

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

JETRO XAVIER DA COSTA LOPES

PROCESSO DE *IMPEACHMENT*: ANÁLISE DA TIPICIDADE NO CASO DE
IMPEDIMENTO DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF

SOUSA – PB

2017

JETRO XAVIER DA COSTA LOPES

PROCESSO DE *IMPEACHMENT*: ANÁLISE DA TIPICIDADE NO CASO DE
IMPEDIMENTO DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais:

Orientador (a): Professora Vanina Oliveira.

SOUSA – PB

2017

JETRO XAVIER DA COSTA LOPES

PROCESSO DE *IMPEACHMENT*: ANÁLISE DA TIPICIDADE NO CASO DE
IMPEDIMENTO DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador (a): Professora Vanina Oliveira.

Aprovado em: ____/____/____

Orientador (a): Professora Vanina Oliveira

Primeiro Examinador

Segundo Examinador

Dedico, com grande honra, esta
augusta homenagem à minha esposa, Maria Gilma,
e ao meu filho, Davi Emanuel,
que compartilharam toda odisseia acadêmica
vivenciada por mim nesse período.

AGRADECIMENTOS

Ao Deus dos deuses, todo-poderoso, perdoador, longânimo, tolerante, incomensurável em amor, Deus de todas as boas intenções, credos e princípios do bem, que sempre foi e é extremamente generoso comigo.

À minha mãe, Vânia Maria, pelos ensinamentos, pela dedicação, pelo amor imensurável em minha criação e educação.

À minha mãe-vó-loira, Isaías Lopes, (*in memoriam*), pelo suprimento felino, doce, sutil, carinhoso e, sobretudo, sincero de amar-me desmedidamente.

À minha linda, charmosa, desejada e tão amada esposa, Maria Gilma, pela doçura de seus beijos, pelo amor equilibrado e por todo companheirismo nos momentos mais difíceis.

Às minhas tias, Marta Maia e Raquel Lopes, por suas sensibilidades e gestos de grandeza em amar-me como um filho.

Aos companheiros de jornada política, por estarem sempre comigo cultivando sonhos, plantando sementes, colhendo frutos e dando-os primeiro aos mais famintos.

Ao maior Presidente da história do Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, por ter, juntamente com a Presidente Dilma e o companheiro Fernando Haddad, investido na construção de um novo *campus* da UFCG na cidade de Sousa – PB.

Aos meus colegas Vítor Roberto, Bruno Caldas, José Júnior e Vinicius Fernandes, pelos grandes momentos de amizade sincera e cordialidade acadêmica.

A todos os meus professores e professoras que por mim passaram, a minha gratidão pelo ensinamento, pelo conhecimento e pelo amor.

Ao meu filho, Davi Emanuel, que me dá a mais pura e cristalina sensação de paz em espírito quando está em meus braços.

À minha professora Vanina de Oliveira Sousa, orientadora deste trabalho, por sua dedicação, competência, honradez e boa vontade.

Ao meu grande líder, Jesus Cristo, por sua presença constante em minha vida, sobretudo em meu silêncio falante.

Posso ser um passarinho cantando em tua vida. Calo-te pela felina voz que soa numa harpa vocal de meu espírito. Sou um poeta, sou filho desta terra. Sou a voz dos destemidos, dos que não se calam ante as injustiças individuais e coletivas. Sou pó, sou servo, sou doce, fraco sou. Amante das letras e daquilo que mais nos une. Sendo companheiro, somos mais que irmãos: Somos, para a eternidade, praticantes do amor que derruba barreiras, muros e máculas e constrói pontes, estradas e trilhas do amanhã, a partir de hoje. Eu sou você. Nós somos um. Nada nos separará desse amor. O que mais me envergonha é a coragem alheia.

(Autores desconhecido/conhecido)

RESUMO

O processo de *Impeachment* em 2016 foi resultado da convergência de forças políticas que entenderam, majoritariamente, pela existência de crime de responsabilidade cometido pela Presidente da República Dilma Rousseff. Os parlamentares decidiram afastá-la por desobediência à Constituição Federal de 1988, bem como a Lei nº 1.079/50. Diante de tal fato histórico e político, o presente trabalho se propõe a estudar as questões jurídicas e políticas que embasaram o processo de *Impeachment* da Presidente da República. O tema em questão é de grande relevância, porquanto remete ao esclarecimento sobre em que circunstâncias deve-se utilizar ou não o instituto do *Impeachment* ao tempo que apresenta alternativas no propósito de preencher falhas da atual legislação. Nesse cenário, o objetivo geral deste trabalho é analisar o atual momento legislativo brasileiro no que concerne o instrumento do *Impeachment* e suas nuances, através do caso Dilma Rousseff, bem como arrazoar sobre os crimes de responsabilidade. Como objetivos específicos, pretende-se estudar as legislações de outros países sobre as atuais regras de afastamento presidencial; além de identificar o vácuo jurídico de ordem legal que acarreta na supremacia da subjetividade ideológico-circunstancial quando da apreciação de pedidos de processo de análise de afastamentos presidenciais; bem como compreender exemplos de casos de *Impeachment*, sobretudo no Brasil, e verificar a existência ou não de dolo nos atos administrativos da Presidente Dilma Rousseff que serviram como respaldo para a denúncia de seu processo. Para o desenvolvimento do presente trabalho foi utilizado o método de abordagem dedutivo, partindo da análise geral dos aspectos relacionados ao processo de *Impeachment*, desde o seu surgimento até o caso da cassação da Presidente Dilma Rousseff. E como métodos de procedimento foram utilizados o comparativo ante a abordagem para regulamentação do instituto em outros países, em especial do voto de censura e do de desconfiança, a exemplo na Inglaterra e nos Estados Unidos; e o método exegético-jurídico, tendo como parâmetro o conhecimento analítico do foco na mudança jurisprudencial do Tribunal de Contas da União ante a legislação brasileira relacionada à prática de crimes de responsabilidade. Quanto à natureza da pesquisa, foi utilizada a bibliográfica, mormente a utilização de doutrinas, artigos elaborados a partir de leis e artigos de periódicos; pretende-se verificar a (a) tipicidade jurídica dos atos presidenciais de Dilma Rousseff e quais os parâmetros que levaram a aceitação da denúncia e consequente cassação do respectivo mandato presidencial. Dessa forma, concluiu-se que, embora não tenha havido o cometimento de crime de responsabilidade por parte de Dilma Rousseff, não houve golpe parlamentar, uma vez que o Congresso Nacional dispõe de soberania para entender de modo autônomo, e julgar com predominância política os comportamentos do titular do cargo presidencial.

Palavras-chave: Julgamento pelo Legislativo. Crimes de responsabilidade. Tipicidade. Constituição.

ABSTRACT

The Impeachment process in 2016 was the result of the convergence of political forces that understood, for the most part, the existence of a crime of responsibility committed by President Dilma Rousseff. The parliamentarians decided to remove it for disobedience to the Federal Constitution of 1988, as well as Law nº 1,079 / 50. Faced with this historical and political fact, the present work proposes to study the legal and political issues that underpinned the Impeachment process of the President of the Republic. The issue in question is of great relevance, since it refers to the clarification as to what circumstances the Impeachment institute should be used or not, while presenting alternatives in order to fill flaws in current legislation. In this scenario, the general objective of this work is to analyze the current Brazilian legislative moment regarding the Impeachment instrument and its nuances, through the Dilma Rousseff case, as well as to reason about crimes of responsibility. As specific objectives, it is intended to study the legislation of other countries on the current rules of presidential removal; In addition to identifying the legal vacuum of legal order that entails in the supremacy of ideological-circumstantial subjectivity when considering requests for a process of analysis of presidential departures; As well as to understand examples of cases of Impeachment, especially in Brazil, and to verify the existence or not of fraud in the administrative acts of President Dilma Rousseff that served as backup to the denunciation of its process. For the development of the present work the method of deductive approach was used, starting from the general analysis of the aspects related to the Impeachment process, from its appearance until the case of the cassation of President Dilma Rousseff. And as methods of procedure were used the comparative before the approach to regulation of the institute in other countries, especially the vote of censure and distrust, as in England and the United States; And the exegetical-legal method, based on the analytical knowledge of the focus on the jurisprudential change of the Federal Court of Audit before the Brazilian legislation related to the practice of crimes of responsibility. As for the nature of the research, the bibliographical one was used, mainly the use of doctrines, articles elaborated from laws and articles of periodicals; It is intended to verify the legal character of the presidential acts of Dilma Rousseff and what parameters led to the acceptance of the complaint and consequent annulment of the respective presidential term. Thus, it was concluded that, although Dilma Rousseff did not commit a crime of responsibility, there was no parliamentary coup, since the National Congress has the sovereignty to understand autonomously, and to judge with political predominance the Behavior of the holder of the presidential post.

Keywords: Judgment by the Legislature. Responsibility crimes. Typicity. Constitution.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo;

CF/88 – Constituição Federal;

CM – Constituição de 1824;

CPPB – Código de Processo Penal Brasileiro;

EC – Emenda Constitucional;

LCR – Lei de Crimes de Responsabilidade;

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal;

PGR – Procuradoria Geral da República;

STF – Supremo Tribunal Federal;

TCU – Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DA ORIGEM DO INSTITUTO DO <i>IMPEACHMENT</i>	14
2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O <i>IMPEACHMENT</i>	14
2.2 O MODELO DE <i>IMPEACHMENT</i> AMERICANO	17
2.3 O <i>IMPEACHMENT</i> NA AMÉRICA LATINA	22
2.4 O <i>IMPEACHMENT</i> NO BRASIL	27
3 BASE JURÍDICA NO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF	35
3.1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E A LEI Nº 1.079/50	35
3.2 FUNDAMENTAÇÃO POLÍTICA DO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i>	38
3.3 A HERMENÊUTICA JURÍDICA COMO FATOR INFLUENCIADOR NO PROCESSO DE <i>IMPEACHMENT</i>	43
4 DO OBJETO DA DENÚNCIA DO PEDIDO DE <i>IMPEACHMENT</i> DE DILMA ROUSSEFF	50
4.1 ATOS PRESIDENCIAIS E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)	53
4.2 DECRETOS DE CRÉDITO SUPLEMENTAR E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)	57
4.3 DOLO E RESPONSABILIDADE POR ATOS DO MANDATO ANTERIOR	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS	70

1 INTRODUÇÃO

A formação do Estado está insculpida na concepção de ordem jurídica uniforme, com ordem jurídica soberana, visando o bem comum do povo. As forças políticas são resultado da vontade popular advinda do bojo social que concebe o Poder a seus representantes.

Para o fortalecimento do Estado, enquanto conjunto de poderes e de representatividade, a sociedade deve formar, em suas instituições, um sistema capaz de ser um elo entre a população e seus mandatários.

Sabe-se que a democracia é a forma mais equilibrada de interação política dos cidadãos, capaz de delegar poderes a pessoas bem como de tirá-las, com respeito às regras preestabelecidas através do Direito.

A democracia brasileira está ininterruptamente vigendo desde a redemocratização em 1988 quando da formação da Carta Magna seguida de eleições diretas, em 1989, para a Presidência da República, para o Congresso Nacional, para Governos de Estado e Deputados Estaduais e Distritais.

Nesse escopo, vive-se, atualmente, o seu período democrático mais longo da história, ante outros hiatos da história democrática nacional, ou seja, 28 anos seguidos de eleições diretas e periódicas nas três esferas governamentais.

A República Federativa do Brasil escolhe seus representantes em sufrágio universal para mandatos de 4 anos para o Presidente da República com possibilidade de reeleição. Destarte, a atual Constituição prevê as competências e responsabilidades que o Chefe Maior da nação deve exercer bem como os seus limites constitucionais e as consequências por eventual desobediência a Carta Cidadã de 1988, entre estas está a previsão do afastamento do cargo sufragado nas urnas, o instrumento do *Impeachment*.

Durante a história política nacional, o Brasil vivenciou quatro processos de *Impeachment*. O primeiro ocorreu em 1954 com o Presidente Getúlio Vargas que não prosperou. Na sequência, em 1955, o Chefe da Nação interino, Carlos Luz, sofre o afastamento através de impedimento presidencial. Em seguida, Café Filho tenta reassumir a cadeira de Presidente que havia se afastado por motivos de saúde, mas o Congresso Nacional, alegando a Lei nº 1.709/50, decidiu por afastá-lo.

Em 1985, o Presidente da República José Sarney sofre pressões para renunciar ao cargo e convocar eleições diretas, ocasião em que se aventa a

possibilidade de utilização do instrumento do *impeachment*, algo que não prosperou. Nessa esteira, em 1992, o Presidente Fernando Collor de Melo foi acusado de corrupção, ocasião em que a Câmara dos Deputados aceitou denúncia e o Senado Federal impediu-o do cargo de Chefe Maior do Brasil. Na sequência, adveio o caso da Presidente Dilma Rousseff.

A problematização do tema do *Impeachment* justifica-se pela necessidade de se comprovar a existência ou não da tipicidade jurídica, mais precisamente do dolo, na denúncia oferecida em 2015 em desfavor da Presidente da República.

O acirramento da última campanha presidencial, a piora dos dados econômicos e a conseqüentemente elevação inflacionária impulsionaram no aumento da rejeição popular e parlamentar à Presidente Dilma Rousseff.

Com a perda de apoio dos cidadãos, aliada à crise institucional, tal cenário culminou no pedido de investigação para processar a Chefe da Nação por infração na edição de decretos de crédito suplementar. Tal circunstância abriu espaço para uma dicotomia analítica entre os defensores da permanência da Presidente da República e os contrários à sua permanência.

Diante de tal conjuntura, questiona-se sobre quais as bases e critérios legais para afastar um Presidente da República ante a falta de regulamentação do artigo 85 da Constituição Federal sobre o instrumento do *Impeachment*. E nessa esteira, quais os reflexos políticos que embasaram o processo de *Impeachment* de Dilma, sob a nuance da comprovação da (a) tipicidade do caso Dilma Rousseff.

Assim, diante desse contexto, faz-se necessário aprofundar as discussões acadêmicas no propósito de contribuir para uma melhor análise jurídica sobre esta importante discussão.

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho será apresentar a carência constitucional da base em que se fundamentaram os defensores do impedimento presidencial, admoestando assim que, juridicamente, tal impedimento, sacramentado no dia 31/08/2016 pelo Senado Federal, fora aprovado sem um dos pilares para a concretização de um legítimo afastamento definitivo de uma mandatária maior do país que é o cometimento de crime de responsabilidade.

Para tal desiderato, será utilizado o método histórico-evolutivo do tema em tela, debruçando-se no contexto político e jurídico do surgimento do instrumento do *Impeachment*, analisando sua praticidade e seus limites, discorrendo sobre casos de

sua utilização e suas respectivas influências no campo da política bem como na importância para a criação de outros instrumentos processuais constitucionais.

O presente trabalho será analisado em consonância com os critérios exegético-jurídicos, no propósito de arrazoar sobre pontos, na atual Constituição Federal e nas leis Infraconstitucionais, que possam ser ou não entendidos como típicos jurídicos no processo de *Impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em condição precípua para o seu constitucional afastamento presidencial.

Far-se-á, igualmente, o uso o método comparativo, mostrando os instrumentos do *Impeachment* na Inglaterra, nos Estados Unidos, em países latino-americanos e em casos pretéritos no Brasil.

Para o alcance desses objetivos, será utilizada a pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos e teses jurídicas do tema em questão com o propósito de enrobustecer o fulcro do presente trabalho, discorrendo sobre a dualidade interpretativa dos decretos presidenciais da Presidente Dilma Rousseff que ensejaram a denúncia e conseqüente cassação de seu mandato pelo Congresso Nacional, além de inteirar-se sobre as bases constitucionais que levaram Deputados e Senadores a aprovar o afastamento presidencial em 2016.

O presente trabalho estrutura-se em três capítulos. No primeiro foi será falado sobre a origem do instituto do *Impeachment* com a apresentação das formas as quais este instrumento foi utilizado.

No segundo, serão analisados os fatores jurídicos e políticos que respaldaram o processo de *Impeachment* e conseqüente cassação de Dilma Rousseff.

No terceiro, será analisado o objeto da denúncia e o mérito da acusação em desfavor da Chefe da Nação através do estudo sobre os atos ensejadores que acarretaram no processo de *Impeachment* em questão.

A presente pesquisa tem como meta fomentar os conhecimentos relacionados ao tema do *Impeachment* na atual legislação brasileira e apresentar uma visão impessoal e isolada, ideologicamente, como forma de provocar novas concepções sem a prejudicialidade que a disputa política eleitoral acarreta no debate do tema do *Impeachment*.

Nessa seara, o trabalho aspira ao esclarecimento científico sobre o instrumento do *Impeachment* no Brasil, através do caso Dilma Rousseff. Espera-se trazer à tona o conhecimento não ideológico, mas essencialmente de base jurídica e

subsidiariamente política, no sentido de proporcionar o esclarecimento das especificidades que levaram o afastamento da Presidente Dilma Rousseff.

Espera-se, por fim, arrazoar sobre a essência jurídica existente na Constituição Federal e na Lei nº 1.079/50 sobre os comportamentos que se caracterizam como sendo ou não crimes de responsabilidade, além de apresentar uma alternativa profícua a fim de contribuir com um melhor equilíbrio apreciativo sobre atos presidenciais passíveis de cassação presidencial e como chegar à resolução de novos embates e imbróglis jurídicos por parte do Congresso Nacional.

2 DA ORIGEM DO INSTITUTO DO *IMPEACHMENT*

Diante das transformações pelas quais a humanidade passa, sempre se tem, como consequência, a abertura de novos paradigmas. Sobre a distribuição e o exercício do Poder emanado pelo povo, cabe registrar que as mudanças acarretam sempre o debate jurídico e político da sociedade em geral com seus embates e disputas em todos os níveis. Torna-se necessário analisar o Poder constituído, suas limitações e como a democracia pode ser exercida consonante os ditames que o povo exige e espera.

O instrumento do *Impeachment* é o ponto central do presente estudo que se pretende discorrer em consonância com a Constituição Federal de 1988 e legislação infraconstitucional.

Nesse lume, este capítulo tratará sobre a evolução histórica do instrumento do *Impeachment*, além de casos reais em que tal medida foi utilizada no Brasil e no mundo, bem como o surgimento de outras previsões de análise referentes às apreciações processuais dos atos presidenciais.

2.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O *IMPEACHMENT*

A palavra *Impeachment* tem sua origem por volta do século XIV, especificamente em meados de 1376 na Inglaterra, tendo, etimologicamente, o significado de acusação, obstrução, impedimento, dano, prejuízo material, descrédito e afins. Na seara de acepção jurídica, *Impeachment* tem o significado originário de acusação e processo de uma pessoa por traição, outro grande crime ou afronta a um tribunal competente, isto é, torna-se o remédio jurídico para desconstituir agentes do Estado que não estejam mais sintonizados com a lei ou também nas questões de ordem política (PIERRE, 2006).

O *Impeachment* constituiu-se, em seu surgimento, com o objetivo de punir determinadas pessoas que exerciam cargos públicos de extrema relevância pelo Parlamento Inglês. Conforme Galindo (2016): “tal prerrogativa dava-se com fator de equilíbrio entre os poderes da Monarquia Britânica assim como para harmonizar o sistema político da época, mais conhecido hoje por sistema de freios e contrapesos”.

Segundo Graça & Pelayo (1999), a primeira vez em que o instrumento do *Impeachment* foi utilizado remonta de 1386 para responsabilizar, essencialmente,

agentes públicos por crimes de natureza penal, mitigando assim qualquer questão de ordem política da época. Na verdade, a concepção de responsabilização dos auxiliares do Poder constituído remonta de tempos milenares.

A partir do século XVII, com a transição da Monarquia Absoluta para a Constitucional Inglesa, o processo de *Impeachment* é delimitado em conceitos semelhantes com os de hoje.

Com aceitação da denúncia pela Câmara Baixa - onde no Brasil tem-se a Câmara Federal -, e proferido julgamento pela Câmara Alta - atualmente o Senado da República. Sobre essa questão, Brossard (1992, p. 22) discorre que:

Quando o Parlamento toma sua forma bicameral aristocrática, é admitida na Câmara baixa (*House of Commons*) e proferido o julgamento na Câmara alta (*House of Lords*). A jurisdição desta última era plena, envolvendo toda sorte de crimes e penas, até mesmo, em tese, a possibilidade de aplicação da pena de morte.

Decerto, historicamente, o instrumento do *Impeachment* não teve muita funcionalidade no Reino Unido. Isso porque, com o Parlamentarismo, a forma de governar atrela o Poder Executivo, comandado pelo Primeiro-Ministro, ao Parlamento Britânico que é quem escolhe o titular do Poder Executivo para governar.

Esse sistema trouxe fortes controvérsias no bojo social da Inglaterra, pois não havia delimitação de quais crimes seriam próprios para julgamento pelo Parlamento, via *Impeachment*, algo que abria espaço para a instabilidade política na arena das disputas ideológicas sobre em quais casos e quando se devia abrir um processo de *Impeachment*. Corroborando com tal perspectiva, Tribe (2000, p. 172) ressalta que:

O instituto do *Impeachment* foi utilizado pela primeira vez no incipiente Parlamento Inglês como forma de responsabilização de agentes públicos pelos seus ilícitos. Possuía, entretanto, uma feição essencialmente criminal, estando seu aspecto político em segundo plano.

Assim, com a concepção do sistema de admissibilidade de uma casa Legislativa e o julgamento feito por outra, com maioria qualificada para tal intento, tornou precária a executabilidade do instrumento do *Impeachment*, servindo, precipuamente, para inflamar discussões no espectro democrático.

Nessa seara, o instrumento constitucional do *Impeachment* tornou-se obsoleto na medida em que a teoria punitiva desta previsão constitucional era

substancialmente de natureza criminal e não tinha praticidade no dia a dia político e administrativo do Reino e da vida social dos cidadãos, o que logo culminou no desuso do *Impeachment*. Sobre isto, Saldanha (2000, p. 55) admite que:

Em razão disso, o processo de impeachment no Reino Unido torna-se extremamente complicado. Face à amplitude de seu objeto, termina por se tornar algo pouco produtivo, pois se seria possível chegar a tais extremos de punibilidade, era necessário que as casas Parlamentares se comportassem de modo a evitar a prática de arroubos tirânicos, sendo fundamental a estrita observância dos princípios do *rule of law* (algo próximo a um princípio da supremacia do direito ou princípio do Estado de direito) (...).

Diante desse contexto, o *Impeachment*, que era uma possibilidade excepcional, em termos de medida corregedora contra autoridades constituídas, é substituído no campo político-jurídico inglês por outro instrumento mais eficaz, célere e seguro, juridicamente, que é o voto de desconfiança ou simplesmente *Motion of no Confidence*. Nesse particular, Dicey (1982) lembra que “a enorme eficácia política do voto de desconfiança tornou obsoleto o *Impeachment* britânico ainda no século XIX, em estudo clássico sobre o direito constitucional do Reino Unido (...), entrando o *Impeachment*, para o rol das “antiguidades constitucionais”.

Com efeito, o voto de desconfiança surgiu a partir da precarização do *Impeachment* frente à realidade inglesa. Em outras palavras, o amadurecimento do sistema político que remonta da limitação da monarquia absolutista, substituída pela Monarquia constitucional, causou não apenas o *Impeachment* em peça teórica e incongruente quanto à realidade do sistema parlamentarista da época, mas abriu espaço para a busca de um novo instrumento (FAVER, 2008).

O uso do novo mecanismo inicia-se, segundo Schmitt (1996), precisamente no século XVIII, com a destituição do Primeiro-Ministro Sir Robert Walpole, em 1742, mas é fortalecido no século XIX na medida em que o *Impeachment* se enfraquecia e que a sociedade europeia se transformava em meio questões de ordem política.

Desse modo, o exercício do voto de desconfiança inglês era perspicazmente relacionado às questões políticas e não criminais. Analiticamente, percebe-se que os representantes políticos ingleses entenderam que a previsão do *Impeachment*, como possibilidade de resolução de mal feitos administrativos e morais, não se compatibilizava com a realidade prática no sistema vigente à época, razão pela qual se resolveu adotar com mecanismo mais profícuo o voto de desconfiança.

2.2 O MODELO DE *IMPEACHMENT* AMERICANO

É sabido que os Estados Unidos da América alcançaram sua independência da Monarquia Britânica em 04 de julho 1776, constituindo-se numa República. Inversamente proporcional a isso, os americanos instrumentalizam o *Impeachment* em sua Constituição com a preocupação de regar os atos e comportamentos dos agentes públicos, inovando em relação aos britânicos.

No caso do *Impeachment* americano este instituto alcança, em termos de possível admissibilidade, até o Chefe Maior da nação, ou seja, os Estados Unidos criam o sistema presidencialista republicano e prevê constitucionalmente o *Impeachment* para todos os agentes políticos, incluindo o Presidente da República (EKIRCH, 1965).

Registre-se que, inicialmente, a prerrogativa constitucional do *Impeachment* era essencialmente vinculada à natureza política e não criminal. Segundo Joseph Story (1811 *apud* GALINDO, 2016, p. 26 – 27), então juiz da Suprema Corte americana do século XIX, “o papel primário do *Impeachment* não seria o de punir indivíduos, mas o de proteger o país de danos ou ameaças de qualquer agente político que abusar de seu poder ou violar a Constituição”.

Verifica-se que, apesar das controvérsias existentes sobre quais vertentes seriam aplicadas quanto ao *Impeachment*, se a política, se a criminal ou se ambos, a predominância inicial do entendimento jurídico americano foi transmutando-se para o sistema misto de concepção jurídico-criminal de eventual comportamento relacionado à apresentação de denúncia sobre o Presidente ou outras autoridades americanas.

Nos Estados Unidos, desde a promulgação da Constituição de 1787 até o ano de 2017 somente 17 agentes públicos foram processados via *Impeachment*, sendo 13 juízes, 1 senador, 1 ministro e 2 Presidentes, estes últimos sendo absolvidos em seus mandatos presidenciais.

Sobre a natureza do *Impeachment* no direito norte-americano, Tolomei (2010, p.25) destaca que:

[...] não foi do interesse dos constitucionalistas norte-americanos conferir poderes aos órgãos do Congresso Nacional para que estes pudessem impor ao réu do processo de impeachment penas que exorbitassem a natureza política de feito. Preferiram reservar à esfera judiciária eventual apreciação de conduta cujo reconhecimento criminal pudesse ensejar

consequências que atingiriam não apenas o ocupante do cargo público, mas a pessoa por trás dela.

Contudo, apesar de não ter havido até o ano de 2017 nenhum Presidente americano cassado, Andrew Johnson foi o primeiro Presidente Americano a ser processado através do instituto do *Impeachment*. No primeiro pedido (1867), a denúncia foi rejeitada. Posteriormente, a casa legislativa americana aceitou a denúncia em seu desfavor, ocasião em que Andrew Johnson não teve o mandato cassado por apenas um voto (GALINDO, 2016).

Decerto, o caso Johnson foi referência dogmática na forma de entendimento do instrumento do *Impeachment* nos Estados Unidos. Percebeu-se que o sistema presidencialista se sustentava através de maioria de votos congressuais, apesar de haver significativo componente jurídico-criminal nas análises de admissibilidade quanto ao método de julgamento via *Impeachment*.

Assim sendo, vê-se que, de acordo com os pensamentos de Hamilton e Madison (2003), nas duas situações em que foram levantados questionamentos sobre a postura presidencialista de Andrew Johnson, o Congresso Americano apreciou sempre com componente político predominante que o escrutínio jurídico-criminal. Entre um caso e outro, houve relevância distinta entre a apreciação dos parlamentares. Depreende-se que, na primeira denúncia, o fato dos republicanos radicais contestarem a política conciliatória de Andrew Johnson, culminando numa perscrutação sobre toda e qualquer atitude do Chefe da Nação americana, foi o ponto principal da tese embasadora para o pedido de afastamento daquele Presidente.

Ademais, o primeiro caso em si, criminalmente falando, aventou-se a possibilidade de participação de Johnson no assassinato de Abraham Lincoln, Presidente que o antecedeu e que, com sua morte, culminou na chegada do então Vice-Presidente Andrew Johnson ao cargo máximo (GALINDO, 2016).

Esta tese, com concepções à época de protocolo ideológico, resultou na negativa por parte da Câmara Federal, rejeitando a denúncia através de um placar de 108 a favor e 57 contra, não alcançando, portanto, o percentual mínimo de 3/5 para permitir que o Senado julgasse o Presidente Americano (MOURA E NORMANHA, 2015).

Na segunda tentativa de afastamento de Andrew Johnson, consoante relatam Góes e Medeiros (2011), houve maior equilíbrio de forças e de concepções quanto

ao caso, propriamente. O Presidente Americano substituiu um ministro de Estado ligado aos membros do partido republicano e estes, entendendo que o Presidente infringira uma lei que proibia demissões, sem anuência do Senado Americano, a conhecida *tenure of office act*, (lei da restrição) abriram um novo processo de *Impeachment* em desfavor do referido Presidente.

Analiticamente, o segundo pedido processual de *Impeachment* de Andrew Johnson, que foi aceito por 126 votos favoráveis contra 47 contrários à autorização, teve numericamente maior aceitação ainda que sendo questionados politicamente os motivos lineares a tal pedido (GALINDO, 2016).

Na realidade, vê-se que todo e qualquer motivo para protocolar o pedido de *Impeachment*, seja nos Estados Unidos, no Brasil ou qualquer outro país que adote tal previsão, condicionalmente, passa, conforme Tribe (2000), pelo crivo analítico quanto à composição numérica congressional, pois sem esta não se pode ver aprovado eventual pedido de *Impeachment*.

Observa-se que o fator numérico no Congresso Americano foi determinante para a absolvição de Andrew Johnson, pois a simples falta de coadunação política deste Presidente com a maioria dos membros do Congresso Americano tornou-se vulnerável a ponto de enfrentar duas tentativas de seu afastamento.

No caso em questão, o Presidente Andrew Johnson foi absolvido pela falta de apenas um voto no Senado Americano, num placar de 35 votos favoráveis contra 19 contrários. Sobre esse caso, bem explanou Galindo (2016, p. 30):

No Senado, Johnson escapou da condenação por apenas um voto, com o partido Republicano dividido, mas com senadores democratas votando todos pela absolvição. O senador Charles Sumner, de Massachusetts, um forte opositor do Presidente, chegou a admitir que a violação do *Tenure of Office Act* foi para os Republicanos Radicais simplesmente um pretexto para o *Impeachment*, engendrado não pelo efetivo cometimento de violações da lei pelo Presidente Johnson, mas pelas inconciliáveis divergências políticas.

Constata-se logo que existiu vulnerabilidade do titular do cargo de Presidente Americano, pois se acaso tivesse recebido um voto a mais, o mandatário teria sido afastado do cargo de Presidente dos Estados Unidos, algo que, ainda não sendo ilegal em termos processuais, teria sido incongruente juridicamente.

Nesse sentido, há que enfatizar que prevalece a decisão soberana do Congresso sem qualquer vinculação quanto à veracidade ou não dos fatos apresentados na inicial. Cabe aos parlamentares e através de seus foros íntimos de

análise política e jurídica, debruçar-se sobre o pedido de afastamento do Presidente Americano (TRIBE, 2000).

Assim sendo, verifica-se, como exemplo, que o então Presidente dos Estados Unidos, Andrew Johnson, permaneceu no cargo presidencial pela postura de um senador que a ele era contrário, mas que, em sua análise jurídica e política, entendeu pelo descabimento daquele processo congressual, o que pacifica a observação de que prepondera o fator político com subsidiariedade das questões jurídicas criminais. Corroborando tal posicionamento, cumpre trazer à baila as palavras de Galindo (2016, p. 30), ao expor que:

Percebe-se que o processo de Impeachment de Andrew Johnson terminou por ser basicamente um processo político e não criminal, o que terminou por ser rejeitado no ambiente constitucional norte-americano. Posteriormente, aliás, lei de conteúdo semelhante à supostamente violada por Johnson foi declarada inconstitucional pela Suprema Corte no caso *Myers X United States* (1926), de modo que a própria violação da lei pelo Presidente da República pode ser entendida como um desafio à sua eventual inconstitucionalidade.

Depreende-se que o instrumento de *Impeachment*, criado na Inglaterra e adotado nos moldes republicanos nos Estados Unidos, tem suas lacunas no que concerne à realidade dos fatos, ou seja, em melhor análise, não prepondera o mérito em si e da responsabilização do titular do cargo presidencial, propriamente.

Dessa maneira, constata-se que pode haver o cometimento de crime de responsabilidade e, ainda assim, o referido autor ser absolvido ou sequer processado, assim como, segundo Galindo (2016), existem, inversamente proporcional, as possibilidades de não haver a prática criminosa e o titular presidencial ser afastado do cargo maior da nação. Em outras palavras, tal lacuna é característica do instrumento do *Impeachment* e é preenchida pela formulação numérica dos parlamentares e suas respectivas subjetividades apreciativas. O *Impeachment* não vincula em sua integralidade em quais casos tipificadamente deve ou não haver o afastamento presidencial, algo que, por si só, corrobora com a preponderância política em detrimento de questões jurídicas criminais.

Na perspectiva em comento, os Estados Unidos têm em sua composição legislativa, a previsão do *Recall*¹ (SANTANA, 2004, p. 12), isto é, um mecanismo

¹ O poder de cassar e revogar o mandato de qualquer representante político, pelo eleitorado; é chamar de volta para "reavaliação" popular um mandatário improbo, incompetente ou inoperante.

legal que, diferentemente do *Impeachment*, prevê a possibilidade de revogação do mandato antecipadamente desde que cumpridos determinados preceitos, nos níveis estadual e municipal. O *Recall* americano tem por finalidade evitar instabilidades políticas, econômicas e sociais em casos em que os agentes públicos das esferas estaduais e municipais tomem medidas que, ainda que não necessariamente configurem-se como crimes, sejam flagrantemente incongruentes com os anseios populares.

Como enfatiza Bonavides (2003, p. 292 – 293),

(...) para tal, e geral se exige uma petição pública assinada por um percentual mínimo de cidadãos do lugar (normalmente pelos menos 10% do eleitorado) que acusa o agente público de má conduta (não necessariamente crimes ou ilícitos). Convoca-se então o referendo no qual os eleitores se pronunciam aprovando-o (nesse caso, mantendo o agente público no cargo). Nos EUA, é mais comum sua aplicação nos municípios do que nos Estados. (...) não há *recall* no plano federal, seja em relação ao presidente da República, seja em relação a qualquer outro agente nessa esfera do poder público.

A adoção do *Recall* por parte dos Estados Unidos, nos níveis dos Municípios e Estados, mostra que o sistema presidencialista americano utiliza o idêntico sentido jurídico-social do *Motion of no Confidence* britânico. Assim sendo, o voto de desconfiança entendido, axiologicamente, como a perda da credibilidade e consequente rejeição quanto à forma de governar ou comportar-se como agente público, é um importante instrumento de resolver conflitos sem produzir embates dicotômicos quanto à existência ou não da prática de um crime (SCHMITT, 1996).

Ademais, o *Recall* não está atrelado necessária e juridicamente ao cometimento de um crime, bastando minimamente, para tanto, que haja a perda de popularidade em termos de maioria, o que, no caso do *Recall* americano, basta maioria simples dos eleitores para a derrubada de um Prefeito ou de um Governador (BONAVIDES, 2003). Nesse lume, pode-se afirmar que os Estados Unidos elaboraram uma Constituição Federal definindo que, no sistema presidencialista, o *modus* de análise das condutas das autoridades da *res publica*, que fora adotado da Monarquia Britânica, teria distinções quanto às esferas de representatividade.

Assim sendo, à medida que, em nível federal, adotou-se o critério político-jurídico para apreciação de pedidos de cassação de mandato, em níveis estadual e municipal, o sistema adotado foi em consonância semelhante ao *Motion of no Confidence*, também originário da Inglaterra.

2.3 O *IMPEACHMENT* NA AMÉRICA LATINA

A América Latina teve sua formação significativamente influenciada pela posição estratégica dos Estados Unidos. Seja política, econômica ou juridicamente, os Estados Unidos tiveram e têm relevância na formação dos países latinos. Tal concepção, regimenta-se na semelhança histórica do macrossistema jurídico comum entre os Estados Unidos e quase toda América Latina naquilo que se denomina *Common Law*. Destarte, na ausência de previsão tipificada, o Direito basear-se-á em decisões dos tribunais como plataforma de sustentação sistêmica do próprio Direito, gerando a chamada jurisprudência. Sobre esse contexto, relata Moura e Normanha (2015, p.02): “[...] quando foi adotado nos Estados Unidos, onde muito se desenvolveu, passou a adquirir caráter político e não mais criminal, o que foi trazido para a América Latina como um todo, inclusive no Brasil”.

O entendimento da jurisprudência forma-se a partir da visão jurídica sobre os comportamentos das pessoas, as consequências de tais posturas, sem olvidar a segurança jurídica e social ante a ausência de previsão legislativa sobre determinado tema em que o Poder Judiciário tenha de apreciar. Nesse particular, Vidal (2016) lembra que:

Em síntese, *Common Law* significa lei não escrita e direito jurisprudencial. Mais conhecido como direito não escrito, esse sistema jurídico de origem anglo-saxônica tem por base as decisões (precedentes) proferidas caso a caso pelos tribunais judiciais, os quais extraem do julgado a norma a ser aplicada a casos futuros e análogos.

Frise-se, de outra banda, que os Estados Unidos adotaram o *Common Law* da Monarquia Britânica e a utilizaram em um ambiente caracteristicamente republicano. Nessa seara, destaca-se que os costumes e comportamentos predominantes de uma Monarquia, apesar de diversos de uma República, foram adaptados pelos americanos porque o espírito jurídico era idêntico. Ou seja, visava-se o preenchimento dos vácuos do Direito com decisões que refletissem a realidade e o sentimento de justiça e de compatibilidade com os anseios de um povo. Assevera Soares (2000, p. 32) sobre o *Common Law*:

[...] “direito comum”, ou seja, aquele nascido das sentenças judiciais dos Tribunais de Westminster, cortes essas constituídas pelo Rei e a ele subordinadas diretamente, e que acabaria por suplantando os direitos

costumeiros e particulares de cada tribo dos primitivos povos da Inglaterra (este, portanto, antes da conquista normanda em 1066, denominado direito anglo-saxônico), enquanto a *Equity*, direito aplicado pelos Tribunais do Chanceler do Rei, originado de uma necessidade de temperar o rigor daquele sistema e de atender a questões de equidade.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que a América Latina replicou o padrão jurídico adotado pelos Estados Unidos, apesar, também, de contextos socioculturais adversos.

A concepção uniforme da *res publica* é, de acordo com as palavras de Uprimny (2011), como ideário de responsabilização dos agentes públicos, quanto aos seus atos, e os contextos de ordem política tornaram o instrumento do *Impeachment* pouco usual, ainda que havendo diferenças sobre a forma de como as instituições atuarem.

Há que se ressaltar que, apesar do modelo presidencialista sedimentado a partir do exemplo americano, alguns países latino-americanos inovaram em suas respectivas Constituições, formando o que se chama de novo constitucionalismo, a exemplo.

Discorrendo sobre o tema do constitucionalismo latino-americano, Brandão (2015, p. 15) aduz que:

Em verdade, são os países presidencialistas do chamado “novo constitucionalismo latino-americano” que adotam o mecanismo para revogação antecipada de mandatos presidenciais sem que seja necessário o cometimento de crimes e outros ilícitos, como exigido no *impeachment*. Em uma acepção ampla, fazem parte desse “novo constitucionalismo” as atuais constituições da Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia.

Além da previsão constitucional do *Impeachment*, também se tem a possibilidade do chamado referendo revogatório que abre constitucionalmente espaço para, em nível federal, afastar antecipadamente o mandatário maior (GÓES & MEDEIROS, 2011).

A República Bolivariana da Venezuela prevê, na nova Constituição de 1999 que, na metade do mandato presidencial, haja a possibilidade de um referendo ao qual a população possa ratificar ou não a continuidade do exercício do Chefe da Nação daquele país (VENEZUELA, 2017). Tal prerrogativa tem por objetivo afastar a possibilidade de conflitos no campo político e social quando a sociedade se depara com a possibilidade de afastamento de um Presidente da República. Na Venezuela, pode-se perceber que há, destacadamente, mudanças na maneira procedimental de

analisar um pedido de afastamento presidencial. Apesar de ser uma República presidencialista, com fortes influências americanas, a Constituição Venezuelana de 1961, conforme as palavras de Serrafero (1996), inovou ao tipificar a necessidade prévia de análise da Corte Suprema daquele país como condição de admissibilidade para aceitação de eventual denúncia.

Inferese-se que, após tal escrutínio, conforme a Constituição Venezuelana de 1961, em seus artigos 150, 8 e 215, 1, o Senado Venezuelano recebia o processo para, soberanamente por maioria de votos, autorizar ou não o seguimento deste que, uma vez aceito, tornaria para as mãos dos membros da Corte Suprema que decidiria, por maioria absoluta de votos, o *Impeachment* ou a absolvição do Presidente. Cumpre destacar que o modelo adotado no presidencialismo venezuelano, em sua Constituição de 1961, afasta de maneira significativa a influência do fator político-ideológico de subjetividade na apreciação de um pedido de afastamento presidencial.

Apesar de haver a possibilidade de influência subjetiva e ideológica dos magistrados da Corte Suprema daquele país, percebe-se que tanto a estabilidade do cargo de ministro da Corte máxima venezuelana, quanto o requisito do notório saber jurídico aliados à distância das discussões e embates de natureza ideológica, fazem com que haja um filtro constitucional mais robusto no sentido de evitar a contaminação da análise de pedido de *Impeachment* presidencial (VENEZUELA, 2017).

Em outra banda, destaca-se o caso do então Presidente Paraguaio Fernando Lugo que também fora cassado sob a alegação de incapacidade administrativa de conter protestos e colocar a soberania nacional paraguaia em risco (PARAGUAY, 2017). Insta destacar que existe, nas palavras de Assis e Holmes (2015), na Constituição daquele país, tipificadamente, a previsão constitucional de destituição presidencial sem a necessidade de perscrutação, admissibilidade de denúncia e comprovação do cometimento de qualquer crime. Trata-se do instrumento previsto na Constituição Paraguaia de 1992 de destituição presidencial por incapacidade política, administrativa ou simplesmente por falta de apoio no Congresso daquele país, conforme dispõe o seu artigo 225:

Art. 225 - El Presidente de la República, el vice presidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la

República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, solo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al solo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

Da literalidade do citado artigo, percebe-se que a Lei Maior paraguaia apresenta uma tipificação clara no que tange as regras de julgamento do Presidente da República desse país. Ademais, cumpre registrar que o referido artigo está no rol constitucional que prevê o escrutínio político de autoridades, o que demonstra a abrangência que se permite quando de apreciações (PARAGUAY, 2017).

Nesse lume, no caso do Presidente Fernando Lugo não havia número suficiente de parlamentares para barrar sua respectiva cassação. Isso demonstra, enfaticamente, o fator político com total predominância no caso da República do Paraguai. Taxativamente, está claro no corpo constitucional paraguaio que não há dúvidas sobre o sentido da mensagem tipificada daquela Lei Maior.

Nota-se que o sistema político constitucional paraguaio, apesar de ter influência dos Estados Unidos, destoa-se no tema de afastamento presidencial, pois enquanto os americanos adotam o modelo misto, com análise política e criminal, o Paraguai prevê, constitucionalmente, o instrumento do *Impeachment* baseado tão somente na seara de análise política.

Destarte, ainda que a Constituição Paraguaia permita a análise de um possível cometimento de crime por parte do Presidente da República, o instrumento do *Impeachment* nesse país funciona como um *Motion of no Confidence*.

Em outros termos, existe previsão legal na Constituição daquele país de que não há a necessidade sequer de análise sobre o cometimento ou não de crime, bastando tão somente haver a junção de perda acentuada de apoio no Congresso e que tal análise seja referente ao exercício do mandato (BALBUENA PÉREZ, 2013). Em igual esteira, um trecho do artigo 225 da Constituição do Paraguai de 1992 é cristalino: "... só poderão ser submetidos a juízo político", isto é, o instrumento do *Impeachment* no ordenamento jurídico do Paraguai funciona, na prática, como um voto de desconfiança nos moldes do Parlamentarismo Inglês em que não vincula a destituição presidencial à prática de um crime, necessariamente.

O caso Fernando Lugo no Paraguai deu-se por base em seu mau desempenho no episódio conhecido de matança de Curuguaty² que vitimou 17 pessoas, ocasião em que o Congresso, soberanamente, entendeu que o Presidente e seus auxiliares foram responsáveis pela tragédia (FOLETTTO, 2011).

Em um intervalo de pouco mais de 5 horas, a Câmara dos Deputados Paraguaia admitiu a acusação com 76 votos favoráveis e 01 contrário sendo que, no Senado, afastou o Presidente Fernando Lugo com 39 votos a favor e 4 contrários (COSTA, 2012).

De fato, não se questiona o fator dos reais motivos nem tampouco da veracidade dos fatos apontados pelo Congresso Paraguaio. Em outro raciocínio, não se põe em análise se o então Presidente Fernando Lugo é, de fato, responsável ou não pela tragédia de *Curuguaty*.

O que se verifica, no caso, é que, juridicamente, o Congresso Nacional, invocando a Constituição Paraguaia de 1992, em seu artigo 225, decidiu por ampla margem de votos acusar e afastar o Presidente da República do Paraguai, responsabilizando-o pelo fatídico episódio, algo que seria impossível de ocorrer se, acaso, o mandatário da nação paraguaia tivesse votos suficientes para direcionar a decisão congressual em direção oposta.

Nesse sentido, a subjetividade dos parlamentares paraguaios, no caso em questão, não está sendo questionada, pois tal concepção não se pode mensurar, seja de um congressista, um partido ou até um bloco de forças legislativas.

A análise dá-se estritamente no campo jurídico constitucional. Logo, independente de posições ideológicas ou questionamentos sobre falhas sistêmicas quanto à apreciação comportamental de governantes, por parte do respectivo Congresso, debruça-se sobre a tipicidade constitucional estabelecida sobre o tema em tela (ASSIS & HOLMES, 2015).

Destarte, vê-se que o *Impeachment*, desde o seu surgimento na Inglaterra, a sua adoção na Constituição americana e as ramificações jurídicas híbridas em constituições latino-americanas, passa por mutações e incrementos de ordem constitucional estabelecendo critérios e formas de procedimento quando há pedidos de afastamento presidencial.

²Curuguaty é um Distrito do Paraguai, localizado no Departamento de Canindyú. Em 15 de junho de 2012, morreram 17 pessoas num conflito armado que serviu de base para o afastamento do Presidente Paraguaio Fernando Lugo.

Importa frisar que o Direito, em sua acepção, é mutável, portanto, torna-se importante a reflexão sobre a sua peculiaridade transcendental de refletir o contexto social do momento (KELSEN, 1998).

Nesse pórtico, a maneira pela qual o instrumento do *Impeachment* é utilizado está diretamente ligada à cultura de um país, ao seu sistema político e às decisões democrático-soberanas advindas da vontade da sociedade através do sufrágio.

2.4 O *IMPEACHMENT* NO BRASIL

O Brasil tem recente formação enquanto base de sua construção enquanto nação soberana. A independência do Brasil em 1822 trouxe enormes desafios na concepção de país livre e autêntico para formar suas estruturas institucionais com o objetivo de buscar o desenvolvimento e a qualidade de vida dos brasileiros (PIMENTA, 2009).

Cumprir destacar que na era Monárquica brasileira, existia um instrumento para processar e julgar apenas ministros de Estado que não coadunassem com as regras estabelecidas. Conforme aduz o corpo textual da única Constituição monárquica brasileira, em seu artigo 133, havia previsões para punição de crimes: “por traição, por peita, suborno, ou concussão, por abuso de Poder, pela falta de observância da lei, pelo que obrarem contra a liberdade, segurança, ou propriedade dos cidadãos, por qualquer dissipação dos bens públicos” (CM, 1824).

A primeira vez em que o instrumento do *Impeachment* esteve presente no escopo constitucional foi 1891 quando a primeira Constituição republicana, seguindo os preceitos norte-americanos, previu em seus artigos 53 e 54.

Nessa esteira, todas as demais Constituições brasileiras previram o instituto do *Impeachment* sempre com tipificações semelhantes e com objetivos de regradar os atos e comportamentos do maior líder político nacional.

De acordo com a história, o Brasil passou por sete movimentações de abertura de impedimento presidencial.

O primeiro ocorreu em 1954 contra o Presidente Getúlio Vargas que fora acusado de beneficiar, tendenciosamente, o jornal *Última Hora*, bem como de arquitetar politicamente uma República Sindicalista. Tal pedido fora rejeitado pela então Câmara Federal por 136 contrários com 35 favoráveis, além de 40 abstenções (SOUZA, 2017).

O segundo pedido de *Impeachment* da história brasileira ocorreu em 1955, em desfavor do Presidente interino, Carlos Luz, que, por ser, à época, Presidente da Câmara dos Deputados, assumiu a Presidência da República em razão do titular, Café Filho, ter-se afastado temporariamente por problemas de saúde.

Em três dias, o Congresso Nacional cassou o mandato presidencial interino de Carlos Luz, tendo os congressistas abdicados às regras estabelecidas na Lei nº 1.079/50 quanto a prazos, ao contraditório e a ampla defesa, cassando o titular do cargo presidencial no dia 11 de novembro daquele ano (SOUZA, 2017).

Nesse lume, o terceiro caso de *Impeachment* no Brasil sucedeu no corrente ano de 1955, ligeiramente após a cassação do então Presidente interino Carlos Luz. Com a destituição deste, o Presidente afastado por problemas de saúde, Café Filho, quis retornar ao cargo maior da nação, mas o Congresso Nacional, nos dias 21 e 22 de novembro daquele ano, afastou definitivamente aquele Presidente nos iguais moldes procedimentais que ocorreram com seu antecessor.

Historicamente, houve uma tentativa política de afastamento presidencial de José Sarney em 1986. Averso às regras da Lei nº 1.079/50, formou-se uma comissão especial para analisar possíveis embasamentos de eventuais pedidos de *Impeachments* em desfavor do então Presidente da República, uma vez que crescia, à época, clamores populares por eleições diretas.

"IMPEACHMENT": DENUNCIA DE SENADORES, "UT CIVIS", CONTRA O PRESIDENTE DA REPUBLICA, MINISTROS DE ESTADO E O CONSULTOR-GERAL DA REPUBLICA: REJEIÇÃO LIMINAR PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: MANDADO DE SEGURANÇA DOS DENUNCIANTES: LITISCONSORCIO PASSIVO NECESSARIO DOS DENUNCIADOS; CONTROLE JURISDICIONAL DO STF SOBRE A REGULARIDADE PROCESSUAL DO "IMPEACHMENT"; LEGITIMIDADE ATIVA DOS DENUNCIANTES; SEGURANÇA DENEGADA POR FUNDAMENTOS DIVERSOS. I. "QUESTÕES PRELIMINARES" 1. NO MANDADO DE SEGURANÇA REQUERIDO CONTRA DECISÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE REJEITOU LIMINARMENTE A DENUNCIA POR CRIME DE RESPONSABILIDADE, OS DENUNCIADOS SÃO LITISCONSORTES PASSIVOS NECESSARIOS: CONVERSAO DO JULGAMENTO EM DILIGENCIA PARA A CITAÇÃO DELES: DECISÃO UNÂNIME. 2. PRELIMINAR DE FALTA DE JURISDIÇÃO DO PODER JUDICIARIO PARA CONHECER DO PEDIDO: REJEIÇÃO, POR MAIORIA DE VOTOS, SOB O FUNDAMENTO DE QUE, EMBORA A AUTORIZAÇÃO PREVIA PARA A SUA INSTAURAÇÃO E A DECISÃO FINAL SEJAM MEDIDAS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE POLÍTICA - CUJO MÉRITO E INSUSCEPTIVEL DE CONTROLE JUDICIAL - A ESSE CABE SUBMETER A REGULARIDADE DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", SEMPRE QUE, NO DESENVOLVIMENTO DELE, SE ALEGUE VIOLAÇÃO OU AMEAÇA AO DIREITO DAS PARTES; VOTOS VENCIDOS, NO SENTIDO DA

EXCLUSIVIDADE, NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL DAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL. 3. NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", REJEITADA LIMINARMENTE A DENUNCIA POPULAR PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO ART. 14 DA L. 1.079/50 RESULTA A LEGITIMAÇÃO ATIVA DOS AUTORES DA DENUNCIA PARA POSTULAR, EM MANDADO DE SEGURANÇA, A NULIDADE NO ATO, POR INCOMPETENCIA DA AUTORIDADE COATORA, E A SEQUENCIA DO PROCEDIMENTO; DISCUSSÃO SOBRE A NATUREZA DA DENUNCIA POPULAR E A QUALIFICAÇÃO DOS DENUNCIANTES NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT"; VOTOS VENCIDOS PELA ILEGITIMIDADE, FUNDADOS EM QUE, NO PROCESSO DE "IMPEACHMENT", A DENUNCIA E MERA "NOTITIA CRIMINIS", CUJA FORMULAÇÃO NÃO CONFERE A QUALIDADE DE PARTE AOS DENUNCIANTES. II. "DECISÃO DE MÉRITO" 1. CONFLUENCIA DA MAIORIA DOS VOTOS, NÃO OBSTANTE A DIVERSIDADE OU A DIVERGENCIA PARCIAL DOS SEUS FUNDAMENTOS, PARA O INDEFERIMENTO DA SEGURANÇA: QUESTÕES ENFRENTADAS: A) NATUREZA DA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE "IMPEACHMENT" PELO SENADO FEDERAL; DIFERENÇA, NO PONTO, DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 EM RELAÇÃO AS ANTERIORES; B) DIVERGENCIA DOS VOTOS VENCEDORES EM TORNO DA RECEPÇÃO OU NÃO DA L. 1.079/50, NA PARTE RELATIVA AO PROCEDIMENTO DO "IMPEACHMENT" NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE, ENTRETANTO, NÃO COMPROMETEU, NO CASO CONCRETO, A CONCLUSÃO COMUM NO SENTIDO DE AUSÊNCIA DO ALEGADO DIREITO LIQUIDO E CERTO DOS IMPETRANTES AO DESARQUIVAMENTO DA DENUNCIA; C) COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, NO PROCESSO DO "IMPEACHMENT", PARA O EXAME LIMINAR DA IDONEIDADE DA DENUNCIA POPULAR, QUE NÃO SE REDUZ A VERIFICAÇÃO DAS FORMALIDADES EXTRINSECAS E DA LEGITIMIDADE DE DENUNCIANTES E DENUNCIADOS, MAS SE PODE ESTENDER, SEGUNDO OS VOTOS VENCEDORES, A REJEIÇÃO IMEDIATA DA ACUSAÇÃO PATENTEMENTE INEPTA OU DESPIDA DE JUSTA CAUSA, SUJEITANDO-SE AO CONTROLE DO PLENÁRIO DA CAUSA, MEDIANTE RECURSO, NÃO INTERPOSTO NO CASO. 2. VOTOS VENCIDOS QUE, A VISTA DA L. 1.079/50 OU DA PROPRIA CONSTITUIÇÃO, NEGARAM AO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PODER PARA A REJEIÇÃO LIMINAR DA DENUNCIA PELOS MOTIVOS, QUE REPUTARAM DE MÉRITO, DA DECISÃO IMPUGNADA.

(STF - MS: 20941 DF, Relator: ALDIR PASSARINHO, Data de Julgamento: 09/02/1990, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 31-08-1992 PP-13582 EMENT VOL-01673-01 PP-00022 RTJ VOL-00142-01 PP-00088).

Nesse pórtico, a comissão não encontrou nada que respaldasse qualquer pedido de impedimento e não há registros na Câmara dos Deputados de qualquer pedido de afastamento de José Sarney naquele período da história (MASSON, 2017).

Com a redemocratização brasileira e a aprovação da carta constituinte de 1988, o Brasil voltou a adotar o sufrágio com forma de escolha do líder maior da nação. Nesse contexto, foi eleito em 1989 para a Presidência da República, Fernando Collor de Melo. Este Presidente teve o pedido de abertura de processo em

seu desfavor aprovado pela Câmara dos Deputados. Com a autorização dos representantes do povo pelo placar de 441 votos favoráveis a abertura do processo de *Impeachment* e 38 votos contrários, coube ao Senado Federal julgar o mérito da denúncia. Os senadores cassaram o mandato de Fernando Collor com uma votação de 76 votos favoráveis de 81 possíveis. Destaca-se, de acordo com Brasil (1997), as fls. 3, da petição inicial nº 1365 QO, itens 2 a 4 que dizem:

2. Os denunciantes, na peça inaugural, esclareceram que a denúncia era feita 'com base nas provas colhidas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito', criada pelo Requerimento nº. 52/92, do Congresso Nacional, para 'apurar fatos contidos nas denúncias do senhor Pedro Collor de Mello referente às atividades do senhor Paulo César Cavalcante Farias', cujo Relatório Final juntaram. Ainda como produção de prova documental, pediram a requisição de cópias do inteiro teor dos autos do inquérito realizado pela Comissão Mista de Inquérito, e de todas as peças, colhidas até agora, no inquérito policial instaurado pela Polícia Federal acerca das mesmas imputações, e do respectivo relatório, se já estiver concluído'

3. A referida denúncia foi entregue ao Presidente da Câmara dos Dep. Ibsen Pinheiro, em inusitado e estrepitoso ato público, que colimou com inflamado discurso da autoridade legislativa, declarando inclusive, que "aquilo que o povo quer, esta Casa acaba sempre querendo". Por aquele despacho da mesma data – 1/9/92 -, o Presidente da Câmara dos Deputados deu seguimento à denúncia. Constituiu a Comissão Especial destinada a dar parecer e, ao seu alvedrio, impôs regras processuais mistas que não eram as da Lei nº. 1.079/50 nem as do Regimento Interno.

4. A comissão Especial aprovou o parecer do Relator, Dep. Nelson Jobim, que acolhia a denúncia e admitia a processualidade da acusação. Aos 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados, aprovando o parecer da Comissão Especial, autorizou o Senado Federal a processar e julgar o Presidente da República, por crime de Responsabilidade.

Em último caso, no ano de 2016, houve a aceitação do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, que deliberou positivamente a um dos pedidos de *Impeachment* em desfavor da Presidente da República, Dilma Rousseff. (Artigo 17, II, c, d e e, e 137, § 1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados) (BRASIL, 2016).

A Presidente da República, Dilma Rousseff, na época, havia perdido apoio numérico-majoritário no Congresso Nacional e, como dispõe o atual corpo constitucional vigente, Deputados Federais e Senadores da República são soberanos em suas concepções interpretativas quando do entendimento sobre a natureza política da apreciação do *Impeachment*, desde que não desrespeitem a própria Constituição Federal em vigor (GALINDO, 2016). Nesta esteira, consoante as regras estabelecidas na Lei nº 1.079/50, a Presidente Dilma Rousseff foi cassada no dia 17/04/2016, tendo sido aceita a denúncia de prática de crime de

responsabilidade. Em outras palavras, para haver afastamento do mandatário presidencial, no que concernem os crimes de responsabilidade taxados no artigo 85 da Constituição vigente, deverá haver o julgamento do Senado da República precedido de autorização da Câmara Federal.

Na Constituição Federal de 1988, os seus elaboradores, nos textos magnos, não detalharam, especificamente, quais os comportamentos que seriam considerados como crime de responsabilidade, conforme disposição do art. 85 da CF/88.

Sabe-se que na época da elaboração do texto maior da legislação brasileira, os representantes do povo concentraram suas energias em constitucionalizar as aspirações advindas dos clamores populares através dos novos tempos de redemocratização.

Nesse sentido, a Constituição Cidadã tratou apenas de especificar, pormenorizadamente, os preceitos em casos de eventual aceitação por parte da Câmara dos Deputados de denúncia contra o Presidente da República, conforme dispõe o artigo 86 da Carta Magna vigente:

Art. 86: Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I- nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;
II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

A partir daí o rito procedimental e legal do processo de *Impeachment* basear-se-á, em regra, no que dispõe a Lei nº 1.079/50 que, por inação legislativa federal em regulamentar os critérios e condições de processo de afastamento presidencial, recepcionou-a de maneira relacionada quanto à Constituição Federal de 1988, regravando, portanto, tanto as condições de julgamento e ampla defesa quanto à acusação formal em questão.

Não obstante a isso, destaca-se que o STF, em casos de questionamentos por parte de juristas, congressistas ou partidos políticos com representatividade no Congresso Nacional, pode deliberar, subsidiariamente, sobre quais procedimentos devem ser respeitados sobre as formas e os limites adotados em todo o processo. Nas palavras de Wambier (2007, p. 86):

O STF é a cúpula do Poder Judiciário no Brasil. Foi criado logo após a Proclamação da República, pelo Decreto 848, de 11 de outubro de 1890. Sua função principal é a de manter a integridade da ordem constitucional. Sua competência está disciplinada no art.102, da CF, cujo caput dispõe que “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição...”. É, portanto, o órgão que incube a jurisdição constitucional.

Nesse liame, as dúvidas ou obscuridades sobre o rito, prazos e questões afins do processo de *Impeachment*, por não haver especificidade pós-constitucional nem contundência na Lei nº 1.709/50 sobre todo o procedimento a ser adotado pelo Congresso Nacional, serão esclarecidas, quando provocada, pela Corte Suprema.

O STF deverá restringir-se à apreciação nos ditames constitucionais. Assim sendo, deve presidir a sessão de julgamento o Presidente desta Corte máxima na busca pela total isonomia frente aos embates político-partidários e ideológicos (BRASIL, 2016).

O Brasil adotou o sistema no qual prevê o *Impeachment* em sua Constituição nos moldes de outra realidade. O Reino Unido, inventor desse sistema de punição, tinha outro contexto quando do surgimento desse instrumento. Frise-se que o efeito e a base para a análise da possibilidade do *Impeachment* eram essencialmente criminais. Como assevera Bonavides (2003, *apud* GALINDO, 2016, p. 23):

O instituto do impeachment foi utilizado pela primeira vez no incipiente parlamento inglês como forma de responsabilização de agentes públicos pelos seus ilícitos. Possuía, entretanto, uma feição essencialmente criminal, estando seu aspecto político em segundo plano.

Para haver, constitucional e legalmente, o afastamento do mandatário maior da nação, e que, consoante o artigo 77, § 2º e 3º da Constituição de 1988, fora eleito por sufrágio, é imprescindível a comprovação de, ao menos, um ato configurado como crime de responsabilidade nos moldes constitucionais e, subsidiariamente, tipificado na Lei nº 1.079/50 que, sendo recepcionada pela Constituição Cidadã, regulamenta todo o processo de *Impeachment*.

Com o exato propósito esclarecedor, a Carta Cidadã, em seu artigo 86, § 1º, I, dispõe condição prévia para haja o seguimento de denúncia contra o titular máximo da nação: “O Presidente ficará suspenso de suas funções: I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal”.

Cumprido ressaltar que, durante a apreciação da Câmara dos Deputados sobre a autorização ao STF para que a Corte máxima processe e julgue o Presidente Michel Temer, a comissão de Constituição, Justiça e Cidadania rejeitou a denúncia da Procuradoria Geral da União (PGR) com 40 votos favoráveis e 25 contrários. Apresentada ao plenário desta casa, os Deputados Federais, autenticamente, optaram por não autorizar que o Presidente fosse processado pelo STF. A Constituição Federal de 1988 especificou as responsabilidades e incumbências de cada Poder e dos respectivos agentes públicos correspondentes. Dentre eles, quis o constituinte codificar de maneira clara e contundente a prerrogativa de julgamento do Chefe da Nação.

Nessa perspectiva, foi convencionado, no corpo da letra constitucional, que a pré-condição para julgamento passa pela autorização soberana da Câmara dos Deputados. Em outras palavras, vê-se que a soberania do artigo 51 da Constituição Federal é taxativa:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - *omissis*.

Nesse sentido, conclui-se que, por mais que haja provas legais e cabais que demonstrem o cometimento de um crime comum do Presidente da República durante o exercício do mandato, se a Câmara dos Deputados não autorizar o STF a julgar o titular da cadeira presidencial, resta prejudicado o pedido para processá-lo e encerra-se, constitucionalmente, toda inicial perscrutação. Arrazando sobre o tema, Bulos, (2014, p. 1.075) aduz:

O Poder Legislativo, na República pátria, por exemplo, não é a mais transcendental das funções estatais. As crises políticas nem sempre se dão a seu redor, a exemplo da história constitucional inglesa, em que a vida do Parlamento se confundia com a magnitude do próprio ato de legislar. *Impeachments*, comissões parlamentares de inquérito, atos de corrupção, condutas de improbidade administrativa parecem sugerir um novo perfil do poder político em nosso país, que nem sempre segue o sofisticado mecanismo dos *checks and balances*, tendente a realizar o célebre postulado de que o poder deve conter o poder.

As prerrogativas insculpidas na Constituição Cidadã sobre o *Impeachment* quanto à interpretação se determinada conduta é, ou não, crime de responsabilidade ou comum, sobrepõe qualquer outro critério, até, inclusive, provas cabais e legais.

A essência da soberania impõe-se a qualquer concepção de ordem moral, ética, filosófica ou até jurídica, pois a Carta Magna tem prevalência sobre qualquer concepção social.

Tais atributos devem ser exercidos com galhardia pelos congressistas bem como todos os servidores públicos e cidadãos brasileiros, mas tais valores devem ser praticados individual e coletivamente pelos representantes do Poder Legislativo paralelo aos critérios constitucionais.

3 BASE JURÍDICA NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF

A Constituição brasileira de 1988 foi um divisor de águas na história da democracia no Brasil. Ela foi o símbolo da redemocratização prevendo a volta da escolha direta para Presidente da República, dentre outros cargos públicos. O artigo 77, § 2º diz: “Será considerado eleito Presidente o candidato que, registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos”.

Axiologicamente, a Carta Maior de 1988 atribuiu ao povo, através dos eleitores, a missão inarredável de eleger e destituir o Presidente da República, sendo que tanto para eleição ou destituição, deve-se respeitar as regras estabelecidas na própria Constituição outorgada em 05 de outubro de 1988.

Nesse diapasão, os eleitores elegem, segundo Moraes (2007), diretamente e por maioria de votos, o Chefe da Nação e, indiretamente, o destituem, sendo o caso, através dos membros do Congresso Nacional, escolhidos pelos próprios eleitores.

Assim sendo, uma vez eleito para o cargo de Presidente da República, o mandatário só poderá ser cassado se restar provado a infração por parte do titular presidencial em crimes comuns ou em crimes de responsabilidade na vigência do mandato, consoante reza a Carta Magna brasileira.

Como foi dito acima, atualmente, a legislação em vigor sobre o *Impeachment* no Brasil está baseada no artigo 85 da Constituição Cidadã c/c a Lei nº 1.079/50, uma vez que o Congresso Nacional ainda não regulamentou as normas de processo e julgamento em casos de possível afastamento presidencial.

3.1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E A LEI Nº 1.079/50

Atualmente, a previsão jurídica que rege os procedimentos para apurar, processar e julgar o componente do cargo de Presidente da República por crime de responsabilidade é a Lei nº 1.079/50. A Carta de 1988 recepcionou-a como sendo constitucional além dos congressistas não terem regulamentado até os dias atuais o artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

Essa inação do Parlamento brasileiro gera uma insegurança jurídica sobre o tema em questão. A Lei nº 1.079/50, assim como todas as leis, é uma fotografia social, política e jurídica da época em que foi aprovada.

O Congresso Nacional, em apenas uma oportunidade, fez incrementos na Lei nº 1.079/50, ocasião em que aprovou a Lei nº 10.028/2000 acrescentando alguns dispositivos relacionados à responsabilidade fiscal sem, no entanto, ter preenchido pontos importantes quanto a comportamentos presidenciais que podem ser interpretados sazonalmente pelo legislador em momentos de efervescência política (CATÃO, 2016).

Destarte, a lei regulamentadora do *Impeachment* encontra-se discrepante com as atuais conjunturas da realidade jurídica. Nesse ponto, destaca-se, por exemplo, o artigo 9º da Lei nº 1.079/50, número 1, em que o Presidente da República cometerá crime de responsabilidade quando: “Omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo”.

Nessa toada, percebe-se a importância de verificar os atos presidenciais que ensejaram o processo de *Impeachment* em 2016, assim como discorrer sobre eventual dolo por parte da Presidente da República, debruçando-se sobre em que circunstâncias a atual legislação brasileira dispõe sobre o tema.

Nota-se que tanto o corpo codificador do artigo 85 da Constituição em vigor quanto a Lei nº 1.079/50 genéricas em dizer em que ocasiões pode-se precisar um comportamento criminoso em termos de responsabilidade, conforme a atual Carta Magna brasileira.

A ausência de tipificações pormenorizadas da Constituição Federal e da Lei nº 1.079/50, que regulamenta o instrumento do *Impeachment*, abre espaço para as concepções subjetivas do julgador do processo que é o Parlamento brasileiro.

Dessa maneira, forma-se um juízo de atos presidenciais com supremacia de uma concepção hermenêutica que, em regra, deveria ser um complemento à codificação da Constituição em vigor e das leis infraconstitucionais. Assim corrobora Friede (2015, p. 164) ao destacar: “Portanto, a interpretação gramatical é sempre o primeiro método a ser empregado na busca do verdadeiro significado da norma jurídica (...)”. Nesse lume, tem-se não apenas a supremacia da análise do tema em si em termos predominantemente hermenêutico-jurídicos, mas também o fator político-ideológico como forma de entendimento sobre o que se configura ou não como desrespeito às normas passíveis de afastamento presidencial.

A lei que trata os comportamentos que se coadunam, como sendo crime de responsabilidade, não detalha, não restringe a margem de volatilidade circunstancial

da livre interpretação pessoal de cada parlamentar. Aduz o artigo 9º da Lei nº 1.079/50, que diz:

Art. 9º. São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

O Congresso Nacional é a casa política da União. Essencialmente, o fator numérico de componentes da Câmara Federal, bem como do Senado da República são o principal diferencial de um impedimento presidencial concretizar-se.

Com efeito, o sistema misto que é dotado de análise híbrida quanto a um provável crime de responsabilidade é enrobustecido pelo vácuo jurídico-congressual em termos de detalhamento codificador de comportamentos, ações e atitudes do mandatário maior, frente à Constituição Federal vigente, bem como da Lei nº 1.079/50.

Nesse cenário, observa-se que a ausência de tipificações detalhadas sobre em quais casos há o cometimento de crime de responsabilidade abre um espaço para o exercício constitucional da soberania que o Congresso Nacional dispõe sobre a deliberação de seu entendimento do *Impeachment* e de outros temas constitucionais. Sobre isso, reza o artigo 2º da Constituição Federal de 1988: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Ademais, não há vinculação fática entre as decisões congressuais e o que está escrito na legislação atual, uma vez que, como já exposto, há o protagonismo hermenêutico sobre o que é, ou não, um crime de responsabilidade na Constituição Federal de 1988 e na Lei nº 1.079/50.

Com segurança, lembra Galindo (2016, p. 62):

O processo de Impeachment decididamente não é algo simples. A imprecisão textual constitucional quanto aos crimes de responsabilidade é latente e infelizmente a lei 1.079/50 não esclarece o suficiente, pois há dispositivos extremamente vagos, a exemplo do art. 9º, 7 (“art. 9º. São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração: ... 7) proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”).

Cumprido ressaltar que, uma vez respeitados todos os ditames constitucionais sobre o pedido de *Impeachment*, não há nenhuma possibilidade de anulação ou correção externa do Congresso Nacional sobre suas decisões quanto ao tema. Ressalte-se que o Parlamento é independente e soberano. É o que dispõe o artigo 51, I da Constituição Federal de 1988: “Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”. Em igual sentido, assevera o artigo 52 da Lei Maior:

Art. 52: Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
II e III (*omissis*).

Nesse quadro, observa-se que as posições divergentes em direção contrária ao que estabeleceu o Congresso Nacional não encontra respaldo na Lei Maior, uma vez que Deputados Federais e Senadores da República são soberanos em suas posições políticas, ao analisar temas em que há uma concepção jurídico-criminal constitucional.

3.2 FUNDAMENTAÇÃO POLÍTICA DO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

Diante de toda realidade política e jurídica vivenciada no ano de 2016 no Brasil, sem dúvidas torna-se necessário o estudo mais detalhado sobre essa problemática de garantias e vulnerabilidades do titular da Presidência da República referente ao seu exercício e atuação com a observância do artigo 85 da Constituição Federal que trata dos crimes de responsabilidade.

Sabe-se que a atual Constituição abre margem para variadas interpretações sobre a atuação do Presidente da República. A apresentação de queixa-crime por

parte de qualquer cidadão brasileiro somada a uma eventual postura antagônica do Presidente da Câmara dos Deputados pode ensejar uma instabilidade política e administrativa para a governabilidade do país. Logo, culmina-se na aceitação de denúncia e abertura de processo contra o titular do cargo de Presidente da República do Brasil (STRECK, 2000).

A Carta Magna vigente não especifica, segundo Galindo (2016), quais seriam os atos ensejadores de um afastamento presidencial. Nota-se, na Constituição Brasileira, o rol de comportamentos considerados como crime de responsabilidade assim como na Lei nº 1.079/50.

Nesse liame, percebe-se uma margem possível para posições contrárias, uma vez que a Lei Maior não diz, objetivamente, quais seriam os comportamentos irrefutavelmente considerados como crime de responsabilidade (art. 85, I a VII, CF/88).

Em 2014, no caso de Dilma Rousseff, prevaleceu, de acordo com o Regimento da Câmara dos Deputados, o entendimento monocrático do Presidente daquela casa, Eduardo Cunha, que recebeu a denúncia em desfavor da titular presidencial.

A determinação expressado artigo 51, I da Constituição Federal de 1988 foi referendada pelo plenário da Câmara dos Deputados. Tal prerrogativa reza: “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado.

Igualmente, cumpre ressaltar que o fator jurídico, que se baseia no princípio da verdade, é colocado no atual sistema como questão secundária, algo que prejudica, em tese, não só quem estiver no comando da nação, mas todo o sistema político e jurídico do país. Isso se dá porque, conforme já arrazoado, a soberania do Poder Legislativo prepondera qualquer entendimento contrário, ainda que seja clarividente a sua fundamentação (arts.51, I, e 52, I, ambos da CF/88).

Ressalte-se que a questão da verdade, para o Direito, é extremamente dicotômica. Há um leque de concepções subjetivas em que acarreta dubiedades que, de acordo com a própria Lei nº 1.079/50, no caso, estiveram marcantes na análise do pedido de *Impeachment* de Dilma Rousseff.

Nessa seara, depreende-se que a concepção constitucional vigente aduz que se deve exigir, a exemplo de todos os cargos existentes, a moralidade e a legalidade do Presidente da República no comportamento funcional e pessoal do Chefe da

Nação (art. 37, CF/88). De outra banda, devem-se preservar os direitos e garantias que o cargo confere à mandatária maior, evitando a banalização do instrumento do *Impeachment*, buscando assim o equilíbrio entre a decência que o cargo exige com a governabilidade que o país precisa.

Sobre o tema, aduz Galindo (2016, p. 62) que:

(...) A um só turno, a previsão do processo do impeachment precisa proteger a sociedade de maus governantes, punindo seus ilícitos em nome da *res publica*, mas, por outro lado, também em benefício da própria sociedade, é necessário que o presidente tenha proteção adequada ao exercício de suas atribuições constitucionais, evitando punições por mera conveniência, chantagem ou perseguição ao democraticamente eleito para governar em nome do povo. Estabilidade política também é um fator relevante no contexto democrático. A tentativa de equilibrar esses dois objetivos é uma *via crucis* para o constitucionalismo, mas não pode ser deixada de lado.

Ante a realidade existente no ano de 2016 com a cassação do mandato da então Presidente da República, Dilma Rousseff, torna-se precípua debruçar-se sobre a necessidade de mudança no sistema eleitoral brasileiro a fim de garantir uma real estabilidade no exercício de um cargo mandatário por sufrágio universal do povo.

O sistema presidencialista adotado no Brasil tem falhas relevantes para a estabilidade necessária que precisa um governante para administrar e representar uma nação de pouco mais 204 milhões de pessoas. O espectro eleitoral, através das instituições competentes, tem graves lacunas que impedem o desenvolvimento da democracia e o crescimento da nação, econômica e socialmente (BULOS, 2008).

O arcabouço jurídico atual permite, constitucionalmente, que a sociedade brasileira vote e eleja um candidato para Presidência da República sendo que, concomitantemente, eleja uma maioria de parlamentares que faça oposição e dificulte o Presidente em seus propósitos apresentados à nação quando do período de campanha eleitoral. Sobre o tema, discorre Queiroz, (2015):

O presidencialismo de mandato fixo limita o instante no tempo em que o mundo político para e volta-se aos debates eleitorais: fora dessa época, que é a campanha, ele manda que o clima eleitoral seja deixado de lado e que o país volte a caminhar. Ele busca estabilidade separando o tempo do conflito do tempo do governo, sob vigilância da oposição, mas sem conflagração eleitoral (porque mandato, afinal é fixo). Já o parlamentarismo busca essa mesma estabilidade por outra via: ele separa chefia de estado de chefia de governo e permite a substituição dessa última por razões políticas, preservando-se, porém, a primeira (...). Ou percebemos que é isso

que está em jogo, ou perpetuaremos u regime em que temos o pior dos dois mundos: conflagração eleitoral permanente e baixa capacidade de governança política do Executivo pelo Legislativo. Essa combinação resulta na enorme instabilidade que hoje vivemos, e que reviveremos frequentemente, enquanto não fizermos um juízo fundamentado sobre os termos em que a LCR se compatibiliza com a Constituição.

Não há, portanto, no cenário do atual ordenamento legislativo, nenhum mecanismo jurídico que compila os cidadãos eleitores a serem coerentes em suas escolhas para o Congresso Nacional e a Presidência da República, em termos ideológicos.

Diante disso, a anomalia sistêmico-eleitoral de possibilitar, no bojo de regras constitucionais e eleitorais, a eleição de um candidato com viés ideológico distinto dos que foram eleitos em maioria para compor o Congresso Nacional, acarreta em dificuldades de governabilidade.

A sociedade, ao eleger o Presidente da República para governar, administrativamente, diante do atual quadro eleitoral, demonstra que optou pelo conjunto de propostas daquele candidato. Nessa linha de pensamento, destaca Fontes (2012, p.58):

(...) verifica-se que é o voto que consolida esse poder popular determinado no dispositivo constitucional supracitado. Por conseguinte, esclarece o *caput* artigo 14 da Constituição federal de 1988, que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos. Portanto, cabe ao povo o poder de decidir através do sufrágio eleitoral, quais os rumos ideológicos devem ser seguidos a partir da eleição.

Nesse cenário, ainda o eleitorado tendo elegido, soberanamente, um quadro numérico de parlamentares que, em tese, não se coadunam com o que fora apresentado pelo escolhido presidencial, cumpre frisar que a codificação jurídico-eleitoral permite tal incongruência que, por conseguinte, abre margem para a possibilidade do uso equivocado do instrumento do *Impeachment*.

Insta esclarecer que o atual sistema político-eleitoral brasileiro depende decisivamente de recursos financeiros como forma de alavancar as candidaturas para os cargos de representatividade. Por conseguinte, o fator ideológico dos candidatos eleitos é pormenorizado em detrimento da busca intensa de patrocinadores financeiros para a sustentação do quadro de parlamentares em exercício. Isso demonstra, na visão de Dias (2004), a fragilidade democrática na representatividade de Deputados Federais e Senadores da República.

Com efeito, esta mescla de possibilidades que o sistema eleitoral brasileiro permite, torna vulnerável qualquer Presidente da República, de circunstâncias adversas sazonais, pois a sustentabilidade política no Congresso Nacional depende da composição através de acordos pós-eleição (FONTES, 2012).

Paralelo a isto, percebe-se que a importância quantitativa do fator financeiro nas campanhas eleitorais influencia decisivamente a composição do Congresso Nacional, o que leva os eleitores a mitigar os critérios ideológicos de escolha congressual, embutindo-lhes barreiras quanto ao elo com o teor programático do Presidente da República eleito, o que leva este a, inevitavelmente, fazer composições fisiológicas em nome da governabilidade. Sobre o tema, Fontes (2012, p. 62) destaca:

(...) verifica-se que, na prática eleitoral existem pressões sociais e econômicas que terminam, diversas vezes, por influenciar a escolha do eleitor. Sendo que, diante dessa interferência, grande parte do eleitorado se deixa direcionar por estas pressões, consignando seu voto naquele que se apresenta de maneira mais forte através da utilização de recursos financeiros durante as campanhas, ou do abuso de poder político a partir do uso da máquina pública.

Consequentemente, o Chefe da Nação passou a depender da regra de um *modus operandi* administrativo sistêmico que valoriza o acordo circunstancial com o Poder Legislativo em detrimento de um denominador comum capaz de resolver os problemas do país e das pessoas. Nesse escopo, a sociedade, ao eleger seus representantes através de sufrágio universal em eleições periódicas, só poderia destituir, constitucionalmente, via parlamentares congressuais, a titular da Presidência da República, se preenchidos os pressupostos jurídicos que tenham previsão constitucional e que ensejem crime de responsabilidade.

O processo de *Impeachment* configura-se como uma análise jurídico-política de um caso específico sobre a atitude da Presidente da República, o que remete ao entendimento de que deve haver, precípua e condicionalmente para a cassação presidencial, o cometimento de um crime de responsabilidade juntamente com a análise hermenêutico-política de maioria qualificada de membros do Congresso Nacional. Proficuamente arrazoa Galindo (2016, p. 64):

Como este processo se afigura essencialmente como político-criminal no contexto constitucional brasileiro, faz-se necessária a demonstração jurídica do cometimento de crime comum ou de responsabilidade. Tal fundamento é

imprescindível, pois o impeachment não serve, como visto, para a solução de desavenças políticas ou de substituição da disputa eleitoral, bem como, não é substitutivo de voto de desconfiança ou de referendo revogatório/*recall*. Do mesmo modo, procedimentalmente há o exercício do contraditório e da ampla defesa e a realização de juízos de admissibilidade, pronúncia e mérito, tal como em processos penais em geral, seguindo o devido processo legal.

O sistema jurídico brasileiro dispõe que nenhuma pessoa está acima da lei, sendo que a imposição mandamental das regras constitucionais sobrepõe e abrange a todas as pessoas, indistintamente (BRITO, 2015).

Cumpra registrar que, de acordo com o pensamento de Cavalcanti (2015), o espírito das letras magnas confeccionadas pelos constituintes, abre espaço também para que a sociedade reflita sobre a importância do respeito aos pressupostos sedimentados na vontade soberana da maioria da população brasileira.

Nesse sentido, o Princípio da Igualdade, fortalecido na Constituição Federal de 1988 deve assegurar a isonomia na relação entre o Estado e os concidadãos sobre as questões, indistintamente. Deve-se fomentar a concepção de que todos são iguais perante a lei.

3.3 A HERMENÊUTICA JURÍDICA COMO FATOR INFLUENCIADOR NO PROCESSO DE *IMPEACHMENT*

A hermenêutica jurídica, ciência voltada a interpretar criteriosamente as questões relacionadas ao Direito propriamente, tem uma gama relevante de contribuição quando das apreciações no Congresso Nacional dos pedidos de *Impeachments* que passam pelo Parlamento brasileiro.

A interpretação da Constituição Federal, das leis e das normas em geral tem a influência desta ciência em maior ou menor grau, pois, apesar de termos um sistema absolutista de textos consagrados, tipificadamente, o uso da hermenêutica sempre será fundamental nas decisões dos Poderes, quer Executivo, quer Judiciário, quer Legislativo. Conforme aduz Friede (2015, p. 160),

(...) se interpretar é conhecer, não há norma jurídica que, de uma forma ou de outra, possa escapar à interpretação. Algumas, sem a menor dúvida, conhecem-se facilmente; outras, no entanto, são conhecidas com maior dificuldade. O somatório de todas, entretanto, é passível, sem qualquer exceção, de interpretação. Esta é, justamente, a razão que nos obriga a afastar a crença errônea de que somente se interpretam as normas jurídicas cujo conhecimento envolva necessariamente dificuldades. É totalmente

falso o princípio segundo o qual “*in claris non fit interpretativo*”- quando a norma é clara não se procede à interpretação, ou, em outras palavras, as normas claras, as leis claras, não se interpretam ou dispensam a teoria hermenêutica. A afirmação de clareza de uma lei, muito pelo contrário, é, apenas, um estágio obrigatório de sua interpretação.

Observa-se que por mais que se tenha algo claro, em termos de texto constitucional ou de ordem legal, sempre haverá a influência subjetiva de quem esteja apreciando um pedido de *Impeachment*.

Frise-se que, no caso de afastamento presidencial, a decisão constitucional é exclusiva do Congresso Nacional em crimes de responsabilidade, algo que, por tratar-se de casas políticas, percebe-se não apenas a preponderância do fator subjetivo, mas, decisivamente, a questão ideológica de cada parlamentar tem relevante importância nesse diapasão (MARTINS, 2015).

Constata-se, igualmente, que a Constituição Federal de 1988 não dispõe de um instrumento que, abaixo da relevância de um afastamento por cometimento de crime de responsabilidade, possa destituir um Presidente da República por motivos de ingerência administrativa ou política sem a necessidade de utilização do *Impeachment* fora dos padrões que deva ser instrumentalizado, a exemplo do voto de desconfiança.

A ciência da hermenêutica é um conjunto de conhecimentos utilizados para complementar, definir ou esclarecer conceitos, normas e a própria lei. Em último caso, conforme análise de Gusmão (1992) utiliza-se a hermenêutica com o propósito de preencher a obscuridade, a dubiedade ou até a imprecisão da letra constitucional ou legal das normas tipificadas visando esclarecer o Direito.

Nesse quadro, depreende-se que a essência desta ciência interpretativa é trazer luz à verdade e ao que exatamente a Constituição Federal e as demais querem normatizar essencialmente.

O objetivo precípua da hermenêutica, portanto, é mostrar o que está nas entrelinhas sem fugir do espírito do que determinado Direito quer apresentar propriamente.

Neste diapasão, Friede (2015, p. 157) arrazoia:

A hermenêutica é, por via de consequência, um processo dinâmico, vivo e cíclico que alimenta, crescente e constantemente, os próprios métodos de interpretação, procedendo, em última instância, à sistematização dos processos aplicáveis para determinar, ao final, o sentido verdadeiro e o alcance real das expressões do Direito.

O sistema de governo que vige no Brasil apresenta um vácuo legislativo para tratar momentos de instabilidade política e sustentabilidade em termos de apoio do Poder Legislativo, o que diretamente afeta a governabilidade e transforma um instrumento excepcional da República na única possível saída para uma crise institucional que é o *Impeachment*. Consequentemente, não se deve cassar um mandato presidencial por meros caprichos ou como solução para combater eventuais instabilidades econômicas ou políticas de ocasião, afinal, diferentemente do parlamentarismo, no presidencialismo a regra constitucional é o exercício de mandato por prazo temporal de 04 anos. Sobre essa questão, Queiroz (2015) destaca que:

(...) No Brasil de hoje, sem que façamos uma reflexão sobre o que de fato recebemos da lei 1.079/50, fica claro que não temos nenhuma das duas coisas: busca-se a substituição de um governo, como se parlamentarismo fossemos, mas isso levará junto a chefia de Estado, porque presidencialismo somos. Ou percebemos que é isso que está em jogo, ou perpetuaremos um regime em que temos o pior dos dois mundos: conflagração eleitoral permanente e baixa capacidade de governança política do Executivo pelo Legislativo. Essa combinação resulta na enorme instabilidade que hoje vivemos, e que reviveremos frequentemente, enquanto não fizermos um juízo fundamentado sobre os termos em que a LCR se compatibiliza com a Constituição.

Infere-se que o instrumento do *Impeachment*, nos atuais moldes legais, tende a abrir margem para a sua utilização sempre em momentos de crise, haja vista o modelo constitucional brasileiro vigente não dispor de uma alternativa legal de substituição de chefes de governo, a exemplo do *Recall*.

A soberania das decisões do Congresso Nacional respalda o resultado das votações oriundas das sessões das casas parlamentares, consoante a própria Constituição Federal vigente.

Percebe-se que o cumprimento fidedigno dos procedimentos de ordem processual e constitucional, assim como da Lei nº 1.079/50, assegura que Deputados Federais e Senadores da República julguem se há ou não o cometimento de crime de responsabilidade por parte do Presidente da República, com postura de independência (VICTOR, 2015).

Nessa esteira, reza o artigo 51, I da Constituição Federal de 1988: “Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; (...)”.

Assim, observa-se que o instrumento do afastamento presidencial pelo seu titular passa por critérios políticos, isto é, por mais que haja reconhecido o crime de responsabilidade e sua devida materialidade fática, é necessário que o Presidente da República tenha, numericamente, dois terços de votos que correspondem a 342 Deputados Federais para que seja aberto o processo de *Impeachment*.

Autorizado a instauração do processo pela Câmara dos Deputados, o processamento e julgamento do Chefe de Estado e de seu vice se darão no Senado Federal, conforme a dicção do artigo 52, I e II, da CF/88:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II a XV – *omissis*.

Da literalidade do citado artigo, vislumbra-se que, na sequência do procedimento em tela, o Senado Federal faz o julgamento presidido pelo Presidente do STF e são necessários ao menos mais dois terços dos membros desta casa, ou seja, 54 votos para cassar definitivamente o mandato do Presidente da República.

Ao analisar esse contexto, vê-se que os casos de pedidos de *Impeachments* no Brasil, tiveram necessariamente o componente da instabilidade política e econômica do país atrelado ao contexto do momento do pedido de afastamento do titular do cargo presidencial. O respaldo de aceitação de processo e eventual cassação presidencial têm, como pressuposto basilar, a falta de sustentação político-numérica congressional coadunado com crises de ordem social. Sobre esta questão, Galindo (2016, p. 51) relata que:

Vê-se que todas as Cartas constitucionais da república mesmo aquelas dos períodos autoritários do Estado Novo e da ditadura militar, sempre previram a responsabilização do Presidente da república por um processo de *impeachment*. Não obstante a previsão formal, o processo referido nunca foi utilizado na vigência dessas Cartas, sendo o Caso Collor o primeiro dessa ordem no Brasil e o primeiro nos Estados presidencialistas democráticos a nível mundial que resultou na condenação do chefe de estado. Isso pode ser explicado tanto no aspecto conjuntural como também pelo fato de que o *impeachment*, historicamente falando, é um mecanismo excepcional, somente utilizável em graves crises institucionais políticas.

A influência econômica e da instabilidade institucional entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional em todos os casos de pedido de *Impeachment* ocorridos no

Brasil, demonstram que os ordenamentos jurídicos apresentaram dubiedades interpretativas que se tornaram questionáveis (FONTES, 2012).

Destarte, constata-se que há a possibilidade de ter-se um país economicamente próspero, com um Presidente da República popular e com forte apoio congressual ainda que diante de fortes indícios de cometimento de crime comum ou de responsabilidade sem que sequer tenha-se a aceitação de eventual denúncia.

Inversamente proporcional, pode-se ter um mandatário presidencial honesto, sem máculas ou suspeitas em seu desfavor e ser, processual e constitucionalmente, cassado dentro dos ditames preestabelecidos.

Decerto, a atual legislação é vaga em sua tipificação jurídica, além de híbrida em termos de análise de atuação presidencial. Aliada à soberania que dispõe o Congresso Nacional em suas incumbências torna-se factível qualquer resultado independente do mérito. Segundo Martins (2015), deve haver uma aproximação entre os sistemas presidencialista e parlamentarista, afirmando ser possível a responsabilização exclusivamente pelo viés político.

Mitiga-se, assim, a importância da realidade dos fatos e sua lógica preponderância, uma vez que os representantes do Parlamento brasileiro podem dispor de discricionariedade em suas concepções sem vinculá-las a qualquer dogma esperado socialmente.

Os fatores políticos têm preponderado sobre o mérito das questões jurídicas quando da análise do pedido de afastamento presidencial no Brasil. Vê-se, igualmente, a ausência de segurança jurídica em que se percebe a carência de regras menos vulneráveis à interpretação jurídica, subjetiva e majoritária, em detrimento de um maior embasamento no escopo constitucional tipificado.

Diferentemente da Constituição do Paraguai de 1992, o Brasil não dispõe de previsão de destituição presidencial por insuficiência gerencial-administrativa, algo que acarreta, por conseguinte, numa batalha na seara jurídica entre os apoiadores políticos e adversários do Presidente da República, algo que vem a contaminar a análise do mérito e da própria justiça verídica dos fatos.

Dessa maneira, percebe-se que o que influencia na concepção final sobre o afastamento do Chefe da Nação não é a análise do mérito do cometimento ou não de um crime ou a própria quebra do decoro por parte do mandatário maior. A popularidade, os resultados econômicos satisfatórios junto à opinião pública e

decisivamente a sua sustentabilidade parlamentar no Congresso Nacional são os pontos de definição sobre uma eventual cassação presidencial (SOUZA, 2016).

Verifica-se que, por mais madura que seja uma democracia e por mais fundamentada que esteja uma Constituição e sua tipificação sobre o tema do *Impeachment*, tem-se sempre a possibilidade de haver a predominância do subjetivismo político-ideológico nas decisões analíticas do comportamento e atuação presidenciais.

Constata-se assim, que, de acordo com o artigo 2º da Constituição em vigor, a separação das incumbências de poder respalda a possibilidade de afastamento definitivo de um Presidente da República com interpretações não necessariamente vinculadas a jurisprudências ou decisões pretéritas. Por mais nítido que seja o cometimento de um crime, ou não, por parte do Chefe da Nação, a soberania do Congresso Nacional impõe-se sem a necessidade de vinculação sobre qualquer decisão tomada, pois se verifica a supremacia da Constituição em termos de concepções políticas.

Dessa maneira, de acordo com o pensamento de Queiroz (2015), é impossível o afastamento presidencial no Brasil se o Chefe da Nação tiver, numericamente, votos suficientes para rejeição de aceitação da denúncia pela Câmara dos Deputados, independente do mérito da acusação.

Nessa toada, se o número de votos no Senado Federal não alcançar dois terços, quer seja, 54 votos, é impossível haver condenação daquela casa política. Em direção contrária, torna-se possível a destituição, via *Impeachment*, no Brasil, sem o cometimento de crime de responsabilidade desde que cumpridos todos os pressupostos processualísticos de prazos e direito ao contraditório e à ampla defesa, baseados entre os artigos 19 e 38 da Lei nº 1.079/50.

A imposição constitucional de respeito e cumprimento às decisões soberanas do Congresso Nacional sobre a apreciação de um eventual pedido de *Impeachment* em desfavor do Presidente da República faz-se porque a Carta Cidadã de 1988, taxativamente, tipificou que deve haver o respeito às decisões dos poderes quanto às suas incumbências (CANOTILHO, 2000).

O escopo constitucional não deu margem interpretativa sobre as questões de verdade, justiça ou moral quando da atuação soberana do Congresso Nacional. Destarte, segundo assevera Kelsen (1998), não há, portanto, análise hermenêutica sobre esse diapasão constitucional de separação das incumbências relacionadas ao

exercício do poder outorgado. O sufrágio universal periódico deu aos congressistas o dever de respeitar a Constituição Federal e, a partir daí, agirem consoante suas consciências subjetivas, bem como da orientação de cada partido político dentro das casas políticas correspondentes. A isso, denomina-se independência funcional do dever de representatividade, respaldado na própria Constituição Brasileira de 1988, que em seu artigo 2º assegura: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Destarte, cumpre registrar que o Poder garantido constitucionalmente pela Lei Maior é insuperável e assegura os congressistas a incumbência de representatividade que cidadãos os conferiram através da delegação em sufrágio.

4 DO OBJETO DA DENÚNCIA DO PEDIDO DE *IMPEACHMENT* DE DILMA ROUSSEFF

Em 2016, houve a abertura do processo de *Impeachment* pela Câmara dos Deputados em desfavor da Presidente Dilma Rousseff.

O Senado Federal votou e aprovou o seu afastamento definitivo do cargo presidencial por 55 votos a favor e 22 contrários à cassação da Presidente da República.

A origem do pedido de processo de *Impeachment* contra a mandatária maior da nação teve esquematização jurídica, visando solidificar a denúncia de prática de crime de responsabilidade, conforme delibera Galindo, (2016, p. 81):

1) Edição de decretos ilegais em violação dos artigos 10, 4 e 6 da lei 1.079/50; 2) Prática ilegal de desinformações contábeis e fiscais (“as chamadas pedaladas fiscais”); 3) Ausência de registro de valores no rol de passivos da dívida líquida do setor público em violação do artigo 9º da lei 1.079/50; 4) possibilidade de responsabilização política da Presidente por omissão dolosa e por fatos praticados em mandato anterior.

No Brasil, nesta seara constitucional, a análise típico-jurídica de eventual ato presidencial não resta suficiente nem exclusivo para afastar um Presidente da República, carecendo, ademais, de decisão político-parlamentar. Como diria Brossard (2016):

O Senado é um tribunal político e não um tribunal de justiça criminal. A sua missão não é conhecer dos crimes de responsabilidade do presidente da República para puni-lo criminalmente, mas para decretar uma medida de governo a qual é a destituição do Presidente delinquente (...) crime de responsabilidade é a violação de um dever do cargo, de um dever funcional (...).

O instrumento do *Impeachment* não leva em conta, na prática, questões de justiça ou a sua ausência, pois, uma vez cumpridas as prerrogativas exigidas regimentalmente na Câmara Federal e no Senado da República, a decisão dos plenários é soberana, procedimentalmente.

Qualquer concepção jurídica complexa tem sua margem significativa de interpretação e subjetividade. Nesse sentido, tem-se margem para a manifestação jurídica, mas também ideológica e política dos agentes públicos. A própria hermenêutica jurídica dispõe a tese de interpretação atestando que a subjetividade

em torno de uma análise leva em conta vários fatores, preferências, tendências e influências. Em tal sentido, afirma Barroso (2006, p.111) que:

A natureza da linguagem constitucional, própria à veiculação de normas principiológicas e esquemáticas, faz com que estas apresentem maior abertura, maior grau de abstração e, conseqüentemente, menor densidade jurídica. Conceitos como os de igualdade, moralidade, função social da propriedade, justiça social, bem comum, dignidade da pessoa humana, dentre outros, conferem ao intérprete um significativo espaço de discricionariedade.

Registre-se que a prerrogativa do impedimento presidencial no Brasil é uma arma democrática que visa combater o comportamento criminoso dos agentes de governo e de Estado brasileiros. A Presidência da República deve ter como titular alguém que tenha o comportamento coadunado com a Constituição, as leis infraconstitucionais, a ética e o decoro que o cargo exige.

Assim sendo, uma vez ausente um desses requisitos, desde que preenchido algum comportamento ilegal previsto no artigo 85 da Constituição Federal brasileira e na Lei nº 1.079/50, o Presidente estará cometendo crime de responsabilidade, passível assim de julgamento e afastamento, via *impeachment*, do cargo a que fora destinado através do voto popular.

Vale salientar que o instrumento do *Impeachment* não é golpe de Estado ou Parlamentar, usurpação do poder ou algo congênere. O *Impeachment* é um mecanismo democrático previsto na atual Constituição para aqueles que cometem crime de responsabilidade, afastando-os depois de cumprido todo o rito processualista do contraditório e da ampla defesa, além de respeitados todos os pressupostos de aprovação qualificada de votos no Senado, consoante assevera Martinez (2013, p. 49):

(...) Não se trata de golpe de estado, nem *a priori* podemos chamar de “golpista” alguém que defenda o *Impeachment*, apesar de, em termos de análise estritamente política, ser possível a utilização deste e de outros mecanismos constitucionalmente previstos para disfarçar rupturas materiais e substantivas com a Constituição e com o ordenamento jurídico subjacente.

Nesse contexto, há que entender as consequências gerais para o país quando do processo de *Impeachment* contra um Presidente da República. Tais resultados vão além da análise do mérito de eventual denúncia, estendendo-se sobre as questões de ordem política e conseqüentemente, administrativa.

Não se concebe, pelas vias democráticas, a administração de um governo ou a representatividade de uma nação sem que as condições precípuas estejam garantidas a despeito de fragilizar a democracia e suas conquistas, segundo as atribuições presidenciais inseridas no texto constitucional (art. 84, CF/88).

Ressalte-se que a quebra de um sistema construído pelas vias constitucionais afeta todo sistema organizacional de um país. Juridicamente, há espaço jurídico e hermenêutico para um pensamento que respalde o entendimento de que houve crime de responsabilidade por parte de Dilma Rousseff. Segundo Dallari (2015), a simples não autorização prévia do Congresso Nacional já se configura *de per si* crime de responsabilidade, conforme a Lei nº 1.079/50 c/c a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 85.

Por sua vez, há que se destacar que a volatilidade econômica torna vulneráveis os planejamentos orçamentários e leva os administradores a encontrar formas de responder aos déficits fiscais. A desobediência às programações de ordem financeira acarreta em crime contra a lei orçamentária (art. 4º, Lei nº 1.079/50).

Com efeito, o fato da adesão a um empréstimo automático, ainda que demonstre a possibilidade de ausência de dolo por parte da Chefe da Nação, mormente destacar o desequilíbrio entre as incumbências no exercício de poderes, quando resta constatado a ausência de autorização por parte do Congresso Nacional para haver, sem questionamentos, a abertura de crédito suplementar por parte do governo federal (BICUDO, REALE JR; PASCHOAL, 2015).

Ademais, o entendimento de que a automática adesão de empréstimos, via contrato estabelecido entre o governo junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal, a fim de complementar os recursos para programas sociais dá margem, jurídica e hermenêutica, para a congruência à tese da prática de crime de responsabilidade por parte da Presidente Dilma Rousseff. Ressalte-se que a Lei nº 10.028/2000 inseriu, em seu capítulo IV, tipificações que se coadunam no rol de crimes contra as finanças públicas.

Percebe-se que existe, no contexto processual, a presença de erros administrativos por parte da Presidente Dilma Rousseff que merecem a devida reflexão e, por conseguinte, reparação em respeito às regras estabelecidas na Constituição em vigor bem como das leis afins.

4.1 ATOS PRESIDENCIAIS E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Na denúncia apresentada à Câmara dos Deputados em 2015, os juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Jr e Janaína Pascoal sustentam a tese de que a Presidente da República, Dilma Rousseff, teria infringido o artigo 85, V e VII, da Constituição Federal. Dilma Rousseff foi acusada de ter desrespeitado a Lei de Responsabilidade Fiscal quando realizou operações de crédito junto aos bancos da Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. Tipifica o artigo 36 da Lei nº 101/2000 que:

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo, o que logo estaria configurado, segundo os referidos autores do pedido, em cometimento de crime de responsabilidade pela Presidente da República.

Acrescente-se, também que a Presidente da República também fora acusada de ter infringido o artigo 38, IV, a e b da citada lei fiscal, que respectivamente rezam: “enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada”; e “no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal”. Nesse cenário, cumpre registrar que a Presidente da República não conseguiu cumprir a meta fiscal relacionada ao exercício financeiro do ano de 2014 tendo feito, para tanto, empréstimos a bancos públicos para complementar o orçamento daquele ano visando cumprir os compromissos governamentais. Como bem explana Ribeiro (2015):

As chamadas **pedaladas fiscais** nada mais são do que o apelido dado ao sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal paguem benefícios sociais como o Bolsa-Família, Minha Casa, Minha Vida, seguro desemprego, crédito agrícola etc. como as instituições financeiras pagam em dia os benefícios, o atraso no repasse dos recursos públicos gera contratualmente o pagamento de juros pelo governo aos bancos públicos. De fato, a conduta, que visa a dar certa aura de equilíbrio às contas públicas em momentos de aperto de caixa, não é boa prática de Finanças Públicas (grifos do autor).

Percebe-se o descontrole das contas públicas e a discrepância entre o que se arrecadava e o que se gastava à época, apesar de todos os mecanismos de contenção de gastos em tempos de aversões econômicas. O governo federal não

conseguiu arrecadar dinheiro suficiente para honrar seus compromissos de custeio e investimentos, vindo a fazê-lo em momento posterior, o que acarretou oneração financeira, uma vez que houve o repasse correspondente com as devidas atualizações financeiras (GALINDO, 2016). Com efeito, a grande questão que gerou uma disputa jurídica é se esse automático repasse dos bancos, juntamente com o atraso do repasse pelo governo federal, sem a autorização do Congresso Nacional, configura-se crime doloso de responsabilidade capaz de cassar uma Presidente legitimamente eleita. (RIBEIRO, 2015).

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão encarregado em analisar as contas governamentais e emitir pareceres sobre o comportamento financeiro contábil na administração pública federal, em suas análises pretéritas, quanto a governos anteriores, nunca entendeu pela rejeição das contas apresentadas aquele órgão auxiliar do Congresso Nacional. Os atrasos financeiros por parte dos Presidentes da República jamais estiveram no debate sobre qualquer possível penalidade, muito menos a destituição, via *Impeachment*, do Chefe Maior da nação, em razão do não cumprimento de questões contábeis aritméticas das contas do governo federal. Sabe-se, igualmente, que o TCU pode mudar de entendimento na medida em que novos membros assentam-se naquele Tribunal e que novos paradigmas jurídicos são tomados em decisão colegiada. Ademais, o relator do processo das contas da Presidente Dilma Rousseff, exercício 2014, o Ministro João Augusto Ribeiro Nardes (2015) explanou que:

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as contas atinentes ao exercício financeiro de 2014, apresentadas pela Excelentíssima senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, exceto pelos possíveis efeitos dos achados de auditoria referentes às contábeis da União, consignados no relatório, representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2014; contudo devido à relevância dos efeitos das irregularidades relacionadas à execução dos orçamentos, não elididas pelas contrarrazões apresentadas por Sua Excelência, não houve observância plena aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da união e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, conforme estabelece a lei orçamentária anual, razão pela qual as contas não estão em condições de serem aprovadas, recomendando-se a sua rejeição pelo Congresso Nacional.

Nessa esteira, apesar da autonomia funcional do TCU em mudar de entendimento quanto à jurisprudência reiterada deste órgão auxiliar do Legislativo,

cumpra destacar que tal mudança ocorreu, abruptamente, sem este Tribunal ter feito qualquer reflexão prévia, alerta institucional ou também recomendação preventiva.

A análise das contas do caso foi feita em relação ao exercício financeiro de 2014. Somente depois de feita a escolha do próximo Presidente da República, o TCU, no ano seguinte, precisamente no dia 07.10.2015, apresentou relatório distinto em relação a todas as decisões pretéritas deste importante Tribunal sobre o referido tema, desde o ano de 2002. Corroborando isto, Guedes e Pádua (2015) enunciam que:

(...) Ao contrário do que foi dito, entende-se que existe não apenas um, mas vários precedentes, e se se pretende alterar um entendimento anterior (*overruling*), deve-se utilizar a técnica do “*prospective over ruling*”, de modo a preservar a segurança jurídica e outras garantias constitucionais ou legais, pois o Estado de Direito, previsto no artigo 1º da Constituição Federal, repousa sobre a segurança jurídica. Ambos os ministros do TCU indicam na síntese de suas entrevistas uma alteração brusca e inesperada no já tradicional *modo do exame de contas* feito há quase um século pelo tribunal.

Observa-se que a falta de uma mudança gradual na concepção analítica do TCU sobre as contas do exercício financeiro da Administração Pública Federal ou, em melhor entendimento, a ausência de prévia sinalização, quanto ao caráter deliberativo deste Tribunal, deu margem para inúmeros questionamentos quanto à base fundamentadora do pedido de *Impeachment*.

Sabe-se, que o atual ordenamento jurídico criminal é respaldado como parâmetro apreciativo processual, a tese constitucional de que não se pode haver condenação sem previsões anteriores ao fato e sem a fixação prévia de punições, sob pena de inconstitucionalidade. Segundo o artigo 5º, XXXIX, da Constituição Federal de 1988: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

Destarte, o fato de uma mudança repentina na concepção jurídico-contábil do TCU, no ano seguinte às últimas eleições, abre espaço à tese de que não houve dolo da Presidente da República nem, por conseguinte, crime de responsabilidade. Tal posição rechaça um dos parâmetros jurídicos fundamentadores da cassação presidencial em 2016, consoante aduzem Guedes e Pádua (2015):

Tais posturas que alteram linhas ou tradições decisórias não são inéditas em órgãos administrativos ou jurisdicionais. Já se teve oportunidade de analisar a mesma manobra do ministro Luis Roberto Barroso, do Supremo

Tribunal Federal, que dissera em certo momento não se sentir vinculado por anteriores manifestações do Supremo Tribunal Federal. Tais atitudes quando bruscas ou inesperadas não se adequam a um sistema que se pretenda “íntegro”, “estável” e “coerente”; vale dizer, um Tribunal está vinculado a suas práticas passadas (comissivas e omissivas), assim como estatuído na chamada “Emenda Streck” no novo CPC.

A função de Presidente do Brasil é o mais alto cargo da República em que a sociedade, através do sufrágio democrático, escolhe, livre e soberanamente, a pessoa que irá conduzir os destinos da nação no período de quatro anos, em regra.

Faz-se necessário entender a importância dessa premissa constitucional e a inafastável segurança jurídica que deve ter o titular desse cargo a fim de exercer tão relevante atribuição democrática e constitucional na busca pelos resultados ora pretendidos por toda uma sociedade.

Dessa maneira, constata-se o equívoco de posições pontuais do TCU em rejeitar as contas da Presidente Dilma Rousseff através de predominâncias hermenêutico-subjetivas, contrariando as reiteradas e recentes decisões do próprio egrégio Tribunal fiscalizador e servindo de base para a cassação do mandato da Chefe Maior da nação brasileira.

Nota-se, de igual modo, a fragilidade da denúncia em desfavor da Presidente da República, pois, conforme já apresentado, deve-se primar pela regra constitucional da segurança jurídica e não se pode afastar da responsabilidade e do respeito inerentes à transmissão de poder que a maioria da sociedade passou quando elegeu Dilma Rousseff.

Enfatize-se que, no caso específico de 2014, trata-se de uma reeleição, razão pela qual se constata que a Presidente Dilma foi fiscalizada pelo TCU com duas concepções analíticas distintas.

Ademais, na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, há a garantia codificada de que todo cidadão não pode ser penalizado por um crime sem pena prevista anteriormente, de acordo com (art. 5º, XXXIX, CF/88).

Nesse liame, constata-se um caso anômalo de um pedido de *Impeachment* em que a Presidente da República, respaldada em atitudes governamentais anteriores, de igual natureza, sem nenhum questionamento qualquer, atrasa repasses financeiros a bancos públicos, acarretando uma automática e protocolar contratação de empréstimos, pagos *a posteriori*.

4.2 DECRETOS DE CRÉDITO SUPLEMENTAR E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF)

A atual Constituição Federal está em plena vigência há quase 29 anos. Durante este período contínuo de democracia, ainda em afirmação no Brasil, o Parlamento brasileiro aprovou, entre emendas constitucionais, leis complementares e ordinárias diversas, a Lei nº 10.028/2000 que incrementou, dentre outras questões, o rol de práticas infringentes contra as práticas atentatórias do orçamento em termos gerenciais por parte da Presidência da República (LENZA, 2013).

A Lei Complementar Federal nº 101/2000 – também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - foi aprovada com o objetivo de ajudar as administrações públicas a melhorarem, estipulando um limite de gastos para com os gestores bem como no intuito de responsabilizar os excessos e irresponsabilidades no trato com as finanças públicas.

Nesse sentido, a LRF foi incluída correspondentemente como um referencial de critério técnico e jurídico para responsabilizar os gestores que a descumprirem com a possível pena de perda de mandato através da Lei nº 10.028/2000.

Porquanto, o artigo 85 da Constituição Federal vigente e a Lei nº 1.079/50 corroboram em igual sentido, ou seja, de acordo com o pensamento de Galindo (2016) são crimes de responsabilidade os atos que atentarem contra a lei orçamentária.

Dessa forma, os novos marcos regulatórios supracitados trouxeram, além da responsabilização fiscal dos gestores, as consequências no âmbito penal.

Tais mudanças inovadoras também não foram especificadas pelo legislador, algo que acarretou em dicotomias interpretativas de juízo analítico. Ao discorrer sobre a dubiedade que é causada pelo contexto jurídico, Neves (2013, p. 393) explana que:

No afã de ver efetiva a LRF, o Congresso Nacional aprovou em outubro do mesmo ano a Lei 10.028, conhecida como Lei dos Crimes Fiscais, trazendo a responsabilização penal para o âmbito da má gestão fiscal e, para tal, incluindo vários dispositivos penalizadores no Código Penal, no Decreto-Lei 201/1967 e também na Lei 1.079/50.

Tanto para constituir uma Lei Maior quanto para haver mudanças nesta esfera legislativa, torna-se imprescindível a devida capacidade técnica legislativa para,

proficuamente, atingir não apenas os objetivos pretendidos, mas, antes disso, para evitar conflitos hermenêutico-analíticos no meio jurídico, judicial e político.

A Presidente da República, Dilma Rousseff, foi acusada, na denúncia aceita pela Câmara dos Deputados, de ter decretado 4 créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional, algo que viola as normas constitucionais do artigo 85 bem como da Lei nº 1.079/50, em seu artigo 10, 6, uma vez que não houve prévia autorização do Parlamento.

Cabe frisar que a edição de decretos de crédito suplementar é algo corriqueiro nas administrações em todas as esferas. Devido a imprevistos, incidentes e demandas de natureza não programada, o Presidente da República utiliza desta prerrogativa visando responder àquelas demandas. Há que registrar que, segundo Guedes e Pádua (2015), em uma gama enorme de decretos que são editados pela Presidência da República, apenas quatro não tiveram prévia autorização do Congresso Nacional.

Diante disso, torna-se destacável arrazoar que o Congresso Nacional não utilizou, ainda que seja uma casa política, os princípios de razoabilidade e proporcionalidade tão indispensáveis no Direito Administrativo e respaldado na própria Constituição vigente.

O controle de constitucionalidade não foi sequer aventado nos protocolos discursivos do Parlamento brasileiro, algo que poderia, conforme Maria (2007), ter reequilibrado as finanças, ante a realidade então existente.

Assim, poder-se-ia ter declarado a inconstitucionalidade dos decretos suplementares sem a necessidade de vulnerabilizar a estabilidade do governo brasileiro, e conseqüentemente do país, utilizando, como foi o caso, a cassação de um mandato em início de exercício.

O instrumento do *Impeachment* deve ser utilizado excepcionalmente para corrigir erros e acertar direções políticas e administrativas sem olvidar os preceitos inarredáveis processualísticos baseados na tipicidade jurídica constitucional que, no caso, não foi comprovado. Assertivamente aduz Galindo, (2016, p. 29): “O *Impeachment* não seria apto a retirar alguém da Presidência pelo fato de os Congressistas dele discordarem ou avaliarem negativamente seu governo”.

Insta registrar que se torna destacável problematizar o fato de que o Congresso Nacional não utilizou, enquanto poder fiscalizador, os princípios de razoabilidade e proporcionalidade tão indispensáveis no Direito Administrativo e

respaldado na própria Constituição vigente. Verifica-se, assim, que houve apreciação técnica limitada quando da análise do próprio Congresso Nacional ante a realidade dos decretos emitidos pela Presidente Dilma Rousseff, pois, como é cediço, além de não ter havido nenhuma condenação anterior de qualquer gestor por tal prática, após a Constituição de 1988, surgiu a LRF que incrementou o rol de exigências fiscais.

Vê-se que houve negligência do Parlamento brasileiro no caso dos decretos consoante expõe o artigo 49, V, da Carta Maior: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

Nessa linha, verifica-se que os parlamentares brasileiros não fizeram tal procedimento perscrutativo nem analisaram os pedidos ora protocolados pela defesa da Presidente Dilma no sentido de posicionarem-se desfavoráveis à cassação de mandato. O ineditismo do caso em tela e a dubiedade de teses jurídicas mostravam uma fragilidade considerável em se tratando de abreviar um mandato outorgado a pouco mais de um ano pelo povo brasileiro (GALINDO, 2016).

Insta destacar que a LRF foi aprovada para ajustar as contas públicas e penalizar os administradores por ingerências contábeis, mas não para servir de base para a cassação presidencial inserida numa negligência, ainda que soberana, do próprio Congresso Nacional, que aprovou a Lei nº 101/2000 antes de regulamentar o artigo 85 da Constituição em vigor há quase 29 anos.

Dessa maneira, a concepção de que abrir crédito suplementar, sem autorização do Congresso Nacional, é motivo cabal para afastar de um mandato presidencial o seu titular, não encontra respaldo inquestionável em termos de fundamentação jurídica. Sobre o tema em questão, destacam Barroso e Mendonça (2013, p. 251 – 252):

Os créditos suplementares destinam-se a reforçar dotações existentes. São abertos por decreto do Poder Executivo, mas dependem de autorização legislativa e da indicação da origem dos recursos. A Constituição, em seu artigo 165, § 8º, permite que tal autorização seja concedida já no orçamento anual e essa se tornou, de fato, uma praxe, constando em sucessivas leis orçamentárias, acompanhada de condições e limites. Apesar de aparente rigidez, tais regras têm conferido ao Poder Executivo considerável liberdade no remanejamento de verbas, (...). A possibilidade de suplementar verbas que se mostram insuficientes pode evitar que obras e projetos sejam abandonados por impasses políticos entre a administração e o Poder Legislativo. O abandono de programas inconclusos e obras públicas é uma das formas mais lamentáveis de desperdício do dinheiro público, uma vez que

investimentos terão sido realizados sem a produção de qualquer utilidade para a população. O mecanismo de suplementação pode evitar também que os recursos necessários para a conclusão do projeto tornem-se moeda de troca em negociações entre os Poderes. Por tudo isso, afigura-se justificável a faculdade concedida à Administração para realizar, **sponte própria**, a complementação de recursos para concluir projeto iniciado, observados limites razoáveis fixados pelo legislador.

Entende-se, nesta concepção, que, ante a ausência de inquestionáveis materialidades fáticas de cometimento de crime de responsabilidade, com dolo, por parte da Chefe da Nação, juntamente com fortes posições em contrário, não há espaço jurídico constitucional para cassação um mandato presidencial.

A tipicidade jurídica, tão primordial para afastar um Presidente da República, não deve destoar da devida interpretação dos fatos dentro da denúncia que se apresenta. A possibilidade de controle constitucional pelo próprio Congresso Nacional, dentro de suas incumbências, mostra, *de per se*, a questionável essência da denúncia no que se refere a um dos pontos essenciais para o *Impeachment* no Brasil que é o fator criminal.

Para haver condenação criminal, no Brasil, há que haver a indubitável prática de ilícito. Ainda que se trate de um crime de responsabilidade em que haja a composição também do fator político, não se deve olvidar a respeito da materialidade da prática de um crime e que tal materialidade seja suficiente para entendê-la como capaz de afastar um Presidente da República. Assevera Capez (2011, p. 344) sobre a prova:

Do latim *probatio*, é o conjunto de atos praticados pelas partes, pelo juiz e por terceiros, destinados a levar ao magistrado a convicção acerca da existência ou inexistência de um fato, da falsidade ou veracidade de uma afirmação. Trata-se, portanto, de todo e qualquer meio de percepção empregado pelo homem com a finalidade de comprovar a verdade de uma alegação.

Nessa esteira, cumpre registrar que, em perícia realizada pela comissão processante do Senado Federal, restou provado que a Presidente Dilma Rousseff não teve a participação, ainda que indireta, no atraso dos pagamentos aos bancos públicos envolvidos, as chamadas pedaladas fiscais. A investigação pericial concluiu, entretanto, que a edição de decretos suplementares sem autorização do Congresso Nacional existiu. Verifica-se que o processo de *Impeachment* de Dilma Rousseff foi contextualizado em polêmicas, disputas e dúvidas sobre os verdadeiros

motivos que levaram o Congresso Nacional a cassar o mandato da Presidente. Vários autores, especialistas sobre o tema, juristas e políticos de todas as correntes dividiram-se entre favoráveis e contrários ao impedimento da Chefe Maior (BRASIL, 2016).

Pode-se entender que, ademais, constata-se que o mandato presidencial deveria ter sido mantido, pois, dentre outros argumentos, o princípio do *in dubio pro reo* também deveria ter sido respeitado (CAPEZ, 2011).

Conforme já exposto, há margem de entendimento jurídico nas duas posições o que, no caso, segundo Gomes (2016), deveria beneficiar a ré, interpretando o como está insculpido no CPPB que diz o artigo 386: “O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: VII – não existir prova suficiente para a condenação”.

Ressalte-se também que, nesse contexto, havia outros remédios constitucionais para sanar o argumento da denúncia, isto é, que o controle de constitucionalidade por parte do Congresso Nacional a exemplo da atuação proativa dos congressistas que, exercendo o sistema de freios e contrapesos constitucional, deveria declarar nulo os atos presidenciais em questão (art.49, V, CF/88).

4.3 DOLO E RESPONSABILIDADE POR ATOS DO MANDATO ANTERIOR

A Presidente Dilma Rousseff foi eleita pela primeira vez em 2010 para exercer o cargo máximo da nação. A Constituição Cidadã reza que os eleitos para ocupar a Presidência da República têm as atribuições de chefe de governo e de Estado, isto é, são cumulativamente responsáveis pela administração em nível federal e representam os interesses do Brasil principalmente no aspecto da soberania e relações externas (art. 84, CF/88).

Com o advento da EC 45/97, os mandatários dos cargos do Poder Executivo nos três níveis passaram a poder concorrer sequencialmente para mais um mandato, a chamada reeleição. Assim sendo, no ano de 2014, a Presidente Dilma Rousseff logrou a vitória eleitoral mais equilibrada da história do país, dividindo o eleitorado brasileiro, em que a vencedora obteve 51,64% da preferência das urnas, o que corresponde a 54,5 milhões de votos.

Evidencia-se que o respaldo jurídico, claro e pacífico, tão necessário para condenar um cidadão através da lei, não resta indubitável no caso em tela, pois se

na denúncia fosse apresentada robusta e contundente prova da prática de crime de responsabilidade, ainda assim tal ato criminoso teria ocorrido fora do mandato vigente, consoante estipula o artigo 86, § 4º da Constituição Federal de 1988:

Art. 86: Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º a 3º § (omissis)

§ 4º. O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Nessa toada, convém lembrar que a comunidade jurídica brasileira se dividiu entre os defensores da tese da denúncia apresentada à Câmara dos Deputados e os contrários a tal acusação. Certamente, a disputa político-ideológica, em meio a agudas crises morais e econômicas, dificulta o exercício de imparcialidade e técnica que se exige quando da análise do mérito e dos autos, uma vez que, conforme enfatiza Gomes Filho (2013, p. 152 – 153),

(...) a sentença, em síntese, deve, de modo claro, apresentar as razões que conduziram o julgador a decidir desta ou daquela maneira, sendo coerente em seus diversos requisitos, e permitindo, assim, inclusive, que a parte insatisfeita possa, como deve ser assegurado em qualquer processo penal de Estado Democrático de Direito (caso do Brasil, por força de seu artigo 1º da Constituição Federal), se valer dos recursos pertinentes.

Nesse sentido, o fato de haver dúvidas, divisões e falta de clareza quanto à codificação textual da acusação em questão e que exige tamanha responsabilidade para afastar injustiças e o próprio desrespeito à transmissão de poder exercido pelo povo, sedimenta a não observância ao princípio do *in dubio pro reo* nesta dicotomia apreciativa de tipicidade jurídica.

É importante lembrar que o Presidente Michel Temer, que foi acusado pela PGR da prática de corrupção passiva, teve o objeto da denúncia rejeitado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados pelo placar de 40 votos contrários ante 25 favoráveis (BRASIL, 2017).

Percebe-se, com efeito, que a soberania constitucional do Congresso Nacional se impõe a qualquer entendimento, esteja respaldado sob qualquer égide, isto é, em quaisquer circunstâncias, prevalece a decisão do plenário da respectiva casa que deve ter 3/5 de votos para autorizar o julgamento do Presidente da

República, seja pelo Senado Federal, seja pelo STF. Destarte, resta claro que o fator político é supremo na apreciação do pedido de *Impeachment*, seja para autorizar a abertura do processo seja para julgar e condenar o mandatário maior da nação à perda do mandato.

Nesse liame, constata-se um caso anômalo de um pedido de *Impeachment* em que a Presidente da República, respaldada em atitudes governamentais anteriores de igual natureza e sem nenhum questionamento qualquer, atrasa repasses financeiros a bancos públicos, acarretando uma automática e protocolar contratação de empréstimo, pago *a posteriori* (BICUDO, REALE JR & PASCHOAL, 2015).

Frise-se que resta evidenciado a controvérsia sobre o afastamento presidencial, uma vez que não há a constatação de prática dolosa no atraso a repasses ao Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Além de não haver especificidade constitucional sobre o tema, não há decisões ou recomendações de qualquer órgão, sobretudo o TCU, quanto a tais procedimentos administrativos.

De igual conclusão, não há regulamentação do Congresso Nacional sobre os crimes de responsabilidade em lei especial, fato que obriga a imposição da Constituição Federal em sua supremacia quando atesta, textualmente, que não pode um o titular presidencial ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de seu vigente mandato (art. 86, § 4º, CF/88).

Registre-se que a inexistência de dolo por parte da Presidente da República afasta, de igual maneira, qualquer possibilidade de cometimento de crime de responsabilidade por todo arcabouço de imprecisões técnico-jurídicas, pela falta de regulamentação do artigo 85 da Carta Maior. Ademais, a própria dicção do artigo 10, item 9 da Lei nº 1.079/50 diz:

Art. 10: São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:
1 a 8 (*omissis*).

9- Ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;
10 a 12 (*omissis*).

Dessa maneira, constata-se provado que a abertura de crédito automática por parte dos bancos na relação ao atraso de repasse financeiro do governo federal não infringiu a Lei nº 1.079/50, pois os verbos, ordenar e autorizar, aduzem intenção e

consciência prévia do ato, algo que não ocorreu, conforme já apresentado. Cumpre endossar que, caso houvesse alguma previsão codificada sobre o caso específico sobre operações de crédito nos moldes, passivamente, realizado pelo governo federal, aliado a condenações pretéritas por parte do TCU sobre igual circunstância, ter-se-ia comprovado o dolo.

Nesse lume, previamente existiriam decisões ou condenações de igual interpretação e certamente ter-se-ia concretizado a intenção de burlar a lei, o que não foi comprovado no caso da Presidente Dilma Rousseff.

Destaca-se, nesse contexto, que a República Federativa do Brasil tem, em seu organograma constitucional, a adoção do Presidencialismo como forma de governo com características e procedimentos de parlamentarismo.

Vê-se como exemplos, a maneira de formação de apoio parlamentar, além da forma como se posiciona diante de crises institucionais em que se aventa a possibilidade de cassação do mandato do Chefe de Governo (QUEIROZ, 2015).

A questão política e ideológica tem contaminado a apreciação isonômica da sociedade e do próprio Poder Judiciário quando de circunstâncias adversas à normalidade democrática como é o caso de um processo de *Impeachment*. Os interesses, os pactos e acordos têm, na concepção de Ribeiro (2015), importância maior na maneira pela qual se julga um Presidente da República, a maior autoridade do país.

Resta evidenciado que não houve motivo suficiente jurídico para o afastamento presidencial de Dilma Rousseff, tendo o Congresso Nacional exercido sua soberania constitucional para afastá-la com uma posição majoritária de seus membros, respaldada no critério político, exclusivamente, muito embora os artigos 51, I e 52, II, da Constituição Cidadã assegurem a prevalência de entendimento, ainda que errôneo, em contrário, que foi o que, de fato, prevaleceu.

Ressalte-se, portanto, a discrepância analítica, ainda que soberana, da Câmara dos Deputados quando da averiguação das denúncias em desfavor, respectivamente, de Dilma Rousseff e Michel Temer. Na primeira, apesar de uma disputa acirrada e controvérsias jurídicas de parte a parte, o Congresso Nacional decidiu pelo afastamento definitivo da chefe da República.

De outra banda, apesar ter-se notado, através de provas legais e cabais apresentadas e balizadas, a prática de crime comum pelo Presidente da República, Michel Temer, durante o mandato, os parlamentares cameraais brasileiros decidiram,

na CCJ, pela rejeição a autorização para que o STF julgasse este mandatário.

Desta feita, infere-se que as atuais e vigentes regras constitucionais abrem margem para a discricionariedade dos acordos políticos em detrimento da análise de existência ou não da tipicidade de um crime de responsabilidade.

Igualmente, percebe-se que dilatar o poder de decisão popular em qualquer tempo do mandato vigente, melhorará o exercício democrático de direitos e deveres dos membros da sociedade brasileira. Constitucionalmente, ter regras claras e pormenorizadas em sua axiologia jurídica trará enormes benefícios para a garantia do cumprimento das leis, a segurança e estabilização jurídica de um mandato e a certeza de haver respeitada a transmissão de poder do povo para seus legítimos e sufragados representantes.

Diante da atual conjuntura, depreende-se a necessidade de que haja uma modificação no texto constitucional quanto ao disciplinamento do processo de *Impeachment*, que possibilite a inserção de instrumentos que equilibrem o corpo jurídico vigente, a exemplo do *Recall*, do Voto de desconfiança, além da aprovação de uma lei especial para regulamentar o artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante vinte e um anos, o Brasil vivenciou um estado de exceção com a supressão de direitos, a limitação cidadã de garantias e a ausência do sufrágio para escolha presidencial. A Constituição Federal de 1988 foi um marco de redemocratização e de organização programática garantidora de direitos e deveres.

Desde as eleições de 1989 até as de 2016, o Brasil escolheu seu chefe máximo através do voto direto do povo, algo que estabilizou entre os cidadãos a garantia de ter respeitada a vontade soberana e popular sufragada nas urnas.

Infere-se que os objetivos propostos foram alcançados. Constataram-se incongruências de um julgamento predominantemente político sobre o fator jurídico em relação ao afastamento presidencial de Dilma Rousseff. Nessa seara, percebeu-se a fragilidade da denúncia em seus aspectos jurídicos e jurisprudenciais tanto no Congresso Nacional quanto no TCU, haja vista a ausência de jurisprudência em igual tema e mudança repentina na concepção das recomendações deste egrégio Tribunal auxiliar.

De igual modo, percebeu-se que não houve tipicidade jurídica condizente, nos atos alegados pela acusação, para afastar, via *Impeachment*, a Presidente Dilma Rousseff. Nessa toada, verificou-se o fato de que as contas rejeitadas pelo TCU quanto ao exercício fiscal do ano de 2014, por parte da presidente Dilma Rousseff, infringiu o artigo 86, § 4º da Carta Magna vigente.

No presente trabalho apresentado, foi possível entender que, entre os pilares democráticos para governar uma nação como o Brasil, estão, constitucionalmente, insculpidos os fatores de estabilidade política, tão primordiais para governar um país.

Destarte, conseguiu-se apresentar a diferença discrepante, e não considerada pelo Congresso Nacional, entre crime fiscal, corrigível pelos próprios instrumentos do Estado brasileiro a exemplo do controle de constitucionalidade, e a gravidade de um crime doloso, que devia estar textualmente previsto no atual ordenamento, com decisões pretéritas de iguais casos, algo que, concretamente, não ocorreu no caso da então Presidente Dilma Rousseff.

Nesse liame, resta provado a ausência de crime de responsabilidade quanto à sua tipicidade fática, concreta, segura, sem máculas, cristalina e verdadeira, algo tão elementar para condenar qualquer cidadão sobre qualquer crime, ainda mais no

caso de afastamento da maior autoridade política e administrativa do Brasil. Cumpre destacar que, em se tratando de termos jurídico-processualistas, não se tratou de golpe parlamentar no ano de 2016 contra Dilma Rousseff pois, consoante arrazoado no corpo textual do trabalho realizado, todos os pressupostos constitucionais referentes ao direito do contraditório e da ampla defesa, bem como de prazos, contestações, debates e votações foram respeitados.

De outra banda, viu-se com clareza a anomalia do regime presidencialista brasileiro que tem uma legislação imprecisa quanto a afastamentos presidenciais, contendo vácuos e dubiedades em sua codificação textual na Constituição vigente e na Lei nº1.079/50, além de dispor, ao Parlamento brasileiro, a incumbência de afastamento do mandatário maior da nação por incompetência ou impopularidade, questões não previstas na atual legislação.

De igual monta, restou constatado que a Constituição Federal de 1988 assegura ao Congresso Nacional o afastamento de um Presidente, com carência jurídica típica comprovada, ao passo que também garante a permanência do Chefe da Nação no cargo máximo caso este tenha, cabal e legalmente contra si, provas de cometimento de crime de responsabilidade.

Tais possibilidades encontraram base constitucional no caso Dilma, pois a Constituição em vigor assegura a soberania da interpretação jurídica hermenêutica dos membros do Congresso Nacional quando da apreciação de pedidos de afastamentos presidenciais, haja vista a legislação em vigor ter adotado do presidencialismo americano o critério jurídico-político para discorrer sobre eventual afastamento do Presidente da República.

Resta evidenciado que, inversamente proporcional ao caso Dilma, o caso Temer também teve predominância política em detrimento da questão jurídica ainda que no último caso tenha-se notado, através de provas legais e cabais, a prática de crime durante o mandato.

Notou-se, desta feita, que as atuais e vigentes regras constitucionais privilegiam os acordos em vez da lei, a maioria quantitativa parlamentar em detrimento da qualitativa, a liberação de emendas em véspera de julgamentos como forma de convencimento fisiológico das consciências dos parlamentares.

Constatou-se que a atual Constituição Federal, no que se refere ao afastamento do Presidente da República, abre espaço descomunal para o cometimento de crimes abstratos para que o titular do cargo máximo do país livre-se

de outro crime.

Desse modo linear, possibilita que um Presidente da República que não tenha cometido de um crime de responsabilidade seja cassado constitucionalmente apenas pela predominância do fator político.

No presente trabalho, restou provado que o veredito Parlamentar foi majoritariamente político-ideológico em detrimento da ausência de todo necessário arcabouço de previsões textuais que deveria ter a Lei Maior que deve ter como fulcro para uma cassação presidencial a amostragem de um crime inarredavelmente estampado no artigo 85 da Constituição Federal de 1988, algo que, consoante mostrado no trabalho em destaque, não ocorreu. Dessa maneira, os resultados da pesquisa em comento evidenciam que os objetivos do trabalho foram alcançados com êxito, mostrando, com clareza, as nuances na concepção jurídica diante de julgamentos desta envergadura política e social.

Em síntese, percebe-se que os atos presidenciais da Presidente da República, Dilma Rousseff, não têm robustez para considerar inquestionável o cometimento do crime de responsabilidade.

Conclui-se que seu mandato fora abreviado, sem respaldo típico-constitucional, ainda que por vias constitucionais, algo paradoxal, mas possível, ante a soberania conferida aos parlamentares pela atual Carta Magna da legislação brasileira.

Em suma, diante desta conjuntura heterogênea, faz-se imprescindível aprofundar-se sobre o tema em questão, apresentando não só as falhas de um julgamento com critérios frágeis e, predominantemente, subjetivos bem como também a necessidade de almejar a alteração constitucional e infraconstitucional da atual legislação para um melhor arcabouço jurídico, político e sistêmico da sociedade brasileira.

É pacífico que, para ocorra um *Impeachment*, tem de existir um crime de responsabilidade. A questão é saber se o que se conhece popularmente por “pedaladas fiscais” são crimes de responsabilidade ou não. A jurisprudência do STF é pacífica e diz que fatos fora do mandato não podem ser apreciados. Assim, uma irregularidade contábil e sanável não deveria ser suficiente para que ocorresse a interrupção de um mandato eletivo.

Portanto, para evitar que celeumas venham a surgir, é necessário que o artigo 85 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 seja regulamentado

por lei específica, de modo que os crimes de responsabilidade sejam detalhados e que qualquer regularidade contábil não enseje um processo de Impeachment e a perda do mandato eletivo.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Mariana Prandini; HOLMES, Pablo. **Impeachment não é recall! Para além da lógica “amigo/inimigo” na história constitucional brasileira**, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/ADM/Downloads/Impeachment_ao_e_recall_Para_alem_da_lo.p df>. Acesso em 16 jun. 2017.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JR., Miguel; PASCHOAL, Janaína Conceição. **Denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff**, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil: promulgada em 25 de março de 1824**. 41. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Por 40 votos contra 25, CCJ rejeita denúncia contra Michel Temer**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/A-VOZ-DO-BRASIL/537962-POR-40-VOTOS-CONTRA-25,-CCJ-REJEITA-DENUNCIA-CONTRA-MICHEL-TEMER.html>>. Acesso em: 14 de jul. 2017.

_____. **Decisão a favor da abertura do processo de impeachment da presidente Dilma é lida em Plenário**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/A-VOZ-DO-BRASIL/501232-DECISAO-A-FAVOR-DA-ABERTURA-DO-PROCESSO-DE-IMPEACHMENT-DA-PRESIDENTE-DILMA-E-LIDA-EM-PLENARIO.html>>. Acesso em: 14 de jul. 2017.

_____. **Perícia responsabiliza Dilma por decretos de crédito, mas a inocenta de pedaladas**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2016/06/pericia-aponta-dilma-rousseauff-como-autora-de-decretos-de-credito-suplementar>>. Acesso em: 15 de jun. 2016.

_____. **STF recebe decisão da Câmara que rejeitou denúncia contra Temer**. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-08/stf-recebe-decisao-da-camara-que-rejeitou-denuncia-contra-temer>>. Acesso em: 18 de jun. 2017.

_____. **Ricardo Lewandowski preside processo de impeachment no Senado**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/25/ricardo-lewandowski-preside-processo-de-impeachment-no-senado>>. Acesso em: 18 de jun. 2017.

_____. **Supremo Tribunal Federal**. MS 20941 DF, do Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 9 fev. 1990. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752906/mandado-de-seguranca-ms-20941-df>>. Acesso em: 01 de jul. 2017.

BRITO, Carlos Ayres. **Definições de crimes de responsabilidade do presidente da República**, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-01/ayres-brito-crimes-responsabilidade-presidente>>. Acesso em: 13 mai. 2017.

BROSSARD, Paulo. **O impeachment**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 2.ed. rev. e atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 56/2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. rev. e atual. De acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CATÃO, Adrualdo. **Você concorda com a atual judicialização da política?**. Disponível em: <http://www.diariopernambucano.com.br/app/noticia/politica/2016/01/03/interna_politica,619263/voce-concorda-com-a-atual-judicializacao-da-politica-adrualdo-catao-e.shtml>. Acesso em: 30 de jun. 2017.

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz. **Considerações acerca da figura do impeachment e da pretensão de sua utilização no momento atual**. Parecer, 2015.

COSTA, Carlos. **Paraguai poderia ter evitado o imbróglio do impeachment**, 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-jul-18/direito-midia-paraguai-evitado-imbroglio-impeachment>>. Acesso em: 30 de jun. 2017.

DALLARI, Adilson Abreu. **Parecer sobre o impeachment**. São Paulo: IASP, 2015.

DICEY, Albert Venn. **Introdution to the study of the lay of the Constitutional**. Indianapolis: Liberty Fund,1982.

EKIRCH JR., Arthur A. **A democracia americana: teoria e prática**. (trad.) Álvaro Cabral e Constantino Paleólogo. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

FAVER, Marcus. **Considerações sobre a Origem e a Natureza Jurídica do “Impeachment”** (2008). Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=b4d02b0b-cf66-47e8-8135-5271575f09db&groupId=10136>. Acesso em: 30 mai. 2017.

FOLETTTO, Rafael. **De bispo a presidente: construções histórico-midiáticas do presidente paraguaio Fernando Lugo nas revistas semanais brasileiras**. Estudos em Comunicação n. 10, p. 227-243, 2011.

FONTES, Adriano James. **Abuso de poder econômico e político nas eleições: alterações promovidas na AIJE pela LC 135/2000**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRIEDE, Reis. **Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 9. ed. Barueri: Manole, 2015.

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

GARCIA-PELAYO, Manuel. **Derecho constitucional comparado**. Madrid: Alianza, 1999.

GÓES, Mauricio Silva; MEDEIROS, Guilherme Luiz. **O impeachment**. Revista Eletrônica Direito, Justiça e Cidadania. Vol. 2. Nº 1. 2011. Disponível em: http://docs.uninove.br/arte/fac/publicacoes/pdfs/mauricio_drt_20111.pdf. Acesso em 30 jun. 2017.

GUEDES, Jefferson Gadus; PÁDUA, THIAGO Aguiar de. **Pedaladas jurisprudenciais do TCU ou prospectiveoverruling?**, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-16/pedaladas-jurisprudenciais-teu-ou-propective-overruling>>. Acesso em 30 jun. 2017.

GUSMÃO, Paulo Dourado. **O Direito, a lei e o juiz**. *JC*, 15.10.1992.

HAMILTON, Alexander; MADISON, Jaime; JAY, John. **O federalismo**. Trad. De Viriato Soromenho-Marques; João C. S. Duarte. Lisboa: Colibri, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes. 1998.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 17. ed. rev. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2013.

MARIA, Juliana. **Aulas de direito constitucional de Vicente Paulo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.

MARTINEZ, Rafael. **El juicio político em América Latina: um golpe de estado encubierto**, 2013. Disponível em: <<http://www.condistintosacentos.com/el-juicio-politico-en-america-latina-un-golpe-de-estado-encubierto/>>. Acesso em: 30 de jun. 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§ 5º e 6º do artigo 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do “impeachment” (artigo 85 inciso V da CF)**. Brasília: Parecer, 2015.

MOURA, Rodrigo Cruso e Loures de Almeida; NORMANHA, Flávia Simão. **O impeachment em seu contexto histórico, fundamentos legais e políticos**, ISSN2447-3251,.2015, Montes Claros. I Congresso Norte Mineiro de Direito Constitucional. Montes Claros, 2015.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: JusPodivm, 2017.

PIERRE, Martins. **Dicionário jurídico brasileiro 2006**: terminologia jurídica e forense, brocardos latinos. Niterói: Impetus, 2006.

PIMENTA, João Paulo G. **A independência do Brasil como uma revolução**: história e atualidade de um tema clássico. Revista História da Historiografia. Nº 03. Ouro Preto, 2009.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade**: o cavalo de Troia parlamentarista, 2015. Disponível em <http://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. Acesso em: 15 jun. 2017.

RÉGIS, André. O **'impeachment'** do Presidente da República. In: RÉGIS, André; MAIA, Luciano Mariz (org.). **Direitos humanos, impeachment e outras questões constitucionais**. João Pessoa: Universitária (UFPB), 2004.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff**, 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em 30 jun. 2017.

SALDANHA, Nelson. **Formação da teoria constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

SANTANA, Alexander. **O direito de revogação do mandato político representativo**. Curitiba, 2004. 146 f. Monografia (Graduação em Direito) - Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

SCHILLING, Voltaire. **A História do Impeachment (2004)**. Disponível em: <<http://educaterra.terra.com.br/voltaire/politica/2004/09/24/000.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. TRAD. De Francisco Ayala. Madrid: Alianza, 1996.

SERRAFERO, Mario D. El **'impeachment'** em America latina: Argentina, Brasil y Venezuela. **Revista de Estudios Políticos**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 1996. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27389.pdf>>. Acesso em: 20 de jun. 2017.

SOUZA, Almeida de. **A República e a História dos Presidentes da República**. ed. Discovery. 2017

STRECK, Lenio Luiz. **Constituição é contra impeachment de Dilma por falta do mandato anterior**, 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-ago-24/lenio-streck-constituicao-impeachment-mandato-anterior>>. Acesso em: 30 de mai. 2017.

_____. **Hermenêutica jurídica e (m) crise (uma exploração hermenêutica da construção do direito)**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

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

TRIBE, Laurence. **American constitutional law**. 3. ed. New York: New York Foundation Press, 2000. V. I

UPRIMNY, Rodrigo. *Las transformaciones constitucionales recientes em América Latina: tendencias y desafíos*. In: GARAVITO, Cesar Rodriguez (Org.). **El derecho em América Latina: um mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011. p. 109-138. Disponível em: <https://www.ceppas.org.gt/media/uploads/documents/uprimmy_constitucionalismo_latinoamericano.pdf>. Acesso em: 30 de jun. 2017.

WAMBIER, Rodrigues Luiz, et al. **Teoria geral do processo e processo de conhecimento**. Vol. 1. 9. ed. rev., ampl. e atual. com. a Reforma Processual – 2006/2007. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Separação de Poderes**. Brasília: IDP, 2015.