

O *Impeachment*: análise crítica

Impeachment: Critical Analysis

Daniel Augusto Arouca Bizzotto*
Sheila Fabiana Gontijo Lucas Vellozo**

RESUMO

Foi promulgada em 5 de outubro de 1988 uma nova Constituição. Direitos e garantias fundamentais passaram a ser da essência do Estado Democrático de Direito. Esta pesquisa teve por escopo a análise crítica do impeachment à luz da nova Constituição, consideradas as alterações sofridas pelo instituto, valendo-se de um comparativo entre os eventos ocorridos em 1992, que alcançou o presidente Fernando Affonso Collor de Melo e, em 2015-2016, que alcançaram a presidente Dilma Vana Rousseff, observados, sobretudo, o contexto histórico das denúncias e das aceitações destas pela Câmara dos Deputados.

Palavras-chave: *Impeachment*; Estado Democrático de Direito; Direito Constitucional.

ABSTRACT

A new Constitution was enacted on October 5, 1988. Fundamental rights and guarantees became the essence of the Democratic State of Law. This research aimed to critically analyze the impeachment in light of the new Constitution, considering the changes undergone by the institution, using a comparison between the events that occurred in 1992, which affected President Fernando Affonso Collor de Melo, and in 2015-2016, which affected Dilma Vana Rousseff, observing, above all, the historical context of the accusations and their acceptance by the Chamber of Deputies.

Keywords: Impeachment; Democratic State of Law; Constitutional Law.

1 INTRODUÇÃO

Impeachment é tema pouco abordado no Brasil, apesar de exercer importante função: controle do exercício da Chefia do Executivo, caso incorra em crime de responsabilidade.

Este estudo, dividido em cinco seções, objetiva analisar o instituto no Direito brasileiro,

Artigo submetido em 4 de dezembro de 2024 e aprovado em 5 de fevereiro de 2025.

* Possui Graduação em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2007) e Mestrado em Direito Público pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2011). Atuou como Professor Assistente I da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. E-mail: bizzottodireito@gmail.com

*** Pós graduanda em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito Milton Campos 2024. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC MINAS - 2016. Fundadora do GEARC - PUC MINAS - Grupo de Estudos para Elaboração de Artigos Científicos. Produziu e organizou a “I SEMANA JURÍDICA - GEARC PUC MINAS: Pensar um Novo Direito” Evento realizado na PUC MINAS, ocasião que foram apresentados os trabalhos produzidos pelos alunos participantes da 1 edição à Comunidade Acadêmica, com apresentações de palestras de professores Mestres e Doutores. Advogada trabalhista atuante. E-mail: sheilavellozo@gmail.com

a partir da reconstrução histórico-jurídica, abordando, comparativamente, os *impeachments* de Fernando Affonso Collor de Melo (1992) e Dilma Vana Rousseff (2016).

Na primeira seção, analisar-se-á sobre a crescente judicialização da política e do ativismo judicial, visto a ativa participação o Judiciário brasileiro nos dois processos.

Na segunda seção, abordar-se-á o *impeachment* no Direito Comparado, observando sua natureza, aplicação e diferenças normativas, além de esclarecer a atecnia cometida pelo legislador no uso da palavra “crime” para tratar infrações de cunho político.

A terceira seção irá perquirir sobre os *impeachments* brasileiros, analisando seus desdobramentos. E, ao final, far-se-á breves considerações sobre os recentes posicionamentos do Judiciário brasileiro sobre o assunto.

2 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Nos anos 1990 observa-se a expansão da atuação do Judiciário no Brasil. Neste tópico estudar-se-á referido fenômeno, analisando o Estado Democrático de Direito, assim como a Teoria das Funções do Estado.

2.1 Estado Democrático de Direito

Ao divagar sobre a expressão Estado de Direito, Dias (2010) indica uma construção do idioma germânico, com o propósito de revelar a teoria criada e desenvolvida por juristas alemães sobre o Estado na primeira metade do século XIX. Ela surgiu em oposição ao Estado de Polícia (também conhecido como Estado Iluminista) que se caracterizava pelo predomínio da soberania centrada no monarca. Ressalte-se sua extensão ao âmbito religioso, permitindo exercer autoridade eclesiástica.

Os alemães não idealizaram o Estado de Direito como forma de Estado ou de governo, mas como “Estado da razão” ou “Estado do entendimento”, no qual se governa segundo a vontade racional, objetivando alcançar o bem comum.

Os germânicos promoveram, na primeira metade do século XIX, pontos centrais da teoria do Estado de Direito, quais sejam:

- a) rejeição à ideia do Estado como criação divina, concebendo-o como comunidade a serviço do interesse comum;
- b) limitação das tarefas e objetivos estatais quanto a preservação da liberdade e segurança das pessoas e da propriedade privada, de forma que a atividade do Estado tivesse ênfase na garantia da liberdade individual das pessoas, assegurando-lhes a possibilidade de pleno desenvolvimento;
- c) organização do Estado e regulamentação de suas atividades permeadas por princípios racionais; por um lado era reconhecer direitos básicos da cidadania; por outro, a independência dos juízes, visando obter segurança na administração da justiça, o predomínio da lei e a representação do povo junto à atividade legislativa do Estado;
- d) aceitação do princípio da tripartição dos poderes, entendida essa “divisão”, todavia, como separação das funções do Estado, em obediência ao ensinamento de Montesquieu, como repartição de competências entre as forças políticas do Estado para proteção de sua unidade.

Para Kelsen (1976, p. 416-417), o Estado de Direito era ordem jurídica centralizada, na qual jurisdição e administração vinculam-se à legalidade. Os representantes do povo eram

responsabilizados por seus atos, os tribunais independentes e as liberdades fundamentais garantidas aos cidadãos.

Habermas (2003) salienta que o poder político organizado não adentra ao Direito, considerando que o primeiro é pressuposto por ele e, assim, se estabelece em forma de direito, possibilitando ao poder político se desenvolver através de código jurídico institucionalizado na forma de direitos fundamentais:

A ideia do Estado de direito exige que as decisões coletivamente obrigatórias do poder político organizado, que o direito precisa tomar para realização de suas funções próprias não revistam apenas a forma do direito, como também se legitimem pelo direito corretamente estatuído. Não é a forma do direito enquanto tal, que legitima o exercício do poder político, e sim, a ligação com o direito legitimamente estatuído (Habermas, 2003, p. 172).

Para Habermas (2003), ao revestir juridicamente o poder político, o Direito serve para constituição de código binário de poder. Quem dispõe do poder ordena aos demais. Neste sentido, o Direito funcionaria como forma de organização do poder estatal; lado outro, fortalece as decisões judiciais, servindo para a constituição do mencionado código: os tribunais decidem sobre o que é Direito. Nesta toada dúplice, o poder serve para a institucionalização política do Direito.

Destaca Dias (2010), que Estado de Direito é também Estado Constitucional, consequência do crescente constitucionalismo desenvolvido a partir dos processos constituintes estadunidense e francês, consagradores do princípio de constitucionalidade da ordem jurídica. As atividades do Estado Constitucional são regidas por leis aprovadas pelos representantes do povo.

Nessa estrutura constitucionalizada, o Estado exerce poder através das funções fundamentais (legislativa, executiva e jurisdicional) em sistema político que possibilita o reconhecimento jurídico-formal e a garantia de direitos fundamentais.

A articulação entre princípios do Estado de Direito e do Estado Democrático engendrou a dimensão do atual Estado Constitucional de Direito. Leciona Dias (2010, p. 58-59):

Para se chegar a essa conclusão, impõe-se perceber que a democracia, atualmente, mais do que forma de Estado e de governo, é um princípio consagrado nos modernos ordenamentos constitucionais como fonte de legitimação de exercício do poder, que tem origem no povo, daí o protótipo constitucional dos Estados Democráticos, ao se declarar que todo poder emana do povo (por exemplo, parágrafo único do artigo 1º da Constituição brasileira; artigos 3º e 10 da Constituição portuguesa; e artigo 20 da Lei Fundamental de Bonn, a Constituição da Alemanha).

Assevera Dias (2010), que o texto da Constituição brasileira aglutina os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito com a finalidade de configurar o Estado Democrático de Direito. Os fundamentos do Estado de Direito formam conjunto de normas jurídicas que englobam princípios e regras.

O Estado Democrático de Direito se estrutura constitucionalmente na legitimidade do domínio político e na legitimação do exercício do poder pelo Estado com assento único na soberania popular.

2.2 Teoria das Funções do Estado

A expressão “função do Estado” (adotada em variados textos jurídicos) é tomada no sentido de atividade ou exercício de poder.

Dias (2010) destaca observações sobre as funções fundamentais atribuídas ao Estado, quais sejam, legislação, administração e jurisdição. Ensina que todas são jurídicas, sejam por assim serem consideradas em sentido estrito de funções de criação e aplicação do direito, ou, *latu sensu*, por integrarem função precípua do Estado no permanente cumprimento do Direito. Logo, se as funções do Estado são regidas pela legalidade, são, por corolário, jurídicas, visto ser inadmissível qualquer atividade do Estado à margem do Direito.

Prosseguindo, o jurista confirma que esta teorização sobre as funções jurídicas do Estado constituir corrente publicista majoritária, em substituição à teoria da tripartição dos poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, atribuída erroneamente a Montesquieu. Ultimamente, referida teoria tem sido objeto de revisão referente a tripartição do poder.

Afirma Dias (2010), com fulcro na obra de Montesquieu, ser perceptível que não há a concepção teórica da separação absoluta dos poderes estatais. Desenvolveu-se a noção de que as três espécies de poder fossem distribuídas obedecendo ao princípio do equilíbrio para garantir a liberdade individual, objetivando a proteção dos destinatários do poder contra abusos de seu exercício por aqueles que o detivessem.

Acredita-se que uma qualificada teoria da separação absoluta ou da tripartição dos poderes estatais foi posteriormente difundida e atribuída equivocadamente a Montesquieu.

O esclarecimento da teoria de Montesquieu na figura do Estado como ordenação de várias funções atribuídas a órgãos diferenciados conforme a previsão das normas constitucionais que o organizam juridicamente (devendo ser considerado como repartida ou separada a atividade, e não o poder do Estado), resultando uma diferenciação das funções exercidas pelo Estado através de órgãos criados na estruturação da ordem jurídica constitucional e, nunca, a existência de vários poderes estatais.

2.3 Funções Fundamentais do Estado

Dias (2010, p. 22) destaca que o Estado contemporâneo se organiza e rege através da Constituição, na qual “regras e princípios estruturam juridicamente o exercício disciplinado do poder que ostenta sobre os indivíduos”. Salienta que, mesmo sob a égide de uma estrutura jurídica, permite-se ao Estado a criação de órgãos autônomos para exercer funções essenciais.

Destarte, as funções jurídicas, consideradas essenciais, exercidas pelo Estado são três: a legislativa; a administrativa (executiva); e a jurisdicional. Em relação às referidas funções, assim explica:

- a) à função legislativa compete a edição de normas de caráter geral e abstrato, compondo o ordenamento jurídico vigente, objetivando disciplinar as próprias atividades e as condutas das pessoas na vida em sociedade.
- b) à função executiva abarca as manifestações concretas das diversas atividades desenvolvidas pelo Estado, com o propósito de materializar interesses e negócios públicos que correspondam às necessidades coletivas descritas no ordenamento jurídico.
- c) a função jurisdicional permite ao Estado, quando provocado, dizer o direito, embasado no devido processo legal, ou seja, conforme o ordenamento jurídico constituído por normas constitucionais e infraconstitucionais.

Dias (2010) explica que distinguir com precisão técnica as funções do Estado não é simples. Acresce: a maior dificuldade situa-se na distinção entre funções executiva e jurisdicional.

2.4 Jurisdição Constitucional

Jurisdição constitucional designava, tão somente, atividade jurisdicional voltada ao exame de matéria constitucional afeta ao Estado, com objetivo de efetuar o controle de constitucionalidade de atos e leis contrários a Constituição.

Contudo, explica Dias (2010), o conceito ampliou-se, teoricamente, diante da insuficiência de, apenas, consagrar direitos fundamentais nas Constituições. Necessário enraizar um coeso e eficiente sistema de garantias e mecanismos que protegessem e assegurassem a sua efetividade, para que não fossem somente expressões de “aformoseamento do texto constitucional”.

Dias (2010) observa que a jurisdição constitucional objetiva preservar o ordenamento jurídico-constitucional no julgamento de casos concretos apreciados pelo Estado, através do processo.

Sampaio (2002), ao tratar sobre o assunto, elenca seis fatores que contribuíram para o fenômeno: 1) o controle de constitucionalidade e o princípio da supremacia da Constituição; 2) surgimento do *judicial review* nos EUA; 3) desenvolvimento do controle político na França; 4) difusão inicial dos dois modelos pelo mundo; 5) Tribunais Constitucionais, e 6) mitigação dos modelos.

No Brasil, a jurisdição constitucional se efetiva através dos dois sistemas. Em sede difusa, o controle de constitucionalidade é realizado de forma concreta e incidental, por qualquer órgão. A questão constitucional é conhecida e apreciada de ofício, ou por arguição das partes (exceção), limitada ao caso específico em julgamento.

Em sede concentrada, o controle de constitucionalidade é de competência exclusiva e originária do Supremo Tribunal Federal, após provocação das partes legitimadas pela Constituição, materializando-se com processo próprio, que declarará, ou não, a (in)constitucionalidade da lei ou ato normativo sob apreciação, em tese e de forma que a decisão ostentará eficácia para todos. Destarte, compreende-se que, ampliação da jurisdição constitucional, alçou a legalidade a um patamar superior ao de mera obediência obrigatória.

2.5 Surgimento da Judicialização da Política

Cardoso (2014) explica a expressão “judicialização da política” como transformação, destacando o Judiciário, imperioso para solucionar conflitos. Porém, indica com o advento das modernas constituições e a positivação de novos direitos, a explosão da litigiosidade, a criação de novos instrumentos processuais.¹

Também explica que a expressão surgiu em ambiente acadêmico, precisamente, na Ciência Política, densificando em 1995, a partir de obra coletiva produzida pelos professores Neal Tate e T. Vallinder, Universidade de Nova Iorque: *The Global Expansion of Judicial Power*, divulgada no Brasil por Castro (Cardoso, 2014).

Segundo Cardoso (2014), os novéis direitos positivados nas modernas Constituições incorporaram garantias de direitos fundamentais, que propiciaram a explosão de litigiosidade. Temas não apreciados judicialmente passaram a ser, com galas constitucionais. Ressalta não se tratar somente da positivação desses direitos, mas assegurar instrumentos processuais que permitam ser reivindicá-los em juízo.

Carvalho (2004) salienta que, para Vallinder e Tate *apud* Cardoso (2014), a questão da expansão judicial está diretamente ligada a queda do comunismo no Leste Europeu e ao fim da

¹ Como, por exemplo, a ação civil pública, os instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade, ou mecanismos de participação da função judiciária, audiências públicas, “*amicus curiae*”, entre outros. Estes são fenômenos que diversos autores apresentam como inter-relacionados ao processo de judicialização da política, não só no Brasil, mas, também, em outros países.

União Soviética. Ainda ressalta Carvalho que o fim da Guerra Fria consolidou o capitalismo e suas instituições de mercado, e os Estados Unidos como única superpotência.

Consoante o cientista político, o desenvolvimento da revisão judicial e demais mecanismos institucionais dos EUA evidenciaram-se. Para Vallinder e Tate *apud* Cardoso (2014), a inclusão de um Judiciário forte em novas democracias como na Ásia, América Latina, e África, se inspiraram no modelo estadunidense pós-Guerra Fria.

Outro fator relevante para Tate e Vallinder *apud* Cardoso (2014), para a *revisão judicial* é a influência da Ciência Política e da jurisprudência dos tribunais estadunidenses, propiciando a sofisticação do mecanismo de controle judicial. Idem na Europa: o fim da Segunda Guerra acelerou o surgimento dos tribunais constitucionais.

Carvalho (2004) dispõe que a maioria dos países ocidentais democráticos adotou o Tribunal Constitucional como limitador dos demais poderes. Incluir tribunais na dimensão política, alterou o cálculo para implementação de políticas públicas. Destarte, o governo, além de negociar seu plano político com o Parlamento (o chamado governo de coalizão), passou a se preocupar em não infringir a Constituição.

Para Cardoso (2014) o debate sobre a judicialização da política centra-se na legitimidade. A questão arguida por teóricos e diagnosticada por Cardoso (2014): é legítimo o Judiciário decidir sobre determinados assuntos que, *a priori*, extrapolam sua autoridade?

Segundo Cardoso (2014) existem argumentos contrários e favoráveis:

- a) corrente favorável a judicialização da política defende que o Judiciário garanta a implementação de direitos. Acresce: que o Judiciário estaria suprindo uma lacuna do Executivo e Legislativo, a partir do momento que estes não exercem suas competências;
- b) já a corrente contrária defende que a atuação política do Judiciário fere o princípio da separação das funções, visto que cada uma possui finalidade típica; destarte, que essa atuação é atípica. Outro argumento contrário é de ordem orçamentária: ao espectro do referido assunto, o Judiciário não poderia decidir sobre orçamento público, políticas públicas que envolvam alocação de recursos, visto existir a reserva do possível. Último argumento desfavorável refere-se ao fato de os juízes não serem eleitos pelo povo; portanto, não possuem legitimidade para decidir sobre temas reservados aos legisladores e aos membros do Executivo no modelo de democracia representativa.

Quanto a legitimidade das decisões, Sampaio (2002) retoma o caso *Marbury v. Madison*, afirmando que juristas estadunidenses se dividiram entre duas correntes teóricas: aqueles que defendem a atividade judicial de controle de constitucionalidade das leis; lado outro, há aqueles que criticam por diversas razões: ausência de amparo constitucional, feição contramajoritária, principalmente pelo fato do Judiciário não ter legitimidade democrática para anular diploma normativo elaborado pelos verdadeiros representantes do povo. Ressalte-se que essa é, atualmente, a mais inquietante questão da teoria política e constitucional.

O debate sobre o fenômeno ora em comento, conforme Carvalho (2004) é expresso sob dois prismas. Normativamente, aborda-se a supremacia da Constituição em face das decisões congressuais majoritárias, os dilemas da evolução do constitucionalismo sobre o modelo tradicional (Westminster) de fazer política. Eis o debate entre democracia e constitucionalismo. O diálogo normativo, segundo Carvalho (2004), subdivide-se em três: os favoráveis à judicialização da política, como Dworkin (2001) e Capelletti (1993); os favoráveis, desde que expressos certos limites, como Habermas (1997) e Garapon (1999); e os contrários, como Ely (1980).

O debate analítico volta-se para o ambiente político-institucional, com “polias e engrenagens” do processo político. Está diretamente atribulado em como definir, mensurar e avaliar o processo de judicialização da política. ,

3 O INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

Nesta seção analisar-se-á o *impeachment* e seus fundamentos jurídico-políticos em diferentes países.

3.1 Surgimento do *Impeachment*

Poder e Política trilharam-se juntos. Bobbio (1992, p. 143) em *A Era dos Direitos*, advertiu: “o alfa e o ômega da teoria política é o problema do poder: como o poder é adquirido, como é conservado e perdido, como é exercido, como é defendido e como é possível defender-se contra ele”.

Loewenstein *apud* Dias (2010, p. 8), afirma que:

[...] o poder tem grande importância no contexto sócio-político, podendo ser considerado como infraestrutura das instituições sociais e políticas. Sem dúvida considerada na sua inteireza, a sociedade é um sistema de relações de poder, de caráter variado, eis que fundadas no poder político, social, econômico, religioso, moral ou cultural.

Para Loewenstein *apud* Dias (2010), o poder político surge na sociedade estatal como exercício de efetivo controle social por parte daqueles que o detêm; controle social entendido como a função de se tomar determinada decisão e a capacidade que os detentores do poder têm de obrigar os destinatários deste mesmo poder a obedecê-la.

Seus apontamentos enraízam-se no Direito Político, e que este, por sua vez, busca estudar o equilíbrio harmonioso entre o exercício do poder pelo Estado, na preservação da ordem e da autoridade constituída, requisitos para o bom desempenho das atividades estatais, garantindo-se liberdade a seus destinatários, livrando-os do perigo imanente a todo poder, qual seja, exercê-lo com abusos, arbitrariedade ou degeneração.

No Brasil, o controle do poder da Chefia do Executivo é realizado por instituto constitucional destinado a processar e julgar o Presidente da República, caso incorra na prática de crime de responsabilidade: o *impeachment*. Riccitelli (2006, p. 5) destaca:

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.

O exílio era responsável por afastar do meio social aqueles que prejudicassem o bom desenvolvimento do Estado. Tolomei (2010, p. 12) afirma que: “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”.

Nota-se que o *impeachment* deve ser estudado sob duas dimensões: a criminal (monárquica) e a política (republicana).

3.2 O *Impeachment* Inglês

Credita-se ao instituto do *impeachment* origem britânica. Há, contudo, discordância entre os ingleses em relação a cronologia e aparecimento.

Brossard (1992), destaca discordâncias sobre o momento que o primeiro ocorreu, assim como o personagem que o inaugurou. Alguns apontam evento ocorrido em 1283 (contra David, irmão de Liewellyn); por outro lado, teóricos acreditam ter sido em 1376, em face de Richard Lyons, um comerciante da época.

Segundo Brossard (1992, p. 27):

Henry Hallam e William Reynell Anson, autores ingleses, destacam o ano de 1376 como o marco temporal de surgimento do *impeachment* inglês figurando no polo passivo da ação Lord Latimer, oficial da Coroa inglesa, durante o reinado de Eduardo III.

Há divergências sobre suas características, vez que sofreram mudanças graduais com o tempo. Porém, destaque-se relevante movimento inglês atuando como fator precípua para o seu desenvolvimento: a Declaração de Direitos de 1688 (Bill of Rights). Conforme Silva (2009), referida Declaração foi de superlativa importância, sendo apontada como precedente da Constituição.

Através do Bill of Rights, o Parlamento aplica a supremacia sobre a Coroa inglesa, gerando a deposição do monarca pela sua vontade. O *impeachment* era formal, visto que não alcançava o rei, protegido pela máxima de que “O Rei não erra” (*The King can do no wrong*). Durante o Absolutismo, os ingleses se submetiam ao poder irrestrito do monarca, suprimindo-se, inclusive, todo e qualquer direito individual. A implantação do sistema parlamentarista possibilitou o *impeachment*, na Inglaterra.

3.3 O *Impeachment* estadunidense

A Constituição estadunidense, em seu art. 1º, Seção 3, Item IV, disciplina o *impeachment* como processo exclusivamente político. Prevê-se que somente ocupantes de alguns cargos públicos viessem a ser processados.

A posição ianque, quanto à politização do *impeachment* e sua não criminalização é bem definida. No caso Blount, em 1797, Bayard sustentou que referido processo era político, visando somente a proteção do Estado, conceito ainda reproduzido por diversos autores.

3.4 Da Natureza Jurídica do Instituto do *Impeachment*

Analisar-se-á aqui o *impeachment* e sua repercussão no Direito brasileiro.

3.5 Do Conceito de *Impeachment*

Genericamente, entende-se que *impeachment* significa impedimento. Melo (2008, p. 805) supera referido entendimento, a partir do Direito estadunidense:

[...] *Impeachment* não é impedimento, como, geralmente, se pensa, mas acusação. A figura do direito americano provém do regime parlamentar, ao que foi incorporado, inicialmente, para apurar a responsabilidade política do Primeiro Ministro.

Prosegue (Melo, 2008, p. 805):

O *impeachment* não é processo disciplinar. A disciplina ocorre mediante organização funcional estruturada em níveis de dependência. Destina-se às relações entre servidores. Não é o caso dos agentes políticos que se encontram alinhados pelo princípio da separação de poderes e de controle político (freios e contrapesos).

3.6 Da Natureza Jurídica do *Impeachment*

Na natureza jurídica do *impeachment*, reside a diferença de entendimento nos ordenamentos jurídicos ora em comento.

Primeira corrente teórica entende o *impeachment* como de natureza política. Nomes do escol de Paulo Brossard, José Higino, Gabriel Luiz Ferreira, Galdino Siqueira, Epitácio Pessoa e Carlos Maximiliano argumentam que:

[...] embora o *impeachment* configure processo, dada a sua semelhança com o processo judiciário, que requer acusação, defesa e julgamento, seus fins são bem diversos. Não visa à aplicação de pena contra o acusado, mas afastá-lo logo da gestão dos negócios públicos (Melo, 2008, p. 803).

Aqui, o *impeachment* é eminentemente político, cujo objetivo é o afastamento do cargo, com proteção do Estado e rechaçada a punição daqueles que se utilizam do poder público criminosamente, sem implicações como julgamento ou imposição de pena.

Segunda corrente surgiu a partir de duas decisões proferidas pelo STF, em sede de *habeas corpus*, julgados em 1916. No primeiro, nº 4.091, o Ministro Relator, Oliveira Ribeiro, seguiu a corrente teórica que defende a natureza política do *impeachment*. Porém, o Ministro Pedro Lessa divergiu, afirmando que o instituto possui caráter essencialmente político, de ordem constitucional; porém, resulta em efeitos penais, com o Legislativo investido do poder de cassar o mandato do Chefe do Executivo, determinando, assim, a cominação de pena.

Conforme Melo (2008, p. 803):

Argumentou que, se fosse meramente constitucional, não se compreenderia que, além da perda do cargo, ainda acarretasse a incapacidade de exercer qualquer outro. Se fosse meramente penal, não explicaria a sujeição do Presidente, ou representante do Poder Executivo, a outro processo e a outra condenação criminal. No mesmo julgamento, o Ministro Guimarães Natal afirmou que a Constituição Federal não consagrou o *impeachment* como processo exclusivamente político, uma vez que seria incompatível com o regime presidencial. É também processo penal e de acentuado caráter judicial.

No julgamento do *habeas corpus* nº 4.116/1916, o STF seguiu prestigiando a teoria da natureza mista do *impeachment*, criminal e judicial, visto que sua motivação somente se dá pelo cometimento de crime tipificado em lei anterior e enseja a destituição do cargo e, concomitantemente, a incapacidade para exercer qualquer outro.

3.7 Diferenças do *impeachment* nos ordenamentos jurídico inglês, estadunidense e brasileiro

Neste momento, pontuar-se-á sobre diferenças do *impeachment* no Direito Comparado.

3.7.1 Direito inglês

No Direito inglês, o *impeachment* surgiu com pressuposto de ilícito penal cometido por Ministro que, ao ter a culpa reconhecida, declarava-se o *impeachment*, que resultava na perda

do cargo e cominação de pena, sendo seu fundamento de ordem penal.

Porém, entretantes, os Ministros perceberam optavam pelo afastamento do cargo, na hipótese de perda da maioria dos membros do Parlamento ou do voto de desconfiança.

3.7.2 *Direito estadunidense*

Nos EUA, o *impeachment* objetiva, precipuamente, o afastamento do cargo público em casos de conduta incompatível com os negócios públicos. Afasta-se, definitivamente, da Chefia do Executivo, por ato considerado ofensivo ao exercício do cargo, sendo realizado juízo político do Congresso.

A apuração, processamento e cominação de pena, caso tenha havido conduta criminal é de competência da jurisdição penal. Assim, o instituto se reveste de caráter político. O fim último não é a punição, mas tão-somente o afastamento da vida pública devido a prática de ato considerado nocivo no exercício do mandato.

3.7.3 *Direito brasileiro*

No Direito brasileiro, declara-se o *impeachment* somente após o reconhecimento da autoria do crime de responsabilidade. A competência de todo o procedimento foi definida na Constituição: compete à Câmara dos Deputados a instauração do processo.

Aberto por maioria qualificada (dois terços dos congressistas), encaminha-se o pedido para o Senado, para julga-lo. Observa-se o exercício de funções atípicas pelo Legislativo: acusatória (Ministério Público) e julgadora (Judiciário). Tem-se a prática de atos materialmente não legislativos e a extensão restrita de sua competência. Melo (2008, p. 805) exemplifica o último fenômeno: “crimes de responsabilidade cometidos por ministros de Estado, que não sejam em conexão com o do Presidente da República, não são atraídos pela jurisdição anormal e se mantêm na justiça criminal.”

No constitucionalismo brasileiro, o *impeachment* objetiva a perda do cargo por cometimento de grave ilícito no exercício de sua função pública, com a possibilidade de inabilitação para o exercício de outros cargos públicos. Porém, a responsabilidade não cessa com o julgamento pelo Legislativo. As esferas cível e criminal do Judiciário irão apurar a conduta ilícita e, confirmadas as ilegalidades poderá o infrator ser penalizado, objetivando a reparação do ofendido, *in casu* o Poder Público. Conclui Melo (2008, p. 810):

O crime de responsabilidade, devidamente sancionado, não supre iguais necessidades do Estado e, principalmente, da coletividade, em que os outros comportamentos do homem de Estado, pelo seu grau de responsabilidade, pelos riscos e pela capacidade ofensiva que oferece, sejam objetos da ação.

3.8 “Crime” de Responsabilidade

Busca-se corrigir uma atecnia. Às infrações nas quais incorrem determinados agentes públicos dá-se o nome de “crime de responsabilidade”; porém, trata-se de infrações de cunho político. Conforme Moraes (2007, p. 458):

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Brossard (1992, p. 64) assevera que a palavra crime está equivocada, designando transgressões políticas como delitos funcionais. A matriz desta atecnia encontra-se no Direito brasileiro imperial. Fundamentado no Código Criminal de 1830, excluía-se de sua incidência “os crimes de responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado, os quais serão punidos com as penas estabelecidas na lei respectiva”, consoante disposto no artigo 308, I, do Código Criminal. Brossard (1992) referia-se à Lei de 15 de outubro de 1827.

Brossard (1992, p. 67) atenta para o fato da própria lei ora em comento não incorrer em vício quanto a utilização da expressão “crime”. Dispunha da seguinte forma: “sobre a responsabilidade dos Ministros e Secretários de Estado e dos Conselheiros de Estado”.

Segundo Brossard (1992, p. 68) “as palavras se ligaram na locução ‘crime de responsabilidade’, que o uso cunhou, e cuja impropriedade, posta em relevo por Tobias Barreto, não impediu lograsse boa fortuna e consagração oficial.”

Quanto ao uso da expressão no Império, não configurava erro, pois a responsabilidade, de fato, era criminal, sendo a pena cominada a ela a prisão, podendo chegar, inclusive, a pena de morte.

Porém, o estabelecimento da República como forma de governo, tem-se que a inspiração da Constituição de 1891 foi a Constituição estadunidense, inclusive, o *impeachment* nela adotado resguarda também o modelo de natureza política. E desde a Constituição de 1891 a expressão é erroneamente empregada (Brasil, 1891).

4 OS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT* NO BRASIL: 1992 E 2016

Nesta seção comparar-se-á os processos de *impeachment* (1992-2016) no Brasil e, principalmente, seus desdobramentos.

4.1 O *Impeachment* de Fernando Collor

Sallum, Paixão e Casarões (2011) esclarecem que, em dezembro de 1989, Fernando Collor de Melo fora eleito para a Presidência da República com 35 milhões de votos, número considerado elevado por ser mais da metade dos votantes da época, sendo o primeiro presidente a ser eleito conforme a Constituição de 1988. Também foi o primeiro entre todos os presidentes brasileiros a sofrer *impeachment*.

Collor assumiu o poder tendo construído imagem heroificada no cenário político brasileiro. Porém, esvaiu prestígio rapidamente. O governo que prometia modernizar a economia do país e punir rigorosamente os corruptos entrou em crise quando Pedro Collor, seu irmão, lhe imputou grave acusação: Paulo César Farias, ex-tesoureiro da campanha presidencial, comandava audacioso esquema de corrupção. Conforme as denúncias, Farias teria organizado e ordenado, entre 1990 e 1992, estrutura baseada em cobrança de comissões e tráfico de influências.

O Congresso Nacional, na época, dividiu-se em duas posições: parte defendia instalar uma comissão de inquérito para investigação das denúncias feitas pelo irmão do presidente; outra preferia esperar os resultados dos inquéritos abertos pela Procuradoria Geral da República.

Collor cumpriu parte do mandato presidencial, assumindo em 15 de março de 1990 e governando até 29 de setembro de 1992. Na véspera do julgamento de seu *impeachment*, encaminhou ao Congresso Nacional sua carta de renúncia a Presidência da República. O ato foi considerado manobra para evitar a inelegibilidade por 08 anos. Contudo, o Senado Federal prosseguiu com o processo, que foi aprovado pela Câmara dos Deputados, com quórum superior aos dois terços exigidos (87,8% dos deputados federais votaram favoravelmente).

Com 76 votos favoráveis ao *impeachment*, o Presidente do STF, Ministro Sydney Sanches, proclamou o impedimento e a inabilitação para o exercício da função pública pelo período de 08 anos. Somente três congressistas o consideravam inocente dos fatos que lhe eram imputados. Melo (2016, p. 806) afirma sobre referido *impeachment*:

No julgamento do Presidente Fernando Collor, o Supremo Tribunal Federal insistiu na natureza política do processo do *impeachment* para negar-lhe a revisão criminal. Certamente, não era necessário esse retrocesso, pois bastaria afirmar-se a incomunicabilidade das jurisdições criminais – do Senado Federal e a do Poder Judiciário, em matéria de recursos.

Em 2014, O STF considerou Fernando Collor de Melo inocente das acusações que lhe foram imputadas por ausência de provas.

4.2 O *Impeachment* de Dilma Rousseff

O final do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff foi marcado por recessão econômica mundial, que impactou negativamente a economia brasileira. Eclodiram manifestações da classe média tradicional nas capitais brasileiras.

Nas eleições majoritárias de 2014, o Brasil enfrentava crise econômica, com o governo priorizando o ajuste fiscal. A oposição, após a derrota na eleição, o acusou de cometer estelionato eleitoral. O objetivo era desestabilizar a gestão da presidente, que já tinha baixa popularidade devido a piora econômica.

No ano de 2015 contabilizaram-se, na Câmara dos Deputados, 34 pedidos de *impeachment* desfavoráveis a Dilma Rousseff. O então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, acatou um, cujos denunciadores eram Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal, subscrito pelo advogado Flávio Henrique Costa Pereira. No destaque do pleito, recomendava-se a rejeição das contas do Governo pelo TCU. Movimentos como MBL e Vem pra Rua logo o apoiaram.

A comunidade acadêmico-jurídica brasileira se dividiu na defesa de suas posições, não havendo consenso na resposta ao questionamento de carência e fundamentação jurídica do pedido de *impeachment* da então presidente.

Ives Gandra Martins defendia ser possível o *impeachment* da presidente tendo como fundamentação jurídica a hipótese de culpa diante dos escândalos revelados por desvio de dinheiro público na Petrobras. Ressalte-se que, referente aos ditos escândalos que envolveram a Petrobras, o pedido de *impeachment* aceito pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, nada mencionou.

O argumento de Gandra Martins é combatido por Celso Antônio Bandeira de Mello *apud* Mendonça (2015):

Precisaria ser algo muito mais forte, que vinculasse muito diretamente a presidente à prática criminosa por dolo. Nesse caso, não há fatos, não tem nenhum sentido falar nisso. Se for assim (crime por culpa), todos os presidentes do mundo podem sofrer *impeachment*, nenhum iria escapar. Isso não passa de esperneio político, eles querem ganhar a eleição no tapetão.

Pedro Serrano *apud* Mendonça (2015) afirma que Gandra Martins defende a possibilidade de legalidade culposa como motivo para o *impeachment*. Entretanto, a Constituição determina crime político, requerendo conduta dolosa. “Nenhum artigo da lei de *impeachment* fala sobre a modalidade culposa”.

Não há que se falar em culpa quando da denúncia em *impeachment*, cabendo aplicação do instituto quando este cuidar a respeito de conduta dolosa praticada pelo mandatário do país.

4.3 Do Pedido de *Impeachment* e Aceitação da Denúncia

No pedido acatado narram-se o fato da presidente não contabilizar empréstimos tomados em instituições financeiras públicas (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), contrário à proibição de se fazer referidos empréstimos, e afirmam ter havido “maquiagem” deliberadamente orientada para passar à nação e ao mercado internacional, a falsa ideia de economia saudável, permitindo-se a manutenção dos programas sociais, e que tal procedimento tipifica os crimes capitulados nos artigos 299, 359-A, e 359-C do Código Penal (falsidade ideológica e crimes contra as finanças públicas).

Citam prejuízos superiores a 700 milhões de reais ao Brasil com a compra da Refinaria de Pasadena. Dilma, era, à época, a presidente do conselho de administração da Petrobrás.

Destacam a proximidade excessiva entre a presidente e Luiz Inácio Lula da Silva. Destarte, ele cometia tráfico de influência favorável a Construtora Odebrecht, gerando leniência de Dilma, o que caracterizaria crime de responsabilidade.

Ressaltaram, os empréstimos, considerados sigilosos, feitos pela presidente ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Por último relataram o envolvimento da ex-assessora de Dilma, Erenice Guerra, investigada na Operação Zelotes, assim como a atuação do tesoureiro de campanha presidencial, Edinho Silva.

Afirmam que, ao incorrer nessas práticas, Dilma agira dolosamente. Quanto aos fatos ocorridos na Petrobrás, os denunciante, salientaram que foram cometidos em grau de crime de responsabilidade, incidindo nos itens 3 e 7 do artigo 9º da Lei 1.079/1950 (BRASIL, 1950).

Também destacam no pedido, que foram editados, em 2014 e 2015, diversos decretos para abertura de créditos suplementares, com valores elevados, desconhecidos pelo Congresso Nacional. Somente foram publicados após a constatação pelo Tesouro Nacional de que as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual não haviam sido cumpridas, cometera-se o crime previsto no artigo 10, itens 4 e 6 da Lei 1.079 de 1950 (Brasil, 1950).

Argumentam que “a contabilidade da União não espelha a realidade das contas públicas em razão da prática de diversas maquiagens contábeis que ficaram conhecidas como pedaladas fiscais”, caracterizando crime de responsabilidade nos termos do artigo 11, itens 2 e 3 da Lei 1.079/1950 (Brasil, 1950).

Segundo os denunciante, a União teria realizado operações de crédito ilegais a partir do não repasse de recursos a entidades do sistema financeiro nacional, controlados pela própria União. Os adiantamentos realizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) e pelo Banco do Brasil (BB) em diversos programas federais, de responsabilidade do Governo Federal, seriam ilegais, pois estavam autorizadas a funcionar apenas como operadores do programa, não como agentes financiadores.

Tratar-se-ia de prática considerada ilegal pelo TCU, que recomendou a rejeição das contas do governo em 2014, observando reincidência da prática em 2015, cometendo crime contra lei orçamentária no episódio das pedaladas fiscais, caracterizando violação ao disposto do artigo 85, V e VI, CR/1988 (Brasil, 1988) e artigos 4º, V e VI e 10º, itens 6, 7, 8, e 9 da Lei 1.079/1950 (Brasil, 1950).

Em sua decisão sobre o pedido de *impeachment*, Eduardo Cunha argumenta que a economia não sinalizava bom momento, inclusive sinalizada pela desconfiança internacional. Reconheceu as denúncias feitas como graves, mas pontuou que embasamentos em ilações e suposições, principalmente sobre a corrupção na Petrobrás, aos empréstimos no BNDES e ao

suposto lobby praticado por Lula, impossibilitava a abertura de processo.

Referente aos imputados crimes praticados, pela presidente, contra a Lei Orçamentária em 2014, a decisão sobre a aprovação, ou não, competia exclusivamente ao Congresso Nacional, tendo o TCU emitido um parecer prévio, submetido ao crivo do Congresso Nacional, órgão com poder decisório. E os atos e fatos foram supostamente praticados anteriormente ao segundo mandato, considerando inafastável a aplicação do parágrafo 4º do artigo 86 da Constituição (Brasil, 1988).

Entretanto, admitiu o pedido de *impeachment* baseado nos decretos assinados pela Presidente, no exercício financeiro de 2015, contrários a LDO, sem autorização do Congresso Nacional. Argumentou em sua decisão sobre o pedido de *impeachment*, que:

[...] a edição desses decretos não numerados, os quais supostamente abriram créditos suplementares em desacordo com a Lei Orçamentária, configura em abstrato, os tipos penais previstos nos itens 4 e 6 do artigo 10 da Lei 1.079 de 1950 (Brasil, 2015).

O crime de responsabilidade configurou-se pelo descumprimento do artigo 4º da Lei 12.952/2014 – Lei Orçamentaria Anual – que determinou a abertura de créditos suplementares e que estava condicionada ao alcance da meta de resultado primário estabelecida (Brasil, 2014).

Eduardo Cunha também considerou importante as demais questões referentes a Lei Orçamentária, especialmente referente a alegação de reiteradas práticas denominadas “pedaladas fiscais”, o que, teoricamente, segundo ele, poderia configurar crime de responsabilidade contra a Lei Orçamentária, conforme dispõe o artigo 85, VI, CR/88 (Brasil, 1988).

Concluiu, assim, haver fundamento para o recebimento da denúncia, assim como indícios de autoria, considerando o fato de a Presidente da República ser responsável pela Lei Orçamentária (criação, aplicação e fiscalização).

4.4 Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378/2015

Em 08 de dezembro de 2015, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), ajuizou perante o STF, medida cautelar incidental para anulação da decisão de recebimento da denúncia pelo Presidente da Câmara dos Deputados em face a Presidente da República e que, nova decisão fosse por ele proferida.

O objeto precípua da ADPF 378/2015 foi analisar a compatibilidade do procedimento do *impeachment* de Presidente da República, previsto na lei 1.079/1950, com a Constituição de 1988, baseando-se no fato da lei ser anterior a Constituição vigente.

O segundo quesito questionado na ADPF 378, tratava-se de uma cautelar incidental, quanto a forma de votação – aberta ou secreta - e tipo de candidatura – candidatura avulsa ou se deveria haver indicação por parte dos líderes - dos membros que integrassem a Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

A ADPF 378 foi julgada parcialmente procedente pelo Pleno do STF, observando a divergência nos votos de Edson Fachin, Ministro-Relator e Luís Roberto Barroso, principalmente no tocante ao pedido de embargo à votação secreta com fins de criação da comissão especial para o *impeachment*. Conforme o Ministro Barroso:

No processo de *impeachment*, as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, accountability e legitimação. No silêncio da Constituição, da Lei 1.079/1950 e do Regimento Interno sobre a forma de votação, não é admissível que o Presidente da Câmara dos Deputados possa, por decisão unipessoal e discricionária,

estender hipótese inespecífica de votação secreta prevista no RICD, por analogia, à eleição para a comissão especial de *impeachment*. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível (Motivo real..., 2022).

Teori Zavascki divergiu do entendimento majoritário nessa questão, compreendendo ser pertinente o voto secreto nessa hipótese. Rossi (2016) observou:

Para Zavascki, a constituição de comissões deve observar as regras regimentais das casas legislativas. O regimento interno da Câmara dos Deputados, de acordo com o ministro, embora não faça menção específica a essa comissão especial, distingue o procedimento em relação a atos deliberativos e atos eletivos. A norma prevê, segundo Teori Zavascki, que em relação a atos deliberativos, o voto deve ser aberto. No entanto, do que diz respeito aos atos eletivos, a votação pode ser secreta.

Teori Zavascki votou pela adoção integral dos procedimentos realizados em 1992, no julgamento de Fernando Collor, prestigiando a jurisprudência da Casa, reafirmando que o *impeachment* é questão *interna corporis* do Legislativo. Ao Judiciário compete materializar a segurança jurídica.

Celso de Mello divergiu do relator em relação à função do Senado, observando que não há relação subordinativa entre as Casas Congressuais:

O decano do STF seguiu majoritariamente o voto do relator, à exceção da parte relativa ao papel do Senado Federal. Segundo o ministro Celso de Mello, a Constituição de 1988 reduziu os poderes da Câmara dos Deputados, que, no caso do *impeachment*, “se limita, a partir de uma avaliação eminentemente discricionária, a conceder ou não a autorização” para a abertura do processo. “Sem ela, o Senado não pode instaurar um processo de *impeachment*, mas, dada a autorização, o Senado, que dispõe de tanta autonomia quanto a Câmara, não ficará subordinado a uma deliberação que tem conteúdo meramente deliberativo”, afirmou.

O ministro assinalou que as consequências da instauração do processo são “radicais e graves”, devido ao afastamento de presidente da República, que pode acarretar problemas gravíssimos. Por isso, considera lícito que o Senado tenha o mesmo juízo discricionário reconhecido à Câmara, ou seja, a possibilidade de declarar improcedente a acusação e extinguir o processo (Rossi, 2016).

Por fim, os Ministros decidiram majoritariamente que o juízo de admissibilidade do pedido de *impeachment* por parte do Senado, exige maioria simples, com a presença da maioria absoluta. A condenação, porém, necessita de maioria qualificada (dois terços dos membros). Prevaleceu o voto de Luís Roberto Barroso, no sentido de manter a jurisprudência que definiu o procedimento do *impeachment* de Fernando Collor. Vencidos os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio. Deliberou Barroso:

Conclui-se, assim, que a instauração do processo pelo Senado se dá por deliberação da maioria simples de seus membros, a partir de parecer elaborado por Comissão Especial, sendo improcedentes as pretensões do autor da ADPF de (i) possibilitar à própria Mesa do Senado, por decisão irrecorrível, rejeitar sumariamente a denúncia; e (ii) aplicar o quórum de 2/3, exigível para o julgamento final pela Casa Legislativa, a esta etapa inicial do processamento (Motivo real..., 2022).

Firmou-se o entendimento de que a Câmara dos Deputados apenas autoriza a abertura do *impeachment*, competindo ao Senado Federal fazer juízo inicial de instalação do procedimento, por votação em maioria simples.

Em relação a votação para escolha da comissão especial na Câmara dos Deputados, essa deverá ser aberta. Definiu-se que o afastamento de presidente da República ocorre a partir da abertura do processo pelo Senado Federal.

5 RECENTES POSICIONAMENTOS DO JUDICIÁRIO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO SOBRE O PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF

Antes de analisar as recentes decisões do Judiciário, faz-se necessário pesquisar a função dos tribunais no processo de *impeachment*.

5.1 Observações sobre a atuação do Judiciário no *impeachment*

Há, no STF, jurisprudência no sentido de que o mérito da decisão das Casas Legislativas não ser passível de revisão judicial nas hipóteses de crimes de responsabilidade (*interna corporis*). Ao prestigiar a liberdade dos congressistas para deliberarem sobre esses casos, inclusive dispensados de apresentar fundamentação em seus votos, o constituinte originário limitou a atuação do Judiciário, sem competência para realizar a revisão do mérito.

Porém, se o mérito da decisão não é passível de revisão judicial, há o controle formal do *impeachment*. Marcelo Campos Galuppo (2016, p. 195), explica:

Se da decisão de mérito final dos Senadores aparentemente não cabe controle, da denúncia por eles realizada cabe. Assim, se a conduta do Presidente da República não corresponde de fato a uma conduta típica, ou se a conduta típica alegada é diversa das previstas na lei 1.079 de 1950 e recepcionadas pela Constituição Federal de 1988, cabe controle judicial para anular a denúncia.

Galuppo (2016, p. 196) explica a exceção denominada de inapelabilidade das decisões do Senado Federal:

Entendo que, da mesma forma, se a decisão dos Senadores for manifestamente contrária àquilo que se estabeleceu nos autos do processo de *Impeachment*, pode o Supremo Tribunal Federal anular a decisão e determinar que os Senadores julguem-no novamente a partir do estabelecimento da pronúncia.

Ele propõe utilizar as ações constitucionais, por não existir no Direito Constitucional recurso específico para esses casos. Na hipótese de ocorrer improvável prisão utilizar-se-á *habeas corpus*. Nas demais hipóteses impetra-se mandado de segurança.

Galuppo (2016) ressalta a importância de estudar a repartição de competências prevista na Constituição, sob pena de declaração de incompetência por parte do magistrado/tribunal.

Passa-se a breves comentários sobre recentes decisões do TCU e do STF sobre o assunto.

5.2 Recentes decisões do Tribunal de Contas da União

O TCU elabora pareceres que fundamentam importantes decisões do Congresso Nacional. Referido órgão recomendou a rejeição das contas do governo em 2014, alegando reincidência da prática em 2015, incorrendo em crime contra lei orçamentária.

Passados 08 anos do *impeachment* de Dilma Rousseff, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso aprovou as contas de 2014 e 2015 da presidente, depois do próprio TCU se posicionar pela rejeição, com argumentos que embasaram o *impeachment* em 2016.

Ressalte-se que a alteração de crédito suplementar não implicava em ofensa a meta fiscal estabelecida, como fez crer o TCU. A prática era admitida pelo tribunal, assim como pelos Tribunais de Contas dos Estados, com Estados e Municípios a executando. Correto seria que, uma vez admitido o *impeachment* da presidente, outros tantos teriam que ocorrer, posto que governadores e prefeitos praticavam ações idênticas.

5.3 Recentes decisões do Supremo Tribunal Federal

Em 2020, o STF negou recurso da defesa de Dilma, que buscava anular o *impeachment*. O Ministro Alexandre de Moraes rejeitou três mandados de segurança impetrados em face a atos do Legislativo federal relacionados ao processo que resultou em sua deposição.

No Mandado de Segurança nº 34.193, a defesa da presidente questionou a autorização dada pela Câmara dos Deputados para a instauração do processo por crime de responsabilidade no Senado Federal. Na decisão, o relator manifestou no sentido de que, no *impeachment* de Chefe do Executivo, compete ao Judiciário somente eventual juízo de constitucionalidade do recebimento da acusação.

Conforme entendimento do Ministro, o princípio fundamental da tripartição dos poderes rechaça a possibilidade de intervenção direta do Judiciário em questões políticas. O STF é responsável por analisar se a decisão da Câmara dos Deputados, no exercício de poder discricionário, conforma-se à supremacia da Constituição, não podendo adentrar ao mérito de decisões políticas. Assim, ao não observar qualquer comprovação de ilegalidade, o mandado de segurança tornou-se inviável, sendo indeferido.

O Mandado de Segurança nº 34.371, apresentava dois questionamentos referentes ao desenvolvimento do *impeachment*. O primeiro referia-se à tipificação das condutas: os crimes não teriam sido recepcionados pela Constituição de 1988. O segundo referia-se ao ato de pronúncia, no qual o relator do processo no Senado Federal teria adotado classificação jurídica diferente da contida na denúncia aprovada pela Câmara dos Deputados. Este também foi rechaçado.

No terceiro *mandamus*, de nº 34.441, a defesa sustentava que o *impeachment* estaria viciado por desvio de poder, visto que não teria decorrido somente de ação ilegal por parte do então presidente da Câmara dos Deputados e de seus aliados, mas por amplo conjunto de congressistas. Restou indeferido.

Prestigiou-se o posicionamento do STF de que decisão *interna corporis* do Legislativo não compete ao Judiciário intervir.

6 DO ARQUIVAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA MOVIDA CONTRA A EX-PRESIDENTE DILMA ROUSSEFF

Passados 07 anos da cassação do mandato de Dilma Rousseff, sua gestão voltou ao noticiário. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu pelo arquivamento da ação de improbidade administrativa movida contra ela.

A ação, proposta pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2018, pedia a responsabilização de Dilma e Guido Mantega (ministro da Fazenda no referido governo) em razão de suposto crime pelas “pedaladas fiscais”, procedimento até então admitido com a finalidade de atingimento das metas fiscais (Brasil, 2018).

O acórdão proferido unanimemente, pela 10ª Turma do TRF/1ª Região confirmou a sentença prolatada em 1ª instância pela 4ª Vara Federal Cível do Distrito Federal, consignando na decisão que as “pedaladas fiscais” foram:

[...] erro de gestão, com a intenção de acerto; que as operações de crédito, consubstanciadas na concessão e utilização de recursos próprios da CEF, do Banco do Brasil e do BNDES, para pagamento de benefícios [...] do Programa Bolsa Família, Seguro Desemprego, Abono Salarial [...] foram originadas por práticas equivocadas na gestão do Tesouro Nacional (Brasil, 2018).

Declarou não se tratar de improbidade, visto não ter comprovado ação dolosa, “mas apenas a demonstração de escolhas administrativas equivocadas”; que “a intenção dos agentes públicos era de consertar e recuperar a economia” (Brasil, 2018).

Com o endosso do TRF/1ª Região evidenciou-se que o impedimento de Dilma se deu furtivamente por questões político partidárias. Apesar da forma jurídica, era ausente de fundamento e legitimidade.

O *impeachment*, que polarizou o país, resultando em insatisfações econômicas, políticas e sociais, teve como conclusão jurídica tratar-se de mera irregularidade contábil e não ilegalidade, como quis fazer crer à época a oposição ao governo e setores da mídia.

O julgamento, que declarou a improcedência da ação de improbidade administrativa, teve como auxiliar principal o próprio Congresso Nacional aprovando no final de 2022 as contas de 2014 e 2015 da presidente, rejeitando as alegações por eles anteriormente aduzidas, em escancarada contradição, vez que a reprovação das contas dos respectivos anos foram o fundamento que embasaram o *impeachment*.

Diante destes acontecimentos cabível, por medida de justiça, ante o reconhecimento do próprio Congresso Nacional e a improcedência da ação de improbidade administrativa, o restabelecimento do mandato da presidente Dilma Rousseff, medida inviabilizada pelo decurso do tempo. No entanto, poder-se-ia convidá-la a comparecer perante sessão solene do Congresso Nacional, com a presença necessária do presidente do STF, e, no evento, fosse lida uma escusa histórica de reconhecimento do equivocado impedimento a ela (Presidente da República) imposto.

7 CONCLUSÃO

O *impeachment*, instituto com gala constitucional, possui importante função no Direito Constitucional brasileiro: o controle do exercício da Chefia do Executivo, na hipótese de incorrer em crime de responsabilidade. Porém, é pouco abordado por juristas, apesar dos dois processos vivenciados em 1992 e 2016.

Referido instituto possui natureza jurídico-política no Brasil. Apesar de ter o procedimento previsto em sede constitucional e infraconstitucional, preponderou nos dois *impeachments* brasileiros o caráter político, visto o declínio econômico e o enfraquecimento de ambos governos (1992-2016). Diante do afã de ter satisfeito o desejo descontrolado pelo poder, por mera questão de conveniência política, ultrapassa-se a legalidade, princípio basilar no Estado Democrático de Direito.

Fernando Collor renunciou antes de iniciar o processo. O país perpassou, desnecessariamente, por dramático momento político. Com o aceite ao pedido de renúncia, os processos referentes ao presidente seriam remetidos à primeira instância, esfera de competência para julgá-los. A economia suplantou o debate jurídico, visto o êxito da implantação do Plano Real e a conquista da estabilidade da economia.

O *impeachment* de Dilma Rousseff desconstrói-se pelos julgamentos do Judiciário,

corroborando-se a tese de má gestão e não ilegalidades. Clara também a inconstitucionalidade do fatiamento da votação, afastando-a do cargo, mas reprovada a perda dos direitos políticos por 08 anos.

Incontestes retrocesso que ainda impacta milhares de brasileiros, sujeitando o povo a condição permanente de miséria em prol do sustento do ego inflado dos donos do poder desejosos em sua manutenção.

REFERÊNCIAS

AS MANCHETES do Golpe Militar de 1964. **Carta Maior**, Rio de Janeiro, mar. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/As-manchetes-do-golpe-militar-de-1964/4/15195>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 19. reimp., Rio de Janeiro: Elsevier, 1992. 217 p.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 28 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 fev. 2024.

BRASIL. **Decisão da presidência**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, dez. 2015. Disponível em: <http://download.uol.com.br/noticias/texto-impeachment.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024.

BRASIL. **Lei 1.079 de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, DF: Presidência da República, abr. 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. **Lei 12.952 de 20 de Janeiro de 2014**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, jan. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12952.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. **Ministro rejeita mandados de segurança impetrados pela defesa da ex-presidente Dilma Rousseff**. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, dez. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=398162>. Acesso em: 07 abr. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Processo 1026416-75.2018.4.01.3400**. Ministério Público Federal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 4ª Vara Federal Cível da SJDF, 6 dez. 2018. Disponível em: <https://images.jota.info/wp-content/uploads/2022/09/sentenccca7a-tipo-a.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2024.

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

CARDOSO, Evorah. **Judicialização da política**. [S. l.: s. n.], 2014. 1 vídeo (9 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YdSnV6TSSms>. Acesso em: 27 mar. 2024.

CARVALHO, Ernani Rodrigues. **Em busca da judicialização da política no Brasil**. São Paulo: [S. n.], nov. 2004. Disponível em: file:///C:/Windows/system32/config/systemprofile/Downloads/Em__busca_da_judicializa%C3%A7%C3%A3o_-_ERNANI_RODRIGUE_S_DE_CARVALHO.pdf. Acesso em: 27 mar. 2024.

CONGRESSO 'perdoa' contas de Dilma e blinda Bolsonaro de ficar inelegível. **UOL**, São Paulo, dez. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2022/12/22/congresso-perdoa-contas-de-dilma-e-blinda-bolsonaro-de-ficar-inelegivel.htm>. Acesso em: 17 mar. 2024.

DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo constitucional e Estado Democrático de Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz**. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

HABERMAS, Jurgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Tradução de João Baptista Machado. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1976, p. 416-417.

MELO, Fernando Affonso Collor. **Discurso histórico de Collor no Senado Federal sobre o Impeachment de Dilma Rousseff**. Brasília, DF, maio, 2016. 1 vídeo (14 min.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=8b2sGNN3Etg>. Acesso em: 18 maio 2024.

MELO, José Tarcízio Almeida. **Direito Constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MENDONÇA, Renata. Existe base para o *Impeachment* de Dilma. **BBC News Brasil**, Brasília, DF, mar. 2015. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150309_dilma_impeachment_base_rm. Acesso em: 25 mar. 2024.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MOTIVO REAL de *impeachment* de Dilma foi falta de apoio, não pedaladas, afirma Barroso em artigo. **CUT Brasil**, São Paulo, fev. 2022. Disponível em:

<https://www.cut.org.br/noticias/depois-de-seis-anos-ministro-do-stf-admite-dilma-foi-vitima-de-um-golpe-de-estad-116e>. Acesso em: 23 mar. 2024.

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

ROSSI, Licínia. **Análise da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – 378**. São Paulo: [S. n.], mar. 2016. Disponível em: <http://liciniarossi.com.br/?s=ADPF+378>. Acesso em: 17 maio 2024.

SALLUM, B.; PAIXÃO; CASARÕES, G. S. **O impeachment do presidente Collor**: a literatura e o processo. São Paulo: Revista de Cultura e Política, 2011. p. 163-200.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **A Constituição Reinventada pela jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

TOLOMEI, Fernando Soares. **Do julgamento do presidente da república por crimes de responsabilidade**. Presidente Prudente: Faculdade de Direito de Presidente Prudente, out. 2010.

ZAIDAN, Michel. Sobre a crise econômica e política do governo Dilma. **Brasil 247**, São Paulo, jul. 2015. Disponível em: <http://www.brasil247.com/pt/colunistas/michelzaidan/190070/Sobre-a-crise-econ%C3%B4mica-e-pol%C3%ADtica-do-governo-Dilma.htm>. Acesso em: 25 mar. 2024.