



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Cristiane Vidal Nardoni

**O processo de *impeachment*: o caso brasileiro e o norte-
americano em perspectiva comparada**

Brasília
2020

Cristiane Vidal Nardoni

O processo de *impeachment*: o caso brasileiro e o norteamericano em perspectiva comparada

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2020

Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais

Cristiane Vidal Nardoni

O processo de *impeachment*: o caso brasileiro e o norte-americano em perspectiva comparada

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Democracia, Direito Eleitoral e Poder Legislativo.

Aprovado em Brasília, em 2 de outubro de 2020 por:

Banca Examinadora:

Prof. Rafael Silveira e Silva
Senado Federal

Prof. Paulo Fernando Mohn e Souza
Senado Federal

Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

O processo de *impeachment*: o caso brasileiro e o norte-americano em perspectiva comparada

The *impeachment* process: the Brazilian case and the North American case in comparative perspective

Cristiane Vidal Nardoni

RESUMO

O *impeachment* contra o Presidente da República é um processo político que serve como mecanismo fundamental de freios e contrapesos de enorme importância para a República. Deve ser excepcional a considerar a gravidade das suas consequências. O modelo brasileiro foi fortemente inspirado no norte-americano e é, portanto, muito similar a este. Entretanto, algumas diferenças no processo em si e nas características políticas, sociais e econômicas dos dois países resultam com que sua aplicação seja totalmente diferente. A frequência com que é utilizado, os principais fatores desencadeadores e as consequências para a sociedade são flagrantemente dissonantes. O porquê isso ocorre é o que pretendemos entender e elucidar neste trabalho.

Palavras-chave: *Impeachment*. Modelo Brasileiro. Norte-americano. Características Políticas, Sociais e Econômicas. Frequência. Fatores Desencadeadores. Consequências para a Sociedade. Dissonantes.

ABSTRACT

Impeachment against the President of the Republic is a political process that serves as a fundamental mechanism of checks and balances of enormous importance for the Republic. It must be exceptional to consider the seriousness of its consequences. The Brazilian model was strongly inspired by the North American model and is therefore very similar to this one. However, some differences in the process itself and in the political, social and economic characteristics of the two countries result in their application being totally different. The frequency with which it is used, the main triggers and the consequences for society are blatantly dissonating. Why this occurs is what we intend to understand and elucidate in this work.

Keywords: *Impeachment*. Brazilian model. North American. Political, social and economic characteristics. Frequency. Main triggers. Consequences for society. Dissonating.

1 INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo é o instrumento do *impeachment*, notadamente em relação ao Presidente da República (PR) e suas consequências jurídicas, políticas e sociais em perspectiva comparada com o processo norte-americano.

A escolha dos Estados Unidos da América (EUA) se deu, pois embora não seja o precursor do instituto, foi o grande responsável pela sua propalação para o restante do mundo, incluindo o Brasil, que se inspirou bastante no seu modelo. Nas palavras de Bruno Galindo:

Apesar da origem parlamentarista britânica, foi no presidencialismo, a partir da experiência institucional dos Estados Unidos, que o impeachment ganhou seus contornos constitucionais contemporâneos. A experiência constitucional norte-americana a respeito é tão relevante que seu estudo é imprescindível, apesar de aquele país, diferentemente do Brasil, nunca ter chegado a destituir um presidente por essa via. (GALINDO, 2016, p. 25)

Indubitavelmente, estamos diante de um mecanismo de freios e contrapesos no qual o poder legislativo, auxiliado pelo poder judiciário cerceia a atuação abusiva e ilegal do poder executivo, em regra. A teoria da tripartição de poderes foi consagrada por Montesquieu em sua obra “O Espírito das Leis”, publicada pela primeira vez no ano de 1748. Futuramente James Madison, Alexander Hamilton e John Jay utilizaram-se das mesmas fontes para aperfeiçoar o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) na Constituição dos Estados Unidos, como demonstraram na obra “O Federalista”.

Montesquieu assevera que todos que têm poder são levados a dele abusar até que se encontrem os limites, afirmando que “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não obriga e a não fazer aquelas que a lei permite.”¹ Este é o conceito medular dos freios e contrapesos, o poder limitando o poder para que não existam arbitrariedades, e é de vital importância à compreensão do *impeachment*.

Na verdade, o que existe de fato não é uma separação rígida de poderes, mas sim a necessidade de separar as principais funções de Estado: executar, legislar e julgar. Para tal fim, foram criados três poderes, cada qual responsável pela titularidade

¹ MONTESQUIEU, 2005, p. 166.

da tipicidade de uma função específica. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) traz formas possíveis de atipicidade, ou seja, excepcionalidades em que um poder vai entrar na esfera de competência do outro, no exercício regular dos freios e contrapesos. O *impeachment* enquadra-se como uma dessas exceções.

O *impeachment* é um instrumento relativamente recente surgido pela primeira vez na Inglaterra no século XIV. Pode ser conceituado como uma forma de responsabilizar um governante, em especial, o Presidente da República². Bruno Galindo³ afirma que “*impeachment* é modo excepcional de punição de presidente da República que comete graves crimes associados ao exercício do mandato e em direta violação da Constituição.” Sérgio Resende de Barros define o mecanismo ao mesmo tempo em que resume o seu procedimento, em suas palavras trata-se de:

Processo destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por um órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar no exercício da função pública, mediante sua remoção do cargo atual e inabilitação para qualquer outro cargo ou função por um certo tempo. Processo jurídico-político previsto na Constituição Federal, pelo qual altas autoridades políticas podem ser processadas e julgadas pelos chamados crimes políticos ou de responsabilidade, passíveis de aplicação de penas políticas, as quais são: a perda do cargo ou função e a inabilitação durante um certo tempo, oito anos, para exercer qualquer outro cargo público ou função. (BARROS, 2015, p. 1).

Em complemento a parte conceitual, é necessário que se defina a natureza jurídica do *impeachment*, para melhor compreensão deste artigo. Não há consenso doutrinário nesse quesito. Ilustres juristas o defendem como de natureza penal, política ou, ainda, mista, como o autor acima colacionado. Fomos convencidos, sobretudo após o estudo comparativo do caso brasileiro com o norte-americano, que assiste razão à compreensão do procedimento como de natureza exclusivamente política, seguindo o jurista Paulo Brossard. Em sua obra “O *Impeachment*: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República”, o autor assevera que:

(...) o impeachment tem feição política: não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, e instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos - julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos. (...) Mesmo quando neste ou naquele aspecto do instituto, ou se note vestígio de uma primitiva estrutura penal, ou se deparem elementos oriundos de outros ramos do direito, ou neles inspirados, a predominância do caráter político marca a sua verdadeira natureza e o inclui entre as instituições do Direito Constitucional” (Brossard, 1992, pp.76 e 77)

² DA SILVA, 2018, p. 10.

³ GALINDO, 2016, p. 110.

Se vivemos em uma república (do latim *res publica*, que significa literalmente coisa pública), entende-se o *impeachment* como um instituto criado para defender os interesses do povo. Assim, uma vez que constitucionalmente não cabe aos tribunais ou juízes definirem as penalidades para os governantes ímprobos e sim aos representantes eleitos pelos cidadãos, fica consubstanciada a sua natureza eminentemente política. Portanto, o papel principal do *impeachment* não é a punição dos agentes públicos, mas sim a proteção da população contra danos ou ameaças que estes venham a cometer.

Superado o prólogo, a questão problema do presente trabalho consiste em compreender melhor o *impeachment*, analisar suas causas e consequências e, sobretudo, entender como um mesmo instrumento, formado inclusive com os mesmos pilares e objetivos, pode ter motivações e desfechos tão distintos no Brasil e nos Estados Unidos.

Para tal intento inicialmente analisarei o instituto em si e suas peculiaridades em cada um dos dois países e os dois últimos casos concretos de ambos, quais sejam: Fernando Collor de Mello, Dilma Rousseff, Bill Clinton e Donald Trump.

Ademais, necessária se faz a análise das diferentes consequências percebidas em cada sociedade diante não somente do resultado do processo em si, mas desde a sua conjectura, instauração, culminando no êxito ou na frustração da principal consequência do instrumento, o efetivo afastamento do PR do cargo.

2 O PROCESSO DE IMPEACHMENT

O *impeachment* consiste no mais importante e grave mecanismo de freios e contrapesos e por essa razão somente seria aceitável se previsto constitucionalmente. Conforme veremos a seguir, tanto o Brasil quanto os Estados Unidos têm dispositivos específicos em sua Carta Magna destinados a regulamentar tal procedimento.

O estudo do rito propriamente dito é de suma importância, pois responderá as seguintes questões cruciais: Como e por quem é desencadeado o processo de *impeachment*? Uma vez acionado, como e onde o processo se desenrola? Quem são os principais protagonistas?

Os ritos em ambos os países guardam muita similaridade, não desmentindo a forte influência norte-americana na construção do processo brasileiro. Entretanto, algumas diferenças que em um primeiro momento podem parecer pequenas ou insignificantes são responsáveis para que os resultados e as consequências sejam tão dissonantes. Passemos aos ritos detalhados para construção desse entendimento.

2.1 Rito processual do *impeachment* no Brasil

No Brasil, desde a primeira Constituição republicana, a de 1891, existe previsão para o processo de *impeachment* e todas as constituições estabeleceram quais as condutas são consideradas crimes de responsabilidade e, portanto, ensejadores do processo, e acerca da necessidade de legislação regulamentadora. A Constituição atual, de 1988, traz em seus artigos 85 e 86 o referido instituto.

Em 1950, finalmente o legislador ordinário aprovou a Lei nº 1.079 que define os crimes de responsabilidade e regulamenta todo o procedimento e suas fases. Enfatizamos que após 70 anos, ainda é utilizada a mesma legislação, a qual embora tenha passado por revisões pontuais, sobretudo pela Lei nº 10.028 de 2000, certamente se encontra obsoleta em muitos aspectos. Muitos de seus dispositivos sofreram, inclusive, revogação da vigência da Constituição de 1988. Especificamente no rito de *impeachment* presidencial, praticamente não é utilizada, ficando a cargo dos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal regulamentarem os pormenores do procedimento, observada a CF/88.

O elemento central do processo de *impeachment* é o crime de responsabilidade, que é considerado um crime funcional (não comum), definido e regulamentado pela CF/88 e pela Lei nº 1.079/50 (LCR⁴). O art. 85 daquele diploma aduz que:

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

I - a existência da União;

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

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

IV - a segurança interna do País;

⁴ LCR: Lei dos Crimes de Responsabilidade

V - a probidade na administração;
VI - a lei orçamentária;
VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Conforme já mencionado na introdução, tratando-se de processo político a Corte competente neste julgamento é o Congresso Nacional, e o processo de *impeachment* divide-se em três fases: a autorizativa; a acusatória; e a condenatória ou absolutória.

Na fase autorizativa ocorre o juízo de admissibilidade feito pela Câmara dos Deputados (CD), nos termos do art. 51, I c/c art. 86, ambos da CF/88⁵. O início do processo se dá com o recebimento da acusação contra o PR pelo presidente da CD. A denúncia pode ser feita por qualquer cidadão (art. 218, *caput* e § 2º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)⁶ c/c art. 14 da LCR⁷).

Em seguida, seguindo o rito contido nos parágrafos do já mencionado art. 218 serão verificados os requisitos necessários à denúncia, quais sejam: a acusação deve ser oferecida antes do fim do mandato ou do afastamento definitivo do PR por qualquer outro motivo; deve constar assinatura com firma reconhecida do cidadão impetrante; deve conter documentos comprobatórios do mérito ou indicação de onde se possa consegui-los e; por fim, na necessidade de prova testemunhal, indicação de rol de, no mínimo, cinco testemunhas.

Estando preenchidos todos os requisitos, a acusação será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita com representantes de todos os partidos, de forma proporcional.

⁵ 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;

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.

⁶ Art. 218. É permitido a qualquer cidadão denunciar à Câmara dos Deputados o Presidente da República, o Vice-Presidente da República ou Ministro de Estado por crime de responsabilidade.

⁷ Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Essa Comissão age como um órgão julgador, pedindo diligências que entender cabíveis, ouvindo as testemunhas, o denunciante e o denunciado, conforme art. 22, § 1º, LCR. Após a defesa do acusado, é aberto o prazo de cinco sessões para emitir novo parecer que será encaminhado ao Plenário. O parecer deve conter os artigos da LCR que o PR supostamente infringiu, sob pena de nulidade.

O voto do parecer em plenário será aberto e nominal e necessita do quórum de 2/3 (342 dos 513 deputados) para que a acusação seja enfim acolhida. O PR é notificado do acolhimento da acusação pela CD, mas ainda não é afastado do cargo. É aberto o prazo de duas sessões para que o presidente do Senado Federal (SF) seja comunicado.

Cabe acrescentar que, em perfeita consonância com o art. 86, *caput*, da CF/88, em caso de não recebimento da denúncia pela presidência da CD, caberá recurso para o plenário, vide § 3º do art. 218 do RICD.

A segunda e a terceira fase do processo de *impeachment* ocorrem no Senado Federal. O rito é previsto tanto na LCR quanto nos artigos 380 ao 382 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). O prazo para processamento e julgamento dessa ação é de 120 dias a partir do acatamento da denúncia vinda da CD (art. 82 da LCR⁸).

A fase acusatória se traduz no juízo de pronúncia, ou seja, momento em que ocorre a elaboração da acusação formal pelos senadores, conforme art. 52, I, CF/88⁹. O objetivo principal neste momento é afastar temporariamente o PR do cargo para que não interfira nas investigações.

O rito no SF funcionará da seguinte forma: a autorização da denúncia votada pela CD será lida no expediente seguinte ao seu recebimento e na mesma reunião será constituída a Comissão Especial processante, respeitando a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos. Esta comissão se reunirá em 48 horas para eleger o seu presidente relator.

Após a defesa do PR, a comissão terá 10 dias para análise e seguir com a denúncia para julgamento no próprio SF ou então arquivar.

⁸ Art. 82. Não poderá exceder de cento e vinte dias, contados da data da declaração da procedência da acusação, o prazo para o processo e julgamento dos crimes definidos nesta lei.

⁹ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

Caso o parecer seja pela acusação, será encaminhado para Plenário e votado por maioria simples para só então a denúncia, agora acusação formal, ser efetivamente recebida.

O PR terá 10 dias para apresentar a defesa e começa de fato o julgamento, a última fase, na qual ocorre a análise meritória da denúncia, que culmina na condenação ou absolvição. Nesse momento ocorre o afastamento, a princípio temporário, por no máximo 180 dias, do PR, nos termos do art. 86 § 1º, Inc. II c/c art. 381 do RISF¹⁰ e as funções do presidente do SF são transferidas para o presidente do STF para todos os atos posteriores. Apesar de político, o julgamento resguarda todas as características inerentes ao devido processo legal, visando, sobretudo, a garantia dos direitos fundamentais do acusado, tais como contraditório e ampla defesa.

No dia do julgamento após amplos debates orais, o presidente do STF fornecerá relatório resumido da denúncia e submeterá a questão ao voto do Senado. O voto será nominal e aberto (art. 68 da LCR) e caso sejam obtidos 2/3 de senadores favoráveis à condenação, o PR será afastado em caráter definitivo do cargo e declarado inabilitado para função pública por oito anos (art. 34 da LCR c/c com art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal¹¹).

Quanto à possibilidade recursal, as palavras do ministro do STF, Luís Roberto Barroso, falam por si só:

É inegável que o processo de *impeachment* tem uma dimensão política, tanto pela natureza dos interesses em jogo e das pessoas envolvidas, como, notadamente, por duas circunstâncias: a) não podem os órgãos do Poder Judiciário rever o mérito da decisão proferida pela Casa Legislativa; b) a

¹⁰ Art. 86. § 1º (CF/88) O Presidente ficará suspenso de suas funções:

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

Art. 381 (RISF). Instaurado o processo, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções (Const., art. 86, § 1º, II).

Parágrafo único. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente da República, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo (Const., art. 86, § 2º).

¹¹ Art. 34 (LCR). Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

Art. 52, Parágrafo único (CF/88). Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

decisão não deve reverência aos rigores de objetividade e motivação que se impõem aos pronunciamentos judiciais (CF, art. 93, IX). Nada obstante, a despeito de posições minoritárias dissonantes, afirmou-se, com a chancela da jurisprudência reiterada do Supremo Tribunal Federal, a tese de cabimento de controle judicial dos atos praticados no processo por crime de responsabilidade perante órgão legislativo. Por evidente, como assinalado, **não caberá a revisão de mérito**, mas, sim, se a competência constitucional foi exercida nos seus legítimos limites e se não ocorreu violação a direitos subjetivos. (grifo meu) (BARROSO, 1998)

2.2 Rito processual do *impeachment* nos Estados Unidos

Desde a independência dos EUA que mais da metade dos estados continham disposições sobre o *impeachment* em suas constituições, herança de sua colonizadora e criadora do instituto, a Inglaterra. Já nessa época, apesar de ser possível processar civis, o foco eram funcionários públicos e as penalidades mais aplicadas o afastamento da função pública e a proibição de exercer cargos ou funções públicos no futuro.

Da criação da Constituição dos EUA, os estados confederados já perceberam que era necessário ter um executivo forte, na figura do presidente, para o bom funcionamento e crescimento do país, mas que era fundamental ter também um mecanismo que pudesse detê-lo e evitar abusos, o *impeachment*. Surgiram várias questões importantes acerca do tema, com destaque para: qual seria o tribunal adequado para realizar o julgamento; a possibilidade de afastamento presidencial; quais os crimes passíveis e o quórum para a condenação. Importante salientar que os delegados da Convenção Constitucional que formularam o *impeachment* eram os mais brilhantes estudiosos do assunto da época, incluindo nomes como Benjamin Franklin, James Madison e Alexander Hamilton.

Ficou definido que a Câmara dos Representantes seria a responsável por cassar o presidente ou outro funcionário e então encaminhar o processo para o Senado, órgão escolhido para o julgamento. Aqui, chamamos atenção para um detalhe que pode ser passível de confusão. Nos EUA quando a acusação é admitida pela Câmara dos Representantes já se diz que o presidente foi cassado, embora ainda não tenha sido condenado. Entretanto, diferentemente do que ocorre no Brasil, ele não será afastado de suas atividades a menos que a condenação por um ou mais artigos do *impeachment* se dê. Ou seja, o rito norte-americano diferencia a cassação da remoção definitiva do cargo advinda da condenação.

O *impeachment* presidencial foi instrumentalizado, Madison defendia que a incompetência e corrupção do chefe do executivo poderiam ser fatais para a República.

Quanto aos crimes passíveis de processo de *impeachment* foi deliberado que seriam: "traição, suborno ou outros altos crimes e contravenções contra os Estados Unidos". O primeiro consiste em trair o país e seus interesses; o segundo é a compra, com dinheiro ou presentes, de influência ou favores; e o último é de difícil definição ficando sempre a cargo da Câmara decidir o que se enquadrará ou não. Chegou a ser cogitado acrescentar "má administração", mas concluíram que seria demasiadamente vago. Ora, vago por vago "altos crimes e contravenções contra os Estados Unidos" também o é.

Por fim, o quórum deveria ser mais dificultoso do que a uma maioria simples, a fim de garantir o zelo, o debate e a consideração que um julgamento tão importante exige. Assim, foi definido que para condenar um presidente ao afastamento definitivo do cargo, seriam necessários o voto de pelo menos 2/3 dos senadores.

Apesar de estar na Constituição há mais de 200 anos, o processo de *impeachment* norte-americano tem sido construído ao longo desse período por representantes e senadores da análise dos casos concretos, considerando que os artigos regem apenas as disposições mais gerais e de forma demasiadamente sucinta. Abaixo, colacionamos as seções relevantes da Constituição dos EUA¹² que preveem o processo:

Artigo 1º, Seção 2, Cláusula 5 A Câmara dos Deputados escolherá seu Presidente e outros Oficiais; e terá o único Poder de Impeachment.

¹² **Article 1, Section 2, Clause 5** The House of Representatives shall choose their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment.

Article 1, Section 3, Clause 6 The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shall be on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shall preside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present.

Article 1, Section 3, Clause 7 Judgment in Cases of Impeachment shall not extend further than to removal from Office, and disqualification to hold and enjoy any Office of honor, Trust or Profit under the United States: but the Party convicted shall nevertheless be liable and subject to Indictment, Trial, Judgment and Punishment, according to Law.

Article 2, Section 2, Clause 1 The President shall . . . have Power to grant Reprieves and Pardons for Offenses against the United States, except in Cases of Impeachment.

Article 2, Section 4, Clause 1 The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors.

Artigo 1º, Seção 3, Cláusula 6 O Senado terá o único poder de julgar todos os impeachments. Ao sentar-se para esse fim, eles estarão em Juramento ou Afirmação. Quando o Presidente dos Estados Unidos for julgado, o Chefe de Justiça presidirá: E nenhuma pessoa será condenada sem a concordância de dois terços dos membros presentes.

O artigo 1º, Seção 3, A Cláusula 7 do Julgamento em Casos de Impeachment não se estenderá além da remoção do cargo, e a desqualificação para manter e gozar de qualquer Cargo de honra, Confiança ou Lucro sob os Estados Unidos: mas a Parte condenada será, no entanto, responsável e sujeita a Indiciamento, Julgamento, Julgamento e Punição, de acordo com a Lei.

Artigo 2º, Seção 2, Cláusula 1 O Presidente deve . . . ter poder para conceder indultos e perdões para ofensas contra os Estados Unidos, exceto em casos de impeachment.

Artigo 2º, Seção 4, Cláusula 1 O Presidente, Vice-Presidente e todos os Oficiais Cíveis dos Estados Unidos, serão removidos do cargo por impeachment e condenação por traição, suborno ou outros altos crimes e contravenções. (tradução minha)

Observa-se que, diferentemente da brasileira, a Constituição americana tão somente esquematiza o procedimento e não pormenoriza as condutas que podem ou não ensejar o processo de afastamento.

O processo norte-americano é dividido em duas fases: acusação (na Câmara) e julgamento (no Senado). Assim como no Brasil, o início ocorre com a denúncia que pode ser iniciada por quase qualquer pessoa, incluindo um cidadão privado¹³. Uma vez formulada a denúncia, será encaminhada para a Câmara que imediatamente a envia para seu Comitê Judiciário, que geralmente a remete ainda para um subcomitê no qual será analisado por um advogado de cada partido para em 2 semanas elaborarem relatórios. Sendo necessário, o subcomitê determina investigações para colher mais informações. Se houver um julgamento criminal sobre o mesmo objeto, as provas podem ser aproveitadas, o que abrevia bastante o trabalho. Entretanto, a decisão de um não vincula o outro, embora possa, para a vantagem ou desvantagem do acusado, influenciar os parlamentares.

Caso as evidências não sejam fortes, o Comitê informa a Câmara e o processo cessa imediatamente. Somente com uma quantidade robusta de evidências que o Comitê poderá recomendar a acusação formal, elaborando então um relatório com os chamados *impeachment articles* (artigos de impeachment, espécies de quesitos de acusação, podendo ser apenas um ou mais) que serão encaminhados à votação. Em plenário, há uma ampla discussão acerca dos *impeachment articles*,

¹³ Não há disposição específica na CF dos EUA acerca de legitimados.

podendo os deputados acrescentarem ou retificarem algo antes da votação. Por maioria simples de votos (50% mais um) favoráveis a um ou mais desses quesitos, o PR é formalmente acusado e aguardará o julgamento pelo Senado. Neste momento, o presidente, apesar de cassado, ainda não é afastado de suas funções e somente o será após a deliberação final do Senado como instância julgadora.

Entretanto, antes que o processo seja encaminhado são escolhidos alguns parlamentares para servirem como promotores em favor do *impeachment* no Senado, são os chamados gestores da Câmara. A escolha se guia por representantes de ambos os partidos que tenham votado a favor do processo, já que serão agentes ativos na sessão de julgamento. Eles agem como promotores pela condenação.

Uma vez recebidos os *impeachment articles*, o Senado se transforma em um grande Júri, tendo os deputados escolhidos como promotores, os senadores como jurados em uma sessão presidida pelo presidente da Suprema Corte. O PR acusado poderá testemunhar em sua defesa ou pedir para que os advogados cuidem de tudo.

Inicialmente, é formada um Comissão Especial de 12 senadores que ouvirá a sustentação oral dos deputados gestores, testemunhos e evidências. Em seguida levará transcritas as informações colhidas, juntamente com a gravação da sessão na íntegra ao Plenário, apenas como uma forma de facilitar o procedimento, sem atribuir juízo de valor ao caso concreto ou recomendar como o Senado deve votar. Em suma, ao Senado caberá a análise de provas, evidências e testemunhos.

Em Plenário, os senadores podem pedir novos depoimentos ou até mesmo analisar as gravações para se sentirem seguros a votar. Nesse momento, tanto os deputados promotores quanto a defesa do acusado parte para as alegações finais, última manifestação antes do veredito. Os senadores irão então deliberar acerca do caso de forma totalmente privada e votam cada artigo separadamente.

Será necessário o quórum de 2/3 em um ou mais quesitos para a condenação e remoção imediata do cargo. Uma sanção adicional e totalmente independente da primeira pode ser votada por maioria simples e consiste na inabilitação do condenado para exercer cargos ou funções públicas futuramente. As penalidades são independentes entre si e a aplicação de uma não necessariamente implica aplicação da outra, também guardam independência em relação a eventuais condenações por crimes comuns perante o poder judiciário.

O Senado norte-americano possui jurisdição limitada, ou seja, questões criminas devem ser levadas às Cortes de Justiça, já que assim como no Brasil, o processo estadunidense possui caráter puramente político. O objetivo é a proteção do Estado através do afastamento do indivíduo cuja conduta tenha sido tipificada nos crimes em questão. Neste aspecto, ambos diferem do fundador, o processo inglês que engloba as esferas política e jurídica.

A absolvição não significa necessariamente inocência, pode apenas refletir insuficiência probatória. Independente do resultado, um processo criminal poderá ser instaurado de forma totalmente independente.

Em relação a possibilidade recursal dessa decisão, há divergências acerca do tema, mas a única vez em que foi tentado, pelo juiz distrital Nixon Jr., o apelo fracassou, pois sequer fora ouvido pela Suprema Corte que confirmou, na ocasião, tratar-se de poder exclusivo do Senado. Entretanto, se houver violação de direitos constitucionais, é possível que a decisão do Senado seja revista pela Suprema Corte.

3 ANÁLISE DOS CASOS DE *IMPEACHMENT*

Não obstante, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos o *impeachment* esteja constitucionalmente previsto, até mesmo naquele onde o procedimento é ainda mais pormenorizado com tanto detalhamento, há um espaço amplo de discricionariedade dos parlamentares desde a aceitação da denúncia. A maior dúvida sempre paira sobre a gravidade do crime ensejador do processo.

Dessa forma, cada processo de *impeachment* iniciado traz consigo suas próprias peculiaridades, nenhum é igual ou sequer parecido com o outro. O momento sócio-econômico e político vivenciado, intrigas e disputas políticas existentes e todo o contexto histórico podem ter grande influência no processo como um todo.

Por essa razão, talvez até mais relevante que o rito é o estudo dos casos concretos. Somente assim é possível entender, como cada país aplica de fato esse instrumento tão importante quanto perigoso. Conforme já dito, este estudo dará especial ênfase aos dois últimos casos de *impeachment* de cada país, a começar pelo Brasil.

3.1 No Brasil

É interessante observar que conquanto se trate de mecanismo excepcional de controle, desde a vigência da nossa atual Carta Magna, todos os presidentes sofreram acusações que poderiam ter culminado em *impeachment*. A título ilustrativo, vejamos: José Sarney (1985-1990) teve pelo menos uma denúncia realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da corrupção e não acatada pela Comissão Processante da Câmara dos Deputados; Itamar Franco (1992-1995) contou com quatro denúncias formuladas por cidadãos; Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) atingiu um total de dezessete; e Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) obteve 34. A exceção da primeira, todas as demais denúncias foram rejeitadas pela presidência da Câmara dos Deputados. (GALUPPO, p. 31)

Propositalmente deixei de mencionar os ex-presidentes Fernando Collor de Melo (1990-1992) e Dilma Rousseff (2011-2016), pois estes não contaram com a mesma sorte dos demais. Ambos sofreram o processo e foram condenados, por esta razão convém analisar com mais cuidado os seus casos concretos.

O presidente Fernando Collor fora o primeiro presidente eleito pelo voto direto após o período militar e por um partido pequeno e de pouca expressão, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN). Esteve a frente do país nos anos de 1990 a 1992, tendo assumido a presidência em um contexto de crise econômica gravíssima.

Logo no início do seu mandato começou o “Plano Collor” com o intuito de recuperação financeira do Brasil. As principais medidas do plano eram a volta do cruzeiro, congelamento de preços e salários, congelamento e confisco de poupanças e vários cortes públicos, inclusive de alguns ministérios. Entretanto, o plano foi um desastre e piorou a recessão econômica vivida pelo país. Muitas das medidas foram extremamente abusivas e impopulares, cuja mais lembrada por todos foi o confisco das poupanças. O país se afundava ainda mais em crise e a impopularidade do presidente aumentava exponencialmente.

Desde 1991 havia denúncias de corrupção contra o presidente, mas foi em 1992, no terceiro ano de governo, que Pedro Collor, irmão do presidente, levantou uma cortina de fumaça acerca de sua idoneidade moral. Pedro alegava que juntamente com seu tesoureiro de campanha e então assessor Paulo César Farias, o presidente cometera diversos crimes como loteamento de cargos, propina e etc.

Foi aberta uma CPI para que os fatos fossem investigados mais a fundo. Como resultado, diante da crescente rejeição de Collor e de sua falta de apoio no Congresso, em setembro do mesmo ano foi instaurado um processo de *impeachment* contra ele que teve seu rito finalizado na CD (por 441 votos a apenas 38) no prazo recorde de três meses e encaminhado para o Senado. O esquema estava todo exposto e não havia mais como negar a prática de corrupção.

Na iminência da condenação, Collor tentou renunciar antes do julgamento pelo Senado, a fim de evitar a suspensão dos direitos políticos. Entretanto, sua renúncia foi considerada intempestiva politicamente, não tendo sido aceita e o processo culminou na já esperada condenação pelo Senado Federal, por 76 votos a 3, inclusive com a penalidade de suspensão de direitos políticos por 8 anos. Collor sofreu pelo menos mais vinte e oito denúncias não recebidas pela CD.

Não resta dúvida que houve irregularidades e que o *impeachment* foi legítimo, apesar de haver uma série de ressalvas e discussões acerca da efetividade do contraditório e da ampla defesa nesse caso. Entretanto, também não resta dúvida que os verdadeiros motivadores do *impeachment* de Collor foram sua fraca sustentação política no Congresso com praticamente nenhum partido importante o apoiando, sua impopularidade e a crise econômica severa que ele fez piorar com suas medidas equivocadas.

Dilma Rousseff coleciona o recorde de denúncias, somando pelo menos mais 49 além da que culminou em sua condenação. A ex-presidente foi eleita em 2010 e esteve à frente da presidência do Brasil entre os anos de 2011 a 2016. Apesar de ter experiência na vida pública, Dilma nunca foi uma figura carismática e popular, devendo seus dois êxitos eleitorais ao ex-presidente e avalizador político de sua campanha, Luís Inácio Lula da Silva. Nas palavras de Galindo:

Sua gestão pareceu excessivamente centralizadora e truncada. Para agravar a situação, teve profundas dificuldades de negociação política com o Congresso Nacional, sendo considerada por diversos analistas políticos de diferentes tendências ideológicas, como alguém bastante inábil nesse campo, ao contrário de Lula e de Fernando Henrique, tidos por negociadores políticos bastante habilidosos. (GALINDO, 2016, pp. 78 e 79)

Foi reeleita para o segundo mandato com uma margem muito estreita, pois o país já estava dividido. Sua popularidade caiu vertiginosamente quando suas medidas contrariaram suas promessas de campanha. Acrescenta-se neste cenário de baixa popularidade outros ingredientes essenciais ao início de um *impeachment*: piora da

relação com o Congresso, grave crise econômica e política e degradação da imagem do Governo com o início da operação Lava Jato.

A gota d'água aconteceu quando o Tribunal de Contas da União recomendou ao Congresso a reprovação das contas do Governo de 2014 diante das “pedaladas fiscais”¹⁴, não restando dúvida alguma de que o processo seria iniciado. Em dezembro de 2015, o presidente da CD, Eduardo Cunha à época, acolheu a denúncia formulada pelos juristas Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, cuja principal fundamentação fora assentada nas tais pedaladas. Em abril de 2016, por 367 votos a 137, a CD aprovou o prosseguimento do processo para o Senado, o qual em maio, com 55 votos a 22 acatou a denúncia e afastou a presidente temporariamente por 180 dias ou até o julgamento.

Finalmente, em 31 de agosto de 2016, Dilma fora condenada ao afastamento definitivo do cargo, com o voto de 55 senadores contra apenas 20. Estranhamente, o Senado, em segunda votação autorizada pelo então presidente do STF e da sessão, Ricardo Levandowski, por 42 votos a 36, não aplicou a penalidade de suspensão dos direitos políticos, contrariando flagrantemente o disposto no art. 52 da CF¹⁵.

¹⁴ “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.” (RIBEIRO, 2015)

¹⁵ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

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

3.2 Nos Estado Unidos

Desde 1789, ano de vigência da Constituição dos EUA, apenas quatro presidentes foram ameaçados pelo processo de *impeachment*, demonstrando o respeito e a responsabilidade dos parlamentares desse país pelo caráter excepcional do instituto.

O primeiro presidente norte-americano a sofrer um processo de *impeachment* foi Andrew Johnson (1865-1869), o qual foi absolvido pelo Senado, pois não foi possível comprovar a natureza criminosa de seus atos. Na sequência, Richard Nixon também foi denunciado, mas diante de acusações sérias e da iminência de uma condenação, preferiu a renúncia como forma mais honrosa de deixar o cargo. Nixon renunciou antes que a Câmara pudesse votar os artigos de *impeachment* elaborados pelo Comitê.

Para se formar um adequado contraponto, abordaremos neste trabalho os dois últimos casos de início de processo de *impeachment* nos Estados Unidos, o mais recente refere-se ao presidente atual, Donald Trump, e o anterior a este, ao ex presidente Bill Clinton.

Após 12 anos de governo Republicano na Casa Branca, devido a uma crise econômica enfrentada pelo governo de George H. W. Bush, não foi possível que este garantisse a reeleição. Assim, o Democrata Bill Clinton emergiu à presidência em 1993, mantendo-se por dois mandatos até o ano de 2001. Sofreu processo de *impeachment* no ano de 1996, no qual foi acusado de perjúrio e obstrução de justiça em um caso bastante polêmico envolvendo uma estagiária da Casa Branca, Monica Lewinsky.

O início do caso contra Clinton envolve uma investigação acerca de um negócio imobiliário mal sucedido em que ele e a esposa haviam investido, Whitewater. O procurador nomeado pelo próprio presidente para apurar os fatos, Kenneth Starr, não encontrou indícios de irregularidades no investimento, mas as investigações tomaram outro rumo, já que neste interim, Clinton fora acusado de assédio sexual enquanto era governador do Arkansas por uma então funcionária, Paula Jones.

Expandindo a investigação, Starr obteve conversas gravadas acusando Clinton de ter mantido encontros sexuais com Monica Lewinsky nas dependências da Casa Branca e de estar interferindo constantemente nas investigações em ambos os

casos. A acusação por perjúrio se deu pois o presidente, havia negado em depoimento juramentado, no caso Jones, que havia se relacionado com Monica.

A Câmara dos Representantes, casa em que Clinton não contava com maioria, acatou a denúncia e aprovou dois artigos de *impeachment* – perjúrio do júri e obstrução de justiça - dando prosseguimento do processo para o Senado, com a recomendação de destituição do cargo somada a inabilitação perpétua para o exercício de funções e cargos públicos.

No Senado, casa em que Clinton contava com maioria, foi absolvido do crime de perjúrio por 55 votos a 45 e do de obstrução de justiça por 50 votos a 50 (em ambos, seriam necessários o quórum de 2/3). Dessa forma, Clinton não só pôde concluir seu mandato, como saiu do cargo com um dos maiores índices de aprovação já vistos.

Certamente, a popularidade do presidente constrangeu os senadores a esse resultado. Grande parte dos norte-americanos não entendiam a razão dele estar sendo julgado por questões relativas exclusivamente a sua vida privada. De fato, não se pode deixar de notar que os fundamentos do processo foram um tanto quanto inusitados. O processo teve um cunho muito mais criminal do que político, abertura que é dada pela forma genérica com a qual a Constituição norte-americana trata o tema. Não fosse sua maioria no Senado e pela pressão popular, talvez as aventuras extraconjugais de Clinton fossem utilizadas para invalidar um processo eleitoral hígido garantido pelo sufrágio.

Outro aspecto importante a se ressaltar é a economia, Clinton não somente conseguiu reerguer o país de uma crise anterior como mantinha um crescimento consistente, contando com o primeiro superávit das contas públicas desde 1969.

No que se refere ao atual presidente norte-americano, o Republicano Donald Trump fora eleito a presidência dos EUA em 2016 e desde 2017 está a frente da maior potência capitalista do mundo. Em 2019 foi acusado de utilizar ajuda militar americana para pressionar o presidente ucraniano, Volodimir Zelenski, a investigar o adversário político democrata Joe Biden (principal pré-candidato democrata à Casa Branca) e seu filho Hunter, além de obstruir a apuração deste caso pelo Congresso, impedindo que pessoas que trabalham para ele depusessem.

O processo de *impeachment* começou em setembro de 2019 na Câmara dos Representante e seguiu para o Senado, no qual Trump, no dia 5/2/2020, foi absolvido

por 52 votos a 48 no crime de abuso de poder e por 53 a 47 no crime de obstrução de justiça. Para sua condenação eram necessários 2/3 dos votos dos senadores.

Trump nunca esteve de fato ameaçado, nem sob o ponto de vista político e tampouco sob o numérico, já que tem maioria no Senado. Quanto a questão política, Trump é muito popular entre os seus eleitores, pois a economia vai bem e o desemprego no país é o menor em 50 anos. A única possibilidade de virada seria se o secretário de segurança depusesse, o que não ocorreu. A esperança dos democratas era que esse depoimento pudesse pressionar alguns republicanos a votar contra Trump pressionados pela opinião pública.

O saldo político para Trump foi positivo, já que sua popularidade chegou a patamar recorde (49%) as vésperas de sua absolvição pelo Senado. Quanto a corrida eleitoral, Trump segue firme, pois tem o apoio do partido e do eleitorado e os democratas começaram mal as prévias, devido a sua fragmentação.

Ademais, um fator preponderante a favor de Trump foi o fato do presidente não ser afastado de suas funções durante o curso do processo. Dessa forma, ele teve a oportunidade de criar uma narrativa favorável a seus interesses e de fato assim o fez. Utilizou, inclusive, a desorganização das prévias em Iowa para atacar o partido adversário: “Se não conseguem nem organizar eleições nas prévias, quem diria comandar um país.”

Os Estados Unidos continuam, após a absolvição de Trump, sem nunca ter tido um presidente condenado em um processo de *impeachment*. Há de se levar em conta que o bipartidarismo americano torna o processo de impeachment mais previsível e possível de absolvição, já que normalmente o presidente conta com maioria em pelo menos uma das Casas legislativas.

4 ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS CONCRETOS

A análise comparativa nos permite destacar alguns pontos que entendemos serem de fato relevantes para que o desfecho dos casos apresente diferenças. Dentre os principais pontos identificados, destacamos aqueles relacionados (i) às instituições, regras e procedimentos, (ii) nos tipos de sanção relacionadas aos processos, (iii) ao perfil do sistema partidário e (iv) ao contexto sócio-econômico. Vejamos cada um deles a seguir.

4.1. A divisão das fases do *impeachment* nas Casa Legislativas

No Brasil, a CD fica somente com a admissibilidade do processo, centrada na figura de seu presidente e o Senado com o juízo de pronúncia e também com o julgamento de mérito. Enquanto nos EUA, a Câmara fica responsável não somente pelo recebimento da denúncia, como também pela acusação propriamente dita; e o Senado pelo julgamento. Mas qual seria a grande questão nessa diferença?

Um desconforto já noticiado acerca do papel do Senado brasileiro diz respeito a eventual violação do contraditório e da ampla defesa, temos um mesmo órgão responsável pela acusação e pelo julgamento. Apesar de ser um julgamento de natureza política, sujeito a regramento próprio, e ainda, do STF já ter se manifestado pela constitucionalidade do procedimento, há fundamento neste temor e assiste maior razão e plausibilidade ao rito norte-americano.

Outra questão a ser considerada é o excesso de poder do presidente da CD no recebimento da denúncia, pois uma vez que a Câmara dos Deputados fica unicamente com o juízo de admissibilidade é questionável que o seu presidente tenha tanto poder para de plano acatar ou rejeitar as denúncias recebidas e qual seria o grau de discricionariedade dessa ação. O § 1º do art. 218 do RICD, em conformidade com o art. 16 da LCR, traz os requisitos da denúncia. Ainda assim, há divergência doutrinária acerca de se tratar de um poder, de aceitar ou recusar a denúncia, ou uma sujeição, de simples checagem de requisitos preenchidos ou não. Consideramos tratar-se muito mais de um poder, uma vez que necessariamente deve entrar em juízo meritório, ainda que exclusivamente processual, acerca dos documentos comprobatórios da infração cometida, o que por si só traz alto grau de discricionariedade a escolha.

Na mesma esteira de entendimento caminha a jurisprudência do STF ao asseverar na decisão do Agravo Regimental em Mandado de Segurança nº 30.672 do Distrito Federal que:

Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia do processo de *impeachment* não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, caso entenda ser patentemente inepta ou despida de justa causa. (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2011)

Na verdade, não é sequer necessária análise mais minuciosa para perceber que a CD exerce dois juízos de admissibilidade: o da presidência do órgão e o do Plenário. Vale dizer, que esta Casa faz, portanto, um juízo político, ou seja, afere a consistência, plausibilidade, razoabilidade e relevância das acusações. E, nesse sentido, muito poder é dado ao seu presidente, pois como foi visto, a maioria substancial das denúncias é barrada por ele. Nos EUA, todas as denúncias são diretamente encaminhadas ao Comitê, inexistindo esse problema.

Esses dois aspectos procedimentais podem corroborar o fato de termos mais processos de *impeachment* iniciados no Brasil, pois o PR brasileiro não somente tem de estar alinhado com a maioria da Câmara para evitar a aceitação de eventual denúncia, mas, sobretudo, com o seu presidente. Entretanto, por outro lado, bastaria que estivesse em consonância com o Senado para que o processo sequer fosse formalizado. Já o PR dos EUA precisaria da maioria na Câmara para evitar a formalização do *impeachment*.

4.2. O afastamento do cargo

Uma vez instaurado formalmente o processo de *impeachment* contra o PR brasileiro no Senado, ele é imediatamente afastado do cargo pelo prazo de no máximo 180 dias e o vice-presidente assume suas funções interinamente. A justificativa do afastamento é a não interferência do acusado nas investigações em andamento.

Nos EUA esse distanciamento não ocorre. No curso de todo o processo de *impeachment* o presidente continua exercendo suas funções normalmente, inclusive com amplo diálogo com os parlamentares, advogando em prol de sua absolvição.

O que se observa dessa diferença é que, de fato, é muito vantajoso para o acusado que permaneça no cargo, tanto pela possibilidade de manter o mencionado diálogo quanto de implementar algumas políticas públicas que aumentem sua popularidade, constringendo indiretamente os senadores no momento da votação. Ademais, nos EUA, nesses dois últimos casos estudados, houve acusação de interferência nas investigações, principalmente com relação a Trump.

O afastamento não tem natureza punitiva, mas apenas cautelar, ou seja, trata-se de medida para impedir que o acusado venha a interferir politicamente no processo.

Sem dúvida trata-se de ação preventiva de natureza gravíssima, mas necessária a imparcialidade completa do julgamento. Ou seja, mais acertado o proceder brasileiro.

4.3. Das penalidades impostas

Tanto o Senado norte-americano quanto o brasileiro julgam apenas de forma política e, portanto, as penalidades advindas da condenação do processo são também somente políticas, quais sejam: o afastamento do cargo e a inabilitação para cargos ou funções públicas. Porém, é fato que até com certa frequência tais condutas podem ser passíveis de responsabilização criminal ou cível, mas neste caso deverão ser encaminhadas para o juízo competente.

A diferença entre ambos está (ou estava¹⁶) na possibilidade de fracionar as duas penalidades e na gravidade da aplicação delas. Enquanto no Brasil a CF se faz clara quanto a aplicação das penas necessariamente cumuladas e suspensão dos direitos políticos passivos por 8 anos, nos EUA as penalidades são independentes e votadas separadamente a depender da gravidade da conduta. Ademais não se trata de suspensão de direitos políticos e sim cassação efetiva, uma vez que ocorre de forma perpétua.

Independente das penas impostas, o mais importante nesta análise é como a população reage diante de uma condenação. No Brasil, observamos que a memória dos eleitores é curta. O ex-presidente Collor sofreu *impeachment* e foi retirado do cargo com a popularidade devastada. Entretanto, atualmente ocupa o cargo de senador pelo estado do Alagoas. Já em relação a Dilma, ainda não logrou o mesmo êxito, mas certamente se persistir na carreira política mais dia menos dia voltará a ser eleita.

Nos EUA percebemos que apenas a renúncia do ex-presidente Richard Nixon diante de denúncias graves (escândalo de Watergate) que provavelmente

¹⁶ O *impeachment* da ex-presidente Dilma abriu precedentes para que também no Brasil as penalidades possam ser aplicadas e votadas de forma independente, conforme já explanado no capítulo anterior. Entretanto, o texto da CF não foi alterado e está claro no sentido contrário a esse entendimento. O julgado por si não cria um caminho de segurança em relação a esta possibilidade em casos futuros, já que não seria a primeira vez que o STF muda de entendimento acerca de questões tão importantes. Por essa razão, o paradigma utilizado neste trabalho para análise do tema é o texto constitucional.

culminariam seu *impeachment* já foi o bastante para que sua carreira estivesse arruinada. O povo norte-americano não parece tão compreensivo com a má conduta dos seus representantes quanto nós, brasileiros.

É proveitoso elucidar que conquanto Nixon e Collor tenham se utilizado do mesmo subterfúgio para evitar uma condenação por *impeachment*, não há como comparar os dois casos. Nixon renunciou antes mesmo que os quesitos fossem julgados pela Câmara, o processo ainda não havia de fato iniciado e já perdera seu objeto. Já Collor, renunciou ao cargo depois da autorização pela Câmara e por essa razão teve seu julgamento continuado e concluído pelo Senado, conforme decisão consolidada pela jurisprudência do STF.

4.4. A influência da estrutura partidária

A estrutura partidária dos EUA consiste em um sistema bipartidário, pois dois grandes partidos, Republicano e Democrata, dominam o congresso e as eleições presidenciais há mais de 150 anos. A Constituição não veda a existência de outros partidos e, de fato, eles existem, mas a dinâmica política faz com que tenham pouquíssima relevância, sobretudo em esfera federal.

O bipartidarismo tem como pontos fortes que se destacam uma maior estabilidade do governo; e uma maior consciência do poder do seu voto, já que quando só se tem dois candidatos, cada voto importa muito e conseqüentemente não será desperdiçado com candidatos sem relevância. Como pontos negativos ocorre a falta de representatividade de todas as ideologias e correntes partidárias com menor possibilidade de escolha ao eleitor.

O Brasil, assim como a grande maioria das democracias do mundo, adota o pluripartidarismo. Atualmente, contamos com 33 partidos regularmente registrados do TSE¹⁷. Desses, 24 têm representantes na Câmara¹⁸ e 21 no Senado¹⁹. Nas últimas eleições tivemos 14 candidatos a presidência, todos de partidos diferentes²⁰.

¹⁷ <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

¹⁸ <https://www.camara.leg.br/Internet/Deputado/bancada.asp>

¹⁹ <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/03/composicao-do-senado-salta-de-15-para-21-partidos-em-2019>

²⁰ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>

O sistema pluripartidário tem como maior ponto forte exatamente o mais fraco do bipartidário, qual seja: uma maior aceitação de todas as ideologias políticas aumentando a possibilidade de escolha aos eleitores. Da mesma forma, seus pontos fracos são as fortalezas do outro sistema: não há estabilidade governamental, dificultando a continuidade de políticas de médio e longo prazo; e, diante de tão grande oferta de candidatos, votos são desperdiçados e nem sempre o candidato eleito reflete, independente se majoritária ou proporcionalmente, a real vontade da maioria.

Este trabalho não se propõe a discutir qual dos dois sistemas seria melhor ou mais positivo para ambos os países, mas sim se essas diferenças podem interferir no processo de *impeachment* presidencial, e se sim, de que maneira. Depreendemos que sim e de forma substancial.

Ora, a começar que em um sistema bipartidário há a grande possibilidade de que o partido do PR conte com a maioria das cadeiras em pelo menos uma das Casas legislativas. Nos últimos dois casos norte-americanos observamos que os presidentes não correram riscos efetivos de condenação, pois embora não tivessem maioria na Câmara e o processo tenha se iniciado, tinham maioria no Senado e foram absolvidos. O quórum para o início do processo nos EUA (maioria simples)²¹ também pode interferir. Entretanto para a condenação, assim como no Brasil, o quórum de supermaioria (2/3) é mais difícil de se atingir.

Já no Brasil, observamos que o presidente deve ter uma excelente habilidade política para conseguir um bom diálogo no Congresso e, portanto, governabilidade. Sem a formação das coalizões necessárias é impossível fazer um bom governo. Foi o que se observou nos casos Collor e Dilma. Então, não resta dúvida, que juntamente com outros fatores já citados, o multipartidarismo contribuiu sensivelmente para seus afastamentos.

Para Abranches, o presidencialismo de coalizão, que pode ser tranquilamente denominado de “presidencialismo de colisão”, seria um sistema de governo instável, de alto risco, pois está sempre na dependência do desempenho corrente e da disposição de “respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos

²¹ No Brasil esse quórum é o mesmo que para condenação, ou seja, de 2/3.

considerados inegociáveis, nem sempre explicita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão”²².

Assim, embora a grande variedade de partidos com diversidades ideológicas seja até construtiva sob o ponto de vista de influenciar a construção do senso crítico do eleitor, existe um risco ainda maior já alertado por Alexander Hamilton, “que a decisão venha a ser regulada mais pela força comparativa dos partidos do que pelas reais demonstrações de inocência ou culpa”²³.

4.5. O contexto socioeconômico

Ao traçarmos um paralelo entre os casos concretos de *impeachment* no Brasil e nos EUA não podemos deixar de notar que os países viviam uma situação econômica muito diferente. O Brasil em ambos os casos, Collor e Dilma, estava enfrentando uma crise econômica grave, enquanto os EUA, também em ambos os casos, Clinton e Trump, estavam em franco crescimento econômico.

A maior consequência desse cenário narrado diz respeito ao apoio popular ao processo de *impeachment*. Enquanto os brasileiros ocupavam as ruas solicitando aos congressistas que afastassem os presidentes, os norte-americanos não aderiram ao processo. Pelo contrário, no caso de Clinton, a grande maioria consentia ser um disparate acusá-lo por questões privadas.

Ainda que sejamos um país em desenvolvimento, com uma economia muito instável e tão dependente de fatores externos, não se pode deixar de observar que tanto Collor quanto Dilma tomaram medidas extremamente equivocadas que só fizeram aumentar ainda mais a crise em que o país se encontrava. Dessa forma, não houve constrangimento algum por parte dos parlamentares brasileiros em fazer valer a voz das ruas.

Já nos EUA, certamente o apoio popular, principalmente quanto a Clinton, fez com que os senadores recuassem, já que contaram com votos também do partido opositor em suas absolvições. Certamente o mesmo se daria se sua popularidade fosse muito baixa, ou seja, seria de se esperar que alguns congressistas do próprio partido votassem pela condenação.

²² ABRANCHES, 2001.

²³ HAMILTON, 2011, p. 582.

5 CONCLUSÕES

A primeira conclusão a se expor neste trabalho se faz necessária devido as repercussões do último caso brasileiro de *impeachment*. O processo de *impeachment* não é um golpe e sim um mecanismo de freios e contrapesos previsto constitucionalmente e com amplo amparo legal e jurisprudencial de suma importância na defesa dos interesses da sociedade. Como qualquer outro instrumento, tem acertos e falhas e pode ser utilizado de forma subvertida e longe senão dos limites legais, dos éticos. Por essa razão é imprescindível seu constante aprimoramento.

Outra conclusão bastante pertinente: a economia importa muito. A maioria dos presidentes brasileiros sofreram muitas denúncias, praticamente todas foram barradas pelo presidente da Câmara e sequer seguiram para votação em plenário. Observamos da análise dos casos de Collor e Dilma que o prosseguimento das denúncias está intimamente ligado a crise econômica vivida pelo país naquele momento específico com péssima repercussão popular. Pode-se aferir que se a economia estivesse bem, possivelmente a pressão popular não seria tão intensa, as denúncias sequer seriam aceitas e os presidentes finalizariam seus mandatos.

Por outro lado, nos EUA, ainda que o PIB esteja nas alturas o presidente corre riscos de ser denunciado. Foi o que ocorreu tanto com Clinton quanto com Trump. Entretanto, talvez justamente por esse motivo o Senado norte-americano não tenha tido a ousadia de afastar presidentes que traziam grandes ganhos econômicos ao maior capitalismo do mundo.

Porém, outro ponto importante de ser levantado é: no presidencialismo de coalizão à brasileira seria possível que a economia estivesse bem a despeito da má relação do chefe do executivo com os parlamentares? E a resposta é não, pois ainda que seu plano de gestão fosse impecável, nada seria efetivado e posto em prática. O que põe em contradição a primeira especulação e volta ao ponto anterior. Provavelmente se a economia estivesse bem necessariamente a relação entre o PR e o Congresso seria fluida e nesse caso sequer seria iniciado um processo de *impeachment*.

Nesse sentido, o bipartidarismo norte-americano torna muito mais simples para o PR dos EUA ter um diálogo mais fácil com o Parlamento, o que ajuda muito inclusive na sua governabilidade e nos êxitos socioeconômicos de sua gestão.

Mas não se pode deixar de observar que até hoje nenhum presidente fora afastado por condenação nos EUA. O assunto lhes é tão caro que da elaboração da Constituição chegou a ser discutido se seria possível que o presidente sofresse *impeachment* ou ainda se não seria mais oportuno o processamento do feito após o fim do mandato. A preocupação estava em que ao invés de estar focado em fazer um bom governo, estando constantemente com seu cargo em risco, se focaria em manter os membros da Câmara e do Senado satisfeitos. Assim, o processo de *impeachment* seria transformado em mero instrumento de *recall*²⁴.

Por fim, apreendemos de todo o exposto, que o mais importante, seja no Brasil ou nos EUA, é que o presidente seja capaz de criar um ambiente favorável a uma excelente governabilidade. De fato, o maior “crime” que pode cometer o presidente da república é o de não ter uma boa relação com a maioria, preferencialmente de 2/3, dos membros das casas legislativas. Essa boa relação favorecerá a sociedade inclusive, já que é preciso a harmonia dos poderes para que o país cresça e se desenvolva.

Resta-nos a convicção de que os critérios do *impeachment* deveriam ser objetivos de tal forma que não existisse margem para que escolhas individuais ou ideológicas influenciassem no processo, sob pena de responsabilização por conduta leviana e movida por interesses divergentes da *res pública*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. H. (2001). **Presidencialismo de Coalizão e Crise de Governança**. Conjuntura Política. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política, Dep. de Ciência Política, n. 26;

²⁴ Mecanismo adotado em alguns países presidencialistas ou como voto de desconfiança dos sistemas parlamentaristas, no qual os eleitores ao desaprovarem o presidente, podem destitui-lo do cargo, independente do cometimento de crime após o transcurso de determinado período de mandato.

BARROSO, Luís Roberto. **Impeachment – Crime de Responsabilidade – Exoneração do Cargo**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 212, p. 161-174, 1998. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47174/45642>> Acesso em: 11 de março de 2020.

BARROS, S. R. **Estudo sobre o "impeachment"**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estudo-sobre-o-impeachment.cont>> Acesso em: 7 de setembro de 2020.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [Atualizada até a Emenda Constitucional de número 91, de 18 de fevereiro de 2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

_____. **Lei 1.079 de 10 de Abril de 1950**.^[1] Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 12 de janeiro de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 30.672-DF**. Alberto de Oliveira Piovesan Versus Presidente do Senado Federal. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 15 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2830672%29&base=baseAcordaos>. Acesso em 25 de janeiro de 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 378 MC/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF378relator.pdf>> Acesso em 14/9/2020.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment: Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3ª ed. ampl. São Paulo: Saraiva, 1992.

CAMPOS, Sérgio Pompeu de Freitas. **A separação dos poderes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 2007.

DAMROSCH, Lori Fisler. **Impeachment as a Technique of Parliamentary Control Over Foreign Affairs in a Presidential System?** University of Colorado Law Review: Volume 70, 1999.

DA SILVA, Pedro Henrique Cavalcanti. **IMPEACHMENT E RESPONSABILIDADE: uma análise brasileira à luz do direito comparado**. Dissertação – Universidade de Coimbra, Portugal, 2018

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constitution of the United States**. Written in 1787, ratified in 1788, and in operation since 1789. Disponível em: <https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm>. Acesso em: 06 de março de 2020.

GALINDO, Bruno. **IMPEACHMENT: À luz do Constitucionalismo Contemporâneo – Incluindo análises dos Casos Collor e Dilma**. Curitiba: Juruá Editora, 2016.

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

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

HINOJOSA, Victor J.; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal S. **Presidential Survival and the Impeachment Process: The United States and Colombia**. Political Science Quartely: Volume 121, Number 4, 2006.

KYVIG, David E. **The Age of Impeachment: American Constitutional Culture since 1960**. Kansas: Kansas University Press. 2008.

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' presidencial (artigo 85 inciso V da CF) - **Parecer**, 2015.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9ª. ed. Atualizada até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013.

MURPHY, John. **The Impeachment Process**. New York: Chelsea House Publishers, 2007.

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo Cesar Delayti. **Mandando Montesquieu às favas: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república**. Revista de Administração Pública-RAP, v. 45, n. 6, p. 1733-1759, 2011.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Pedaladas hermenêuticas no pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff**, 2015. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>. Acesso em: 7 de setembro de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.