

## **O IMPEACHMENT DE DILMA VANA ROUSSEFF: QUALQUER SEMELHANÇA COM A HISTÓRIA É MERA COINCIDÊNCIA**

## **THE IMPEACHMENT OF DILMA VANA ROUSSEFF: ANY RESEMBLANCE TO THE STORY IS MERE COINCIDENCE**

Thulio Guilherme Silva Nogueira \*

### **RESUMO**

O presente artigo traz à tona a aplicação demasiada do instituto do impeachment na América Latina no período pós redemocratização, e, paralelamente, demonstra como o impeachment na legislação brasileira é contraditório e pode vir a criar uma crise constitucional..

**Palavras-chaves:** Impeachment; redemocratização; legislação brasileira; contradição; crise.

### **ABSTRACT**

The present article brings to light the excessive application of the institute of Impeachment in Latin America in the period after redemocratization, and, at the same time, the text demonstrates how the Impeachment in Brazilian law is contradictory and can create a constitutional crisis.

**Keywords:** Impeachment; re-democratization; Brazilian law; contradiction; crisis.

---

\* Thulio Guilherme Silva Nogueira é graduando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Estagiário em direito. Pesquisador acadêmico. E-mail: [thuliogsn@hotmail.com](mailto:thuliogsn@hotmail.com)

## 1. INTRODUÇÃO

O instituto do impeachment origina-se da Inglaterra dos séculos XIII e XIV. Nasce como um processo de natureza criminal. Cai totalmente em desuso na Inglaterra em 1806, quando foi instaurado pela última vez contra Lorde Melvillem, que acabou sendo absolvido pelo parlamento. Antes de ter sua “morte” decretada, o instituto do impeachment se transplantou a jovem Constituição dos Estados Unidos da América, sofrendo modificações consideráveis, tornando-se um procedimento de consequência somente política, abandonando as punições físicas e patrimoniais. O impeachment chega ao Brasil, de fato, na constituição republicana de 1891, com a adoção do sistema presidencialista, evoluindo com variações pelas sucessivas constituições: a de 1934, a de 1937, a de 1946, a de 1967 a Emenda Constitucional de 1969 e 1988. Não dessemelhante ao Brasil, outros países da América Latina tomam o presidencialismo como paradigma em suas redemocratizações nos anos de 1980, e adotam como instrumento de responsabilização de agentes políticos o instituto do impeachment.

## 2. VAMOS PROBLEMATIZAR O PROCESSO DE IMPEACHMENT NA AMÉRICA LATINA?

Vários cientistas políticos observam um fenômeno no que tange à mudança de paradigma na resolução de crises políticas na América Latina. Nos remetemos aos ditos de Geraldo Prado e Juarez Tavares para melhor entendermos a problemática do assunto:

Enquanto até os anos 80 do século XX a instabilidade dos governos tendia a contaminar os próprios regimes políticos, levando quase sempre à queda de governos e ruptura da institucionalidade política, com frequência também marcada pela intervenção das Forças Armadas, como sucedeu no Brasil em 1964, os anos 90 testemunharam o início do que veio a ser conhecido como um novo padrão de instabilidade política, caracterizado pelo emprego reiterado de “processo políticos” (“juízos políticos”) como método de destituição dos governantes.

Ocorre que o impeachment presidencial surge “como instrumento mais poderoso para substituir presidentes indesejáveis sem destruir a ordem constitucional”, como afirma

López Cariboni. Aos nos remetermos a problemática das “democracias estáveis com governos instáveis”, faz-se necessário trabalharmos com os estudos sobre o assunto, do cientista político argentino, Aníbal S. Pérez-Liñan.

Pérez-Liñan identifica em sua obra “*Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en America Latina (2009)*”, as categorias que permitem caracterizar o fenômeno das quedas presidenciais com maior clareza:

- 1) *Renúncia antecipada;*
- 2) *Juízo político;*
- 3) ***Golpe legislativo;*** (Grifo nosso)

Afirma, que a principal caracterização da crise institucional se dá numa tensão, principalmente entre o presidente e o parlamento. Assim, o autor entende por crise presidencial:

- 1) ***todo processo pelo qual o Congresso tenta remover o mandatário de seu cargo.*** (Grifo nosso)
- 2) *se o presidente tenta fechar o Congresso.*
- 3) *quando um dos poderes apoia um movimento civil ou militar contra o outro.*

Em seus estudos acerca do tema, Pérez Linñan afirma que é necessário problematizar o impeachment na América Latina quando observa que no período de duas décadas (1985 – 2005), treze presidentes eleitos “foram removidos dos seus cargos ou forçados a renunciar”. Se tratando de: Hernán Siles Zuazo (Bolívia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Alberto Fujimori (Perú, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolívia, 2003) y Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005).

Este novo paradigma de configuração da crise institucional do sistema presidencialista também é tratado por Rafael Martinez, professor da Pontifícia Universidad Católica de Ecuador:

Tem-se criado um novo padrão de instabilidade presidencial na América Latina, caracterizado pelo fato de: ( i ) os militares não estarem envolvidos, (ii) os meios de comunicação desempenham o papel de guardiões da moralidade pública (iii) os protestos populares contra a corrupção ou prevaricação da crise, conduzem a renúncia presidencial e (iv) o Parlamento é responsável por assegurar a transferência constitucional de poder em meio ao debate político.

Pérez-Linán infere que esta crise no sistema presidencial na América latina não se trata de algo passageiro. Os acontecimentos ocorreram em contextos institucionais e econômicos muito diferentes o que acende um “sinal de alerta” dos cientistas políticos relativamente ao recurso reiterado do processo de impeachment nesta terceira onda democrática, na América Latina.

Caso estivéssemos hoje na presença do ilustre jurista e estadista Paulo Brossard, talvez teríamos o prazer de vê-lo redigir novamente uma crítica ao instituto do impeachment. Brossard em 1965 lançou a magnífica obra com finalidade acadêmica “O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República”. Em razão da instauração do impedimento de Fernando Collor, relançou tal obra em 1992, o texto, escrito à luz da Constituição de 1946, foi mantido, apenas com os acréscimos trazidos pela Constituição de 1988, que, segundo o autor, “introduziu alterações, pequenas, mas suficientes para torná-lo ainda menos aplicável, ou de mais difícil aplicabilidade”. Logo após o impeachment de Fernando Collor de Melo, redigiu um texto magnífico cujo título era “Depois do impeachment” que fora publicado no jornal Correio Braziliense. Na totalidade da obra do autor sobre o impeachment, o mesmo cuidou de demonstrar as falhas do instituto arcaico anterior da contemporaneidade que não se adequa ao nosso atual meio social.

### 3. IMPEACHMENT À BRASILEIRA

Paulo Brossard traçou a melhor doutrina no Brasil acerca do instituto do impeachment. Demonstrou como o impeachment ajudava no agravamento de crises constitucionais. Seria desrespeito deduzir qual seria a opinião dele sobre o processo de impeachment de Dilma Rousseff, em rigor técnico jurídico-político. Apenas intuitivamente sei que, novamente, o autor criticaria esta forma medieval de julgamento de um agente político, que é lerda em demasia, manipulada pelos meios de comunicação, possível de abusos em razão de interesses políticos, e, que, de fato, agrava crises constitucionais. Hoje Brossard teria apenas o prazer, ou o desprazer, de ver novamente sua opinião acerca do instituto se confirmar na prática.

Façamos colocações a respeito do impeachment agravando crises constitucionais:

Em primeiro ponto notamos a instabilidade do sistema presidencial vivido na América Latina, em razão do uso reiterado do processo de impeachment para destituição de governantes sem que haja o rompimento da ordem democrática. Em segundo, a participação reiterada dos meios de comunicação na colaboração para a queda de presidentes da república.

Em terceiro, cabe analisar brevemente o processo de impeachment de Dilma Rousseff no que pese ao que seria considerado crime de responsabilidade e o teor de sua condenação.

Dilma Rousseff foi condenada pela prática de crime de responsabilidade, principalmente, em razão da prática reiterada das chamadas pedaladas fiscais. Cabe dizer, brevemente, que o que houve foi uma confusão entre violação à lei de responsabilidade fiscal, que não se caracterizaria a crime de responsabilidade, porque a violação da LRF caracteriza o crime contra as finanças públicas (Código Penal e leis esparsas). Nada tem a ver com os crimes de responsabilidade que estão definidos na lei 1.079 de 1950.

Acerca desta interpretação feita acima, surgiram imensas divergências interpretativas que chegaram à conclusão de que “pedaladas fiscais” configuram crime de responsabilidade. Ao meu ver, o que temos é apenas um alargamento do conceito do que seja crime de responsabilidade que ao fim e a cabo apenas nos trará insegurança jurídica. A

comunidade jurídica se dividiu no que pese a considerar a constitucionalidade do processo de impeachment de Dilma Rousseff.

No dia 31/08/2016 o Senado Federal brasileiro, agindo de acordo com sua competência privativa emanada de nossa carta magna em seu artigo 52, condena Dilma Vana Rousseff, por 61 votos a 20, pela prática de crime de responsabilidade. Eram necessários 54 votos para a condenação, sendo dois terços do total de 81 senadores. Caberia como pena, conforme o Parágrafo único do artigo 52 de nossa carta magna: “à perda do cargo, **com** inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

O presidente do STF, Ricardo Lewandowski, resolveu-se por realizar dois julgamentos em separado, deferindo o pedido feito a mesa pelo Partido dos Trabalhadores. O primeiro, no que incida a cassação do mandato de Dilma, e o segundo, no que pese a inabilitação de Dilma, por oito anos, para o exercício da função pública. Deu-se o entendimento que o artigo 52 parágrafo único traz à tona duas penas independentes.

Dilma vem a ser condenada apenas pela primeira pena, tendo assim seu mandato cassado. Na segunda votação que se referia à inabilitação por oito anos para o exercício de suas funções públicas, Dilma vem a ser absolvida pelo Senado Federal. Na votação, 42 senadores se posicionaram favoravelmente à inabilitação para funções públicas e 36 contrariamente. Outros três senadores se abstiveram de votar. Para que ela ficasse impedida de exercer cargos públicos, eram necessários também no mínimo 54 votos favoráveis, o quórum mínimo para maioria absoluta, dois terços do senado.

Observando a redação do artigo 52:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - Processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (...)

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

“Perda do cargo, **com** inabilitação, por oito anos. ”

Novamente, com o julgamento, voltamos a outras problematizações e divergências doutrinárias. Agora, no que pese ao fatiamento da pena de Dilma Vana Rousseff. Poderia o presidente do STF dividir o julgamento do impeachment, tendo em vista que, seguindo a critério o texto constitucional cabe a ele apenas a condenação?

Outra vez nota-se a inconstitucionalidade no processo de impeachment de Dilma Rousseff, caso considere que o Presidente do STF, ora presidindo a votação do Senado Federal, não tem competência para votar separadamente as penas de perda de cargo e inabilitação. O parágrafo único do art. 52 da constituição federal dá a entender que o Senado Federal se **limita** a condenar ou não à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

Agora, mais problematização: pode o STF rever a decisão final proferida pelo Senado Federal? Novamente, cabe invocar o artigo 52 da Constituição Federal, que diz expressamente em seu caput:

Compete **privativamente** ao Senado Federal:

I – **Processar e julgar** o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (...)

Tanto a defesa de Dilma recorreu ao STF pedindo um novo julgamento, quanto parlamentares e partidos políticos a favor do impeachment, em razão do fatiamento da pena de Dilma. Nesta discussão, volta à tona a questão da natureza jurídica do processo de impeachment e a da separação dos poderes harmônicos e independentes entre si.

Se considerar o impeachment um instituto eminentemente político, seria impossível a revisão do STF do julgamento proferido pelo Senado Federal, em razão da competência privativa do Senado Federal em processar e julgar o impedimento. Caso a interpretação se dê no sentido de que é um processo político-jurídico há entendimentos de que o STF poderia rever a decisão caso o processo não tenha embasamento jurídico.

Devemos, antes de tudo, nos embasarmos na teoria de separação dos poderes de Montesquieu que redefiniu o poder do Estado e fundou a base de todo o sistema presidencialista. Por meio da ideia de poderes harmônicos e independentes foi criado um sistema de *freios e contrapesos* “*Check and Balances*”, que limita o poder por meio do próprio poder, ou seja: “cada poder deveria ser autônomo e exercer a função que lhe fora

atribuída, ao passo que o exercício desta função deveria ser controlado pelos demais poderes”. Tal sistema se apresenta na norma fundamental de nossa Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos** entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Seria prudente considerar possível que o STF possa revisar uma decisão que compete privativamente ao Senado Federal? Seria prudente que uma presidente eleita por vias diretas seja condenada pelo Senado Federal pela prática de crime de responsabilidade sem o ter cometido? Em tempo, os poderes são autônomos e independentes. Em tempo, compete ao STF, principalmente a guarda da Constituição Federal quando violada, e condenar um Presidente por crime de responsabilidade sem que este o tenha feito, é, de fato um atentado a Constituição Federal.

Ao mesmo tempo que o instituto do impeachment à brasileira da autonomia aos congressistas de admitirem e julgarem o processo de impeachment da forma como querem, necessita que o acusado tenha atentado contra a Constituição Federal e cometido crime de responsabilidade. Exige um crime materializado - no contexto jurídico - mas a votação pode ser fundamentada a partir de fidelidades partidárias, ou animosidades dos parlamentares. A sua natureza dúplice o confunde, o problematiza e o torna cada vez mais perigoso de ser utilizado.

É isto que o processo de impeachment condecora: alarga uma crise constitucional. Da espaço a abusos, a interpretações de risco do próprio texto constitucional. Por crise constitucional deve-se entender, segundo Pablo Holmes, professor de Ciência Política e Direito na Universidade de Brasília:

Por crise constitucional deve-se entender uma crise das estruturas e **regras** que regulam o exercício do poder político e econômico dos atores sociais. As estruturas constitucionais determinariam, assim, os pesos relativos dos atores políticos com mais poder, nos processos eleitorais, administrativos e jurídicos, assim como os procedimentos por meio dos quais os “donos do poder” podem adquirir ou perder poder de decisão com impacto coletivo. (Grifo nosso)

A própria Constituição Federal teve que se adequar ao rito do processo de impeachment de Dilma Rousseff, no que coubesse. Principalmente na hora de enquadrar uma conduta não caracterizadora de crimes de responsabilidade, quanto na hora do



juízo no Senado Federal. Ainda, o Tribunal de Contas da União se encarregou de realizar um *Overruling* em sua jurisprudência já há tempos fixada. Outros presidentes “pedalaram” e o TCU não veio a problematizar estas contas. Agora foi diferente.

O intento do pontapé legislativo ao executivo foi minuciosamente programado, e por fim, executado. A carta magna brasileira se adequou aos interesses políticos de uma maioria parlamentar. Foi posto em segundo plano a soberania popular exercida nas urnas. E cabe lembrar: Um Estado Democrático de Direito só é democrático, em razão da soberania do povo.

Opiniões jurídicas e políticas a respeito deste processo passaram a ser desconsideradas e insignificantes em razão da eufórica fidelidade política de alguns. Deixemos que a história nos diga o que se passou em 31/08/2016. Assim como nos disse o que se passou em 01/04/1964. Pode ser que demore. Afinal, como bem disse Churchill: “Uma mentira dá uma volta inteira ao mundo antes mesmo de a verdade ter oportunidade de se vestir.”

## REFERÊNCIAS

LÓPEZ CARIBONI, Santiago. **Comentários y reseñas críticas de “Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America”** de Aníbal Pérez Liñán. <<http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v16n1/v16n1a14.pdf>> Acessado em 30/08/2016

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARTINEZ, Rafael. **El juicio político en América Latina: un golpe de estado: Encubierto**, 2014: in <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B2D1CF309609C59F05257D4D005DCB20/\\$FILE/El\\_juicio\\_politico\\_en\\_Amrica\\_Latina\\_un\\_golpe\\_de\\_estado\\_encubierto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B2D1CF309609C59F05257D4D005DCB20/$FILE/El_juicio_politico_en_Amrica_Latina_un_golpe_de_estado_encubierto.pdf)> Acessado em 30/08/2016.

PÉREZ LIÑAN, Aníbal. **Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales América Latina**, 2008: in <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804906>> Acessado em 30/08/2016

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. 1ª ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2009.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **Depois do impeachment**, 1993. In <<http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/PauloBrossard/ArtigosJornais/306350.pdf>>. Acessado em 31/08/2016.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**/Paulo Brossard de Souza Pinto. – 3. Ed. – São Paulo: Saraiva, 1992.

HOLMES, Pablo. **A crise brasileira não é apenas política, é constitucional**, 2016. In <<https://petpol.org/2016/04/10/a-crise-brasileira-nao-e- apenas-politica-e-constitucional/>> Acessado em 31/08/2016.

TAVARES, JUAREZ. **O direito penal no estado de direito: análise de casos**/Juarez Tavares e Geraldo Prado. 1ª ed – Florianópolis: Empório do Direito, 2016.