo, para que fosse devidamente executada.

Durante o Império, o *impeachment* foi usado esporadicamente, porém nunca houve uma condenação.

Ao longo de todo o Império, segundo atestam os mais autorizados léxicos, não houve um único caso de condenação por *impeachment*. (RICCITELLI, 2006, p. 32)

Em 1891 temos a primeira Constituição Republicana do Brasil, que usou como referência a Constituição dos Estados Unidos.

O Estado unificado torna-se Federação com um Governo central, sendo que cada uma das antigas Províncias tornam-se Estados membros, que passam a ter uma relativa e limitada autonomia. O antigo Município neutro torna-se o Distrito Federal, permanecendo como Capital da União.

Há extinção do Poder Moderador e a independência e harmonia dos Poderes: o Executivo representado pelo Presidente da República, com mandato de quatro anos (sem reeleição), o Legislativo bicameral, onde os Deputados tinham um mandato de três anos e os Senadores nove anos, e finalmente o Judiciário.

A responsabilidade do Presidente da República é destaque no Capítulo V, da nova Carta Magna, que prevê no Art. 53: “*O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado. Parágrafo único - Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções*”.

O modelo americano serviu de base para a elaboração daquela Constituição, elencando o artigo 54 os crimes de responsabilidade do Presidente da República, conforme a seguir:

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

- 1º) a existência política da União;
- 2º) a Constituição e a forma do Governo Federal;
- 3º) o livre exercício dos Poderes políticos;
- 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;
- 5º) a segurança interna do País;
- 6º) a probidade da administração;
- 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;
- 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Há previsão legal também para os Ministros de Estado em crimes conexos com o presidente, sendo o *impeachment* pautado em crimes de responsabilidade definidos em termos básicos e genéricos conforme pode ser observado acima (artigo 54).

Além disso, são previstos os procedimentos para o processo de *impeachment* Presidencial e dos Ministros de Estados, permanecendo com a Câmara o papel de aceitar ou rejeitar as denúncias:

Art 29 - Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e mar, da discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a 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.

Em 08 de janeiro de 1892, o Decreto nº 30, definiu a nova lei para os crimes de responsabilidade do Presidente da República, tendo *ipsis litteris* como punição:

Art. 2º Esses crimes serão punidos com a perda do cargo sómente ou com esta pena e a incapacidade para exercer qualquer outro, impostas por sentença do Senado, sem prejuizo da acção da justiça ordinaria, que julgará o delinquente segundo o direito processual e criminal commum.

Os crimes de responsabilidade do Presidente da República foram distribuídos em sete capítulos assim definidos: Capítulo I - dos crimes contra a existência política da união (artigos 4º ao 13); Capítulo II - Dos Crimes Contra a Constituição e a Forma do Governo Federal (artigo 14); Capítulo III - Dos Crimes Contra o Livre Exercício dos Poderes Políticos (artigos 15 ao 23) e Disposições Comuns (artigo 24); Capítulo IV - Dos Crimes Contra o Gozo e Exercício Legal dos Direitos Políticos ou Individuais (artigos 25 a 32); Capítulo V - Dos Crimes Contra a Segurança Interna do País (artigos 33 a 36); Capítulo VI - Dos Crimes Contra a Probidade da Administração (artigos 37 a 48); Capítulo VII - Dos Crimes Contra a Guarda e Emprego Constitucional dos Dinheiros Públicos e Contra as Leis Orçamentarias (artigos 49 a 51).

A revolução de 1930 resulta em uma nova Constituição promulgada em 1934, época em que ficou mais conhecida como Segunda República.

Em relação ao *impeachment*, a nova Lei Suprema diferenciou-se tanto das anteriores como das posteriores, por criar uma forma diferente de processamento e julgamento do presidente. De acordo com o artigo 58, o Presidente seria processado e julgado nos crimes comuns, pela Corte Suprema, e 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, depois, enviaria à Câmara um relatório, que, após a análise do documento,

decretaria, ou não, a acusação. Em caso afirmativo, as peças seriam remetidas ao presidente do Tribunal Especial para o processo e o julgamento. Em caso de condenação o Tribunal Especial poderia aplicar somente a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie.

Já na Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, o artigo 85 estabelecia como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentassem contra: a existência da União, a Constituição, o livre exercício dos poderes políticos, a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público e a execução das decisões judiciárias.

O Presidente da República ficaria submetido a processo e julgamento perante o Conselho Federal, depois de declarada a procedência da acusação por dois terços de votos da Câmara dos Deputados. O Conselho Federal só poderia aplicar a pena de perda de cargo, com inabilitação até o máximo de cinco anos para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo das ações cíveis e criminais cabíveis na espécie. Havia, ainda, previsão de que caberia a uma lei especial definir os crimes de responsabilidade do Presidente da República e regular a acusação, o processo e o julgamento.

Em 1946, uma nova Constituição é outorgada, abraçando os mesmos crimes de responsabilidade definidos na Lei Maior anterior. Além disso, em observância ao parágrafo único do artigo 89, novamente há previsão de que os crimes de responsabilidade seriam definidos em Lei Especial, e assim em 10 de abril de 1950 a Lei nº 1.079/50 foi sancionada. Essa lei que vigora até hoje, traz um rol de crimes de responsabilidade, bem como regulamenta o processo de julgamento desses ilícitos.

Quanto ao processo de *impeachment* na Constituição de 1967, promulgada durante a égide do regime militar, mantiveram-se quase todas as previsões da Constituição anterior. Acrescentou-se apenas a exigência de um

quórum de dois terços dos votos para que a Câmara dos Deputados declarasse a procedência da acusação.

Já o Texto Constitucional de 1988 repete, em linhas gerais, o que determinam as Constituições de 1946 e 1967. Uma novidade está no artigo 86, o qual dispõe que o Presidente será afastado por um período máximo de 180 dias quando da instauração do processo pelo Senado, e não mais quando admitida a acusação pela Câmara dos Deputados.

Dessa forma, hoje o Presidente da República está sujeito aos crimes de responsabilidade conforme a seguir:

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

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Além disso, a Lei nº 1.079, de 10/04/1950, que trata dos crimes de responsabilidade, conhecida popularmente como a Lei do *Impeachment*, prevê no seu art. 4º, como crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos citados acima, e inclui, ainda, mais um inciso: a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos.

Destaca-se que no caso de *impeachment* do Presidente da República, o parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal prevê a perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

2.2 Processo e Julgamento do Presidente da República - Descrição Sucinta dos Procedimentos

Formalizada a denúncia junto a Câmara dos Deputados, conforme previsto da Lei nº 1.079/1950, existem duas etapas, a primeira que é o juízo de admissibilidade, ou seja, o acolhimento da denúncia ou não pela Câmara dos Deputados. Já a segunda fase envolve o processo e julgamento, pelo Senado se o crime for de responsabilidade ou pelo STF se o crime for comum.

Importante destacar que as condutas definidas como crimes de responsabilidade que resultam em *impeachment* definidos na Lei acima e previstos também na Constituição Federal, não são crimes, propriamente dito, conforme esclarece Uadi Buló:

Existem os crimes de responsabilidade *stricto sensu*, ou seja, aqueles que apenas acarretam a perda da função e a inabilitação para o exercício do munus público por oito anos, e os crimes de responsabilidade *lato sensu*, isto é, aqueles que tanto constituem ilícitos penais quanto constituem ilícitos na esfera política. Quanto aos crimes *stricto sensu*, não há previsão no Código Penal, por exemplo, de crime em razão do descumprimento de decisões judiciais. Entretanto é uma das condutas previstas no art. 85 da Constituição Federal que pode culminar no impedimento do Chefe do Executivo. (BULO, 2015, p. 1256)

2.2.1 A Denúncia

Qualquer cidadão é parte legítima para denunciar, perante a Câmara dos Deputados, o Presidente da República pelos crimes de responsabilidade previstos em lei.

No entanto é condição *sine qua non* que o denunciado ainda esteja ocupando o cargo, para que a denúncia seja recebida pela Câmara.

A denúncia deve ter assinatura, com a firma reconhecida, do denunciante, e deve ser acompanhada de documentos que comprovem a denúncia, ou, na impossibilidade de apresentá-los, exibir uma declaração com

a indicação do local onde possam ser encontrados. Nos crimes em que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter um rol de pelo menos cinco testemunhas.

2.2.2 O Papel da Câmara dos Deputados

A Câmara exerce um papel de grande importância no *impeachment* porque o processo somente terá andamento se a denúncia passar pelo seu crivo.

Uma vez recebida à denúncia, na próxima sessão da Câmara será lida e despachada para uma Comissão Especial, que será formada, proporcionalmente, por representantes de todos os partidos da Casa, os quais deverão se reunir no prazo de 48 horas para eleição do Presidente e do Relator da Comissão Especial.

Finda a eleição, a Comissão terá o prazo de dez dias, para proceder às diligências se necessitarem de esclarecimentos sobre a denúncia, e emitir um parecer declarando se a denúncia deverá ou não ser deliberada.

O parecer será objeto de discussão única na ordem do dia da Câmara dos Deputados, sendo que nessa sessão, cada partido poderá ter cinco representantes para debater sobre o parecer durante uma hora cada, ficando o direito de respondê-los, ao relator da Comissão Especial.

Encerrada a discussão, o parecer será submetido a votação nominal dos Deputados e a acusação será julgada procedente somente se aprovada por dois terços da Câmara, sendo que neste caso ficará autorizada a instauração do processo perante o Senado Federal, se tratar-se de crimes de responsabilidade ou perante o Supremo Tribunal Federal se a acusação referir-se a crime comum.

Caso a votação não alcance o quórum previsto, a acusação estará descartada pelo juízo de admissibilidade, portanto não será instaurado processo e a acusação será arquivada.

Acatada a acusação a Câmara dos Deputados elegerá uma Comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado, no Senado Federal ou no Supremo Tribunal Federal, de acordo com o tipo de crime.

2.2.3 O Senado como Tribunal Julgador

Embora os três poderes sejam independentes, a Constituição ao conceder ao Senado Federal a faculdade de julgar o Presidente da República, que uma vez condenado não poderá recorrer da decisão em qualquer outra instância, poderia configurar a hegemonia de um poder sobre outro.

Entretanto, alguns doutrinadores defendem que a intenção do legislador foi garantir ao Congresso Nacional resguardar a Constituição Federal e não punir a autoridade.

Ao instituir o processo de *impeachment* ao dirigente público que desrespeitar os princípios constitucionais, estabelecendo mecanismos de punição ao Presidente por meio de processo parlamentar da apuração dessa responsabilidade, a intenção do legislador, na realidade, não é o punir a autoridade, mas o de garantir a integridade da própria Constituição. (BROSSARD, 1992, p. 127)

Após passar pela Câmara, o Decreto de acusação irá para o Senado, acompanhado do processo apresentado o libelo pela comissão acusadora. Recebido o decreto de acusação, o presidente do Senado remeterá o processo original ao presidente do Supremo Tribunal Federal e cópia ao acusado, juntamente com uma comunicação do dia para julgamento, ocasião a qual poderá comparecer pessoalmente ou por seus advogados, podendo oferecer novos meios de prova.

No caso de revelia, o presidente do Senado agendará outra data para o julgamento, bem como nomeará para a defesa do acusado um advogado. Na data apazada para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o presidente do Supremo Tribunal Federal abrirá a sessão mandando ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa.

As testemunhas inquiridas deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras, sendo que qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, assim como o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam perguntas às testemunhas, que julgarem necessária e na sequência haverá debate oral de no máximo duas horas, entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados.

Findos os debates, o presidente do Supremo Tribunal Federal fará a leitura do relatório apresentando a denúncia e as provas da acusação e da defesa, submetendo-o, em seguida, à votação nominal dos Senadores.

O julgamento absolutório produzirá efeitos imediatos, enquanto que a sentença condenatória, proferida por pelo menos dois terços dos membros do Senado, irá fixar um prazo para inabilitação do Presidente da República condenado para o exercício de qualquer função pública, ficando o acusado *ipso facto* destituído do cargo.

No caso de haver crime comum, deliberará, ainda, o presidente do Senado, se deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, e será assinada pelos Senadores que na ocasião funcionarem como juízes.

A sentença será transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

3. NATUREZA JURÍDICA

Como já explanado anteriormente, o instituto nasce na Inglaterra com natureza puramente criminal e ao longo dos séculos adquire natureza política. Na América é adotado pioneiramente pelos Estados Unidos já com caráter exclusivamente político.

Portanto há diferenças entre o *impeachment* inglês que se alastrou por toda a Europa, e o instituto implantado nos Estados Unidos e dali transportado para o Brasil, Argentina e toda a América Latina.

No entanto, no Brasil, não há consenso na doutrina quanto a definição da natureza jurídica do *impeachment*, haja vista que cada doutrinador baseia-se no atributo que lhe pareça de maior predominância no instituto, em defesa de sua tese.

Parte da doutrina defende que o instituto é eminentemente de natureza política, uma vez que seu objetivo é o afastamento do cargo por decisões e procedimentos do Congresso Nacional. Trata-se de um processo bicameral, onde cabe primeiro um juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados e acatada a acusação, haverá julgamento do Senado, com a tutela do STF.

Nessa linha o jurista Themístocles Brandão Cavalcanti, dentre outros de igual estirpe, acentua ser o *impeachment* um processo político, tanto no direito público americano, como no direito público brasileiro, não assumindo, em consequência, a conotação de processo penal ou de procedimento quase-criminal.

Cretella Junior comenta, em sua obra:

“Tem o *impeachment*, atualmente, características predominantemente políticas, pois objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e é também julgado segundo critérios políticos, embora adstrito a procedimento jurídico, no qual o acusado tem a mais ampla defesa, com base no contraditório; não deve ser esquecida, no entanto, uma faceta administrativa do instituto, já que funciona

como defesa da pessoa jurídica de Direito Público político contra o *improbis administrator*”. (CRETELLA JR, 1999, p. 106).

A segunda corrente considera ser o *impeachment* de natureza mista, defendida inclusive por Antonio Riccitelli que assevera: “*Preliminarmente o impeachment tem início como processo político, pois a Câmara dos Deputados, composta por políticos, é quem tem competência para autorizar sua abertura. Depois, quem vai dar andamento no julgamento é um sistema misto com uma comissão do Senado Federal presidida pelo presidente do STF. Outra característica que reforça essa natureza mista é a concessão da ampla defesa e do contraditório*”.

Ao julgar o MS 21623 / DF, o STF apontou que a decisão de *impeachment*, que reconhece o crime de responsabilidade, tem natureza político-penal, e não meramente política. O julgamento não seria meramente político porque haveria a necessidade de enquadramento entre o ato do Presidente e a norma que delimita a hipótese do crime de responsabilidade. Mas o silogismo aqui é direcionado também por razões políticas e não respeita a tipificação estrita do direito penal.

Ainda tendo como foco a natureza mista, a defesa apresentada pela ex-presidente Dilma reconhece a natureza jurídica do crime de responsabilidade como infrações político-administrativas (fl. 32, da defesa): “*De início, podemos afirmar que os crimes de responsabilidade devem ser vistos como infrações político-administrativas suscetíveis de serem praticadas por determinados agentes políticos em razão dos mandatos que exercem ou dos cargos públicos que ocupam, na conformidade do estabelecido na Constituição e na legislação especial que os disciplina*”.

Nesse sentido José Cretella Junior assevera que o *impeachment* é:

(...) medida de natureza político-administrativa que objetiva desinvestir todo membro do Governo que perdeu a confiança do povo, em virtude de ter praticado algum crime de responsabilidade nas suas funções públicas. (CRETELLA JR *apud* RICCITELLI, 2003, p. 4)

Finalmente um grupo minoritário de doutrinadores, ao qual se encontra Pontes de Miranda, defende que o instituto tem natureza penal. Para o eminente jurista, no sistema jurídico brasileiro, a utilização do termo *impeachment* restaria inadequada, sendo os crimes de responsabilidade, previstos em lei necessariamente federal, figuras *delictuais* penais (1969, p. 138).

4. PRESIDENCIALISMO *VERSUS* GOVERNABILIDADE

De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho, “o *presidencialismo* visa garantir a independência do Presidente em relação à Câmara, usualmente sua eleição se faz sem a interferência daquela. Assim, em geral é o povo quem escolhe pelo voto o titular da Presidência, diretamente, exigida ou não a maioria absoluta”. (2012, p. 686).

Alexandre de Moraes lista em sua obra as seguintes características básicas do presidencialismo:

- Ser um sistema de Governo surgido com o modelo clássico da separação de Poderes apontado por Montesquieu;
- Consagrar a unipessoalidade na Chefia do Estado e na Chefia de Governo. O Presidente da República, como Chefe de Estado, representa o país nas suas relações internacionais, bem como corporifica a unidade interna do Estado. Como Chefe de Governo, a função presidencial corresponde à representação interna, na gerência dos negócios internos, tanto de natureza política (participação no processo legislativo), como de natureza eminentemente administrativa. Assim, o Chefe de Governo exercerá a liderança da política nacional, pela orientação das decisões gerais e pela direção da máquina administrativa;
- Garantir a independência entre Executivo e Legislativo. No presidencialismo, o Poder Executivo concentra-se na pessoa do Presidente, que o exerce, em regra, sem responsabilidade política perante o Poder Legislativo, que somente poderá ser julgado por crimes de responsabilidade em casos extremados como o *impeachment*. A irresponsabilidade política do Chefe do Executivo engloba seu ministério, por ele demissível *ad nutum*, sem nenhuma dependência ou vinculação política com o Congresso; pois, na implantação da Separação de Poderes pelos Estados Unidos da América, os poderes são iguais e visam a um relacionamento harmônico, não podendo nenhum deles atentar contra a existência, independência ou funcionamento dos demais. Assim, o Presidente da República não possui o poder de dissolver o Congresso Nacional, e

tampouco o Poder Legislativo de demitir o Chefe do Executivo ou influir na escolha de seus auxiliares diretos (Ministros, Secretários);

- Prever a derivação dos poderes presidenciais diretamente do povo, em virtude seja – em regra – por eleições diretas, seja – excepcionalmente – por eleições indiretas, como ocorre nos Estados Unidos da América, desde o início do presidencialismo;

- Poder responsabilizar o Presidente da República, penal e politicamente, por crime de responsabilidade. (MORAES, 2014, p. 488).

Paulo Brossard entende que: *“No exercício de suas atribuições específicas, cada Poder é, de certo modo, soberano, incontestável e, portanto, superior aos demais. Mas somente naquilo que lhe é específico, exclusivo, peculiar”*. (BROSSARD, 1992, p. 131).

A prerrogativa do Poder Executivo legislar exclusivamente sobre algumas temáticas, a possibilidade de solicitar monocraticamente urgência às matérias de sua autoria, de editar medidas provisórias e de vetar projetos de lei são prerrogativas que evidenciam sua força sobre o âmbito Legislativo.

Em relação à divisão de poderes, nossa Carta Magna prevê que o Legislativo seja bicameral, assim o Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, sendo que quem preside o Congresso é presidente do Senado.

A Constituição determina, ainda, que na composição das Comissões, deve ser observada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que delas participarem.

Embora haja independência entre os poderes, se o Executivo não tiver uma boa articulação política com o Congresso Nacional a sua governabilidade fica comprometida, em outras palavras, se o Executivo não tiver uma boa base aliada não governa.

Sendo assim entende-se por ingovernabilidade, a incapacidade do Governo em aprovar no Congresso Nacional proposições de sua iniciativa (AVRITZER apud MORAES, MIRANDA, AZOLIN, 2017, p. 4).

A ingovernabilidade se dá também pela paralisia decisória, um declínio da atividade parlamentar, que se caracteriza por dois motivos: 1) por um processo de não decisão do Governo, isto é, quando o Governo não coloca na agenda temas políticos fundamentais, por sua incapacidade de formar maioria no Congresso Nacional; e 2) quando o Congresso Nacional deixa de votar as proposições governamentais, ou seja, o Congresso Nacional torna-se inativo. Há um declínio da atividade parlamentar na relação entre a quantidade de projetos de lei votados e projetos de lei apresentados (SANTOS apud MORAES, MIRANDA, AZOLIN, 2017, p. 4).

Na prática o sucesso da governabilidade depende do cultivo de uma relação de cooperação mútua, onde o Presidente constrói apoio parlamentar para sua gestão e em contrapartida os Congressistas são convidados ocupar cargos no Governo.

Essa relação de cooperação entre o Poder Legislativo e Executivo convencionou-se chamar de Presidencialismo de Coalizão, termo criado em 1988, pelo cientista político Sérgio Abranches.

5. POLÊMICAS ENVOLVENDO O PRESIDENTE FERNANDO COLLOR DE MELLO

5.1 Eleições

Após um longo período de ditadura militar, 1989 tem a primeira eleição direta para Presidente da República. A eleição ocorreu um ano após a promulgação da atual Constituição, e trouxe uma nova direção para a democracia brasileira, o que motivou muitos candidatos a concorrerem ao cargo de presidente, dentre eles pessoas de renome como Ulysses Guimarães, Paulo Maluf, Mário Covas e Leonel Brizola. Apesar disso, foi um candidato pouco conhecido, o Ex-Governador de Alagoas, Fernando Affonso Collor de Mello, do Partido da Reconstrução Nacional (PRN), um partido exíguo, diante de tantos relevantes, como PMDB, PSDB e PDS, que elegeu seu candidato a presidência.

Fortalecido na imagem de “caçador de marajás”, por implantar no Governo de Alagoas uma administração baseada no saneamento e moralização da máquina pública, Collor foi eleito no dia 17 de dezembro de 1989, derrotando no segundo turno Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, com pouco mais de 35 milhões de votos, iniciando seu mandato como Presidente da República, em março de 1990.

5.2 O Plano Collor

Na época com apenas 40 anos de idade, o presidente Collor deparou-se diante de um enorme desafio, conter a superinflação que ao final de 1989 atingia o patamar surreal de 1.764,83% acumulado no ano.

O Plano Verão (1989), terceira e última tentativa de combate à inflação empreendida pelo governo José Sarney fracassara, assim como o Plano Cruzado (1986) e o Plano Bresser (1987).

A população, na época clamava por respostas aos problemas econômicos e depositava no presidente Collor democraticamente eleito, grandes esperanças.

Assim, objetivando ajustar a economia do país, principalmente no tocante a inflação, Collor lança um conjunto de medidas econômicas, o chamado Plano Brasil Novo, também conhecido como Plano Collor I. Decretado através de uma medida provisória, o Plano não foi debatido e muito menos aprovado junto ao Congresso Nacional.

Assim, em 16 de março de 1990, a Ministra da Economia do governo Collor, Zélia Cardoso de Mello, apresenta as novas medidas econômicas. As principais medidas foram a mudança da moeda de cruzados novos para cruzeiros, retroação dos preços para 12/03/90 para então aplicar congelamento, congelamento também salários, início do processo de desestatização, reforma administrativa com o fechamento de Ministérios, Autarquias e Empresas Públicas e demissão de funcionários públicos.

No entanto, nada chocou mais a população do que a retenção do seu dinheiro que estava em depósito bancário. Já no dia seguinte de sua posse, Collor decretou três dias de feriado bancário, e fez o confisco dos depósitos em caderneta de poupança, que excediam 50 mil cruzados novos.

A população ficou perplexa porque ninguém esperava por medidas tão radicais e quando os bancos voltaram a funcionar o povo assustado queria sacar o que ainda lhe restava na conta, porém, os Bancos não dispunham de dinheiro em caixa suficiente para cobrir todos os saques.

Apesar das medidas rigorosas conterem a inflação, no fim de 1990, o Plano Collor começa a dar sinais de fraqueza, refletindo uma forte recessão no país. A diminuição das taxas sobre importação induziu a redução dos preços das mercadorias nacionais, acarretando no encolhimento do comércio, fechamento de indústrias e aumento substancial do número de desempregados.

Em uma nova tentativa o presidente, então, lança em 31 de janeiro do ano seguinte, um novo pacote econômico, que ficou conhecido como Plano

Collor II, mas que também não atingiu a finalidade esperada, aumentando sua impopularidade junto ao povo, muito insatisfeito com o desempenho do seu Governo.

5.3 Escândalos e Corrupção

Embora durante sua campanha Collor tenha ganhando o mote de “caçador de marajás”, trazendo a público a figura de um homem íntegro e honesto, prometendo acabar com a corrupção no país eliminando os políticos que se aproveitavam do Estado, aos poucos essa imagem foi se desfazendo.

Ironicamente, o Governo que dizia ter por alvo o combate à corrupção, foi acusado de envolvido em diversos casos de desvio de dinheiro público e no dia 24 de maio de 1992 foi denunciado por corrupção, pelo próprio irmão. Em entrevista à revista *Veja*, Pedro Collor acusou o irmão de ser conivente e sócio de Paulo Cesar Farias, vulgo PC Farias, ex-tesoureiro de sua campanha presidencial e testa de ferro nos negócios. Pedro Collor organizou um dossiê incriminando Paulo César Farias por diversos crimes, como por exemplo, uso de informações privilegiadas, tráfico de influência, cobrança de propina a empresas e entidades para a realização de obras públicas, corrupção, enriquecimento ilícito, remessa ilegal de divisas para o exterior, e sonegação de impostos.

Diante de tais denúncias o então presidente do Senado, Mauro Benevides, formalizou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito mista, composta por 11 Senadores e 11 Deputados, para investigar a veracidade dos fatos.

Apesar da CPI iniciar os trabalhos em clima de descrédito o resultado concluiu que havia fortes indícios do envolvimento do presidente Collor no delito em corrupção. Além disso, o relatório destacou haver um alto grau de periculosidade de Paulo César Farias, em suas atividades desde a década de 1970. E por fim, incluía a primeira-dama, Rosane Collor, no crime de peculato, acusada de desviar 1,1 bilhão de cruzeiros da Legião Brasileira de Assistência (LBA) para a Associação Pró-Carente de Canapi.

E foi assim, diante desse clima de descredito e escândalos que os estudantes conhecidos como “caras pintadas” foram para ruas manifestar contra o presidente Collor e aclamar o seu *impeachment*.

5.4 O Processo de *Impeachment*

A denúncia, baseada nos resultados de investigação da CPI, foi recebida e protocolada em 1º de setembro de 1992. Os denunciantes Barbosa Lima Sobrinho (na época Presidente da Associação Brasileira de Imprensa - ABI) e Marcelo Lavenere Machado (na época Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB) foram representados pelos advogados Evandro Lins e Silva, Sérgio Sérvulo da Cunha e Fábio Konder Comparato.

Conforme previsto na legislação, recebida a denúncia na sessão do dia seguinte da Câmara foi lida e determinado pelo presidente da Casa a formação de uma Comissão Especial para examinar e proferir o parecer sobre a admissibilidade da denúncia.

Em 8 de setembro, o presidente da Câmara dos Deputados, informou ao Presidente da República sobre a denúncia e ofereceu prazo de cinco sessões para apresentação de sua defesa, porém o Supremo Tribunal Federal concedeu medida cautelar ao presidente Collor, determinando que o prazo para defesa fosse alterado para dez sessões.

Para tentar defender-se das acusações, foi montada uma farsa que ficou conhecida como “Operação Uruguai”. Tratava-se de um empréstimo na ordem de cinco milhões de dólares, supostamente tomado para pagamento da campanha de Collor, que não queria se comprometer com as instituições financeiras do País que poderia vir a presidir.

Como houve sobra de campanha, o dinheiro estaria sendo utilizado, naquele período, com os gastos pessoais do então presidente, como pagamento das despesas da casa da Dinda, moradia de Collor, a compra de um FIAT Elba de uso pessoal, entre outros gastos. Essa versão foi desmontada porque ficou comprovado que esses gastos estavam sendo pagos com recursos das empresas de PC Farias e de correntistas fictícios.

Em 24 de setembro o Deputado Nelson Jobim, Relator da Comissão Especial colocou em votação seu parecer acolhendo a denúncia, que deveria ser encaminhada ao Senado Federal, para andamento do processo de *impeachment* do presidente Collor.

A Comissão Especial composta por quarenta e nove Deputados com representatividade de todos os partidos e presidida pelo Deputado Gastone Righi, apresentou 32 votos a favor pelo afastamento do presidente, um contra, uma abstenção e 15 ausências.

O parecer da Comissão Especial foi lido em Plenário, e discutido amplamente nos dias 28 e 29 de setembro, sendo votado no final dos debates, de forma ostensiva e nominal, mediante chamada por ordem alfabética. Com 480 Deputados presentes, a Câmara dos Deputados decidiu, por 441 votos favoráveis, 38 contrários, 1 abstenção e 23 ausências, autorizar a instauração do processo.

Importante destacar que presidente Collor não compareceu à sessão de debates, nem enviou procurador que o representasse, como facultado pelo presidente da Câmara dos Deputados.

No dia 1º de outubro, a denúncia foi recepcionada pelo Senado Federal que elegeu vinte e um membros e suplentes para Comissão Especial, sendo que já no dia seguinte o presidente Collor fora afastado, pelo prazo de cento e oitenta dias, assumindo provisoriamente o vice-presidente Itamar Franco até a conclusão do processo.

A presidência da Comissão Especial coube ao Senador Elcio Alvares (PFL-ES) e a relatoria ficou com o Senador Antônio Mariz (PMDB-PB) que começou a trabalhar logo que Collor foi afastado do cargo. Entre outras decisões, foi quebrado o sigilo bancário do presidente Collor, analisadas declarações de Imposto de Renda e as contas telefônicas da Casa da Dinda e do Palácio do Planalto. Constataram-se várias ligações para Paulo César Farias, pivô do esquema de corrupção que levou ao *impeachment*. Collor foi chamado a depor, mas preferiu mandar seus advogados.

Diante da oitiva de testemunhas e das provas obtidas, o Relator concluiu que a “Operação Uruguai” era uma falcatrua. Que só o fato de tal relato, já seria motivo suficiente para afastar o então presidente Collor do cargo, pois a operação configurava um empréstimo clandestino na ordem de US\$ 5 milhões, provenientes de outro país, com a finalidade de financiar sua campanha eleitoral no Brasil.

O Senador Antonio Mariz apurou, ainda, por meio de rastreamento de cheques, que o Fiat Elba do ex-presidente fora adquirido com cheque de correntista fictício, prova material do beneficiamento pessoal de Collor com o esquema PC Farias. Além disso, outras provas materiais revelaram que as contas do próprio Collor e da secretária Ana Acioli, responsável pelo pagamento das contas pessoais de Collor e de seus familiares, eram alimentadas basicamente por quatro fontes: o próprio Paulo César Farias, pelas empresas EPC e Brasil Jet de propriedade de PC Farias, e por correntistas fictícios.

O relatório do Senador Antonio Mariz foi aprovado pela Comissão Especial por 16 votos sim e apenas um contrário, e seguiu para votação em plenário no dia 29 e 30 de dezembro de 1992.

Na véspera da votação, o ex-presidente renunciou ao mandato, na tentativa de garantir os seus direitos políticos, porém a manobra não obteve êxito e no dia 30 de dezembro de 1992, 76 Senadores votaram pelo *impeachment* de Collor, tendo apenas três votos contrários. Assim Collor ficou inelegível por oito anos.

5.5 Argumentos da Defesa

A denúncia contra Collor teve como base os crimes de responsabilidade, previstos na Constituição Federal artigo 85, IV e V (são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração), e os crimes da lei 1.079/1950 previstos artigos 8º, item 7 (são crimes contra a segurança interna do País: 7 -

permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública) e 9º, item 7 (São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo).

Os advogados de defesa de Collor, Evaristo de Moraes Filho e José de Moura Rocha, primeiro tentaram desqualificar as acusações apresentadas pela Câmara dos Deputados alegando que a peça produzida pelos Deputados tinha cunho meramente eleitoreiro.

Sob o ponto de vista da defesa, através da denuncia os autores apenas produziram um manifesto político, sem qualquer embasamento legal.

Ainda, em sua defesa, o presidente Collor alegou desconhecer a atuação de PC Farias junto a órgãos governamentais, afirmando que o pagamento de suas despesas pessoais, tinha como fonte às sobras de campanha, provenientes da “Operação Uruguai”, abertura de crédito, no valor de cinco milhões de dólares americanos, celebrada em Montevideú.

Na Contestação apresentada o acusado tentou provar que a denuncia não vislumbrava, qualquer imputação de conduta capaz de configurar os ilícitos descritos nos artigos 8º e 9º da Lei 1.079/59.

5.6 Ação Penal

Em relação aos crimes comuns, o Ministério Público Federal denunciou Collor e mais oito pessoas, por corrupção passiva (art. 317), corrupção ativa de testemunha (art. 343), coação no curso do processo (art. 344), supressão de documento (art. 305) e falsidade ideológica (art. 299), todos do Código Penal.

Durante o julgamento, o STF considerou que as principais provas (gravação telefônica e disquetes de computador) foram obtidas por meios ilícitos, e conforme previsto artigo 5º, LVI, da Constituição Federal, não poderiam ser consideradas pela Justiça, pois, na visão do Judiciário, violavam as garantias individuais.

Dessa forma, por maioria de votos, o STF acabou absolvendo Collor por falta de provas de sua efetiva participação nos fatos narrados na denúncia apresentada pelo então procurador-geral da República Aristides Junqueira.

6. POLÊMICAS ENVOLVENDO A PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

6.1 Eleições

Em 2010, com o fim do segundo mandato de Lula como presidente o Partido dos Trabalhadores (PT) passou a concentrar esforços para emplacar a candidatura de Dilma Vana Rousseff à presidência da república.

No governo Lula, Dilma ocupou a pasta de Minas e Energia e depois assumiu como Ministra-Chefe da Casa Civil. Em 2009, figura em destaque foi incluída entre os 100 brasileiros mais influentes do ano, pela revista Época e, em novembro do ano seguinte, a revista Forbes a classificou como a 16ª pessoa mais poderosa do mundo.

Dentre suas propostas de campanha, destacavam-se a reforma política, equilíbrio macroeconômico, mudanças tributárias, comprometimento com metas ecológicas, acesso formal ao mercado de trabalho, mais vagas no ensino público e o projeto Minha Casa, Minha Vida.

Embora Dilma tivesse pouca experiência política, nunca tendo ocupado nenhum cargo eletivo, o PT estava em alta, pois o presidente Lula chegara ao último mês do seu mandato com recorde de aprovação e popularidade de 87%. Assim, Dilma emplacou e totalizando 55,43% dos votos válidos derrotou, no segundo turno, José Serra (PSDB) que obteve 44,57%.

Em 1º de janeiro de 2011, aos 62 anos de idade, ao subir a rampa do Palácio do Planalto, Dilma entra para a história como a primeira mulher a comandar o mais alto escalão do país.

Ao assumir a presidência Dilma encontrou o país em franco ciclo de desenvolvimento econômico, pois no ano anterior a economia havia registrado a mais alta taxa de crescimento dos últimos 24 anos, atingido a elevação de 7,6%.

Antes de completar um ano de governo, Dilma demitiu seis Ministros suspeitos de tráfico de influência, corrupção e desvio de verbas públicas, e a forma enérgica como lidou com o problema fez com que boa parte da população acreditasse que ela seria a grande responsável pela “faxina ética” no Governo. Isso refletiu positivamente na sua popularidade obtendo em seu primeiro mandato índice de aprovação de 59%, o maior da história de um Presidente desde a redemocratização.

No início de seu Governo os reflexos da recessão econômica mundial, acabaram por atingir a economia nacional. Tentando driblar essa crise, em 2011 a presidente Dilma aumentou os investimentos na infraestrutura do país por meio do Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2). As taxas de juros foram reduzidas, facilitando o crédito para as empresas e pessoas físicas. Essas medidas, no entanto, não contiveram a crise econômica, que resultou em uma crise política.

As críticas ao Governo não demoraram a aparecer, com a inflação subindo, a crise econômica começou a afetar o mercado de trabalho, aumentando o desemprego. Somou-se a isso o andamento da operação Lava Jato, que envolvia nomes importantes do PT.

Em junho de 2013, em diversas cidades do país, os jovens brasileiros foram para as ruas protestar sendo que nas principais cidades, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília os manifestantes chegaram a cerca de um milhão.

A insatisfação popular com o governo Dilma crescia, e mesmo ante esses fatos e a crise econômica que abatia o país, a Presidente investiu verbas bilionárias na realização da Copa das Confederações em 2013, e o descontentamento da população ficou expresso quando Dilma foi vaiada na abertura do evento.

Os setores da economia que inicialmente apoiaram o Governo, assim como os aliados políticos não estavam mais satisfeitos com seu desempenho porque ela ignorava as advertências em relação ao jogo político. Tirando a economia dos trilhos, passou a ser vista pelo PT com ressalvas, a ponto do partido cogitar não indicar sua reeleição.

Assim, a popularidade da Presidente foi esvaindo diante da adoção de políticas públicas que contrariavam seu discurso político, e para completar o caos as investigações da Operação Lava Jato se abateram por diversos segmentos da classe política e empresarial, deixando à mostra a corrupção e a má utilização dos recursos públicos.

Perseverante e buscando a vitória, a presidente Dilma investiu pesado na campanha do segundo mandato e adotou o slogan "*governo novo, ideias novas*" para mostrar que estava disposta a abraçar os anseios do povo e dos setores econômicos.

Reeleita com 51,64% dos votos válidos, Dilma vence no segundo turno o candidato da oposição, Aécio Neves (PSDB) que obteve 48,36% dos votos.

A presidente Dilma assume seu segundo mandato em 1º de janeiro de 2015, enfraquecida por uma crise econômica aguda e pelas denúncias que atingiam os partidos que a apoiavam.

6.2 As "Pedaladas Fiscais"

No meio contábil, "pedalada fiscal" é um jargão usado quando uma empresa adia um pagamento ou antecipa uma receita com o objetivo de melhorar o resultado do seu balanço.

No caso das "pedaladas fiscais" no governo Dilma, segundo Júlio Marcelo de Oliveira, procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, esse termo foi usado erroneamente pela imprensa para qualificar o que foi executado pela União, que diferente do adiamento de pagamentos, realizou de fato uma fraude fiscal.

O Governo Federal arrecada dinheiro através de impostos e utiliza os valores para pagar, por exemplo, os programas sociais Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, os benefícios sociais e previdenciários seguro-desemprego, abono salarial e FGTS, e os subsídios agrícolas.

Para fazer esses pagamentos, o Governo repassa os valores aos bancos públicos, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e BNDES, e essas entidades, por sua vez, pagam os contribuintes.

Ocorre que, com foco na reeleição o Governo abriu mão de um montante significativo e as “pedaladas fiscais” foram uma forma de maquiagem as contas, e demonstrar artificialmente que havia equilíbrio entre gastos e despesas nas contas públicas.

Então, na prática, o Governo não estava fazendo os devidos repasses e as instituições estavam utilizando recursos próprios para honrar os pagamentos, garantindo assim que os beneficiários recebessem em dia. Para garantir o bom desempenho nas contas públicas, o Governo omitia esses passivos nas estatísticas da dívida pública, postergando a sua contabilização. Com isso o Governo apresentava todos os meses, despesas menores, e assim ludibriava o mercado financeiro e os especialistas em contas públicas, que acreditavam num bom resultado.

De acordo com João Villaverde:

“Para fazer frente ao baixo crescimento econômico, o governo Dilma Rousseff decidiu atuar em várias frentes ao mesmo tempo. A estratégia era chamada ‘Nova Matriz Macroeconômica’. O Governo abriria mão de quase R\$ 25 bilhões por ano em arrecadação com a desoneração da folha de pagamentos, estendida a cinquenta e seis setores empresariais, e o plano de reduzir a conta de luz custaria quase R\$ 20 bilhões em gastos novos do Tesouro. Além disso, a arrecadação caía mês a mês com a desaceleração da economia. [...] A decisão era clara: as contas públicas não poderiam desmentir os discursos otimistas do Ministro da Fazenda, Guido Mantega, do Secretário do Tesouro Nacional e da própria Presidente da República”. (VILLAVERDE, 2016, p. 102 e 103)

O Tribunal de Contas da União (TCU) iniciou as investigações para apurar as “pedaladas fiscais” quando tomou conhecimento da notícia veiculada na imprensa, afirmando que o Tesouro Nacional não estava fazendo o devido repasse das verbas destinadas ao pagamento dos benefícios. Após avaliação

das contas públicas o TCU concluiu que essa prática ocorreu nos anos de 2013, 2014 e 2015. Segundo Júlio Marcelo de Oliveira (TCU), o Governo praticou “fraude fiscal” e “contabilidade destrutiva” ao atrasar transferências do Tesouro Nacional a bancos públicos, referente à equalização de taxas de juros de programas sociais subvencionados. O Governo usou os bancos como um "cheque especial", e ao fazer pagamentos sem ter recebido os repasses da União, configuraria um empréstimo.

Sem dinheiro nos cofres públicos, os Bancos acabaram financiando os gastos e para cobrir o rombo das contas, a presidente Dilma teria assinado decretos autorizando a abertura de créditos suplementares em desacordo com a Lei Orçamentária.

Assim, as “pedaladas” não foram um simples atraso de repasse como quis alegar o Governo, mas sim um financiamento de dívida, tanto é que o Governo ao quitar os pagamentos, acrescia o valor de juros, fora que, essas despesas não estavam previstas no orçamento da União.

6.3 Escândalos e Corrupção

Promessa de campanha eleitoral, o primeiro "pacote anticorrupção" foi aprovado pela presidente Dilma, em 2013, como uma resposta à onda de manifestações contra seu Governo, que tomava conta do país na ocasião.

O Projeto de Lei nº. 6.826/2010 que objetivava assegurar garantias de lisura aos eventos internacionais realizados no Brasil, que estava parado desde 2011 no Senado, é sancionado pela presidente Dilma através da Lei Ordinária nº 12.846/2013, em 02 de agosto de 2013.

Conhecida como Lei Anticorrupção, o referido diploma legal trouxe regras mais severas almejando o combate à corrupção. Constituído por sete capítulos o principal escopo está na responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira. Dentre importantes pontos, destacam-se a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas, o *compliance*, o acordo de leniência, o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), bem como a rigidez das sanções.

Na ocasião, apesar da presidente Dilma aparentar empenho no combate a corrupção, a Lava Jato e outras investigações do Ministério Público e da Polícia Federal demonstraram que a corrupção, de forma institucionalizada, foi implementada ao longo dos governos petistas, diga-se de passagem praticamente todos os Ministros do governo Dilma foram envolvidos em desvios de dinheiro público.

“A corrupção que o PT promoveu foi uma corrupção institucional, não foi dispersa nem com indivíduos participando isoladamente”, afirma o professor Álvaro Guedes, especialista em administração pública da Unesp. “Pessoas foram escolhidas a dedo para estar em posições estratégicas e promover o desvio de dinheiro”, conclui o professor. (Revista ISTOÉ, nº 2434 edição 2550 de 29/07/2016)

Durante os mandatos de Dilma, vários escândalos vieram à tona envolvendo casos de desvio, lavagem de dinheiro, e tentativas de brechar e burlar a Lava Jato.

Na Petrobrás descobriu-se que grandes empreiteiras pagavam propinas para ganharem licitações para executar obras da estatal. Além disso, veio a público a compra superfaturada da refinaria de petróleo em Pasadena, Texas (EUA), que rendeu prejuízo de US\$ 580 milhões. Na ocasião Dilma presidia o Conselho de Administração da Petrobrás, portanto foi responsável pelo prejuízo com a aquisição. Em sua defesa Dilma alegou que votou a favor do negócio na reunião do Conselho, porque ela baseou-se em um “resumo tecnicamente falho”, que omitia cláusulas das quais, se tivesse conhecimento, jamais aprovaria a aquisição.

Houve grande esforço do governo petista em barrar as investigações da Lava Jato, inclusive através da manipulação de Ministros comprometidos e da tentativa de comprar o silêncio de testemunhas, sem êxito.

Uma manobra que chamou a atenção no governo Dilma e prejudicou, ainda mais, a sua imagem foi a tentativa de proteger o ex-presidente Lula, através de foro privilegiado.

Suspeito de ter recebido vantagens indevidas de empreiteiras envolvidas no esquema de corrupção na Petrobras, Lula estava sendo investigado pela Lava Jato.

Em conversa telefônica, obtida pelo juiz Sérgio Moro, a presidente Dilma disse a Lula que enviaria seu termo de posse no Ministério para ele usar "em caso de necessidade". Em outras palavras, caso fosse indiciado pela Lava Jato, Lula poderia ser preso preventivamente e processado criminalmente, porém ao assumir um Ministério se livraria do julgamento em primeira instância, usufruindo de foro privilegiado.

Assim, em março de 2016, Dilma nomeou o ex-presidente Lula como Chefe da Casa Civil de seu Governo, porém o Ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, cassou a nomeação. De acordo com o Ministro houve desvio de finalidade na nomeação do ex-presidente Lula, pois segundo ele, a presidente Dilma apenas fez isso para que eventual denúncia contra Lula fosse julgada pelo STF, onde é o foro por prerrogativa de função dos Ministros de Estado.

Assim o PT e a Presidente Dilma vão perdendo, cada vez mais, a credibilidade junto à nação. O país insatisfeito demonstra rejeição ao Governo através de várias manifestações que ficaram conhecidas como "panelaço", que foi se intensificando até resultar em apoio maciço ao *impeachment* da presidente Dilma.

6.4 O Processo de *Impeachment*

Em 21 de outubro de 2015, o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, recebe e protocola a denúncia contra a presidente Dilma, assinada pelos juristas, Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal,

A denúncia teve como base a edição de decretos de suplementação financeira sem autorização do Congresso, nas chamadas "pedaladas fiscais", que seria o uso de recursos de bancos públicos para quitar compromissos de programas sociais do Governo e no escândalo da Petrobrás apontado pela Lava Jato.

Somente em 2 de dezembro, o presidente da Casa oficializa o recebimento da denúncia, com o pedido de *impeachment* contra a presidente Dilma.

Destaca-se que, coincidentemente, o fato ocorreu no mesmo dia em que o PT declarou apoio ao pedido de cassação de Cunha, pelo conselho de ética da Câmara.

Na sessão da Câmara do dia seguinte, foi lida a denúncia, em plenário, e determinada à formação de uma Comissão Especial para analisar a denúncia e apresentar o parecer de admissibilidade.

No dia 8 de dezembro foi votada a Comissão Especial, que deveria ser criada a partir da indicação nominal e proporcional de cada partido e bloco parlamentar. Porém Cunha, presidente da Câmara, optou pela criação de duas chapas, uma com 49 membros, indicados pelos líderes da base governista, e a outra, com 39 inscritos, formada, em sua maioria, por Deputados de oposição ao Governo e a escolha foi por voto secreto.

A chapa oposicionista foi eleita com 272 votos, contra 199 recebidos pela chapa governista.

O Procurador Geral da República, Rodrigo Janot e o Advogado Geral da União, Luís Inácio Adams, em 12 de dezembro, defenderam a anulação da votação secreta, argumentando que a Constituição Federal não permitia o sigilo na votação.

Em 17 de dezembro o Supremo Tribunal Federal anula a votação dos Deputados para escolha da Comissão Especial e define o rito do *impeachment*, a ser seguido. Assim, determinou o STF que as votações do *impeachment*, inclusive para escolha da Comissão Especial, deveriam ser abertas, e caso a Câmara autorizasse a abertura do processo, caberia ao Senado confirmar ou não essa decisão.

Sob a alegação de que o STF estava intervindo no funcionamento interno da Casa, restringindo direitos dos parlamentares, em 1º de fevereiro de 2016, a Câmara dos Deputados entra com recurso contra a decisão do Supremo sobre o rito do *impeachment*.

Em 16 de março, o recurso da Câmara pedindo revisão das regras de *impeachment* é rejeitado, por 9 votos contra 2, e o STF mantém o rito definido.

Acatando o Supremo, o presidente da Câmara faz nova eleição, agora aberta, e define a Comissão Especial a partir de indicações feitas pelas lideranças partidárias, sem formação de chapas. Na ocasião foi escolhido como Presidente da Comissão, o Deputado Rogério Rosso, líder do PSD, e o Deputado Joviar Arantes, líder do PTB, como relator do processo.

Uma vez formada a Comissão, o presidente Rogério Rosso agenda as audiências públicas e convida os autores e advogados Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal para explanarem sobre a denúncia no dia 30 de março e no dia seguinte seriam ouvidos o Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa e o professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Ricardo Lodi Ribeiro em defesa da presidente Dilma. Ainda, pela defesa, o Ministro José Eduardo Cardozo, advogado geral da União é ouvido no dia 4 de abril.

Em 11 de abril a Comissão Especial aprova o relatório do Deputado Jovair Arantes que recomenda a abertura do processo de *impeachment*, com 38 votos a favor e 27 contrários.

No dia seguinte o parecer é lido em Plenário e fica definido o cronograma de votação do *impeachment* na Câmara.

Após os debates que duraram 43 horas ininterruptas, considerada a maior sessão da história da Casa, a votação nominal ocorrida em 17 de abril durou 6 horas e aprovou a abertura do processo de *impeachment*, mediante 367 votos a favor, 137 contra, 7 abstenções e 2 ausências.

No dia 18 de abril a denúncia foi recepcionada pelo presidente do Senado, Renan Calheiros. Na sessão seguinte, o primeiro secretário da Casa, Senador Vicentinho Alves, fez a leitura da denúncia de crime de responsabilidade contra a presidente Dilma Rousseff e do relatório da Câmara dos Deputados recomendando a abertura do processo de *impeachment*.

As lideranças partidárias indicaram os membros para compor a Comissão Especial, e em 25 de abril, o Plenário do Senado elegeu, mediante votação simbólica, os 21 titulares e suplentes, e na primeira reunião da

Comissão o Senador Raimundo Lira (PMDB-PB) assumiu a Presidência e o Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG) foi indicado como Relator.

A Comissão Especial recomendou a abertura de processo de *impeachment* e em 11 de abril o parecer foi aprovado por 38 votos a favor e 27 contrários.

No período de 28 de abril a 3 de maio ocorreram às audiências públicas, visando esclarecimento dos fatos, tanto da acusação, como da defesa.

Num breve resumo das explanações dos juristas Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal, foi esclarecido que o *impeachment* foi pautado sobre três pilares principais: o escândalo do “Petrolão”, revelado a partir das investigações da Operação Lava Jato, as chamadas “pedaladas fiscais”, e a edição de decretos de créditos suplementares sem autorização do Congresso e que em cada pilar da denúncia havia crime de sobra, não apenas de responsabilidade, mas também crime comum, por isso para o *impeachment* deveria ser analisado o conjunto da obra.

As “pedaladas fiscais” ficaram caracterizadas quando o Governo pediu ao Banco do Brasil e BNDES que adiantassem, com seus próprios recursos, os pagamentos do Plano Safra e do Programa de Sustentação do Investimento (PSI), numa movimentação financeira conhecida como operação de crédito por antecipação, manobra proibida pela legislação brasileira. Além disso, o Governo não registrou contabilmente essas operações, o que revelaria o conhecimento de que o ato era ilícito.

Em relação aos decretos, a Constituição Federal condiciona a edição de decreto de crédito suplementar à aprovação do Poder Legislativo, além da necessidade de se adequar ao resultado da meta de superávit vigente. Assim, haveria o dolo por parte da presidente Dilma, pois ao editar os decretos, em julho e agosto de 2015, ela já sabia que a meta não seria alcançada, tanto é que enviou ao Congresso Nacional proposição alterando a meta.

O governo do PT foi comparado a uma ditadura da propina, sem limites no uso da administração pública, demonstrando uma irresponsabilidade gravíssima, no tocante a condução das finanças públicas.

O procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) Júlio Marcelo de Oliveira, o juiz José Maurício Conti e o advogado Fábio Medina Osório foram convidados a debater os aspectos técnicos da denúncia do processo de *impeachment*.

Em resumo, os especialistas endossaram a tese que a presidente Dilma Rousseff cometeu sim, crime de responsabilidade fiscal previsto na legislação.

Ao praticar as chamadas "pedaladas fiscais" e ao editar decretos de suplementação sem prévia autorização legislativa, houve fraude fiscal e contabilidade destrutiva. Com o atraso das transferências do Tesouro Nacional, aos bancos públicos, relativo à equalização de taxas de juros de programas sociais subvencionados, o Governo teria utilizado os bancos como um "cheque especial". Portanto, ao fazer pagamentos sem receber em dia os repasses da União, configurou o empréstimo bancário. Na ocasião as antecipações de recursos foram observadas nas contas de 2013 e 2014, quitadas com os bancos públicos apenas no final de 2015. Na visão do procurador do TCU Júlio Marcelo de Oliveira, o Governo não pagou antes porque queria executar outras despesas para as quais não tinha dinheiro e incorreu numa ilegalidade gravíssima, pois um dos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal é impedir que o ente controlador use a instituição financeira, como fonte de recursos para despesas primárias.

Para o professor de Direito Financeiro José Maurício Conti, a Lei de Responsabilidade Fiscal permitiu um grande avanço em matéria de finanças públicas, obrigando os administradores a manter uma gestão fiscal responsável. No entanto, esse avanço começou a retroceder especialmente a partir do final de 2012, quando surgiram de forma mais intensa notícias a respeito de "maquiagem" nas contas públicas federais. Ele criticou as práticas de mudanças nas regras de cálculo de superávit, que tiveram o objetivo de garantir resultados fiscais superficialmente melhores, sendo que essa alteração na meta não deveria retroagir.

Em defesa da presidente Dilma, foram ouvidos o advogado geral da União, José Eduardo Cardozo, o Ministro da fazenda, Nelson Barbosa, e a

ministra da Agricultura, Kátia Abreu, bem como os especialistas Marcello Lavenère (ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB), Geraldo Mascarenhas Prado (professor de Direito Processual Penal da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ) e Ricardo Lodi Ribeiro (professor de Direito Financeiro da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ).

Todos foram unânimes alegando que os atos da Presidente, não se enquadravam na Lei de Responsabilidade Fiscal, portanto não haveria de se falar em crime.

Em 04 de maio o Senador Antonio Anastasia apresentou na Comissão Especial de *Impeachment* o relatório favorável à abertura do processo contra a Presidente da República, Dilma Rousseff. Em sua análise, Anastasia entendeu presentes os requisitos legais para a admissibilidade da denúncia, com fatos criminosos e indícios suficientes de autoria e materialidade.

No dia seguinte houve debate sobre o relatório, inclusive com a presença e posicionamento do advogado-geral da União de José Eduardo Cardozo, sendo a votação realizada no dia 06 de maio. Por 15 votos a favor e 5 contra, a Comissão Especial do *Impeachment* aprovou a instauração do processo contra a Presidente da República.

Com a suspensão liminar do mandato de Eduardo Cunha, ocorrido em 5 de maio, voltou à tona a argumentação da defesa que Cunha teria acolhido o pedido de *impeachment* da presidente Dilma por “vingança” após romper com o Governo, o que ensejaria a nulidade do processo.

Nessa toada, o Deputado Waldir Maranhão, que assumiu a presidência da Câmara dos Deputados, decidiu anular as sessões da Câmara que aprovaram a admissibilidade do *impeachment* naquela Casa, mas em seguida revogou a decisão.

De qualquer forma, o presidente do Senado, Renan Calheiros, rejeitou o pedido do novo presidente da Câmara, mantendo a continuidade do processo, e para tanto foi lido um resumo do parecer da Comissão Especial de *Impeachment*, ficando agendada a votação da matéria no Plenário do Senado.

Com duração de mais de 20 horas, a sessão deliberativa extraordinária do Senado decidiu dia 12 de maio, por 55 votos a 22, abrir processo de *impeachment* contra a presidente Dilma, por entender haver indícios suficientes de crime de responsabilidade.

Seguindo os trâmites do processo a presidente Dilma foi informada que deveria ficar afastada do cargo pelo prazo máximo de 180 dias até a decisão final do Senado, mantendo os direitos de residir no Palácio da Alvorada, salário integral e uma equipe de funcionários para auxiliá-la.

Na mesma data o presidente do Senado, Renan Calheiros, passou a condução do processo de *impeachment* para o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski.

De acordo com o Ministro, o procedimento da segunda fase do processo no Plenário assemelha-se muito a um julgamento de júri, onde se tem a inquirição de testemunhas, debates entre acusação e defesa e, finalmente, o voto, neste caso dos Senadores, acatando ou rejeitando o *impeachment*.

O primeiro ato do Ministro na direção do processo foi assinar o mandato de citação, para que a presidente Dilma Rousseff pudesse apresentar a sua defesa, dentro do prazo de até 20 dias.

A defesa prévia da Presidente afastada entregou ao Senado no dia 1º de junho, documento requerendo que a Comissão do *Impeachment* pedisse ao STF cópia da delação do ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, bem como cópias das gravações feitas por ele de conversas com lideranças do PMDB. Com isso a defesa pretendia demonstrar que o afastamento da Presidente da República seria em consequência do Governo Federal não ter impedido os trabalhos de investigação da operação Lava Jato. No entanto a Comissão rejeitou o pedido porque entendeu que os fatos eram totalmente estranhos ao objeto do processo.

Por decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal e do processo de *impeachment* no Senado Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, a defesa poderia convocar para depor até 48 testemunhas (oito para cada um dos fatos

da denúncia), mesmo critério adotado no julgamento de Fernando Collor de Mello em 1992.

O delito referente a abertura de créditos suplementares estava amparado no artigo 85, inciso VI, da Constituição Federal e nos artigos 10, item 4 e 11, item 2 da Lei 1.079/50. Já as “pedaladas fiscais” encontram previsão legal na Constituição Federal, artigo 85, incisos VI e VII, e na Lei 1.079/50 artigo 10, itens 6 e 7, bem como no artigo 11, item 3.

A defesa pediu o afastamento do Senador Antonio Anastasia da relatoria do processo, alegando que Miguel Reale Júnior, era filiado ao PSDB, mesmo partido do relator. Porém o Ministro Lewandowski rejeitou o recurso, considerando que essa situação não se enquadraria nas hipóteses de suspeição estabelecidas na Lei 1.079/1950.

Durante o período de 08/06 a 27/08 foram feitas oitivas das testemunhas, tanto da defesa, como da acusação.

De maneira geral tanto a acusação como a defesa mantiveram a mesma linha de conduta. No caso da acusação sim, houve crime com as “pedaladas” e com a emissão dos decretos suplementares. Já no caso da defesa, o principal argumento foi de que a ex-presidente Dilma não cometeu nenhum crime de responsabilidade, portanto tudo giraria em torno de uma manobra política, um golpe para afastar a Chefe do Executivo do poder.

Em paralelo aos depoimentos, a Comissão do *Impeachment* constituiu uma junta pericial para analisar os documentos integrantes do processo. Composta por três técnicos do Senado e auxiliada por três assistentes indicados pelas partes, a Comissão entregou um laudo atendendo os quesitos propostos pela defesa e acusação.

No dia 29 de agosto a presidente afastada, Dilma Rousseff comparece em Plenário para defender-se das acusações imputadas a ela no processo de *impeachment*.

Em todo momento, a presidente afastada Dilma Rousseff afirmou ser inocente e alegou que os delitos que lhe foram imputados não poderiam ser configurados como irregularidades, muito menos como crimes.

Ela até ensaiou um *mea-culpa*, e ao longo do seu pronunciamento chegou a pedir perdão pelo seu partido, o PT, não ter apoiado a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e desculpou-se, por não ter conversado tanto com políticos, algo muito raro durante todo o período que administrou o país.

Dentro os principais argumentos explorados ao longo de sua própria defesa, a Presidente afastada afirmou que a crise econômica ampliou devido a crise política, que o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, um dos principais articuladores do processo *de impeachment*, aceitou a denúncia por vingança, e por fim, que aprovar um pedido de *impeachment* sem crime de responsabilidade, seria golpe.

Finalmente, no dia 31 de agosto de 2016 o plenário do Senado aprovou por 61 votos favoráveis e 20 contrários, a perda do mandato da Presidente da República Dilma Rousseff.

A Presidente foi condenada ao *impeachment*, sob a acusação de ter cometido crimes de responsabilidade fiscal, através das "pedaladas fiscais" e pela edição dos decretos que geraram gastos sem autorização do Congresso Nacional.

Atendendo pedido da defesa, o Ministro Ricardo Lewandowski, aprovou que a votação fosse realizada em duas etapas, a primeira para validar o *impeachment* com a perda definitiva do cargo de Presidente da República, e a segunda para decidir se a ex-presidente deveria ser inabilitada para cargos públicos por oito anos.

No entanto, tal medida contraria o que dispõe o artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal que prevê no caso condenação por crimes de responsabilidade o Presidente da República perderá o cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

Para justificar essa decisão inédita, o Ministro alegou estar interpretando o regimento interno com o maior cuidado e de forma mais restrita, pois entendia que se não fizesse dessa forma, o julgamento correria o risco de não prosseguir ou mesmo ser invalidado.

6.5 Argumentos da Defesa

O primeiro pronunciamento do Ministro José Eduardo Cardozo, advogado geral da União e defensor da presidente Dilma, foi no dia 4 de abril de 2016 feito a Comissão Especial da Câmara.

Cardozo negou que houve cometimento de crime e que o processo, na forma como estava sendo conduzido pela Comissão, feria a Constituição e, portanto, era nulo. Reforçou a tese que *impeachment* sem a existência de crime de responsabilidade configuraria golpe. Acusou que o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, decidiu iniciar o processo de *impeachment* a título de “vingança” e retaliação ao PT, por votar pela cassação de Cunha junto ao Conselho de Ética.

De forma sucinta a argumentação dos defensores foi não haver base legal capaz de justificar a aprovação do *impeachment* da presidente, uma vez que para configuração seria necessário à caracterização de crime de responsabilidade o que não ocorreu em relação a Presidente, portanto tratava-se de um golpe.

Sob o ponto de vista da defesa, a mudança na meta fiscal de 2015, aprovada pelo Congresso, validou a edição das medidas usadas pelo Governo, no que tange o remanejamento de recursos. Assim todas as operações financeiras da presidente Dilma foram feitas de acordo com a lei vigente e com as exigências do Tribunal de Contas da União.

Em relação ao Plano Safra, de acordo com a defesa a denúncia considerou como crime de responsabilidade os atrasos no pagamento da equalização de taxas de juros, no entanto as subvenções previstas no Plano visavam garantir competitividade à agricultura brasileira e não configuravam crédito dos bancos ao Tesouro Nacional. Essa manobra adotada pelo Governo visava garantir taxa de juros menores aos agricultores, os quais, sem isso, não teriam como competir com os concorrentes de outros países, onde os juros são mais baixos. Assim caberia a União à equalização dessa subvenção, ou seja, o

pagamento da diferença entre as taxas de juros mais baixas concedidas aos agricultores e as taxas praticadas pelo mercado.

O Senado também convidou os especialistas Marcello Lavenère (ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB), e os professores Geraldo Mascarenhas Prado e Ricardo Lodi Ribeiro, em defesa da Presidente.

Os três especialistas foram unânimes em afirmar que não houve crime de responsabilidade nos decretos de suplementação orçamentária ou nos repasses do Plano Safra, bases da acusação contra a presidente.

Embora a Presidente fosse responsável pelas contas do Governo e por todos os atos, na prática, isso não poderia ser traduzido como crime de responsabilidade. Para tanto seria preciso que se identificasse alguma conduta considerada ilícita, e até aquele momento isso não havia sido apresentado.

Para Geraldo Mascarenhas Prado, professor de Direito Processual Penal da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), não houve fraude fiscal, não houve prova alguma de crime de responsabilidade, não houve causalidade entre crise econômica, decretos de crédito e Plano Safra. E para acatar um pedido de *impeachment*, em regime presidencialista, seria preciso haver atos comprovados da Presidente contra a ordem pública, caso contrário, haveria um viés eminentemente político, que nesse caso deveria ser controlado e cobrado pela via política tradicional, que seriam as urnas.

Nos debates foi argumentado que estava em curso no país uma manobra urdida pelo inconformismo, com o resultado das eleições de 2014, e a análise do conjunto da obra, assim sugerida pelos denunciante seria mais um comprovação de que não havia evidências sobre o crime de responsabilidade.

Com a admissibilidade da denúncia pelo Senado, a estratégia da defesa foi tentar provar que o afastamento da Presidente da República era uma forma de represália contra o Governo Federal, por não ter impedido a investigação da operação Lava Jato. Para provar sua tese a defesa necessitava da delação e gravações feitas pelo ex-presidente da Transpetro, Sérgio Machado, porém o Senado não acatou o pedido da defesa por entender que tais fatos não teriam relação com o *impeachment*.

6.6 Ação Penal

Sob o ponto de vista dos juristas Miguel Reale Junior e Janaína Paschoal, como os supostos crimes ocorreram em período eleitoral, além de crime de responsabilidade houve também a configuração de crime comum e de falsidade ideológica da então presidente Dilma.

Janaina Paschoal afirmou haver conexão desses casos com a corrupção na Petrobras, já que as "pedaladas" e os decretos estariam ajudando a encobrir o que ela chamou de "sangria" de recursos da estatal.

Devido não ter registro das operações junto ao Banco Central, Miguel Reale Júnior considerou que houve falsidade ideológica, tendo em vista que o Governo apresentou uma realidade fiscal que o país não mantinha, inclusive, para tanto, "maquiou" as contas.

Embora essas questões tenham sido levantadas ao longo do processo *impeachment*, nenhum crime comum foi imputado à ex-presidente em decorrência dessas denúncias.

CONCLUSÃO

Ao eleger democraticamente um Presidente da República, o que se espera é que esse representante, do mais alto escalão, seja um bom administrador respeitando a probidade, dentro dos parâmetros morais necessários para manutenção de uma ordem equilibrada e justa.

Essa relação de confiança entre o povo e os agentes eleitos para representá-lo, vem sendo rompida a cada dia, diante dos escândalos de abuso de poder, desvios de verbas públicas, corrupção, demonstrando que não é raro que os interesses dos agentes políticos fiquem acima das necessidades da população.

O instrumento constitucional para garantir a manutenção da probidade e da moralidade, de alguns agentes políticos é o *impeachment*.

Nascido na Inglaterra, o instituto do *impeachment*, surge com natureza puramente penal, mas ao logo dos séculos engloba a natureza política.

Aqui no Brasil não há consenso na doutrina quanto a natureza jurídica do instituto, porém a corrente que aposta na natureza mista faz mais sentido uma vez que formalmente o *impeachment* apresenta aspectos políticos e jurídicos.

O processo de *impeachment* é complexo e envolve várias etapas, desde o recebimento da denúncia até o julgamento, e deve ser aplicado com cautela, principalmente quando o agente público envolvido é o Presidente da República.

Apesar disso, é uma importante ferramenta que serve para harmonizar o equilíbrio entre os três poderes, delimitando a atuação do Presidente em exercício.

Para que um Chefe de Estado tenha o seu mandato interrompido é preciso à prática de pelo menos um dos crimes de responsabilidade, previstos na Constituição Federal/88 ou na Lei Especial 1.079/50.

Muito embora, conveniu-se chamar de “crime” de responsabilidade, o termo não parece muito adequado, pois difere do conceito de crime adotado no âmbito do direito penal, o que para os leigos, pode criar outras expectativas, quanto à punição que deveria ser aplicada.

Dessa forma, torna-se muito mais difícil, para a sociedade, compreender que o Presidente da República está sujeito a responder por dois tipos de crime: o “crime” de responsabilidade, e o crime comum, que serão julgados de formas distintas. Diante desse fato, o Presidente poderá ser condenado pelo crime de responsabilidade e absolvido pelo crime comum ou vice e versa, uma vez que não há influência de um tribunal junto ao outro, e são processos completamente diferentes, não apenas na sua forma e conteúdo, mas, principalmente, no seu objetivo.

Na história do Brasil o processo de *impeachment* contra o Presidente da República já foi instaurado algumas vezes, porém, na prática foi efetivado, apenas duas vezes, uma contra o presidente Collor e a outra contra a presidente Dilma.

Analisando os dois processos de *impeachment*, podemos observar que em ambos estavam presentes elementos de natureza jurídica e política, e que nos dois casos a governabilidade estava comprometida, assim como a popularidade.

Tão importante quanto manter uma postura ilibada, o Presidente da República precisa ter articulação política, caso contrário dificilmente conseguirá cumprir sua agenda governamental e aprovar, junto ao Congresso, proposições de sua iniciativa, prejudicando sua governabilidade.

No *impeachment* da presidente Dilma o elemento jurídico encontra-se presente na edição dos decretos de crédito suplementar e nas “pedaladas fiscais”, duas manobras proibidas na legislação. Já o elemento político ficou patente diante da situação de ingovernabilidade.

Como já dito anteriormente, a Câmara e o Senado, excepcionalmente, assumem o papel do judiciário no processo de *impeachment*. A Câmara é

responsável pelo primeiro juízo de admissibilidade e o Senado pelo julgamento propriamente dito, que é Presidido por um Ministro do STF.

As implicações que envolvem o processo de *impeachment* vão além da perda do cargo, pois visam proteger o Estado, inabilitando o agente por 8 anos a qualquer cargo público, conforme previsto no artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal.

Ocorre que, na tentativa de proteger a então presidente Dilma, a defesa propôs que a votação do julgamento fosse realizada em duas etapas, a primeira para validar o *impeachment*, e a segunda para decidir se a ex-presidente deveria ficar inabilitada para cargos públicos por oito anos.

Tal solicitação da defesa, em dividir a votação, jamais poderia ser atendida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, pois contraria a Carta Magna, no entanto, a votação assim realizada, resultou na perda do mandato, porém permitindo a ocupação de outros cargos públicos, sem nenhuma restrição, provando mais uma vez que a natureza política sobressai em relação a jurídica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988
- BARBALHO, J. Constituição Federal Brasileira - comentários. Rio: Typ Cia, 1924.
- BARROS, Sérgio Resende de. Estudo sobre *Impeachment*. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>> Acesso em 20/05/2018
- _____. *Impeachment: peça de museu?* Revista Brasileira de Direito, nº 1, São Paulo, 2011.
- BEZERRA, Juliana. Constituição de 1891. Disponível em: <<https://www.todamateria.com.br/constituicao-de-1891/>> Acesso em 19/05/2018
- BORJA, Sérgio. *Impeachment*. Porto Alegre: Ortiz, 1992.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Lei de 15 de outubro de 1827 - Da responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38389-15-outubro-1827-566674-publicacaooriginal-90212-pl.html> Acesso em 15/09/2018
- _____. Denúncia contra a presidente Dilma Rousseff. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>> Acesso em 01/11/2018
- _____. Senado Notícias. Primeiro presidente eleito após regime militar, Collor adota plano para matar inflação 'com um só tiro'. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2010/03/24/primeiro->

presidente-eleito-apos-regime-militar-collor-adota-plano-para-matar-inflacao-com-um-so-tiro> Acesso em 01/11/2018

_____. Senado Notícias. Dilma Rousseff: a primeira mulher a presidir o Brasil. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/29/dilma-rousseff-a-primeira-mulher-a-presidir-o-brasil> > Acesso em 01/11/2018

_____. Senado Notícias. Veja, dia a dia, o andamento do processo de *impeachment*. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2016/04/veja-como-caminhou-processo-de-impeachment-ate-chegar-ao-senado>> Acesso em 01/11/2018

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado Segurança Collor - MS 21623. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>> Acesso em 15/09/2018

BROSSARD, Paulo. *O impeachment*. Porto Alegre: Globo, 1965.

_____. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BUNDE, Mateus. Plano Collor. Disponível em: <https://www.todoestudo.com.br/historia/plano-collor>> Acesso em 20/07/2018

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *A Constituição Federal comentada 3ª Edição, Volume II*. Ed. José Komfino. Rio de Janeiro, 1956.

COLLOR, Fernando. Relato para a História. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infograficos/2016/04/veja-como-caminhou-processo-de-impeachment-ate-chegar-ao-senado>> Acesso em 01/11/2018

COSTA, Wagner Veneziani e AQUAROLI, Marcelo. Dicionário jurídico. 1°. ed. São Paulo: Madras, 2005.

COUTO, André. Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/partido-da-reconstrucao-nacional-prn>> Acesso em 01/11/2018

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

_____. 1000 Perguntas e Respostas de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. Direito Administrativo. 26ª Edição. Ed. Atlas. São Paulo. 2013.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Bureau de Programas de Informações Internacionais, Departamento de Estado dos EUA. Panorama do Governo dos EUA. 2013. Disponível em: <http://photos.state.gov/libraries/amgov/1077041/ramosoc/1312_Outline_of_US_Government_Portuguese_digital.pdf> Acesso em 20/05/2018

FAVER, Marcus *Impeachment: evolução histórica, natureza jurídica e sugestões para aplicação.* Disponível em: <<http://docplayer.com.br/52848162-Impeachment-evolucao-historica-natureza-juridica-e-sugestoes-para-aplicacao-impeachment-historic-evolution-legal-nature-and-suggested-application.html>> Acesso em 11/10/2018

FERNANDES, Cláudio. *Impeachment* de Bill Clinton. Disponível em: <https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historia-america/impeachment-bill-clinton.htm> Acesso em 20/05/2018.

_____. Ostracismo Ateniense. Disponível em: <<https://historiadomundo.uol.com.br/grega/ostracismo-ateniense.htm>> Acesso em 20/05/2018.

_____. Escândalo de Watergate. História do Mundo. Disponível em:
<<http://www.historiadomundo.com.br/curiosidades/watergate.htm>> Acesso
em 20/05/2018

_____. *Impeachment* de Andrew Johnson. Disponível em:
<<https://historiadomundo.uol.com.br/idade-contemporanea/impeachment-andrew-johnson.htm>> Acesso em 20/05/2018

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 38ª Ed.
São Paulo: Saraiva, 2012.

FILGUEIRA, Ary. A Estrutura Criminosa do Governo Dilma. Disponível em:
<<https://istoe.com.br/estrutura-criminosa-do-governo-dilma/>> Acesso em
15/09/2018

GÓES, Maurício Silva de. *Impeachment* inglês. Rev. Npi/Fmr. Set. 2010.
Disponível em <<http://www.fmr.edu.br/npi.html>> Acesso em 20/05/2018

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. Crimes de responsabilidade: do
impeachment. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

HARADA, Kiyoshi. O Rumoroso Processo de *Impeachment*. Disponível em:
<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI245392,21048O+rumoroso+pr+ocesso+de+impeachment>> Acesso em 01/11/2018

MELLO, Fernando Collor. Relato para a História. Disponível em:
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243034/02502.pdf>>
Acesso 30/10/2018

MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº
1, de 1969.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 30ª Edição,
2014.

MORAES, Luiz Fernando Nunes, MIRANDA, Diogo Tavares de, AZOLIN,
Audren. Presidencialismo de Coalizão e Governabilidade: Avaliação do
Desempenho Político-Institucional dos Governos Dilma Rousseff e Michel
Temer na Imposição de suas Agendas Prioritárias no Período 2011-2017.
Disponível em:

<<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjlyNzQiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMjgzNjJiOWlyMzgyNGQ3YzkxNGI0NzU3YmU5MDFjNmUiO30%3D>> Acesso 30/10/2018

MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa; DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. O *Impeachment* no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,o-impeachment-no-ordenamento-juridico-brasileiro,35861.html>> Acesso em 12/05/2018.

MOREIRA, Maria Ester Lopes. CARAS PINTADAS. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/caras-pintadas>> Acesso 12/05/2018

RIBEIRO, João Ruela. Os casos de *impeachment* nos EUA. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2017/05/18/mundo/noticia/os-casos-de-impeachment-nos-eua-1772510>> Acesso em 20/05/2018

RICCITELLI, Antonio. *Impeachment à Brasileira*. 1ª ed., Barueri: Manole, 2006.
_____. *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Minha Editora, 2006.

_____. Discussão sobre a Natureza Jurídica do *Impeachment*. Disponível em: <http://www.oabsp.org.br/noticias/2016/01/discussao-sobre-a-natureza-juridica-do-impeachment-movimenta-a-oab-sp.10619> Acesso em 03/05/2018

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

SILVA, De Plácido e. Vocabulário jurídico. 28ª ed. Editora Rio de Janeiro-RJ. Forense, 2009.

TOLOMEI, Fernando Soares. Do Julgamento do Presidente da República por Crimes de Responsabilidade. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, 2010.

VILLAVERDE, João. Perigosas Pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff. Editora Geração, São Paulo, 2016.