

Impeachment à brasileira

Contornos da responsabilidade política
do presidente da República

Luiz Fernando Bandeira de Mello



Impeachment à brasileira

**Contornos da responsabilidade política
do presidente da República**

Luiz Fernando Bandeira de Mello

SENADO FEDERAL

Mesa

Biênio 2023 – 2024

Senador Rodrigo Pacheco

PRESIDENTE

Senador Veneziano Vital do Rêgo

PRIMEIRO-VICE-PRESIDENTE

Senador Rodrigo Cunha

SEGUNDO-VICE-PRESIDENTE

Senador Rogério Carvalho

PRIMEIRO-SECRETÁRIO

Senador Weverton

SEGUNDO-SECRETÁRIO

Senador Chico Rodrigues

TERCEIRO-SECRETÁRIO

Senador Styvenson Valentim

QUARTO-SECRETÁRIO

SUPLENTE DE SECRETÁRIO

Senadora Mara Gabrilli

Senadora Ivete da Silveira

Senador Dr. Hiran

Senador Mecias de Jesus

Secretaria de Editoração e Publicações
Coordenação de Edições Técnicas

Impeachment à brasileira

**Contornos da responsabilidade política
do presidente da República**

Luiz Fernando Bandeira de Mello

Brasília - 2024

SENADO FEDERAL 

Senado Federal
Diretora-Geral: Ilana Trombka
Secretário-Geral da Mesa: Gustavo A. Sabóia Vieira

Secretaria de Editoração e Publicações
Diretor: Rafael A. Chervenski da Silva

Coordenação de Edições Técnicas
Coordenador: Aloysio de Britto Vieira

O conteúdo desta obra é de responsabilidade do autor e não reflete necessariamente a opinião e os entendimentos da Administração do Senado Federal.

B214i Bandeira de Mello, Luiz Fernando, 1979-

Impeachment à brasileira : contornos da responsabilidade política do presidente da República / Luiz Fernando Bandeira de Mello. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2024.
315 p. : il., fots., color.

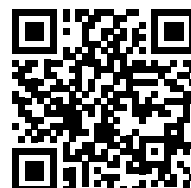
Conteúdo: Introdução – Marco teórico: a responsabilidade do agente público – Os casos de *impeachment* antes de 2016 – O *impeachment* de 2016: estudo de caso – A natureza política do *impeachment* – O projeto de uma nova lei do *impeachment* – Conclusões.

ISBN: 978-65-5676-483-2

1. *Impeachment*, Brasil. 2. Crime de responsabilidade, Brasil. 3. Política e governo, Brasil. 4. Collor, Fernando, 1949-, *impeachment*. 5. Rouseff, Dilma, 1947-, *impeachment*. I. Título.

CDDir 341.25115

Coordenação de Edições Técnicas
Senado Federal, Bloco 8, Mezanino, Setor 11
CEP: 70165-900 – Brasília, DF
Telefone: (61) 3303-3579
E-mail: livraria@senado.leg.br



Ampliado, atualizado e revisado, o texto deste livro reproduz o conteúdo integral da tese apresentada por Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho¹ em julho de 2023, como condição parcial para a obtenção do título *Doutor em Direito* no programa de doutorado em Estado de Direito e Governança Global da Universidade de Salamanca (Espanha), sob a orientação do Prof. Dr. Juan José Rastrollo Suárez².

¹ Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho (Recife, PE, 1979) é doutor em Direito pela Universidad de Salamanca, na Espanha; mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Desde 2021 é conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, por indicação do Senado Federal e atualmente é o decano do Conselho. Entre 2007 e 2021 exerceu os cargos de conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público, secretário-geral da Mesa do Senado Federal, diretor-geral do Senado Federal, chefe de gabinete da Presidência do Senado Federal, chefe de gabinete do ministro da Previdência Social, consultor jurídico do Ministério da Previdência Social, advogado-geral e consultor-geral adjunto do Senado Federal. Foi professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Direito Administrativo, Direito Eleitoral e Teoria Geral do Direito do Instituto Legislativo Brasileiro, da UnB e da UFPE; em 2016 foi designado *escrivão* no âmbito do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e compôs a comissão de juristas presidida por Ricardo Lewandowski, incumbida de elaborar o anteprojeto de uma nova lei de crimes de responsabilidade.

² Para ler o texto original da tese “*Impeachment à brasileira: a evolução do contorno da responsabilidade política do Presidente da República*”, acesse: <http://hdl.handle.net/10366/153212>.

Dedico esta obra a meus filhos,
no intuito de demonstrar-lhes, com o humilde exemplo de seu pai,
que o estudo contínuo e a dedicação aos compromissos que assumirem
são o melhor caminho para a realização de seus sonhos.

Agradecimentos

Transformar uma tese doutoral em livro publicado por uma editora de prestígio é uma realização pessoal e profissional enorme. Sendo em particular pelo selo das Edições Técnicas do Senado Federal, tendo em vista a ligação que nutro com a Casa ao longo de minha trajetória profissional, é uma honra. Agradeço portanto inicialmente ao Senador Rodrigo Pacheco, presidente do Senado e autor do convite para realizar esta publicação, logo que soube da aprovação da tese original, em julho de 2023.

Os estudos de doutorado incluem uma larga dose de esforço e dedicação pessoal, particularmente quando realizados em meio às obrigações profissionais ordinárias. No entanto, com a colaboração de um grande grupo de pessoas, a missão torna-se menos penosa e viabiliza-se. Assim, registro aqui meus agradecimentos:

Aos professores da Universidad de Salamanca: Nicolás Rodríguez García e Pedro T. Nevado-Batalla Moreno – desde os primeiros contatos em 2003, ambos me acolheram e estimularam-me a levar adiante o projeto de doutoramento –, e Juan José Rastrollo Suárez, que, como orientador da tese, dedicou-se à leitura e releitura de cada uma das versões preliminares do estudo, sempre me instruindo na boa metodologia e compreendendo minhas limitações.

Aos seis entrevistados – Dilma Rousseff e Fernando Collor, Renan Calheiros e Mauro Benevides, Ricardo Lewandowski e Sydney Sanches –, que me atenderam gentil e prontamente, e forneceram longos e completos depoimentos sobre suas experiências nos processos de *impeachment* que protagonizaram, o que propiciou ao estudo uma pesquisa de campo que o enriquece e o qualifica.

Aos colegas do Senado Federal, em especial às equipes da Secretaria-Geral da Mesa, da taquigrafia, da biblioteca e do arquivo legislativo, que me possibilitaram o acesso a riquíssimas fontes históricas, essenciais para a pesquisa empreendida nesta obra. Na fase de publicação desta obra, agradeço aos colegas da Secretaria de Edições e Publicações (Segraf) por toda a paciência e dedicação à confecção deste livro.

Não poderia deixar de reconhecer o infinito apoio recebido na família. Inicialmente, ao meu pai, Luiz Fernando (como eu e meu filho caçula) sempre amável, sempre disponível, e o primeiro apoio que tive neste projeto doutoral, ainda nos tempos dos estudos de graduação. A minha mãe, Márcia, que aos 54 anos obteve sua segunda graduação universitária e sempre buscou orientar-me no caminho da dedicação aos estudos. Finalmente, agradeço à minha esposa, Gabriela, luz de meu caminhar e autora das melhores ideias deste trabalho – o tema, a iniciativa das entrevistas, a abordagem, além da constante parceria e compreensão quanto às longas horas que precisei suprimir de seu agradável convívio para dedicar-me a ler e escrever para esta obra.

Por último, mas não com menor importância, agradeço à força maior de Deus por me permitir chegar até a publicação deste livro. Em tudo na minha vida sempre fui grandemente abençoado pela graça divina e neste ato reconheço, agradeço e reafirmo meu credo em um Bem maior.

Lista de abreviaturas e siglas

ADI	ação direta de inconstitucionalidade
ADPF	ação de descumprimento de preceito fundamental
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CPC	<i>Código de processo civil</i> (Lei nº 13.105/2015)
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
CPP	<i>Código de processo penal</i> (Decreto-lei nº 3.689/1941)
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
Des.	desembargador
DVS	destaque para votação em separado
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	<i>Lei de responsabilidade fiscal</i> (Lei Complementar nº 101/2000)
MDB	Movimento Democrático Brasileiro (1966-1980, 2017-)
Min.	ministro
MP	medida provisória ou Ministério Público
MS	mandado de segurança
PCdoB	Partido Comunista do Brasil (1962-)
PEC	proposta de emenda à Constituição
PL	projeto de lei ou Partido Liberal (1985-2006, 2019-)
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (1980-2017)
PPA	Plano Plurianual
PRN	Partido da Reconstrução Nacional (1989-2000)
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira (1988-)
PSD	Partido Social Democrático (1945-1965)
PT	Partido dos Trabalhadores (1980-)

PTB	Partido Trabalhista Brasileiro (1945-1965, 1981-2023)
RE	recurso extraordinário (julgado exclusivamente pelo STF)
Rel.	relator
REsp	recurso especial (julgado exclusivamente pelo STJ)
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
Risf	Regimento Interno do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STS	sentencia del Tribunal Supremo (decisão do órgão jurisdiccional máximo da Espanha)
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UDN	União Democrática Nacional (1945-1965)

Sumário

Apresentação · 13

Prólogo · 17

1 Introdução · 21

1.1 A relevância do tema · 26

1.2 A metodologia · 27

1.3 Os objetivos · 29

2 Marco teórico: a responsabilidade do agente público · 31

2.1 A ética no serviço público · 32

2.2 Espécies de responsabilização do agente público · 38

2.3 Efeitos da responsabilização pessoal do agente público · 47

2.4 Características da responsabilidade política · 53

2.5 As hipóteses de “crime” de responsabilidade · 74

3 Os casos de *impeachment* antes de 2016 · 97

3.1 O contexto da elaboração das leis sobre crimes de responsabilidade · 98

3.2 O processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas · 105

3.3 Os processos contra Café Filho e Carlos Luz · 108

3.4 O processo de *impeachment* contra Fernando Collor · 115

4 O *impeachment* de 2016: estudo de caso · 129

4.1 Os fatos · 130

4.2 O processo · 140

4.3 A autorização da Câmara dos Deputados · 144

4.4 O juízo de admissibilidade no Senado Federal · 147

4.5 O processo propriamente dito · 151

4.6 A sanção · 162

- 5 **A natureza política do *impeachment*** · 177
 - 5.1 Voltando à controvérsia · 178
 - 5.2 A moção de censura · 188
 - 5.3 O *impeachment* e a moção de censura · 190
 - 5.4 Os elementos que conduzem ao *impeachment* · 195
- 6 **O projeto de uma nova lei do *impeachment*** · 203
 - 6.1 Tipologia das condutas passíveis de *impeachment* · 206
 - 6.2 O processo e o procedimento · 208
- 7 **Conclusões** · 217

Referências · 223

Apêndices · 251

- Apêndice A – Entrevista com Dilma Rousseff · 252
- Apêndice B – Entrevista com Fernando Collor (primeira parte) · 259
- Apêndice C – Entrevista com Fernando Collor (segunda parte) · 265
- Apêndice D – Entrevista com Renan Calheiros · 271
- Apêndice E – Entrevista com Mauro Benevides · 277
- Apêndice F – Entrevista com Ricardo Lewandowski · 280
- Apêndice G – Entrevista com Sydney Sanches · 286
- Apêndice H – Fluxogramas do anteprojeto de uma nova
Lei de crimes de responsabilidade · 294

Anexos · 301

- Anexo A – Mandado de intimação do afastamento temporário da presidente · 302
- Anexo B – Mandado de citação da presidente para defender-se no processo · 303
- Anexo C – Ata que deu posse a Ricardo Lewandowski como presidente do Senado · 304
- Anexo D – Excerto do *Diário do Congresso Nacional* de 22/11/1955 · 305
- Anexo E – Excerto do *Diário do Congresso Nacional* de 22/11/1955 · 306
- Anexo F – Parecer sobre a admissibilidade do *impeachment* de Fernando Collor · 307
- Anexo G – Carta-renúncia de Fernando Collor entregue no dia de seu julgamento no Senado Federal · 308
- Anexo H – Excerto da justificativa do PL nº 23/1948, convertido na Lei nº 1.079 em 1950 · 309
- Anexo I – Fotos · 310

Apresentação

Ricardo Lewandowski³

O Estado Democrático de Direito pressupõe a responsabilização de seus dirigentes por eventuais ilícitos praticados no exercício dos poderes e prerrogativas que lhes são conferidos para que os exerçam em prol do bem comum. A responsabilidade dos gestores públicos, convém destacar, não se limita apenas ao âmbito civil, criminal ou administrativo, mas possui também uma dimensão política.

A tese de doutoramento de Luiz Fernando Bandeira de Mello versa precisamente sobre a responsabilidade política do Presidente da República, decerto o dirigente público mais proeminente em um país republicano. Ela investiga as origens e as normas vigentes do *impeachment*, instituto que tem como objetivo apelar os supremos mandatários dos cargos que ocupam, e que já fustigou vários agentes públicos, do Brasil aos Estados Unidos, da Argentina à Coreia do Sul.

Bandeira de Mello é bacharel e mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e doutor pela Universidad de Salamanca, na Espanha. Atualmente exerce seu segundo mandato no cargo de conselheiro do Conselho Nacional de Justiça, indicado pelo Senado Federal. Nesse órgão de cúpula da magistratura brasileira, ocupa a função de Ouvidor Nacional de Justiça. É servidor de carreira do Senado Federal desde 2004, tendo ocupado por sete anos o cargo de secretário-geral da Mesa, o mais alto posto da área-fim da Casa. Anteriormente foi conselheiro do Conselho Nacional do Ministério Público, diretor-geral e advogado-geral do Senado, bem como consultor jurídico do Ministério da Previdência Social. Chefiou também os gabinetes do presidente do Senado e do ministro da Previdência Social. Ademais, foi professor universitário de Direito em diversas instituições, incluindo a Universidade de

³ Ricardo Lewandowski é professor sênior de Teoria do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e desde fevereiro de 2024 é Ministro da Justiça e Segurança Pública. Ex-ministro e ex-presidente do Supremo Tribunal Federal; em 2016 presidiu no Senado Federal o processo de *impeachment* movido contra a presidente Dilma Rousseff, assim como a comissão de juristas designada pelo Senado para atualizar a legislação sobre crimes de responsabilidade.

Brasília e a sua *alma mater*. Além disso, ostenta diversas publicações na área jurídica, bem como na literária. Como se vê, experiência não lhe faltava para concluir esta que, talvez, seja a sua *opus magnum*.

O trabalho contém uma instigante introdução ao tema, em que se delinea o contexto da pesquisa, com destaque para a importância e a contemporaneidade do assunto. A metodologia empregada evidencia o sólido preparo acadêmico do autor, fornecendo-lhe um consistente alicerce para a sustentação das conclusões a que chegou, de resto, apoiadas numa vasta e pertinente bibliografia, a qual alcança mais de quatrocentas obras referenciadas.

Na segunda seção, o autor delinea o marco teórico do qual partiu, dissertando sobre a responsabilidade dos agentes políticos. A exposição envolve desde aspectos da ética no serviço público, passando pelas diversas formas de responsabilização dos agentes públicos, culminando com a sanção máxima, de caráter político, que constitui o cerne de seu estudo.

Ao tratar da responsabilidade política, analisa a Constituição e a legislação brasileira relativa aos crimes de responsabilidade, destacando suas principais características e implicações, ao mesmo tempo em que as compara com outras de alguns países selecionados, permitindo que o leitor tenha uma perspectiva comparatista acerca da temática, sem perder de vista o objetivo da obra, consistente na disciplina pátria da questão, tal como sugere no título da obra.

Nessa linha, o autor resgata os debates parlamentares travados em diferentes momentos históricos em que a legislação foi discutida ou modificada. A análise é assaz reveladora, mostrando, em especial, o quão acirradas foram as recentes discussões sobre *impeachment* entre nós, assim como ocorre em outras nações que adotam o instituto.

As demais seções são dedicadas ao estudo dos impedimentos de presidentes ocorridos no Brasil nas últimas décadas, culminando com um amplo e vertical estudo de caso sobre o processo do qual o autor participou pessoalmente na qualidade de escrivão do tribunal instalado na Casa Alta do Congresso Nacional, perante o qual tramitou o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, no ano de 2016. Essa visão privilegiada, aliada ao fato de ter sido testemunha presencial dos principais acontecimentos da crônica política recente do País, empresta um sabor especial à tese que defendeu com brilho na multissecular e prestigiadíssima Universidad de Salamanca, na Espanha.

Mas não é só. Ao longo do texto, Bandeira de Mello levanta uma série de questionamentos acerca do instituto examinado, respondendo-os com o devido rigor científico. E, como um brinde adicional ao leitor, ilustra o trabalho com seis entrevistas exclusivas, além de anexar reproduções de vários documentos do acervo do Senado Federal, de considerável valor histórico e

pouco conhecidos. As conclusões a que chega, é escusado dizer, contribuem significativamente para a compreensão desse instituto jurídico-político ainda escassamente estudado entre nós.

A tese conclui pela necessidade de revisão da disciplina legal do processo por crime de responsabilidade no Brasil. Essa derradeira consideração será, certamente, de grande valia para subsidiar as discussões do Projeto de Lei nº 1.388/2023, apresentado pelo presidente do Senado Federal, senador Rodrigo Pacheco, a partir de trabalho da comissão de juristas que tive a honra de presidir. Com toda a certeza, as reflexões do autor servirão para ilustrar e enriquecer o debate dos parlamentares quanto à proposta apresentada.

Tive a satisfação de participar da banca examinadora da tese que originou este livro, aprovada *cum laude* em julho de 2023, no edifício histórico da Universidad de Salamanca, ocasião em que pude testemunhar, mais uma vez, os dotes profissionais e acadêmicos de Bandeira de Mello, os quais, aliás, são sobejamente conhecidos por todos os que têm o privilégio de com ele conviver.

Em suma, esta obra cuidadosamente elaborada destrincha com proficiência um tema de grande relevância teórica e prática, constituindo valiosa contribuição para o Direito Público e a Ciência Política. Recomendo a sua leitura não apenas para os especialistas na área, mas também para todos aqueles que se interessam pela História do Brasil.

Prólogo

Juan José Rastrollo Suárez⁴

A paulatina formação das repúblicas liberais nas Américas, após as várias declarações de independência, trouxe consigo o reconhecimento institucional de uma nova forma de entender e exercer o Poder Público. De uma organização vertical, no topo da qual se encontrava o monarca absoluto, passou-se a uma organização mais horizontal, em que o exercício dos poderes era limitado pelo princípio da responsabilidade.

No entanto, à cabeça dessa organização está o presidente da República, que em muitos sistemas jurídicos tem prerrogativas que o aproximam da onipotência. Embora possa parecer uma contradição, a ausência de contrapesos suficientes e o simbolismo da sua figura transformaram-no num monarca de fato (e, por vezes na História recente, num déspota quase absoluto). Essa circunstância gera diferentes efeitos, a maior parte dos quais indesejáveis. Pretendo salientar dois dentre eles.

O primeiro efeito é o desinteresse pela profissionalização da função pública e a capacidade de permitir que essa tarefa inacabada das democracias latino-americanas nunca seja superada. Uma função pública capaz e independente é fundamental para o necessário controle do exercício do poder: favorece o desenvolvimento de políticas públicas de longo prazo, a segurança jurídica, a solidez institucional e a luta contra a corrupção. Com

⁴ Juan José Rastrollo Suárez é professor titular de Direito Administrativo na Universidad de Salamanca, Espanha; doutor em Direito pelas Universidades de Salamanca e de Coimbra, Portugal (com menção *Doctor Europeus*); vencedor do Prémio Extraordinário de Doutoramento; foi professor visitante nas Universidades de Los Andes e Nariño (Colômbia), Andina Simón Bolívar (Equador) e James Madison University of Virginia (EUA), entre outras; consultor e conferencista para servidores públicos em diversas instituições da América Latina; membro dos grupos de pesquisa *State and Nation Making in Latin America and Spain* da Princeton University, EUA; *Sustainable cities and communities* das Universidades de Coimbra, Pavia, Poitiers, Salamanca, Ioan Cuza, Jena e Turku e *Next Generation EU*, da Universidade de Salamanca. Autor de quatro obras monográficas, mais de 30 artigos e mais de 20 capítulos em revistas e obras coletivas na Europa e na América. Suas linhas de investigação principais são o urbanismo, a contratação pública, a função pública e, em geral, a reforma e modernização da Administração Pública na Europa e América Latina.

algumas exceções – como o Brasil a nível federal, o Chile ou a Costa Rica –, o sistema de saque contumaz à coisa pública continua, infelizmente, demasiado difundido em muitas democracias latino-americanas.

O segundo efeito indesejável é a polarização política e social e, como corolário, o subsequente “ajuste de contas”. Os presidentes e aqueles que os acompanham no exercício das suas funções tornam-se, após a sua saída, objeto de uma busca por vingança, por vezes justificada e outras vezes menos, de que participam diferentes setores, instituições e agentes políticos e do sistema de justiça, como resposta à falta de controle verificada durante o seu mandato.

O processo de destituição dos presidentes das repúblicas americanas é mecanismo de controle algo tardio, embora necessário. Infelizmente em algumas ocasiões, muitos dos vícios mencionados são projetados nele. Julgamentos midiáticos orientados por um apontar de dedos para desqualificar o outro, de modo infundado, e retaliações por ações passadas – sejam estas despóticas ou não – e ajustes de contas com ou sem fundamento que, em muitos casos, poderiam ter sido evitados se houvesse controle preventivo eficiente. Essa triste realidade encontra terreno fértil para seus efeitos mais perniciosos num ambiente dominado pelo populismo, pelas *fake news* e pela tensão social.

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho enfrentou com brilhantismo, ao longo da tese defendida em Salamanca nos primeiros dias de julho de 2023, a instigante e complexa tarefa de analisar o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016. Foi um acontecimento de extraordinário significado, que abalou os alicerces da institucionalidade de um dos países mais importantes da América Latina e que é, em si mesmo, praticamente um continente.

Não foi a primeira vez que isso aconteceu na República brasileira, nem mesmo a segunda. Em 1954, o procedimento foi ativado contra Getúlio Vargas, que se saiu vencedor. Em 1992, contra Fernando Collor, que, assim como Dilma Rousseff, terminou afastado. Mas esse novo *thriller* – como as versões anteriores – também não está livre de muitos dos ingredientes que mencionamos: populismo, campanhas midiáticas e desejo de vingança. Em suma, paisagens da institucionalidade de um país em diferentes momentos da sua história, com ingredientes semelhantes, e a sombra da corrupção como pano de fundo.

Ao longo desta obra nascida de sua tese, Bandeira analisa o procedimento, contrastando se ele foi isento, em algumas fases, em relação ao devido respeito ao princípio da legalidade no âmbito do Estado de Direito. Para isso, começa por analisar a figura do impedimento presidencial em perspectiva histórica, desde suas origens no parlamentarismo inglês até a configuração atual do procedimento em diferentes países, incluindo as transformações experimentadas no âmbito do Direito norte-americano. Em seguida, dissec

os diferentes procedimentos ocorridos no Brasil, com especial atenção ao *impeachment* de Dilma Rousseff, para depois tratar de questões como a decisão sobre a separação de votos no processo contra a presidente ou o conteúdo e fundamentação jurídica das deliberações dos senadores.

Além da proximidade do autor com os processos, um dos seus grandes trunfos reside na inclusão de entrevistas exclusivas com alguns dos mais destacados protagonistas envolvidos nos diferentes processos. Aparecem com suas próprias vozes nas diferentes passagens desse *thriller* os ex-presidentes que sofreram o *impeachment* Fernando Collor e Dilma Rousseff, os presidentes do Supremo Tribunal Federal em 1992 e 2016, Sidney Sanches e Ricardo Lewandowski, e os ex-presidentes do Senado Federal, Mauro Benevides e Renan Calheiros, todos personagens contemporâneos aos fatos aqui estudados.

Por fim, analisa-se o projeto de reforma da legislação sobre crimes de responsabilidade no Brasil, elaborado por uma comissão de juristas do Senado (da qual o autor fez parte), e que se encontra em fase de debate no Congresso Nacional.

Em suma, trata-se de uma excelente obra, que tive o prazer de dirigir, em que um espectador excepcional – que secretariou o processo contra Dilma Rousseff – aborda uma figura-chave do Direito público brasileiro, e que não em vão mereceu a nota máxima *cum laude* e a recomendação de publicação após a sua defesa na Universidad de Salamanca, na Espanha.

1 Introdução

Para mim, o impeachment é uma instituição de caráter político que, por mais que queiramos pôr dentro do processo penal, não é processo penal. É uma medida política, pouco importando que adote alguns dos ingredientes processualistas.

Aliomar Baleeiro⁵

Nas últimas décadas, o mundo assistiu a processos de *impeachment* de mandatários de diversos países – processos com roupagens assemelhadas, nos quais um órgão legislativo, convertido em corte de julgamento, decide sobre a imputação de sanções a dirigentes políticos que agiram em desacordo com a legislação nacional. Porém, não são sanções ordinárias: em geral, o *impeachment* implica a destituição do cargo, além de outras penas que variam conforme o ordenamento jurídico de cada país: elas podem ir do impedimento de ocupar qualquer cargo público por determinado tempo até a outras, como a inelegibilidade, as multas ou a perda de bens.

Ao abordar a responsabilização pessoal dos agentes públicos, Rivero Ortega aponta que, numa perspectiva histórica comparada, os presidentes dos EUA, mas também os da América Latina, estão mais expostos ao *impeachment* e têm enfrentado com mais frequência processos criminais e mesmo prisões (Rivero Ortega, 2021 p. 9). De fato, desde os anos 1990, o instituto do *impeachment* – que parecia ter-se tornado uma previsão constitucional inócua, em virtude do longo período sem uso – tornou-se um mecanismo inúmeras vezes posto em prática para depor presidentes democraticamente eleitos.

Uma tentativa de enumerar os casos de processos de impedimento contra presidentes das últimas 3 décadas resultaria numa longa lista: Fernando Collor, no Brasil, em 1992; Carlos Andrés Pérez, na Venezuela, em 1993; Ernesto Samper, na Colômbia, em 1996; Albert Zafy, em Madagascar, em 1996; Abdalá

⁵ Voto do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Aliomar Baleeiro, no Agravo na Representação nº 700/SP, julgado em 8/11/1967 (Brasil, 1967b). Ele já cogitara da natureza política do *impeachment* no Recurso Extraordinário (RE) nº 62.387/RJ, julgado em 24/10/1967.

Bucaram, no Equador, em 1997; Bill Clinton, nos EUA, em 1998; Bóris Iéltsin, na Rússia, por duas vezes, em 1998 e em 1999; Joseph Estrada, nas Filipinas, em 2000; Abdurrahman Wadiah, na Indonésia, em 2001; Rolandas Paksas, na Lituânia, em 2004; Roh Moo-hyun, na Coreia do Sul, em 2004; Fernando Lugo, no Paraguai, em 2012; Dilma Rousseff, no Brasil, em 2016; Park Geun-hye, na Coreia do Sul, em 2017; Robert Mugabe, no Zimbábue, em 2017; Pedro Pablo Kuczynski, no Peru, em 2018; Donald Trump, nos EUA, por duas vezes, em 2019 e em 2021; Martín Vizcarra, no Peru, em 2020; e Pedro Castillo, também no Peru, em 2022.

Nem todos chegaram a ser destituídos de seus cargos, por terem sido vitoriosos no julgamento pelo Senado, mas foi uma minoria: Clinton e Trump nos EUA e Iéltsin na Rússia. Os demais, condenados, tiveram seus mandatos extintos⁶.

Essa recente frequência de processos de *impeachment* já bastaria para chamar a atenção para o tema. Além disso, os debates relacionados aos aspectos jurídicos, políticos e sociológicos que envolvem a interrupção precipitada do mandato de um presidente eleito, merecem uma abordagem mais profunda sobre as circunstâncias em que esse processo deva ser conduzido.

Vive-se um período de turbulência democrática? Pérez-Liñan (2008, p. 106) prefere dizer que há um cenário de “democracias estáveis com governos instáveis”, pois os sucessivos impedimentos presidenciais não conduziram a rupturas institucionais ou a mudanças de regime, mas produziram o câmbio de governantes no poder.

Que elementos conduziriam ao *impeachment*? Cientistas políticos apontam múltiplas causas, tais como um contexto de crise econômica, impopularidade presidencial, bancada de apoio minoritária do governo no Legislativo, denúncias na mídia; no entanto, além desses problemas, é necessária uma conduta irregular do presidente para que o Congresso possa removê-lo do cargo e que isso ocorra no âmbito de um procedimento que atenda às exigências do devido processo legal. Esta obra dedica-se a investigar essas condicionantes.

⁶ Não foram considerados na lista acima processos de *impeachment* não iniciados em virtude da renúncia dos presidentes no cargo, como os casos de Moshe Katsav, em Israel, em 2007, e o de Jacob Zuma, na África do Sul, em 2018; e, num contexto similar, Richard Nixon, nos EUA, em 1974, e Isabel (Isabelita) Martínez de Perón, na Argentina, em 1976 (Serrafero, 1996, p. 152).

Tradicionalmente, o *impeachment*⁷ tem por finalidade impedir o mau exercício de um cargo público, sobretudo os de natureza política, por determinada autoridade, para salvaguardar o Estado da ruína do seu governo ou da ingovernabilidade. Em linhas gerais, o *impeachment* é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, e é instaurado, processado e julgado por um órgão parlamentar contra um agente estatal de alto nível, para impedi-lo de continuar na função pública, mediante sua remoção do cargo ou função e eventualmente sua inabilitação para exercê-los por certo tempo (Barros, 2011, pp. 113-114).

O *impeachment* já não é “peça de museu” ou um “tigre de palha”, como o descreviam a doutrina jurídica e a Ciência Política até o final do século XX. Ruy Barbosa chegou a afirmar que o desenho institucional do presidencialismo sofria “da ausência de responsabilidade, que, reduzida, nas instituições americanas, ao *impeachment* do Chefe da Nação, não passa de uma ameaça desprezada e praticamente inverificável” (Barbosa, 1931, p. 97). Contudo, a partir dos anos 1990 não será mais assim, e aqui se verá como e porque se pode afirmá-lo.

Sempre que possível, o estudo dos modelos de responsabilização de agentes públicos será estendido ao sistema jurídico-constitucional de alguns países selecionados: a Espanha, os EUA, a Argentina e a França. A Espanha foi selecionada em virtude de ser o país que abriga a Universidad de Salamanca, a cujo programa de doutorado este estudo originalmente se vincula; por isso, qualquer trabalho que se pretenda apresentar em seus domínios deve contextualizar o panorama jurídico local. Entretanto, a comparação direta somente é possível no que se refere à doutrina de Direito Administrativo; e mais à frente, quando se compararem o *impeachment* e a moção de censura ou desconfiança. Como o sistema de governo na Espanha é a monarquia parlamentarista, por óbvio não há que se falar em responsabilização política do presidente da República⁸.

Por sua vez, os Estados Unidos foram escolhidos em razão de seu sistema presidencialista, no qual o chefe de Estado pode ser submetido a julgamento pelo Congresso por crime de responsabilidade; trata-se do primeiro modelo de

⁷ O verbo *to impeach* não é de uso frequente na língua inglesa em seu sentido original de “impedir o avanço ou a continuação”, “reter”, “deter”, “obstruir”. Dele deriva o substantivo *impeachment*, que se pode traduzir por *impedimento*. Com o tempo, o verbo e o substantivo passaram a ser usados na acepção de “fazer objeção a algo”, “impedir de continuar”, “denunciar”, “acusar”, bem como para designar o ato ou o efeito de fazer acusações de má conduta contra um agente estatal perante um tribunal ou órgão público que o processará e julgará. Nesta última acepção enquadra-se o instituto do *impeachment*, para cuja denominação a doutrina brasileira tem estranhado o termo *impedimento* e preferido o termo inglês.

⁸ Existe a figura do *presidente del Gobierno de España*, que atua como chefe de governo e corresponde ao cargo de primeiro-ministro em outros países parlamentaristas (Méndez, 2005, pp. 35-40).

presidencialismo e de *impeachment* numa república, além de inegável fonte de inspiração para o modelo constitucional brasileiro. Selecionou-se a Argentina por se tratar de país de língua espanhola que tem um relevante sistema de responsabilidade, além das semelhanças e das influências recíprocas entre ele e o sistema brasileiro. Por fim, a França, por conta da longa tradição de sua doutrina administrativista, na qual o tema da responsabilidade do agente público é minuciosamente tratado.

Por certo, essa comparação entre sistemas só será possível quando tal análise fizer sentido. Embora seja interessante a comparação no âmbito do marco teórico desse trabalho sobre responsabilidade do agente público nesses diferentes países, tal estudo comparado não se mostrará tão aplicável para analisar os modelos de responsabilização política verificáveis nos EUA, Brasil e Argentina com as modalidades correlatas na Espanha e França, em virtude das óbvias distinções de regimes político-jurídicos nesses dois últimos países, como veremos adiante. Mas no que se refere à doutrina e casuística da responsabilidade do agente público, a análise dos sistemas de tais países aportará relevantes contribuições.

Examina-se aqui a responsabilização política com foco na figura do presidente da República, e por meio dos episódios ocorridos no Brasil. Esse recorte metodológico leva ao enfoque de países presidencialistas e da figura de seu mandatário máximo. Porém é necessário apontar que tanto no Brasil quanto nos EUA, na Argentina e em outros países, também podem ser objeto de responsabilização política magistrados, membros do Ministério Público (MP), embaixadores, ministros e comandantes das Forças Armadas, entre outras autoridades. A rigor, nesses outros países, a maioria dos *impeachments* ocorridos ao longo dos séculos deu-se contra magistrados e membros do *parquet*, diferentemente dos casos levados a cabo no Brasil, sempre relacionados a autoridades do Poder Executivo (Berger, 1974, p. 67-69).

A depender do caso, serão processados e julgados de formas diversas. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB), por exemplo, arrola diversos tribunais competentes para apreciar os crimes de responsabilidade conforme a autoridade acusada. A fim de tornar possível uma comparação direta e manter este estudo num escopo delimitado, a opção por cingir a pesquisa à figura do presidente da República permite a investigação mais aprofundada.

Nesse recorte aqui proposto predomina o modelo legislativo-dominante ou legislativo-dependente de responsabilização política; existem países que adotam outro modelo, o judiciário-dominante, para a responsabilização política do presidente da República, como é o caso da Venezuela (Kada, 2003a, pos. 1523-1550/2600) e da Coreia do Sul (Andrada, 2020, p. 104), onde o Parlamento autoriza o processo, mas é a Corte Suprema que realiza o

juízo – nos moldes do que no Brasil se preconiza para os crimes ditos “comuns”, nos quais a Câmara dos Deputados autoriza a perseguição contra o presidente da República, e o Supremo Tribunal Federal (STF) processa e julga.

Esta seção 1, destinada a introduzir o tema, contém elementos essenciais para compreender o âmbito do trabalho, a importância e a contemporaneidade do tema, além da metodologia utilizada tanto na pesquisa quanto na redação.

Na seção 2, aborda-se o marco teórico relacionado à responsabilização do agente político; por isso, a metodologia alicerça-se basicamente na revisão bibliográfica sobre o tema. O estudo parte dos fundamentos teóricos da ética na Administração Pública, examina as espécies de responsabilização do servidor público: penal, cível, administrativa, por ato de improbidade e política, entre outras espécies, como a responsabilidade contábil na Espanha; e debruça-se sobre os contornos da responsabilidade política. Na subseção 2.4 pormenoriza-se o panorama da responsabilização política, pois sob essa normativa desenvolvem-se as seguintes. Examina-se a primeira parte da Lei nº 1.079/1950 (*Lei dos crimes de responsabilidade* ou *Lei do impeachment*) e aborda-se a normativa da CRFB e as inclusões legislativas de novas hipóteses.

Fixado o marco teórico, a partir da seção 3 analisam-se os casos concretos de processos de impedimento presidencial de 1955 e de 1992, este último tendo por objeto a apuração de crime de responsabilidade imputado a Fernando Collor.

Destinada ao caso de *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, a seção 4 reúne argumentos das acusações levantadas contra a presidente⁹, bem como os da sua defesa no curso do processo no Congresso Nacional, com as intervenções realizadas pelo STF e o juízo condenatório proferido pelo Senado.

Na seção 5 retoma-se a controvérsia sobre a natureza – política, jurídica, penal, administrativa ou mista – do processo de *impeachment*, bem como se procede a analogias com outros modelos de controle político do Parlamento sobre o Poder Executivo, notadamente nos sistemas parlamentaristas.

A seção 6 apresenta uma narrativa dos trabalhos da comissão de juristas instituída no Senado em 2022 para atualizar a *Lei dos crimes de responsabilidade*, com uma breve caracterização da estrutura e disposições do anteprojeto apresentado e convertido em projeto de lei. A fim de descrever o projeto de nova lei de crimes de responsabilidade em trâmite no Senado Federal, apresentam-se os debates mais relevantes e as razões por que se escolheu uma forma ou outra de regulamentar o assunto.

⁹ Os principais dicionários de língua portuguesa – como o *Houaiss* e o *Aurélio* – registram a flexão de gênero *presidenta* (assim como *bacharela*, *mestra*) a par de *presidente* como substantivo comum de dois gêneros: *o/a presidente* (assim como *o/a reclamante*, *o/a dirigente*, *o/a constituinte* etc.). O Autor optou pela grafia não flexionada *presidente*, mais frequente na literatura, na grande imprensa e no Congresso Nacional.

Na seção 7, alinhavam-se as seis principais conclusões depreendidas dos fatos e dos argumentos apresentados nas seções anteriores.

1.1 A relevância do tema

As primeiras linhas deste trabalho foram redigidas no dia em que se completaram dois anos desde a data na qual o Senado admitiu o prosseguimento do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, em 12/5/2016, que levou ao afastamento temporário da presidente. Muito já se escreveu sobre esse processo de *impeachment* sob diversos pontos de vista. No entanto, até este momento, são poucos os estudos com viés acadêmico sobre os meandros do caso – em especial quando se considera a relevância do tema para as instituições democráticas¹⁰.

Dentre os que foram publicados – cujo levantamento buscou ser o mais exaustivo possível, como se pode depreender das referências bibliográficas – percebe-se com nitidez uma abordagem acentuadamente jurídica das feições do *impeachment*. Jody Baumgartner, professor de Ciência Política Comparada da Universidade da Califórnia, explica que “o que se verifica na literatura sobre *impeachment* presidencial é que a maioria do trabalho na área foi feita por aqueles que adotam uma abordagem não política ou não sistêmica para entendê-lo” (Baumgartner & Kada, 2003, pos. 109/2600). Assim, parece relevante mostrar outro aspecto dos processos de responsabilização política dos presidentes da República, olhando mais sua natureza do que sua roupagem técnico-jurídica¹¹.

Em 2022, o presidente do Senado, senador Rodrigo Pacheco, nomeou uma comissão de doze juristas¹², presidida pelo ministro do STF Ricardo Lewandowski, a fim de atualizar a obsoleta Lei de Crimes de Responsabilidade,

¹⁰ Apesar da pequena quantidade, são de excepcional qualidade os estudos sobre o tema nos últimos anos; dentre eles, destacam-se as obras de Bonifácio José Suppes de Andrada (Andrada, 2020), de João Villaverde (Villaverde, 2019), de Rafael Mafei Queiroz (Queiroz, 2021), de Arthur Augusto Rotta (Rotta, 2019) e de Marta Vasconcelos (Vasconcelos, 2016).

¹¹ Some-se a isso a oportunidade que teve o Autor de trabalhar diretamente no caso do *impeachment* de Dilma Rousseff na qualidade de *escrivão* do processo, nomeado pelo então presidente do STF Ricardo Lewandowski (Brasil, 2016j, pp. 12-13). Com base nesse ponto de vista, foi-lhe possível vivenciar de muito perto (para não dizer “de dentro”) o desenrolar do processo, tanto naquilo que se assemelha a um processo judicial (com produção de provas, tais como a oitivas de testemunhas e a elaboração de laudos periciais) quanto na parte em que se assemelha a um processo político-legislativo (com a formulação e decisão em questões de ordem, obstrução regimental, discussão e encaminhamento das votações). Como *escrivão* do processo, cabia ao Autor dar fé de ofício a todos os atos processuais, bem como organizar e tornar disponíveis em versão digital todos os documentos do processo de *impeachment* – o que evidentemente lhe proporcionou acesso privilegiado às fontes primárias para o estudo.

¹² Ver seção 6, nota 225.

aos ditames constitucionais e à jurisprudência do STF¹³. Apesar de já terem sido quatro os casos de impedimento do presidente da República levados a cabo no Brasil¹⁴, a legislação segue cheia de lacunas e dispositivos inaplicáveis, particularmente por haver sido redigida sob a égide de outra Constituição, incompatível, em diversos pontos, com a Constituição de 1988. O projeto oriundo desse trabalho foi autuado como Projeto de Lei nº 1.388/2023 e encontra-se atualmente tramitando no Congresso Nacional.

Assim, as opções adotadas nos mais diversos momentos do processo de Dilma Rousseff – o mais complexo, demorado e disputado dos quatro – devem ser explicadas minudentemente, não apenas para que sirvam de precedente e modelo para eventuais casos que venham a surgir, como também para que se possa ter um registro histórico de como se deu o desenrolar do caso, o que agrega valor ao estudo que se pretende empreender.

1.2 A metodologia

Neste estudo busca-se a maior isenção ideológica possível, de modo que se restringe à narrativa dos fatos, à sua análise contextual e ao conjunto de normas e julgados sobre o tema. Nesta introdução também se formulam alguns objetivos do trabalho desenvolvidos na pesquisa. No transcurso das seções, os objetivos que serão propostos na seção seguinte serão desenvolvidos a fim de conduzir às respostas, que se pretende alcançar na última seção.

No estudo de caso da seção 4, sobre o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, lança-se mão da metodologia de Yin (2014), por meio de uma abordagem descritiva e cronológica do processo, cindido nas suas diferentes etapas. Para isso, dividiu-se a análise em três partes: i) a análise material do objeto do processo, representado pelos fatos ou atos atribuídos à presidente e sua tipificação na Lei de Crimes de Responsabilidade na subseção 4.1; ii) a análise adjetiva, ou processual, do transcorrer da instrução, para examinar cada uma de suas etapas e identificar nas subseções 4.2 a 4.5 as principais dificuldades,

¹³ O Autor foi designado para compor a comissão de juristas e utilizou algumas das conclusões parciais deste estudo como subsídio nos debates daquela comissão. Em virtude disso, a seção 6 tem o fim de apontar perspectivas de atualização e aprimoramento da Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950).

¹⁴ Essa contagem suscita certa polêmica. Além dos casos de Dilma Rousseff e de Fernando Collor, em 1955 sucederam os de Café Filho e Carlos Luz. Embora os dois últimos não possam ser propriamente denominados *processos de impeachment*, por não terem seguido a recém-editada Lei de Crimes de Responsabilidade, receberam essa denominação – os presidentes da República foram afastados por *impedimento*. Houve também as denúncias de crime de responsabilidade contra Getúlio Vargas e Fernando Henrique Cardoso; elas chegaram a ser votadas no plenário da Câmara dos Deputados, mas foram arquivadas, pois não obtiveram autorização para se converterem em processo e foram arquivadas ainda na Câmara dos Deputados).

decisões adotadas e consequências; e iii) na subseção 4.6, a análise da decisão do julgamento, no que se refere à aplicação da sanção e suas peculiaridades, particularmente quanto à divisão em duas etapas do veredicto, não tendo sido aplicada uma parte da pena possível.

Quanto ao objetivo do estudo de caso pretendido, segue-se o paradigma de Schramm (1971, p. 8) para quem “a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implantadas e com quais resultados”. Desse modo, o estudo de caso de 2016 examina os motivos, os métodos e a natureza da decisão tomada pelo conjunto dos senadores naquele processo.

A fim de colher as impressões autênticas dos personagens centrais dos dois episódios mais notórios de *impeachment* no Brasil, realizaram-se entrevistas com os seis atores centrais dos processos de 1992 e 2016: além dos presidentes da República que responderam a eles, Dilma Rousseff e Fernando Collor, foram ouvidos os presidentes do STF que os presidiram (Sydney Sanches e Ricardo Lewandowski) e os presidentes do Senado no decorrer de ambos os processos (Mauro Benevides e Renan Calheiros)¹⁵.

As perguntas das entrevistas foram encaminhadas por escrito aos entrevistados, os quais igualmente responderam por escrito, exceto em dois casos: Sydney Sanches, que respondeu a elas por telefone; e Fernando Collor, que concedeu uma segunda entrevista, por videoconferência e com transmissão ao vivo pela internet, disponível para consulta (Mudrovitsch *et al.*, 2020). Nesses dois casos, as respostas foram transcritas e ligeiramente adaptadas ao registro escrito, com a supressão de pausas e palavras peculiares ao registro oral.

As questões dirigidas aos entrevistados não foram as mesmas, já que fazia mais sentido adaptá-las ao contexto de cada um deles; porém, foram instados a falar sobre os mesmos temas: as deficiências da lei que regula o *impeachment* no Brasil, a natureza do processo e sua adequação ao presidencialismo adotado no País, a fim de que as respostas fossem úteis à pesquisa.

Este estudo contém anexos, para uma rápida consulta aos documentos originais, aqui reproduzidos em fac-símile, a fim de evitar a busca nem sempre fácil desses originais, dado o tamanho do processo, dividido em dezenas de volumes¹⁶. Citam-se fontes jornalísticas não só para permitir o acesso a uma narrativa contemporânea aos fatos, sob um viés distinto do abordado no estudo, mas também para fundamentar os segmentos em que se descreve o contexto dos casos analisados (notadamente na seção 4). Na seleção dessas

¹⁵ Ver nos Apêndices as entrevistas das quais se reproduzem alguns excertos ao longo desta obra.

¹⁶ Do Apêndice H constam dois fluxogramas elaborados pelo Autor; eles contêm as etapas procedimentais do processo de *impeachment* nos termos preconizados no anteprojeto descrito na seção 6 e convertido no Projeto de Lei (PL) nº 1.388/2023.

fontes jornalísticas, foi rigoroso o critério para contemplar diferentes veículos de imprensa, bem como para evitar textos com insinuações, previsões ou análises fundadas numa visão parcial dos fatos (Schramm, 1971, p. 32). Para tornar mais fácil o acesso ao material jornalístico, sempre que possível também se fazem remissões à sua versão eletrônica. Assim também se indica o endereço eletrônico dos livros e documentos disponíveis em formato digital.

Quanto às citações em língua estrangeira, optou-se por fazê-las traduzidas para o português quando incorporadas aos parágrafos do corpo do texto e deixá-las na língua original quando citadas em bloco (com tradução para o português no rodapé). Também se optou por evitar citações longas mediante o discurso indireto em que o texto do autor citado é reconstruído mais concisa e claramente com outras palavras. A principal exceção são as citações com certo valor histórico ou importância; nesse caso, elas se destacam do corpo do texto.

1.3 Os objetivos

O escopo deste estudo é a responsabilidade política do agente público – mais concretamente, os contornos que o instituto do *impeachment* assumiu no Brasil a partir de 1988, sua natureza, seu processo e sua adequação ao presidencialismo. Para isso, recorreu-se à bibliografia e à documentação disponível sobre o assunto, bem como ao estudo de caso do *impeachment* de Dilma Rousseff e à pesquisa de campo consubstanciada nas entrevistas exclusivas já referidas anteriormente. Com os objetivos ou questionamentos expostos a seguir, pretende-se descrever os problemas de pesquisa que serão abordados nesta obra.

As primeiras questões que buscaremos responder estão relacionadas à natureza política do impedimento por crime de responsabilidade (ou *impeachment* na tradição anglófona) e sua adaptação ao Brasil.

Na sequência pretendemos discutir se, a par da polêmica denominação de “crime” de responsabilidade¹⁷ existente no Brasil, na prática o mecanismo previsto desde a longínqua Constituição Brasileira de 1891, com o passar do tempo e diante das necessidades políticas, teria se convertido numa espécie de “moção de censura” típica do parlamentarismo com um formato jurisdicional e peculiaridades próprias do presidencialismo brasileiro.

Discutiremos se, nas quatro ocasiões em que o mecanismo do *impeachment* foi usado no Brasil (sendo que somente nas duas últimas de fato aplicou-se a legislação relativa ao processo), o que se buscava era a apuração de um ilícito

¹⁷ Ver mais adiante neste trabalho a Seção “2.5. As hipóteses de “crime” de responsabilidade”, onde discutiremos com maior profundidade a inadequação do termo “crime” para os ilícitos passíveis de responsabilização política.

de responsabilidade ou se, às avessas, o que se buscava era a deposição do titular do cargo por ausência de condições políticas de governabilidade.

A par da compreensão histórica de cada momento político, será necessário comparar as características de cada um dos institutos (*impeachment* e moção de censura ou desconfiança), para possibilitar a identificação de suas semelhanças e diferenças. Vários trabalhos recentes enveredaram por essa discussão, com conclusões diversas, como veremos. Como hipótese mais ousada, será investigado se é possível falar em mutação constitucional no que se refere ao crime de responsabilidade, à luz das experiências vivenciadas no Brasil no século presente e no anterior.

Analisaremos o desenvolvimento do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff desde seu início até seu desfecho, detendo-nos também sobre a decisão final do Senado Federal brasileiro que decidiu retirar a então Presidente Dilma Rousseff do cargo, condenando-a por crime de responsabilidade, sem, porém, aplicar a segunda parte da sanção prevista, relativa à inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Discutiremos sua constitucionalidade e seu cabimento naquela deliberação em particular.

Por fim, reúnem-se conclusões como respostas às questões suscitadas, com o propósito de delinear o instituto do *impeachment*, tão relevante quanto dramático, e com consequências políticas, econômicas e sociais de grandes proporções.

2 Marco teórico: a responsabilidade do agente público

Democracia pressupõe a responsabilidade dos que dirigem a coisa pública.

Paulo Brossard¹⁸

Sem responsabilidade efetiva não há Constituição senão em papel.

Bernardo Pereira de Vasconcellos¹⁹

Nesta seção, lançam-se as bases teóricas do debate acadêmico sobre a responsabilidade política, discute-se a respeito da ética aplicável aos funcionários públicos e agentes políticos e procede-se a uma revisão bibliográfica dos aspectos teóricos da conformação ética do servidor público –aqui considerado em seu sentido lato, que abrange os agentes políticos. Também se mencionam alguns autores de peso, particularmente no Brasil, na Espanha, na França, na Argentina e nos EUA.

Trata-se da seção mais técnica, própria aos interessados na discussão teórico-jurídica sobre o tema, em contraste com as seções 3 e 4, mais narrativas, e com as seções 5 a 7, que se afiguram mais propositivas.

Aqui, serão descritas as espécies de responsabilização do agente público, com exame mais detido sobre as mais tradicionais, como a responsabilização

¹⁸ Paulo Brossard (1924-2015) é autor de uma das obras de referência sobre o instituto do *impeachment*. Foi senador e ministro do STF, inclusive durante o processo movido contra Fernando Collor (Brossard, 1992, p. 201).

¹⁹ Bernardo Pereira de Vasconcelos (1795-1850), político e jurista que exerceu o cargo de ministro da Justiça na época do reinado de d. Pedro II (Brasil, 1826, p. 167).

penal ou a administrativa, mas também são repassadas a responsabilidade cível e as demais espécies, como a responsabilidade contábil e a derivada de improbidade administrativa, para explicar seus pressupostos e descer a pormenores quanto aos efeitos no âmbito do Direito Administrativo decorrentes de cada uma dessas modalidades de responsabilidade.

Por fim, para o estudo da responsabilização política, analisa-se em minúcias a sua natureza, seus antecedentes históricos, seus pressupostos, quem está sujeito a ela e suas consequências. Discute-se a amplitude do controle judicial sobre os atos de responsabilização política. Descritas as características da responsabilidade política, examinam-se na subseção 2.5 os tipos de condutas previstas na legislação como causa para a instauração de um processo de impedimento por crime de responsabilidade. Mais descritiva, essa parte destina-se a exemplificar as hipóteses em que ele ocorre para situar o leitor na ampla gama de condutas passíveis de acarretar esse “crime”.

Esta seção propõe-se apenas a apresentar as bases teóricas necessárias à compreensão dos institutos cuja aplicação se verá nas seções seguintes, sem pretender, contudo, esgotar o tema. Isso se dá por dois motivos: primeiro, porque o aprofundamento em detalhes do marco teórico desviaria o desenrolar da discussão para um rumo diverso do pretendido; segundo, porque sobre o marco teórico já existe farta bibliografia disponível nos países estudados, que aqui está indicada e pode descrever em pormenores os institutos.

Para exemplificar, a narrativa da evolução do *impeachment* desde sua criação na Inglaterra até sua adaptação ao presidencialismo criado pela Constituição dos Estados Unidos é contada pelos mais diferentes autores²⁰ em obras destinadas a esse estudo. Se fosse pormenorizada, a casuística sobre o tema preencheria dezenas de páginas que serviriam apenas para ilustrar o que o instituto já foi, mas não é mais. Por isso, apresenta-se uma contextualização sintética, mas suficiente para entender as origens e transformações do instituto do *impeachment*, com o fim de se compreenderem as análises seguintes. O mesmo se pode dizer da evolução teórica sobre a ética no serviço público, que a seguir será sinteticamente abordada e que fundamenta a discussão sobre a responsabilidade dos agentes públicos.

2.1 A ética no serviço público

O pós-positivismo da idade contemporânea é marcado por uma reaproximação entre o Direito e a ética e, em decorrência, pelo reencontro do Direito com o conceito de *justiça*. Essa convergência dos valores do Direito

²⁰ Sobre o tema, ver clássicos anglófonos (Tucker, 1899; Story, 1833, Von Holst, 1885; Berger, 1974) e, mais recentemente, os brasileiros (Brossard, 1992; Queiroz, 2021).

com os da justiça atribui à força normativa da Constituição (Hesse, 1991) não apenas o que nela está escrito, como norma positivada, mas a transforma em instrumento para realizar a finalidade de uma vontade social, em sua justa medida²¹, alinhada com os anseios da sociedade em determinada quadra histórica. Daí a necessidade de se tomar o Direito como plasmado no conceito de justiça firmado pela razão humana (Dezan, 2015, p. 49). Essa noção de justiça como inseparável do Direito irradia-se sobre o funcionamento da Administração Pública e, por consequência, acaba por regradar a conduta dos servidores públicos, aí incluídos seus agentes políticos.

Nem sempre foi assim. Houve tempos em que se distinguiu a ética pública da ética privada, de forma que o homem público em nada devesse responder sobre seus assuntos particulares; no entanto, o que hoje se verifica é um retorno às origens dos conceitos relativos à ética dos tempos de Platão, quando se entendia que os princípios morais conduziriam ao bem-estar político (Camps, 2013, p. 37), de forma que a corrupção da alma humana e a corrupção do Estado seriam a mesma coisa (Camps, 2013, p. 51). Talvez por isso, MacIntyre (1976, p. 89) afirma que a ética evoluiu de questionamentos como *Que devo fazer para viver bem?* ou *Que devo fazer para ser feliz?*, típicas do período grego, para reproduzir-se na ética moderna sob a forma de “*Que devo fazer para atuar corretamente?*”.

Assim, antes de tudo, um profissional ético é honesto, preserva os procedimentos básicos de urbanidade no trato com os colegas e com quem demanda por seus serviços, cultiva a coragem para agir segundo seus valores pessoais (mesmo que isso lhe possa trazer dissabores), busca realizar de modo bem acabado suas tarefas e respeita os compromissos acordados com outras pessoas (Lins, 2012, p. 48).

Há sutilezas nesse raciocínio, pois são inegáveis as relações entre determinadas condutas privadas (em geral sem reflexos sobre a vida de terceiros) e as condutas do agente público em nome da Administração Pública – estas, sim, com condições de cercear ou inibir ações, direitos ou opiniões de terceiros. Contudo, existem condutas privadas que, por sua carga de negatividade, geram impactos na posição do agente público como profissional dotado de *múnus público*, conforme afirmou Lord Nolan em manuscrito sobre conduta na vida pública dirigido ao primeiro-ministro inglês (Nolan, 1997, p. 63) e que

²¹ Segundo Kant (2007, p. 47), “qualquer ação é justa se for capaz de coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal, ou se, no seu máximo, a liberdade de escolha de cada um puder coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal”. Tudo em conformidade com a máxima “age exteriormente e de modo que o livre uso de teu arbítrio possa coexistir com a liberdade de todos”.

já estiveram na base de rumorosos processos de *impeachment*, do qual talvez o mais notório tenha sido o do presidente dos EUA Bill Clinton (Linder, 2008).²²

Locke foi um dos primeiros a traçar de modo mais claro essa distinção, embora inicialmente se referisse mais ao contexto das normas religiosas que ao das normas do Estado. Afirmava que ao Estado cabia velar pela segurança e pela propriedade, mas não pela verdade das opiniões, que deveria tolerar. Porém, essa tolerância teria um limite, pois as opiniões que atentassem contra a moral que sustenta a sociedade, ou as que, amparando-se na consciência privada, atribuísem privilégios e poderes especiais em assuntos cívicos, deveriam ser rechaçadas pelo Estado (Locke, 2000, p. 109). Para definir esse limite, o Estado editaria leis, pois a liberdade de “dispor de seus bens e de sua pessoa como melhor lhe pareça” só é possível com o cumprimento obrigatório de leis que determinam o que é tolerável nas relações entre pessoas; “a lei, bem entendida, não constitui tanto a limitação, mas a direção das ações de um ser livre e inteligente na busca do que é de seu interesse; e não prescreve mais coisas do que é necessário para o bem geral daqueles que estão a ela submetidos” (Locke, 2002, p. 57).

Todavia, essa ética iluminista não alcançou este século. Ao abordar o tema, Weber distingue o *ethos* em ética da convicção e ética da responsabilidade, de modo que toda atividade orientada pela ética poderia subordinar-se a duas máximas tão diferentes quanto opostas: seja conformando-se à ética da convicção, conhecida no meio acadêmico como *deontologia* ou o estudo do *dever ser*, seja orientando-se pela ética da responsabilidade (ou *teleologia*), que leva em consideração os fins almejados. Assim, os seguidores da ética da convicção guiam-se por imperativos de consciência, ao passo que os seguidores da ética da responsabilidade enveredam por uma análise de riscos (Camargo, 2007, p. 377).

Segundo Weber, essa ética da responsabilidade seria predominante na condução dos interesses do Estado, em vista da necessidade de se obterem resultados concretos não só para a sociedade mas também para a manutenção do grupo dominante. Na famosa conferência *A política como vocação* (Weber, 2003), proferida em 1919, ao se perguntar sobre a natureza do Estado, Weber faz uma digressão sobre o funcionamento da burocracia do poder e demonstra como o líder político precisa proceder para ascender no âmbito de seu partido e depois no âmbito institucional do Estado. Naquele momento, ao final de sua

²² Esse debate sobre as relações entre a vida privada e responsabilidades da vida pública não está superado e está presente na temática do *impeachment* presidencial. Embora se fundasse tecnicamente num delito de falso testemunho, o processo movido contra o presidente dos EUA Bill Clinton – envolvido num *affair* com uma funcionária de seu gabinete – esteava-se numa discussão ética sobre o seu comportamento íntimo. Sobre o conceito de *ética privada* no caso, ver *Ethical dilemma: the scandal of President Bill Clinton and his intern Monica Lewinsky* (2021).

vida, ele se mostrava desiludido com o funcionamento da rede de interesses e recompensas que se constrói ao redor do líder, a fim de premiar os que lhe ofereceram lealdade ao longo da trajetória.

Álvarez Martín (2008) tece uma extensa análise dessa conferência e demonstra como a visão de Weber continua atual, um século depois. Ele chega a mostrar como, na própria constituição do Estado moderno, as engrenagens subterrâneas de aproximação do poder já contêm práticas de duvidosa ética. Weber apontava que ao longo da história o poder tende à concentração. Esse processo chega ao ápice com o absolutismo, que posteriormente é fracionado por diferentes processos históricos, a partir dos quais o Estado moderno iniciaria uma transição para a democracia censitária, com o poder político na mão de plutocratas, que passam a formar partidos de “notáveis”, que podiam dedicar-se à política graças a sua independência econômica (Weber, 2003, p. 72). Não obstante, sucederam novas mudanças.

A generalização do direito ao voto fez com que os líderes que se submetessem a eleições para cargos públicos tivessem que multiplicar sua legitimidade política, fazendo-se presentes na sociedade de forma constante, para continuar a merecer o reconhecimento e o voto do cidadão. Essa necessidade acarreta outras: o líder passa a demandar um aparato estável de pessoas, possivelmente em várias localidades distintas, além de alguns meios de financiamento e propaganda. Surge uma “empresa” política estável, cujo exercício se torna profissão. Paralelamente a essas organizações, surgem intermediários e arrecadadores que também se profissionalizam. Os recursos arrecadados passam a destinar-se não apenas aos processos eleitorais, mas também à sustentação desses novos profissionais da política, os quais assumem dentro dos partidos imenso poder de mando e a gestão de vultosos recursos do Estado e das empresas estatais (Weber, 2003, p. 103).

Como organização, esse aparato de suporte visa a conseguir a vitória do líder no “mercado” político-eleitoral e sua perpetuação no poder, e constrói-se com base nisso uma organização hierarquizada e centralizada na figura do líder político. Todas essas mudanças afetam a forma de exercer liderança no Estado moderno e o papel que o líder passa a exercer diante de seu próprio aparato de apoio e o de seu partido, devendo assegurar emprego para sua equipe como consequência da vitória eleitoral (Álvarez Martín, 2008, p. 35). Se os partidários de determinado líder o seguem com interesse principalmente nas benesses que a proximidade do poder pode trazer-lhes, o que esperar dos cidadãos que efetivamente lhe conferem a ascensão ao cargo político? E, por outro lado, o que esperar da burocracia que dele depende e que, ao mesmo tempo, lhe dá condições de exercer o poder de que se investiu?

O resultado desse processo é o absoluto descrédito da população na democracia (Furtado, 2012, p. 38). Essa corrupção política gera um círculo

vicioso em que o cidadão só vislumbra oportunidades de conseguir alguma benesse do Estado por meio dela. Quanto maior for a prática de corrupção política, maior será a incompreensão do cidadão relativamente aos seus direitos e aos mecanismos de participação democrática, com evidente risco para o sistema (Bustos Gisbert, 2004, p. 72).

Em reação a esse estado de coisas, os processos contemporâneos de evolução democrática têm submetido os líderes a controles mais apurados de transparência e probidade na Administração Pública. Por isso, a noção de ética no serviço público e na relação do servidor com o Estado tem-se tornado mais rigorosa. O líder já não manda como mandava décadas atrás; ele agora se submete a regras que limitam o seu agir. Essas novas regras de transparência e probidade acabam significando um movimento da ética no serviço público em direção a uma ética de convicção (no sentido weberiano) e mais distante, pois, da ética teleológica, para a qual os fins justificam os meios (por vezes vulgarmente conhecida como “rouba mas faz”), que preponderava no serviço público até há pouco mais de meio século.

A corrupção, que até os anos 1990 era vista pela doutrina funcionalista norte-americana como “lubrificante” do funcionamento do Estado (Fabián Caparrós, 2004, p. 229), deixa de ser normalizada²³, ao mesmo tempo em que seu conceito é ampliado para abarcar um leque maior de condutas, antes vistas com certa condescendência. Na contemporaneidade, uma noção de corrupção bem aceita é assim enunciada por Villoria Mendieta, que tem dedicado boa parte de sua obra ao estudo da ética no serviço público e ao combate à corrupção:

desde una perspectiva ética, podemos considerar que, en el sector público, es corrupto actuar poniendo por delante los bienes externos (el dinero o el poder, sobre todo) a los bienes internos de la profesión (servir el interés general), en suma, que es corrupto abusar del cargo para beneficiarse privadamente, dado que el propio cargo de servidor público demanda servir el interés general no al particular. Es corrupta, así pues, toda acción en la que el responsable público pone por delante el interés privado sobre el interés general aunque no incumpla ninguna ley (Villoria Mendieta, 2013-2014, p. 161).

Na essência, é o mesmo conceito com que trabalha Klitgaard, autor de uma das obras centrais no debate atual sobre combate à corrupção: “existe

²³ Segundo Furtado (2012, p. 36), de acordo com essa perspectiva funcionalista, “a corrupção era considerada uma forma de tributação normal, como uma etapa natural do processo de contratação com a Administração Pública local, daí por que o pagamento de suborno em países menos desenvolvidos não era apenas tolerado, mas de certa forma incentivado na medida em que era admitida a sua dedutibilidade tributária por boa parte das legislações dos países desenvolvidos”.

corrupção quando um indivíduo ilicitamente coloca interesses pessoais acima dos das pessoas e ideais que prometeu servir” (Klitgaard, 1988, p. 36)²⁴.

Apesar dos controles, esse conflito entre interesses pessoais e públicos perpassa toda a Administração Pública, dada a complexidade da atuação estatal, o farto campo de discricionariedade e as aberturas dialéticas entre poder público e iniciativa privada, como nos processos de contratação pública (Gimeno Feliú, 2010, p. 523). Cerrilo i Martínez ensina que esses conflitos de interesses surgem quando um funcionário público (mandatário ou servidor) confunde, de maneira consciente ou inconsciente, seus interesses pessoais com os públicos e aponta que podem ocorrer em situações muito diversas, por exemplo: i) quando um servidor executa atividades privadas durante o exercício de suas funções públicas; ii) quando recebe presentes ou outros benefícios; iii) quando usa informação que adquiriu no desempenho de suas funções públicas para fins diversos; ou iv) quando desempenha certas atividades logo após o fim de sua atividade pública (Cerrillo i Martínez, 2021, p. 373). Assim, a probidade na Administração Pública fatalmente perpassa aspectos da moralidade administrativa e exige que a atuação dos agentes públicos não seja apenas legal, mas também moral.

De acordo com Di Pietro (2016), não é evidente a distinção entre moralidade e probidade administrativa, pois ambas as expressões denotam a noção de “honestidade no trato com a coisa pública”. A improbidade administrativa é prevista no Direito positivo desde longa data, na forma da vedação ao enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função; no entanto, na qualidade de princípio norteador da Administração Pública, a moralidade só foi recepcionada no ordenamento constitucional brasileiro muito recentemente. Assim, a lesão à probidade administrativa era definida no Direito positivo com característica de tipicidade, própria do Direito Penal, ao passo que a moralidade administrativa aparece como princípio e corresponde a um conceito jurídico indeterminado. Daí a grande resistência do Poder Judiciário e mesmo de alguns doutrinadores em aceitar a possibilidade de invalidação de um ato administrativo por lesão apenas à moralidade administrativa: “[a] maioria fala em imoralidade como uma espécie de agravante da ilegalidade e não como vício autônomo do ato administrativo” (Di Pietro, 2016, pp. 973-974).

Neste estudo, que enfoca a responsabilidade política, essa noção de ética no serviço público ganhará a dimensão do bem geral mais que a mera preservação do espaço individual do cidadão administrado. As opções políticas têm sido objeto de escrutínio tanto do ponto de vista de sua efetividade quanto

²⁴ No original: “Corruption exists when an individual illicitly puts personal interests above those of the people and ideals he or she is pledged to serve”

do da preservação do mínimo ético essencial àquilo que se pode denominar *administração proba*.

2.2 Espécies de responsabilização do agente público

Para iniciar o estudo da responsabilidade política é necessário conhecer os demais tipos de responsabilidade aplicáveis ao agente político, já tradicionais na doutrina do Direito Administrativo. A maioria dos tratados nesse domínio discorre sobre as três vertentes mais ordinárias da responsabilização e por vezes deixa de lado a responsabilidade política. No entanto, modernamente, a despeito de alguns ordenamentos jurídicos limitarem a responsabilização a um ou outro tipo, em outros admite-se expressamente a comunicabilidade desses tipos de responsabilidade, razão por que se deve discorrer concisamente sobre os outros tipos mais corriqueiros.

Em obra específica sobre o tema, Mônica Garcia (2007, p. 315) afirma que “uma vez aceita a existência das diversas instâncias de responsabilidade do agente público, há que se reconhecer que não são elas estanques, não sendo novo o tema relativo à comunicabilidade das mesmas”. Por isso, na opinião da autora, os delitos configurados como improbidade administrativa também podem configurar crimes ou atos que ensejam responsabilização civil ou patrimonial. As penas, por sua vez, podem abranger tanto o ressarcimento quanto a perda de função administrativa, a restrição de liberdades individuais ou a perda dos direitos políticos. Assim, as sanções previstas para a improbidade administrativa são dotadas de autonomia em face das previstas na legislação penal comum (Justen, 2015, p. 1136).

Di Pietro (2016, pp. 758-763) enumera as diferentes hipóteses em que as sanções na esfera penal vinculam ou não as decisões em processos cíveis ou administrativos; porém, a autora reconhece a possibilidade de que, apenado numa instância, o agente público seja em igualmente enquadrado em outras hipóteses de sanção e punido em outras instâncias. Por essas razões, passaremos a discutir os demais tipos de responsabilização do agente público.

Pode-se inicialmente comentar sobre a responsabilidade administrativa ou disciplinar, em que o servidor responde administrativamente pelos ilícitos definidos em legislação própria e que apresentem os requisitos básicos da responsabilização: i) ação ou omissão contrária à lei, ii) culpa ou dolo e iii) dano ao Estado ou a terceiro (Gallardo Castillo, 2015b).

Podem-se encontrar essas características tanto no servidor que age de forma displicente ou negligente com um equipamento pertencente à Administração e o danifica, quanto no servidor que se recusa a submeter-se a uma avaliação periódica de desempenho ou nela recebe sucessivas avaliações insuficientes. É que a má qualidade do serviço prestado pelo servidor também

configura dano ao Estado, e o rendimento insuficiente é, nas normativas específicas dos servidores, hipótese frequente de apuração de responsabilidade disciplinar. Por outro lado, submeter-se a tais avaliações é também um dever do servidor, além de um direito para progredir na carreira, de acordo com Rastrollo Suárez (2018, pp. 289-291).

Em se tratando de responsabilidade administrativa-disciplinar, a infração é apurada pela própria Administração por meio do processo cabível, que pode desembocar em penalidades de censura, advertência, destituição de cargo ou função de chefia ou assessoramento, suspensão, demissão ou cassação de aposentadoria²⁵. O processo administrativo tendente à responsabilização pode ser conduzido no âmbito do próprio órgão em que o servidor desempenha suas funções (sobretudo quando se trata de um processo de natureza disciplinar) ou pode tramitar perante um órgão de controle, como um tribunal de contas, uma controladoria-geral ou uma secretaria de controle interno.

Por sua vez, a responsabilidade criminal do servidor público é apurada pelo Poder Judiciário, sempre que haja conduta descrita em lei como crime ou contravenção – passível, portanto, da aplicação das penas restritivas de liberdade, como a reclusão e a detenção. Além da natural apuração administrativa, as condutas ilícitas passíveis de persecução criminal precisam ser definidas em lei; ou seja, a lei deve prever especificamente as condutas submetidas a apuração penal, que correrá independentemente da apuração administrativa no âmbito do processo competente.

Essa estruturação não é exclusiva do Brasil; são vários os países em cujos ordenamentos jurídicos é possível que um mesmo ilícito gere simultaneamente responsabilização administrativa e penal. O art. 25 da Constituição espanhola por exemplo, deixa clara a dualidade de sistemas.

A legislação espanhola, aliás, prevê também uma categoria de responsabilidade diversa: a contábil, relativa ao descumprimento de normas específicas de administração de fundos públicos (Fortes González, 2014, p. 349). A apuração em processos administrativos conduzidos pela própria Administração pode ser submetida ao Tribunal de Contas, por recurso, avocação ou em alguns casos de competência originária (Rivero Ortega, 2020c, pp. 135-152).

²⁵ A pena de cassação de aposentadoria tem gerado controvérsias, principalmente quando se trata de regime previdenciário de caráter contributivo, uma vez que o servidor, independentemente da eventual prática do ilícito, teria contribuído para aquele direito previdenciário. No entanto, a jurisprudência dominante entende por sua constitucionalidade, considerando que o Poder Público, lesado pela ilicitude do ato de seu funcionário, também contribuiu para tal cotização previdenciária. O plenário STF já se manifestou pela constitucionalidade da cassação da aposentadoria, a despeito do caráter contributivo de que se reveste o benefício previdenciário. Precedentes do STF sobre o tema: MS 21.948/RJ, Rel. Min. Néri da Silveira, MS 23.299/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, e MS 23.219-AgR/RS, Rel. Min. Eros Grau. Ver *Informativo* do STF nº 791, de junho de 2015.

Outros ordenamentos jurídicos abrigam disposições equivalentes, mas sob denominação diversa, caso de algumas hipóteses da responsabilidade por improbidade administrativa no Brasil que correspondem à responsabilidade contábil espanhola.

O Decreto-lei nº 2.848/1940 (*Código penal* (CP)) é pródigo em hipóteses de crimes praticados por funcionário público contra a Administração. Pode-se enumerar o peculato, o extravio, a sonegação, a inutilização de livro ou documento, o emprego irregular de verbas ou rendas públicas, a concussão, o excesso de exação, a corrupção passiva, a facilitação de contrabando ou descaminho, a prevaricação, a condescendência criminoso, a advocacia administrativa, a violação de sigilo funcional, entre outros.

Segundo Júlio Mirabete, devem-se distinguir os crimes funcionais próprios (quando o exercício da função pública é essencial à existência do crime) dos impróprios (quando apenas o fato de o agente ser funcionário público o qualifica, de modo que, faltando essa característica, o crime persistiria sob outra forma ou com outro *nomen juris*). São crimes funcionais próprios a concussão, a prevaricação, a advocacia administrativa. Por sua vez, o peculato é exemplo de crime funcional impróprio; caso o agente não fosse servidor público, apenas seria tipificado como crime de apropriação indébita (Mirabete, 1990, p. 286).

Os delitos que atualmente mais têm provocado indignação social são os de corrupção (Villoria Mendieta, 2013-2014, p. 160), nos quais o agente público se utiliza de seus poderes e prerrogativas para favorecer seu enriquecimento indevido ou o de terceiro. Esse problema é de tal monta que foi objeto de várias convenções internacionais, dentre as quais se destacam a *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção* e a *Convenção interamericana contra a corrupção* (Rose-Ackerman, 1996, p. 32).

Hely Lopes Meirelles (2015, p. 606) lembra também que outro típico crime funcional é o abuso de autoridade: o agente (“autoridade”) é sempre “quem exerce cargo, emprego ou função pública, de natureza civil ou militar, ainda que transitoriamente ou sem remuneração” e pratica a conduta nessa qualidade. O crime de abuso de autoridade foi regulamentado recentemente no Brasil pela Lei nº 13.869/2019; ela pune as condutas ali tipificadas com multa, detenção de 1 a 4 anos, perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública por até cinco anos – penas que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, em alguns casos apenas quando houver reincidência. De maneira geral, os crimes praticados por agentes públicos no exercício de sua função são denominados “crimes contra a Administração”; no entanto, essa definição não deve ser vista como unicamente da Administração Pública em sentido estrito – seus serviços e procedimentos –, mas como toda atividade estatal, o que abrange a função legislativa e judicial.

Em relação aos agentes políticos, algumas condicionantes se impõem à responsabilização penal ou criminal, na maioria dos países. São condicionantes que não devem ser vistas como proteção ao indivíduo, mas ao cargo que ocupam. Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois, se assim fosse, seriam privilégios inadmissíveis), mas do interesse público no bom exercício do mandato ou da função, do que resulta que tais garantias não sejam renunciáveis por quem é protegido por elas (Ferreira, 2001, p. 174). Dentre essas garantias dos agentes políticos face à responsabilização penal, destacam-se a imunidade parlamentar, a necessidade de licença prévia e o foro por prerrogativa de função (ou “foro privilegiado”, como costuma ser referido).

A imunidade parlamentar está intimamente ligada ao próprio exercício do mandato legislativo, uma vez que ele exige a garantia da inviolabilidade da pessoa do parlamentar por suas opiniões, declarações e votos, sem a qual o próprio desempenho satisfatório do mandato seria prejudicado. É hipótese de imunidade material com base na qual não se pode processar parlamentar por haver praticado crime contra a honra, por exemplo, caso denuncie condutas irregulares de certa autoridade pública, mesmo que tais denúncias posteriormente se revelem infundadas (Colautti, 2000, pp. 59-63). Em geral, entende-se que essa imunidade parlamentar existe apenas em relação ao exercício do mandato – ou seja, na tribuna do Parlamento ou nas audiências ou eventos a que compareça na qualidade de parlamentar. Nessas circunstâncias, o político pode expressar-se livremente, sem temer um processo contra si²⁶. No entanto, as ofensas praticadas na vida privada – numa eventual altercação com um vizinho, por exemplo – não estariam protegidas pela imunidade parlamentar (García de Enterría, 2004, pp. 61-68).

A necessidade de licença prévia já existiu no Brasil com relação aos parlamentares e ainda persiste em relação ao presidente da República. A Constituição de 1988 determina que, para processar criminalmente determinadas autoridades, o Poder Judiciário deve solicitar autorização da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Hoje os parlamentares já não dispõem dessa prerrogativa, pois a conduta anterior vinha gerando elevado grau de impunidade e de prescrição da pretensão punitiva do Estado; porém, ela

²⁶ Em relação a essa imunidade, porém, há um precedente do STF, em que se admitiu o processamento de ação penal por crime de apologia ao estupro contra deputado que na tribuna se referiu a uma parlamentar, dizendo que ela “não merecia ser estuprada, por ser feia demais”. O STF entendeu que a ofensa seria gratuita e odiosa e que estaria totalmente desconectada do exercício do mandato. Ver Inquérito 3.932/DF no STF, movido contra o então deputado Jair Messias Bolsonaro (Brasil, 2016m).

persiste em relação ao presidente da República²⁷ e aos governadores de Estados. Em relação a essas autoridades, somente mediante prévia autorização do Poder Legislativo (apenas a Câmara dos Deputados no caso do presidente da República²⁸) é admissível a continuidade da ação penal por crime comum, e a autoridade processada deve ser afastada de suas funções após o juízo de admissão da ação pelo Poder Judiciário.

Existe uma previsão no art. 102, 2, da Constituição espanhola que estabelece a necessidade de autorização prévia para a persecução criminal contra os membros do governo, mas apenas se a denúncia contiver uma acusação de prática dos crimes de traição ou de qualquer delito contra a segurança do Estado no exercício das funções públicas. Nesse caso, será necessária uma representação assinada por um quarto da composição do Congresso e aprovada em votação pela maioria absoluta (Méndez, 2005, p. 49).

Finalmente, há o foro por prerrogativa de função, que se destina a garantir que determinadas autoridades sejam julgadas criminalmente apenas por tribunais superiores e não por juízes de primeira instância. Tal prerrogativa é estendida a prefeitos e legisladores municipais, além de juízes, promotores, deputados, senadores, ministros do STF e o presidente da República.

É o art. 102,1, da Constituição espanhola que assegura foro especial para apuração da responsabilidade criminal do presidente de governo e demais membros perante a Suprema Corte. Além disso, o código de processo penal espanhol prevê essa espécie de foro especial para diversas autoridades, como os membros do governo (incluindo o chefe de Estado, o chefe de governo e seus ministros), os membros do Parlamento, magistrados, advogados-gerais do Estado e outras autoridades para as quais lei específica contenha tal previsão.

A legislação processual penal francesa contém disposições equivalentes, ao passo que na Argentina essas previsões têm *status* constitucional, como no Brasil. Nos EUA, por sua vez, não há previsão formal de foro por prerrogativa de função. Aplicam-se as imunidades processuais relativas a certas categorias de cargos, como os membros do Congresso, mas sem alterar o órgão judicial competente para julgar eventuais condutas ilícitas.

Essa espécie de “foro privilegiado” tem sido alvo de duras críticas e sua reformulação está em discussão no Brasil. Em decisão recente, o STF entendeu

²⁷ Caso recentemente verificado ocorreu em 2017, quando o Supremo Tribunal Federal, solicitou autorização da Câmara dos Deputados para processar por crime comum Michel Temer, então Presidente da República. A Câmara negou tal autorização, nas duas vezes em que o STF a solicitara naquele ano.

²⁸ Foi exatamente essa autorização (para que o STF instaurasse processo por crime comum contra o presidente da República) que foi negada pela Câmara dos Deputados, por duas vezes, durante o mandato de Michel Temer. Vide Solicitações para Instauração de Processo (SIP) nº 1 e 2 de 2017, na Câmara dos Deputados.

que ele só persistiria na hipótese de crime comum praticado durante e em conexão com o mandato, ainda que o julgamento se dê após o réu ter deixado o cargo²⁹. Igualmente, uma proposta de emenda à Constituição (PEC), que pretende o fim dessa garantia, está em avançada fase de tramitação, aprovada no Senado Federal e pendente de votação na Câmara dos Deputados³⁰.

A responsabilidade cível ou patrimonial diz respeito ao dever de ressarcir o Estado ou terceiro pelos prejuízos causados por ação ou omissão ilícita de servidor público, realizada com dolo ou culpa grave. Rivero Ortega (2021) lembra que essa responsabilidade pessoal do agente público derivada de ato administrativo tem como pressuposto um dano ilegítimo a terceiro, algo que não precisa estar necessariamente presente na responsabilidade penal ou disciplinar³¹.

A responsabilidade patrimonial consiste no dever de reparação, de indenização pelo dano causado a outrem; não se fala propriamente em aplicação de sanção ou penalidade, pois na verdade trata-se de obrigação legal de reparar em virtude da prática de ato ilícito (Weichert, 2013, p. 113). Não se pode considerar a reparação do dano como sanção, mas tão somente como obrigação de restabelecer o patrimônio de outrem, lesado pela conduta danosa. Por sua vez, a multa que transcende a mera reposição do dano e pode ser considerada uma pena ou sanção, bastante aplicada também na responsabilização criminal³².

A responsabilidade patrimonial pessoal do agente público é subjetiva e condiciona-se a alguns requisitos: i) efetividade do dano, que não seja meramente presumido; ii) que seja economicamente mensurável; iii) que permita a individualização do dano e, externamente ao dano em si, que tenha; iv) resultado antijurídico; v) imputável ao agente por nexos causal; e

²⁹ Ver Questão de Ordem na Ação Penal 937/RJ do STF (Brasil, 2018b). Em abril de 2024, o STF formou maioria para decidir que, atendidas tais condições, mesmo após o fim do mandato a competência para processamento e julgamento da ação deveria permanecer na Suprema Corte, a fim de evitar recorrentes mudanças de foro, em eventuais tentativas de manipulação da jurisdição pelo réu. Ver Habeas Corpus 232627, relator min. Gilmar Mendes. O parágrafo foi atualizado em 11/05/2024.

³⁰ Ver PEC nº 333/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados (Brasil, 2017).

³¹ Nas palavras do reitor da Universidad de Salamanca, “vamos a ver como el elemento común de todos los tipos de responsabilidad personal de autoridades y funcionarios es la culpabilidad, no el daño, lo que nos puede hacer repensar su naturaleza, fundamento, razón de ser y tratamiento normativo. Estas instituciones tienen un elemento común, un hilo conductor, que es la prevención de la arbitrariedad, la corrección de los comportamientos abusivos o excesivos de los servidores públicos, de los gobernantes” (Rivero Ortega, 2021, p. 578).

³² A distinção entre a reparação do dano (ou devolução do patrimônio obtido ilícitamente) e a multa civil é muito conhecida na doutrina norte-americana como *compensatory damages* (indenização compensatória) e *exemplar* ou *punitive damages* (indenização exemplar ou punitiva) (Dal Pizzol, 2020, p. 42).

vi) fruto de dolo, culpa ou negligência grave (Rivero Ysern, 1973, p. 25; Fortes González, 2014, pp. 308-320). No entanto, do ponto de vista da Administração, na maior parte dos ordenamentos jurídicos modernos a responsabilidade civil do Estado é objetiva: comprovado o dano e demonstrado o nexo de causalidade com determinada conduta de agente público, o Estado deve ressarcir, independentemente de comprovação de culpa ou dolo.

A respeito disso, Pedro Nevado-Batalla Moreno afirma que a responsabilidade objetiva se produz como consequência da realização de qualquer atuação administrativa no uso antijurídico de qualquer poder ou função pública que cause lesão a terceiro. Assim, o princípio da responsabilidade da Administração estende-se a todas as formas de ação administrativa que impliquem uma lesão dos direitos ou interesses econômicos da pessoa. Em outras palavras, se o administrado sofre uma lesão patrimonial antijurídica, que não tenha a obrigação de suportar, derivada do exercício de qualquer função administrativa, nasce a responsabilidade patrimonial da Administração à qual é imputável a ação (Nevado-Batalla Moreno, 2002, p. 56).

Por sua vez, quando busca em ação regressiva contra seu agente a reparação dos próprios recursos despendidos a indenizar o particular originalmente lesado, o Estado deve demonstrar a culpa ou o dolo desse agente. Essa construção jurídica tem entre suas causas a necessidade de propiciar ao particular lesado maior garantia de seu ressarcimento, sem que corra o risco de não conseguir identificar precisamente o agente público perpetrador do dano ou que este, identificado, não tenha patrimônio suficiente para arcar com a indenização (Garcia, 2007, p. 206). Assim, ao particular lesado não interessa discutir a culpa do agente público, que só virá a ser objeto de discussão entre o agente e o Estado.

Em qualquer dos casos, porém, seja o dano causado a particular, seja ao próprio Estado, impõe-se que a Administração Pública intente as ações de regresso e demais medidas necessárias para ver-se ressarcida da indenização paga ou do prejuízo sofrido. A prática que se verifica recorrentemente no Brasil é a imposição de medidas administrativas ou penais. Todavia, raramente se obtém sucesso na esfera cível, o que acaba por penalizar toda a sociedade pelos prejuízos causados por condutas ilícitas de servidores públicos. Porém, novas técnicas de ação de regresso por danos suportados pela Administração começam a mostrar um cenário de melhoria de sua efetividade como demonstra em sua tese de doutoramento (também na Universidad de Salamanca) o hoje ministro do STF André Mendonça (Mendonça, 2018).

Contudo, dentre as modalidades de responsabilização do agente público, sem dúvida a responsabilidade política é a mais peculiar e a de utilização mais esporádica, pois, além de serem poucos os sujeitos que podem vir a ser objeto de uma responsabilização de natureza política, são processos que geram grande

instabilidade e, para seu início, requerem elementos de natureza distinta dos outros tipos de responsabilidade.

Isso porque a responsabilidade política não se aplica a qualquer agente público, mas a restritas autoridades apontadas pela lei: o presidente da República, os governadores de estados e do Distrito Federal, os prefeitos municipais, os ministros e secretários, bem como os ministros do STF, o procurador-geral da República, o advogado-geral da União, os comandantes das Forças Armadas, desembargadores, juizes, membros das diversas ramificações do MP e embaixadores chefes de missão diplomática. No Brasil só se tem notícia de responsabilização política levada a efeito contra os chefes do Poder Executivo, particularmente o presidente da República, mas também alguns governadores de estado³³ e prefeitos. Muito diferente, portanto, da tradição norte-americana e argentina, na qual os *impeachments* levados a cabo foram majoritariamente contra autoridades do sistema de justiça (Berger, 1974, p. 46).

Um elemento característico da responsabilização política é a espécie de órgão ou autoridade que a aplica. Na responsabilização administrativa, a pena é aplicada pelo superior hierárquico ou por um órgão de correição ou uma corte de contas; na responsabilização penal ou cível é o Poder Judiciário que decide a aplicação ou não da pena; no caso da responsabilização política, como a expressar a natureza do juízo que será feito nessa espécie de procedimento, é o Poder Legislativo correspondente à autoridade (Senado Federal, Assembleia de Estado, com participação de desembargadores ou Câmara Municipal) que decidirá sobre a aplicação da pena. Portanto, nesses casos o julgamento se dá por órgão ineludivelmente político.

Em sua notável monografia sobre o tema, o jurista argentino Martín Galli Basualdo nos explica que a responsabilização política não busca o castigo do funcionário nem, a rigor, um juízo de culpabilidade, porque seu fim é proteger o bom funcionamento do poder público e, quando for o caso, afastar do cargo quem tenha incorrido em mau desempenho ou delito. E continua afirmando que o juízo político se distingue do juízo penal, operando como um processo de controle institucional da responsabilidade pública de certos funcionários, com alcance limitado de dispor sobre seu eventual afastamento do cargo e, como corolário disso, segundo assim se decida de forma acessória, aplicar a sanção de inabilitação permanente ou temporária para exercer cargos públicos de qualquer natureza (Galli Basualdo, 2014, pp. 48-49).

Em outras palavras, a responsabilização política busca essencialmente afastar o ocupante de determinado cargo de suas funções, ao mesmo tempo

³³ O caso recente mais notório no Brasil é o do ex-governador do Estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, que foi condenado à perda do cargo pela unanimidade do Tribunal Especial Misto (formado por desembargadores e deputados estaduais) em 30/04/2021.

em que lhe aplicar, eventualmente, a perda de seus direitos políticos ou uma sanção de inabilitação para o exercício de funções públicas³⁴.

Antes de voltar a tratar com mais profundidade da responsabilização política na próxima subseção, é necessário citar a responsabilidade por ato classificado como improbidade administrativa.

A improbidade administrativa define-se como a violação de um valor essencial da Administração Pública: a probidade, a moralidade na execução das funções de gestão do interesse público. Essa espécie de responsabilização é um tanto própria do Direito nacional e, poder-se-ia argumentar, que talvez não fosse tecnicamente correto considerá-la uma categoria à parte de responsabilização do agente público³⁵.

Em nosso ponto de vista, a responsabilização por improbidade administrativa, objeto da Lei nº 8.429/1992 (*Lei de Improbidade Administrativa*) é espécie do gênero de responsabilização administrativa³⁶, muito embora as penas nesse caso sejam aplicadas não pela Administração, mas pelo Poder Judiciário, com sanções de natureza eminentemente administrativa e/ou cível, de modo que continua aberta a possibilidade de aplicação da correspondente sanção penal, quando prevista. São três os tipos de atos de improbidade administrativa descritos na lei: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Para cada espécie preveem-se punições, que podem ir desde a perda da função pública e proibição de contratar com o Poder Público até o ressarcimento do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Todavia, à guisa de julgar os casos derivados da Lei nº 8.429/1992, tanto a doutrina quanto a jurisprudência brasileiras fixaram o entendimento, inicialmente controvertido e depois pacificado (Fernandes *et al.*, 2022, p. 65), de que a responsabilidade por atos de improbidade administrativa seria uma espécie distinta de responsabilização do agente, que, muito embora pudesse acarretar sanções típicas de outras espécies, com elas não se confundia nem quanto ao procedimento, nem quanto à autoridade julgadora, nem quanto à tipificação.

³⁴ Esse foi um ponto de inflamados debates posteriores ao *impeachment* de Dilma Rousseff; ver subseção 4.6.

³⁵ Em estudos publicados vinte anos atrás, o Autor já defendia o entendimento de que a improbidade administrativa é uma espécie de ilícito que gera responsabilização em diferentes esferas – cíveis (devolução dos valores desviados da Administração), penais (multa), administrativas (perda do cargo de funcionário) ou políticas (perda do mandato e inabilitação política) (Bandeira, 2004, p. 52).

³⁶ Meirelles (2015, p. 608) discorda desse entendimento. Segundo ele, trata-se de uma espécie autônoma de responsabilidade.

Antes da Lei nº 8.429/1992 havia apenas a Lei nº 3.502/1958 (*Lei Bilac Pinto*), que cuidava do enriquecimento ilícito dos servidores públicos; contudo, provocado por um PL que atualizava a norma de 1958 aos termos da CRFB, o Congresso Nacional apresentou mais de trezentas emendas ao texto original, o qual veio a ser alterado pelo Senado, em parecer do senador Pedro Simon. Finalmente sancionado, converteu-se na Lei de Improbidade Administrativa, que fixou penas distintas para três categorias de conduta: i) as que causavam enriquecimento ilícito do agente público, que já eram condenadas anteriormente; ii) as que causavam prejuízo à Administração, mas não necessariamente enriquecimento ilícito; e iii) as que feriam os princípios da Administração Pública.

A Lei de Improbidade Administrativa previu também um processo específico para tal espécie de responsabilização, a ser decidida por um juiz (sem a reserva de jurisdição para determinados cargos de relevo, típica da responsabilidade penal), mas que, ao final, poderia resultar na reparação do prejuízo, em pagamento de multa, na perda do cargo e na inabilitação, todas elas sobrepostas³⁷. A única modalidade de pena evitada foi o encarceramento, que permaneceu exclusivo da responsabilização penal.

Embora em nosso ponto de vista a responsabilidade por improbidade administrativa não seja propriamente uma espécie distinta das outras modalidades de responsabilidade – mas uma hipótese de aplicação de diversas formas de responsabilização somadas –, deve-se reconhecer que, segundo as fontes oficiais do Direito no Brasil, a improbidade é uma categoria à parte, fazendo sobre isso coisa julgada. Por essa razão, consta aqui a posição majoritária para fins de registro e eventual referência.

2.3 Efeitos da responsabilização pessoal do agente público

Antes de se discutirem os efeitos administrativos da responsabilização, é necessário um esclarecimento relevante. Não é apenas a modalidade de responsabilização administrativa que possui efeitos administrativos; também as responsabilizações de natureza penal ou política acarretarão efeitos de ordem administrativa, como a proibição de contratar com o Estado ou a inabilitação para exercício de cargo no âmbito da Administração Pública (Rivero Ortega, 2020b, p. 57).

³⁷ No âmbito da responsabilidade por improbidade administrativa, o que nela se pode identificar como de natureza cível é a reparação do dano efetivo, e seu preenchimento ocorre na exata medida do prejuízo causado: “As multas que a Lei Anticorrupção impõe extrapolam o campo da responsabilidade civil. Elas entram no espaço próprio do sancionamento administrativo, ainda que a natureza de parte dessas sanções seja mais próxima do conceito de pena privada” (Rodrigues Jr. *et al.*, 2018, p. 153). No mesmo sentido, ver Fortes González (2014, pp. 344-345).

Portanto, quando se trata de efeitos administrativos, é necessário ter em vista que eles podem derivar de outras espécies de responsabilização, não exclusivamente da responsabilização administrativa ou disciplinar, em geral típica de servidores públicos. Uma condenação criminal pode gerar uma suspensão de direitos perante a Administração Pública, mesmo que o crime cometido não esteja capitulado entre os cometidos contra a Administração.

Essa nota é relevante na medida em que se assiste em todo o mundo a um aumento da responsabilização de funcionários públicos por um ato de instrução em um processo, como relatórios e informes, sem necessariamente um conteúdo decisório. Tal ampliação da responsabilidade pelo mero cumprimento das atribuições do cargo pressupõe a aplicação de uma série de princípios, em especial os da eficiência, transparência e imparcialidade. De forma que, ao lado da tradicional responsabilidade administrativa-disciplinar, outros tipos de responsabilização se adicionam, por vezes desafiando o princípio do *non bis in idem*³⁸.

A jurisprudência penal espanhola da atualidade³⁹, por exemplo, não define como autor do delito de fundo administrativo apenas o responsável político que decide, mas também o funcionário público com funções técnicas. No entanto, até recentemente, ficavam fora do âmbito de responsabilização os atos que não tinham caráter decisório como informes, relatórios, pareceres ou circulares⁴⁰. Hoje, com esteio na jurisprudência penal, entende-se que é um indício de culpabilidade quando a autoridade decisória não solicita ou vai contra o parecer técnico que conste nos autos⁴¹. E o autor do parecer é

³⁸ O princípio do *non bis in idem* contém uma vertente material e uma processual e, na Espanha, consubstancia-se no art. 25.1 de sua Constituição. Entendia-se que um mesmo ato não poderia ser apenado criminal e disciplinarmente ao mesmo tempo (vertente material), tampouco poderia haver dois processos de responsabilização simultâneos sobre a mesma conduta (vertente processual). Entretanto, a evolução desse entendimento, conduzindo à cumulação de instâncias de responsabilidade, resultou em que tais preceitos não se aplicam aos agentes públicos, pois respondem criminal e disciplinarmente em virtude da sujeição simultânea a dois regimes legais; haveria, pois, dupla pena (*bis*), mas sem a mesma tipificação (*idem*). Sobre o tema, ver Gallardo Castillo (2015a).

³⁹ Sobre o tema, ver as sentencias del Tribunal Supremo (STS) 340/2012, 429/2012, 625/2015, 722/2018, 214/2018 e 163/2019. Em todas elas, funcionários públicos tanto da Administração direta quanto da indireta (como empresas públicas) foram responsabilizados por atuação em processos administrativos desvirtuados.

⁴⁰ Ver STS de 23/2/1998.

⁴¹ Por outro lado, geralmente a autoridade é isenta de responsabilidade quando apenas seguiu pareceres e informes técnicos ao tomar sua decisão, mesmo que posteriormente tenha sido declarada ilegal. Sobre isso, ver as STS de 30/11/1999 e de 3/5/2002. Esta foi uma das linhas de defesa de Dilma Rousseff em relação a decretos editados por ela, que apenas teria seguido a orientação dos pareceres da área técnica; ver a subseção 4.1.4 mais adiante.

responsabilizado quando sua orientação foge das balizas legais e conduz a autoridade a uma decisão errônea, viciada (Trayter Jyménez, 2020, p. 360).

Assim, efeitos administrativos não decorrem exclusivamente de atos administrativos. O juízo político de responsabilização do agente público, em particular do presidente da República, ocorre mediante ato que não contém necessariamente os requisitos de um ato administrativo. Dessa forma, a motivação em qualquer ato administrativo, elemento conformador do princípio da transparência e mesmo uma exigência formal de validade do ato administrativo, assim entendida como a exigência de expor as razões que servem de fundamento para as decisões, constitui uma garantia para o administrado (Nevado-Batalla Moreno, 2009, p. 201). Contudo, os atos políticos não trazem a motivação como elemento fundamental – a discricionariedade surge como elemento ínsito nas escolhas políticas, e as garantias surgem mais no devido processo legal que na tomada de decisão em si. Ainda assim, autores como Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 97) entendem que a discricionariedade em atos de natureza política deve expor a relação lógica de pertinência entre a base fática e a medida adotada, de tal maneira que se possa compreender sua idoneidade para atingir a finalidade legal buscada.

Desse modo, independentemente da conformação do ato de responsabilização pessoal do agente público, os efeitos administrativos gerados por uma condenação incluem: a perda de cargo ou função, sua suspensão por prazo determinado ou mesmo a inabilitação para qualquer cargo público, a proibição de exercer determinadas funções, a obrigação de ressarcir, a multa, a rescisão de contratos, a suspensão de atividades empresariais, a inidoneidade para contratar com a Administração ou para participar em licitações, entre outros.

A perda do cargo é uma sanção administrativa que consiste na remoção de uma pessoa de um cargo ou função pública, mesmo que sob regime legal privado. Isso significa que a pessoa não pode mais exercer a função para a qual foi eleita, nomeada (por concurso ou por designação em comissão) ou contratada. A perda do cargo pode ocorrer por diversos motivos, como condenação por crimes cometidos no desempenho do cargo, por desvio de conduta, por negligência, por falta de habilidade ou competência, entre outros, conforme a legislação específica aplicável. Embora alguns autores entendam que a perda do cargo pode ser temporária ou permanente, parece-nos que ela será sempre permanente. Se estivermos tratando de um prazo estipulado no tempo, trata-se de hipótese de suspensão e não de perda do cargo (Romano, 2020). Por outro lado, se após um período de inabilitação o sujeito se habilita a novo cargo público, tratar-se-á de novo provimento, justamente porque o cargo anterior fora perdido. Evidentemente, esse tipo de efeito administrativo da condenação só se aplicará àqueles que ostentem a condição de servidor ou agente público na atividade. Caso se trate de agente público aposentado,

a pena a ser aplicada deverá ser a de cassação da aposentadoria, quando cabível (Nucci, 2012, p. 502).

Também efeito administrativo típico da condenação de um servidor ou agente público é a vedação do exercício de um cargo ou função pública por prazo determinado. O afastamento das funções do servidor condenado, que na maioria das vezes já se concede na forma cautelar durante o processo, converte-se em verdadeira sanção, impondo-se ao servidor ou agente público uma pena que se estende no tempo, porém por um prazo determinado. Imagine-se um leiloeiro oficial que, responsabilizado por cometer conduta ilícita, fique afastado das arestas durante alguns anos e pode depois retornar às suas funções. Ou um magistrado que seja afastado cautelarmente ou posto em disponibilidade por dois ou mais anos.

Observe-se que a suspensão se dá em relação a um cargo em específico que o agente previamente ocupava. Quando se trata de inabilitação para o exercício de cargo público, ela é geral e intenciona deixar aquele que foi condenado fora das instâncias da Administração Pública, seja qual for o cargo: efetivo, de confiança, delegatário de serviços públicos e, em alguns casos, até mesmo se aprovado em concurso público⁴².

Em seguida, cabe mencionar a proibição de exercer determinadas funções. Nesse caso, não se dá uma inabilitação total para exercer um cargo público, mas, por exemplo, somente em relação àqueles em que se exerça poder de polícia ou trate de arrecadação tributária. Uma pessoa condenada por fraude em licitações pode ser proibida de participar de pregões por um período determinado, ou uma empresa condenada por violações ambientais pode ser proibida de operar em determinadas áreas ou de realizar certas atividades.

Tanto a inabilitação para exercer qualquer cargo público quanto a proibição de exercer determinadas funções não são restritas apenas aos funcionários públicos: como se trata de uma medida que se projeta no tempo, geralmente de dois a oito anos, ela impede que os sujeitos condenados que não sejam servidores públicos possam ingressar (por concurso, eleição ou nomeação em comissão) ou retornar às suas atividades originais enquanto perdurarem os efeitos da condenação (Galli Basualdo, 2014, p. 113).

Os feitos administrativos podem recair sobre pessoas jurídicas: a rescisão de contratos, a suspensão de atividades empresariais, a inidoneidade para contratar com a Administração ou para participar em licitações. Em

⁴² A inabilitação para o exercício de cargo público geralmente impede a pessoa de ocupar cargo público eletivo ou de provimento em comissão. Entretanto, a vedação à ocupação de cargos públicos providos por concurso pode também ocorrer, dependendo das especificidades da inabilitação imposta. Sobre a inabilitação para cargo público atingir a possibilidade de um condenado ser nomeado após aprovação em concurso público, ver a manifestação do procurador-geral da República Augusto Aras em parecer do MP no RE nº 1.282.533/RR, em trâmite no STF (Brasil, 2022).

regra, essas punições são aplicadas a pessoas jurídicas que não cumpriram com seus deveres face à Administração Pública ou que praticaram conduta ilícita no relacionamento contratual com o Estado. Imagine-se, por exemplo, uma empresa que declara execução de quantidade de serviço a maior do que a efetivamente realizada, a fim de receber maior paga do ente público. Processada e condenada, essa empresa será punida com a rescisão do seu contrato. Poderá também ser proibida de participar de novas licitações no âmbito daquele órgão. Porém, se a empresa se mostra reincidente em condutas ilegais, poderá ser apenada com a declaração de inidoneidade, o que a impediria de participar em qualquer licitação e firmar qualquer contrato em todo o território nacional (Furtado, 2015, p. 519).

A rescisão do contrato ou a proibição de licitar dizem respeito ao órgão que contratou o serviço da empresa, ao passo que a declaração de inidoneidade atinge a esfera de direitos da própria empresa, significando que ela não tem idoneidade para contratar com qualquer instância do poder público.

Os efeitos administrativos da responsabilização, particularmente em seu viés disciplinar, têm como objetivo principal garantir que os funcionários e servidores públicos cumpram as normas e regulamentos estabelecidos para sua função. Ela serve como mecanismo de controle da conduta dos agentes públicos e tem como objetivos principais a preservação da moralidade administrativa, a proteção do interesse público e a manutenção do princípio da legalidade. Tais objetivos da responsabilização podem ser verificados tanto pelo funcionário ou servidor público individualmente quanto pela administração pública e toda a sociedade. Alguns dos objetivos buscados com as sanções administrativas da responsabilização são: i) prevenção de condutas ilícitas: a possibilidade (e a efetiva aplicação) de sanções administrativas disciplinares pode desestimular a prática de condutas ilícitas por parte dos funcionários e servidores públicos; ii) reparação do dano causado: as sanções administrativas podem incluir medidas para reparar o dano causado pelo funcionário ou servidor público à administração pública ou à sociedade; iii) melhoria da eficiência administrativa: pode levar à remoção de funcionários e servidores públicos que não estão cumprindo com suas funções de forma adequada; e iv) fortalecimento da confiança da sociedade na administração pública: pois demonstra que a administração está comprometida com a transparência e a integridade.

Há diversos casos notórios de responsabilização administrativa que ocorreram em diferentes países e contextos, como: i) o caso da *Lava Jato*: mais de 40 funcionários e servidores públicos foram responsabilizados administrativamente por envolvimento em esquemas de corrupção relacionados à Petrobras, muitos deles foram demitidos ou suspensos de suas funções, inabilitados para o exercício de função pública, multados ou condenados a devolver o dinheiro

desviado, além de alguns terem sido condenados por meio de processos criminais (Prates, 2015); ii) o caso de corrupção no Banco Mundial: em 2005, o Banco Mundial demitiu 24 funcionários e servidores públicos por suspeita de envolvimento em esquemas de corrupção relacionados a projetos financiados pelo banco, o que levou à suspensão de 112 projetos em que se verificaram subornos, uso indevido de bens e outras irregularidades, principalmente na Indonésia, Lituânia e Albânia, mas também nos EUA, Canadá, Reino Unido e França (World Bank, 2006, pp. 38-52); e iii) o caso de espionagem no governo dos EUA: em 2013, Edward Snowden, um funcionário do governo dos EUA, revelou informações confidenciais sobre programas de vigilância do governo norte-americano; foi demitido e acusado criminalmente de violar as leis de segurança nacional (Richelson, 2013).

Igualmente, na Espanha ocorreram diversos casos notórios de responsabilização administrativa disciplinar, tais como: i) o caso Gürtel (ou trama Gürtel): entre 2007 e 2018, quando dezenas de funcionários e servidores públicos foram responsabilizados administrativamente por envolvimento em esquemas de corrupção relacionados à empresa Gürtel e ao financiamento do partido do governo; caso chegou a derrubar o governo de Mariano Rajoy, o primeiro chefe de governo a cair na Espanha depois de uma moção de censura; os agentes públicos envolvidos foram demitidos ou suspensos de suas funções, além de terem sido condenados em processos criminais (Gil, 2018); ii) o caso de corrupção no Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) (“caso de los médicos”): em 2011, cerca de 80 pessoas, principalmente médicos e funcionários do INSS espanhol foram responsabilizados administrativamente por envolvimento em esquemas de corrupção relacionados a fraudes em benefícios sociais – atestados médicos falsos eram usados para obter benefícios. Os envolvidos perderam seus cargos públicos e responderam a processos criminais (Romero, 2013); e iii) os casos de corrupção nas *alcaldías* de Madrid em 2015 e de Barcelona, em 2016: a prefeita de Madrid Ana Botella e o prefeito de Barcelona Xavier Trias foram acusados de corrupção relacionada a contratos públicos, especialmente na venda de imóveis públicos a fundos por valores inferiores aos de mercado. Ambos foram afastados dos seus cargos, inabilitados para o exercício de função pública e acusados criminalmente; Ana Botella e outros sete agentes públicos de sua gestão foram condenados a devolver 26 milhões de euros aos cofres públicos (León, 2018), mas depois essa condenação foi revertida.

Esses casos demonstram como a responsabilização dos agentes públicos pode surtir efeitos relevantes em casos de violações graves das normas e regulamentos estabelecidos para o exercício da função pública, e como ela pode contribuir para a preservação da moralidade administrativa e a proteção do interesse público.

2.4 Características da responsabilidade política

Traçado um brevíssimo panorama das modalidades de responsabilização do agente público, cabe-nos agora descer, com maior profundidade, naquela modalidade que será objeto principal de nossa análise, a responsabilidade política.

Segundo Lowenstein (1979, p. 70), constata-se a responsabilização política nos casos em que determinada autoridade tem que dar conta a outra autoridade sobre o cumprimento da função que lhe foi designada. Na visão de Bobbio *et al.* (2004, p. 1115), ela ocorre quando uma autoridade é chamada para prestar contas de suas ações frente àqueles que têm o poder da designação; porém, esses conceitos parecem amplos demais. Definir um conceito próprio de responsabilidade política implica avançar em questões que ultrapassam a mera análise morfológica do termo ou a simples análise dessa expressão num contexto específico, bem como diferenciá-la com relação a outros tipos de responsabilidades (Coutinho, 2013, p. 8091).

Canotilho (2006, p. 544) entende que a responsabilidade política significa o dever de prestar contas pelos resultados das decisões, atos ou omissões, que os titulares de funções políticas praticaram no exercício dos respectivos cargos; ou, de acordo com Jorge Miranda (2007b, p. 78), trata-se do dever dos governantes de prestar contas, perante um juízo de mérito sobre os seus atos e atividades a ser exercido pelos governados ou seus representantes e a possibilidade da sua substituição por ato destes, conceito que nos parece mais adequado para o desenvolvimento do presente trabalho de descrição que a seguir se faz.

2.4.1 Antecedentes e evolução

A responsabilização política do agente público tem sua raiz na Inglaterra do século XIV, quando, por entender-se que *the king can do no wrong* (“o rei não comete erros”), era necessário responsabilizar algum agente de seu *staff* mais próximo quando houvesse evidências de práticas criminosas ou abusivas por parte da Coroa (ou contra ela).

O primeiro caso de *impeachment* de que se tem notícia data de 1376 e foi instaurado contra o Barão de Latmer e Neville. Naquela época, porém, o escopo do processo era eminentemente criminal e visava a extirpar da Coroa aquele que houvesse praticado algum delito (Queiroz, 2021, pp. 27-29).

Três séculos depois, quando do julgamento do Lorde Danby em 1678, expandiu-se o conceito de *impeachment*, que passou a abarcar também condutas essencialmente políticas; naquela ocasião firmou-se o entendimento de que “os ministros não eram responsáveis apenas pela legalidade, mas

também pela honestidade, justiça e utilidade de suas medidas” (Borja, 1992, p. 12). A partir desse momento, aumentou o número de condutas passíveis de responsabilização política, pois infrações e atos que não estavam anteriormente definidos como ilícitos penais passaram a ser admitidos como objeto de um *impeachment* e considerados como faltas que prejudicavam o Estado ou o país (*high crimes*), com base no *public outcry* (clamor público).

O *impeachment*, tal como concebido na Inglaterra, tinha um escopo mais amplo que o verificado nas Repúblicas modernas. Diversos autores do século XIX, como Story (1833), Von Holst (1885), Paschal (1868) e Tucker (1899), concebiam que no Reino Unido a responsabilização política atinge simultaneamente a autoridade e castiga o homem; tinha, portanto, uma natureza penal, ao passo que nas repúblicas, ele se limita majoritariamente a afastar a autoridade do poder, com características nitidamente políticas (Brossard, 1994, p. 21). De fato, as penas que já foram aplicadas ao longo de sua história pela Câmara dos Lordes, que funcionava como tribunal judiciário deliberando por maioria simples, foram as mais diversas, tais como pena de morte, exílio, desonra, prisão ou confisco de bens. Entretanto, numa peculiaridade do modelo inglês, ao final do processo o rei podia indultar o condenado e obstar a execução da pena⁴³.

Evidentemente o modelo inglês sofreu mutações ao longo do tempo. Paulo Brossard (1994, p. 25) considera arriscado falar dele como se pudesse ser visto na forma de um processo definido e inteiramente estruturado, quando os diversos episódios em que foi utilizado ocorreram entre o final do século XIV e o início do século XIX – o derradeiro *impeachment* na Inglaterra ocorreu em 1805 e culminou na absolvição do Lord Melville.

À medida que o parlamentarismo se firmava como modelo de governo na Inglaterra, ampliando enormemente os poderes do Parlamento em face da Administração Pública, o *impeachment* começou a perder sentido, pois, se inicialmente ele funcionou como instrumento poderoso para equilibrar os Poderes, com o tempo, já não fazia mais sentido adotar-se um processo assemelhado a um juízo criminal, a ser exercido pela enfraquecida e pouco legítima Câmara dos Lordes, quando a própria Câmara dos Comuns poderia derrubar o gabinete por meio daquele procedimento que modernamente se passou a conhecer como moção de censura ou desconfiança.

Segundo Vilbois (1920, p. 15), a vitória do Parlamento em 1688 sobre o poder real por ocasião da Revolução Gloriosa, o controle sobre o Governo pela votação anual do Orçamento, a formação de dois partidos homogêneos,

⁴³ Há registro de um perdão real concedido justamente ao Lord Danby (o primeiro a ser condenado na versão “expandida” do *impeachment* inglês) e que posteriormente foi anulado pela Câmara dos Comuns, em 5/5/1679.

a elevada cultura política da aristocracia inglesa, fez assim progressivamente substituir-se o antigo sistema de governo e o Conselho Privado do Rei pela prática do Gabinete de Governo e aos poucos, com a afirmação do novo regime, “a antiga responsabilidade individual e penal dos conselheiros da Coroa daria lugar a essa nova responsabilidade solidária e política que constitui a essência do governo parlamentarista. Efêmera como toda instituição humana, o *impeachment* iria então tornar-se inútil e cair em desuso”.

Com a evolução do parlamentarismo, o *impeachment* passou a ser uma ferramenta predominantemente presidencialista, depois da adaptação do instituto inglês pelos EUA (Arabi, 2023, p. 163). Nesse mesmo período, a responsabilidade dos governantes assumia nova roupagem na França. A partir da Revolução de 1789, cai por terra a noção de que o monarca prestaria contas apenas a um deus, e a responsabilização dos gestores públicos torna-se um desdobramento do princípio da legalidade.

A Revolução Francesa teve impacto significativo na forma como a responsabilidade dos agentes públicos era vista e regulamentada naquele país, abrangendo aspectos como a imunidade dos agentes, a responsabilidade individual e a separação de Poderes. A imunidade que até então se praticava foi abolida, tornando os funcionários passíveis de responsabilização criminal e civil pelos atos cometidos no exercício de suas funções. Antes da Revolução, a responsabilidade dos agentes públicos era vista como coletiva, o que significava que o Estado era responsável pelos atos de seus agentes. Após a instituição da República, a responsabilidade passou a ser individual, tornando os agentes pessoalmente responsáveis por seus atos (Lancereau, 2019). Assim, a Revolução Francesa promoveu a ideia de transparência e responsabilidade política, exigindo que os agentes do Estado fossem responsabilizados por suas ações perante o povo. Finalmente, também implantou a ideia de separação de Poderes, o que ajudou a garantir que a responsabilidade passasse a ser avaliada de maneira equilibrada e imparcial.

Essa nova forma de enxergar a sindicabilidade dos atos dos gestores públicos, portanto, ocorre de forma mais ou menos simultânea, ressalvadas as óbvias peculiaridades locais, na Inglaterra, nos EUA e na França (Albuquerque, 1989, p. 302). Os “pais do Federalismo” norte-americano adaptaram o *impeachment* inglês quando ele já cambiava da responsabilidade criminal para a política e, por isso mesmo, a feição norte-americana do instituto já se deu sob esse aspecto, o de um julgamento puramente político, sem aspectos criminais, que mais visava a proteger o Estado de um mau governante que propriamente punir um criminoso (Sunstein, 2017, pp. 37-39).

A Constituição dos EUA apresenta o *impeachment* com esse ânimo de afastar do cargo, ou do poder, o agente político danoso ao Estado:

[Article I, sec. 3, cl. 6 e 7]

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.

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 [...]

[Art. II, sec. 4]

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 (United States, 1787)⁴⁴.

Ou seja, a pena máxima prevista para a responsabilização política comporta um viés imediato (o afastamento do cargo ora ocupado pelo agente) e um viés mediato ou prospectivo, qual seja, a incapacidade para exercer qualquer função pública, com ou sem remuneração. A Constituição norte-americana firma o perdão presidencial em relação às mais diversas condenações, “res-salvados os casos de *impeachment*”, conforme o art. II, seção 2, cláusula 1.

É comum pensar na aplicação da responsabilidade política apenas a chefes do Poder Executivo, notadamente o presidente da República ou governadores de estados ou províncias. No entanto, a prática norte-americana e em diversos outros países indica que mais comumente o processo de responsabilização política é aplicado a magistrados, promotores ou autoridades ocupantes de cargos intermediários na estrutura de poder (Berger, 1974, pp. 67-69). Eduardo Duvivier, já em 1931, teve essa precisa visão ao observar que o *impeachment* que se originara na Inglaterra, como instituição política, fundamentado no princípio da irresponsabilidade do Executivo e que, politicamente, se extinguiu com o estabelecimento de sua responsabilidade, foi substituído naquele seu país natal pelo voto de censura. Já ao transpor o

⁴⁴ Tradução própria: “O Senado é o único competente para julgar todos os *impeachments*. Reunidos para esse fim, os senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do presidente dos Estados Unidos será presidido pelo presidente da Suprema Corte; nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes. A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos. O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei [...] O presidente, o vice-presidente e todos os funcionários civis dos Estados Unidos serão afastados de suas funções por *impeachment* quando indiciados e condenados por traição, suborno ou outros delitos ou crimes graves”.

Atlântico, o instituto justifica-se, na América do Norte e nos países da América do Sul, que lhe seguiram o exemplo, exatamente pelo princípio da responsabilidade do Executivo, como uma sanção política para certos crimes ou delitos, ou de simples falta de cumprimento de deveres funcionais dos órgãos desse Poder; “decorrendo do princípio da responsabilidade, o *impeachment* investe-se de efeito semelhante ao do voto de censura, ou desconfiança: restringe-se à perda do cargo, acidentalmente, apenas, podendo acarretar a inabilitação para outro” (Duvivier, 1931, p. 72).

A primeira Constituição do Brasil, a imperial de 1824, foi buscar óbvia inspiração no instituto britânico, trazendo a previsão da responsabilização política dos ministros, conselheiros e secretários do Imperador por “traição, peita, suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da lei, por obrarem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos e por qualquer dissipação de bens públicos” (Brasil, 1824, art. 133). Naquele momento, a Constituição só previa a responsabilização política dos ministros do Império e ocupantes de cargos assemelhados. O art. 99 dispunha que “[a] Pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada: Ele não estará sujeito a responsabilidade alguma” (Brasil, 1824). Ou seja, o rei não pode ser responsabilizado, exceto perante a divindade. Nessa quadra histórica do Brasil, tampouco os magistrados e outras figuras de relevo institucional poderiam ser objeto de responsabilização política.

Contudo, a extensão das sanções aplicáveis, que iam da “morte natural” ao desterro, prisão e perdimento de bens, fazia com que o instituto do *impeachment* no Direito imperial se assemelhasse às origens do modelo inglês, muito embora, nos idos do século XIX, já não se aplicasse no Reino Unido a responsabilização política com essas feições. A disciplina dessas sanções está prevista na lei que regulamentou o art. 133 da Constituição de 1824 – a Lei de 15/10/1827. Nenhum ministro chegou a ser condenado por essa disciplina legal e somente um foi formalmente acusado, para ao final ser absolvido. Não obstante, diversos procedimentos foram tentados em 1827, 1828, 1829, 1831, 1832, 1834 e 1857⁴⁵.

Extinto o Império e proclamada a República, a Constituição de 1891 beberia na fonte da doutrina norte-americana para dispor sobre a responsabilidade política dos agentes públicos e, diferentemente do que ocorria no Império, prever a sindicabilidade: i) do presidente da República i) perante o STF nos crimes comuns; e ii) perante o Senado nos “crimes de responsabilidade”⁴⁶.

⁴⁵ Esses procedimentos podem ser consultados nos *Anais* da Câmara dos Deputados dos respectivos anos.

⁴⁶ Na subseção 2.5 comenta-se a impropriedade da denominação *crime* de responsabilidade e sua distinção de *crime* do Direito Penal.

O art. 54 daquela Constituição previa serem crimes de responsabilidade os que atentassem contra

a existência política da União; a Constituição e a forma do Governo federal; o livre exercício dos Poderes políticos; o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; a segurança interna do País; a proibidade da administração; a guarda e o emprego constitucional dos dinheiros públicos; [e] as leis orçamentárias votadas pelo Congresso (Brasil, 1891).

Essa disciplina constitucional da responsabilização política no Brasil seria mantida, em termos gerais, até 1988: com ligeiras variações, o art. 85 da CRFB contém a mesma previsão de espécies de crimes de responsabilidade.

Quanto ao rito, houve algumas mudanças ao longo das diferentes constituições. Na forma atualmente vigente, quando o acusado de prática de crime de responsabilidade for o presidente da República, seu vice ou ministro de Estado atuando em conexão, proposta a denúncia com pedido de *impeachment* por qualquer cidadão, caberá à Câmara dos Deputados autorizar, por dois terços dos votos de seus membros, a abertura do processo, cabendo ao Senado julgar a acusação também pelo voto de dois terços dos seus membros. Quando o acusado for qualquer uma das demais autoridades submetidas ao juízo de *impeachment* no âmbito do Senado – os ministros do STF, o procurador-geral da República, o advogado-geral da União ou os membros do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) –, a denúncia será recebida e processada diretamente no Senado.

Na França, a destituição do presidente da República está prevista no art. 68 da Constituição de 1958, introduzido na revisão constitucional ocorrida em 2007:

ARTICLE 68.

Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour [...] La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat. Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée

ou la Haute Cour [...] Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article (France, 1958)⁴⁷.

Nota-se o caráter eminentemente político da responsabilização do presidente francês, já que não se faz menção a qualquer noção assemelhada a “crime de responsabilidade”, mas simplesmente a um genérico “descumprimento de seus deveres”. A destituição é política, não criminal. A destituição se dá apenas em função de condutas – sejam públicas ou privadas – consideradas “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato”. Ou seja, trata-se um referencial vago e abstrato, bastante longe de uma tipicidade taxativa ou legalista que normalmente caracterizaria uma noção do *impeachment* mais atrelada à ideia de responsabilização criminal do presidente da República. Como se vê, por esse ponto de vista, o instituto francês aproxima-se muito mais de uma “moção de censura”, embora no texto constitucional não se use essa expressão para a destituição do presidente da República, mas sim do primeiro-ministro, nos termos dos arts. 49 e 50⁴⁸:

⁴⁷ Tradução própria: “ARTIGO 68. O presidente da República pode ser destituído apenas no caso de falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato. A destituição é pronunciada pelo Parlamento constituído em Alta Corte [...] A Alta Corte é presidida pelo presidente da Assembleia Nacional. Ela delibera num prazo de um mês, por voto secreto, sobre a destituição. A sua decisão entra em vigor imediatamente. As decisões tomadas nos termos do presente artigo são por maioria de dois terços dos membros que compõem a assembleia concernente ou a Alta Corte [...] Uma lei orgânica estabelece as condições de aplicação do presente artigo”.

⁴⁸ Tradução própria: “ARTIGO 49. O primeiro-ministro, após deliberação do Conselho de Ministros, assume perante a Assembleia Nacional a responsabilidade do Governo sobre o seu programa, ou eventualmente sobre uma declaração de política geral. A Assembleia Nacional contesta a responsabilidade do Governo mediante a votação de uma moção de censura. Tal moção é admissível apenas se for assinada por no mínimo um décimo dos membros da Assembleia Nacional. A votação somente pode ocorrer até 48 horas após sua apresentação. São contados apenas os votos favoráveis à moção de censura, que somente pode ser adotada pela maioria dos membros que compõem a Assembleia. Exceto no caso previsto no parágrafo abaixo, um deputado não pode ser signatário de mais de três moções de censura durante a mesma sessão ordinária, e mais de uma durante uma mesma sessão extraordinária. O Primeiro-Ministro pode, após deliberação do Conselho de Ministros, comprometer a responsabilidade do Governo perante a Assembleia Nacional sobre o voto de um projeto de lei de finanças ou financiamento da previdência social. Nesse caso, esse projeto é considerado adotado, exceto se uma moção de censura, apresentada nas vinte e quatro horas que se seguirem, for votada nas condições previstas no parágrafo precedente. O Primeiro-Ministro pode, além disso, recorrer a esse procedimento para outro projeto ou para uma proposta de lei por sessão. O Primeiro-Ministro tem o direito de solicitar ao Senado a aprovação de uma declaração de política geral. ARTIGO 50. Quando a Assembleia Nacional adota uma moção de censura, ou quando rejeita o programa ou uma declaração de política geral do Governo, o Primeiro-Ministro deve apresentar ao Presidente da República a sua demissão do Governo” (France, 1958).

ARTICLE 49. Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session. Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

ARTICLE 50. Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

O peculiar sistema francês é um híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo (alguns preferem denominar *semipresidencialismo* ou *quase presidencialismo*)⁴⁹. O Poder Executivo é dual: o chefe de Estado é o presidente da República eleito, e o governo fica nas mãos do primeiro-ministro, responsável perante o Parlamento e livremente nomeado e exonerado pelo mandatário. Nesse arranjo, é perfeitamente possível que o primeiro-ministro perca o apoio político sem implicar a chefia do Estado, ou seja, sem afetar a continuidade do mandato do presidente da República. Trata-se de uma solução muito elogiada pelos defensores do modelo, porquanto adequada para contornar as crises políticas sem maiores traumas para a continuidade institucional⁵⁰. Diferentemente do que acontece em um sistema presidencialista

⁴⁹ A respeito dos debates sobre a eventual implantação do semipresidencialismo de inspiração francesa, Lewandowski (2021b) alerta que tal medida possivelmente reeditaria um erro histórico já tentado no País e rejeitado pela população nos plebiscitos de 1963 e 1993. No mesmo sentido manifesta-se Arabi (2021).

⁵⁰ É o que fundamentadamente defende o ministro Gilmar Mendes (Mendes, 2017).

puro, a baixa popularidade do presidente no Parlamento não ocasiona uma paralisação do governo.

Outro aspecto significativo da responsabilidade política do primeiro-ministro francês, é que ele pode, uma vez por ano, aprovar um PL de finanças ou sobre o financiamento da seguridade social comprometendo a responsabilidade do governo, conforme o art. 49.3 da Constituição. O projeto é aprovado sem votação, salvo se for proposta moção de censura que ponha em xeque a continuidade do gabinete ministerial. O Parlamento, nesse procedimento de moção de censura, não discute qualquer imputação de crime ao primeiro-ministro, mas pode retirar o apoio ao governo, ocasionando a indicação de novo primeiro-ministro e respectivo gabinete pelo presidente da República⁵¹. Ao mesmo tempo, esse sistema prevê que o presidente da República pode dissolver o Parlamento, nos termos do art. 12 da Constituição⁵², o que confere bastante flexibilidade aos controles e contrapesos. Também é evidente a ausência de penalidade de inhabilitação adicional à destituição do presidente, ou seja, o sistema francês não suspende os direitos políticos do presidente destituído de seu mandato.

O tribunal encarregado do julgamento, a Haute Cour⁵³, é constituído por um misto das duas Casas legislativas (11 membros da Assembleia Nacional e 11 membros do Senado): a “jurisdição legislativa”, com uma corte presidida pelo presidente da Assembleia Nacional, que deve pronunciar-se por maioria

⁵¹ Em março de 2023, o governo francês usou esse dispositivo constitucional para aprovar uma reforma da previdência social sem votação. Depois disso, duas moções de censura foram votadas, das quais saiu vitoriosa a primeira-ministra Elisabeth Borne. Apesar de ter sido alvo de intensas críticas e manifestações populares, o presidente Emmanuel Macron não foi alvo de pedido de *impeachment* (Darame & Lamothe, 2023).

⁵² Tradução própria: “Artigo 12. O Presidente da República pode, após consulta ao primeiro-ministro e aos presidentes das assembleias, pronunciar a dissolução da Assembleia Nacional. As eleições gerais ocorrem no mínimo vinte dias e no máximo quarenta dias após a dissolução. A Assembleia Nacional é realizada de pleno direito na segunda quinta-feira após a sua eleição. Se esta reunião ocorrer fora do prazo previsto para a sessão ordinária, uma sessão é aberta por direito por um período de quinze dias. Não haverá uma nova dissolução no ano seguinte a essas eleições” (France, 1958).

⁵³ A *Haute Cour* não deve ser confundida com a *Cour de Justice de la République* prevista no parágrafo 1º do art. 68 da Constituição. A *Haute Cour* é constituída apenas para julgar o presidente da República após aprovação das duas Casas, ao passo que a *Cour de Justice de la République*, composta de quinze juízes (seis deputados, seis senadores e três magistrados da *Cour de Cassation*, um dos quais presidirá), destina-se a julgar crimes funcionais dos membros do governo, assim entendidos os ministros e os secretários de estado. A cada renovação total ou parcial do Parlamento, procede-se a nova eleição dos seus membros. A existência da *Cour de Justice de la République*, no entanto, tem sido contestada desde sua criação; vários parlamentares têm-se posicionado pela competência da justiça comum para julgar membros do governo (Slaviceck, 2022).

de dois terços para a condenação⁵⁴. A lei orgânica mencionada no art. 68 da Constituição francesa foi aprovada somente em 2014 (Lei orgânica nº 2014-1392, de 24/11/2014)⁵⁵. De acordo com ela, o procedimento de responsabilização política pode ser provocado pela Assembleia Nacional ou pelo Senado pela iniciativa de um décimo dos membros, mediante a aprovação, por dois terços dos seus votos, da proposta de resolução para reunir a Alta Corte, com 22 integrantes, em igual número de deputados e senadores, e deve reproduzir tanto quanto possível a proporcionalidade partidária. A proposta de resolução deve ser motivada, trazendo as razões suscetíveis de caracterizar a violação passível de conduzir ao impedimento presidencial.

Depois de aprovada numa das casas legislativas, a proposta de resolução de impedimento é imediatamente transmitida à outra, que deve decidir no prazo de quinze dias. Havendo a rejeição, o procedimento é encerrado. Aprovada a resolução nas duas casas, a Alta Corte reúne-se e delibera em escrutínio secreto, para decidir no prazo de um mês. Para destituir o presidente, é necessário o voto de dois terços dos membros (para a destituição do primeiro-ministro, por meio de uma moção de censura, o art. 49 da Constituição exige apenas a maioria simples dos votos). Durante o processo, o chefe de Estado continua a exercer suas funções e pode participar dos debates na Alta Corte (Rotta, 2019, pp. 105-106). A separação entre a responsabilidade política e a criminal é evidente no art. 68-1 da Constituição de 1958, que disciplina a responsabilidade penal dos membros do governo:

Article 68-1. Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi (France, 1958)⁵⁶.

⁵⁴ Rotta (2019, p. 107) entende que a *Haute Cour* seria um tribunal de exceção, porque constituída para julgar um caso concreto; a despeito da previsão legal, não pode ser considerada propriamente um órgão jurisdicional, pois supõe um processo tipicamente político.

⁵⁵ Até então, o procedimento para o processo de impedimento do art. 68 da Constituição era regido pela Ordonnance nº 59, de 1959. Ver a lei orgânica em France (2014).

⁵⁶ Tradução própria: “Artigo 68-1. Os membros do governo são penalmente responsáveis por atos praticados no exercício das suas funções e qualificados como crimes ou infrações no momento em que eles foram cometidos. São julgados pelo Tribunal de Justiça da República. O Tribunal de Justiça da República é vinculado pela definição dos crimes e delitos, bem como pela determinação das penalidades tais como resultam da lei”.

Como se vê, há uma clara diferença nos regimes da destituição do cargo por responsabilidade política do presidente da República e da responsabilidade criminal dos demais funcionários do governo, que naturalmente não se aplica ao mandatário no curso do mandato, por força da interpretação do art. 67 da Constituição francesa, que, tal como a brasileira, concede imunidade processual temporária durante o mandato (exceto quanto ao Tribunal Penal Internacional, no caso francês):

Article 67. Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68. Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions (France, 1958)⁵⁷.

2.4.2 Finalidade, objeto e conteúdo

Embora assemelhados de forma geral os institutos do *impeachment* nas repúblicas presidencialistas, a conduta que pode dar causa à instauração do processo de responsabilização política varia com frequência de um país para outro. E a amplitude ou estreiteza nessa definição impactará notavelmente o que pode ser formalmente enquadrado, na lei, como passível de *impeachment*.

Nos EUA, por exemplo, o *impeachment* é cabível nos casos de traição, corrupção e outros “grandes crimes e faltas graves” (*high crimes and misdemeanors*). No Brasil, supõe-se a prática de “crimes de responsabilidade”, nos termos da Lei nº 1.079/1950, ao passo que na Argentina a amplitude do que pode ser levado ao juízo político vai do crime comum ao delito no exercício das funções ou simplesmente “mau desempenho do cargo”.

Na esfera estadual, ensina Brossard (1994, p. 48), a amplitude das causas que podem motivar um *impeachment* não é menor. Em muitos estados norte-americanos, crimes de modo geral podem ser causa de *impeachment*, mas também faltas graves ou má conduta, assim como qualquer delito funcional

⁵⁷ Tradução própria: “Artigo. 67. O Presidente da República não é responsável pelos atos realizados nessas funções, sujeito às disposições dos artigos 53-2 e 68. Não pode, durante o seu mandato e perante nenhum órgão jurisdicional ou autoridade administrativa francesa, ser convocado a depor, bem como ser objeto de uma ação, um ato de informação, de investigação ou de acusação. Qualquer prazo de prescrição ou caducidade é suspenso. As instâncias e procedimentos obstados dessa forma podem ser retomados ou iniciados contra ele após um mês da cessação das funções”.

no exercício do cargo, toda ofensa envolvendo torpeza moral cometida no exercício do cargo ou com ele relacionada, traição, corrupção, embriaguez habitual, manifesta imoralidade, má conduta, prevaricação no cargo, opressão, negligência de deveres oficiais, má administração, incompetência ou incapacidade mental (Stimson, 1908, p. 230).

Por sua vez, na Argentina, a locução “mau desempenho do cargo” pode abarcar virtualmente qualquer coisa, se os Senadores entenderem que se trata de conduta que possa prejudicar o serviço público ou desonrar o país (Bielsa, 1954, p. 484). A prática de um crime ou de um ato ilícito, a transgressão de uma lei, resulte ela ou não em algum dano material, a inépcia política, inidoneidade profissional ou moral, enfim, “tudo que determine dano à função, ou seja, aos interesses gerais da Nação” autorizaria o juízo político. O essencial é velar pela eficácia e pelo decoro da função pública (Araya, 1911, p. 56).

Na França, conforme se comentou na subseção anterior, o que conduz à destituição do presidente não é uma conduta considerada “crime”, mas sim a qualificada como “falta de cumprimento de deveres manifestamente incompatível com o prosseguimento em seu mandato”. A responsabilização criminal é separada da responsabilidade política, de acordo com a Constituição francesa de 1958. A dinâmica bem particular adotada na França se assemelha mais a uma moção de censura parlamentarista do que a um *impeachment* presidencialista, excetuada a supermaioria exigida para a deposição do presidente da República (dois terços) frente àquela necessária para depor o primeiro-ministro (maioria simples).

Como o sistema francês tem elementos do presidencialismo e do parlamentarismo, não é necessária a prática de um crime para a responsabilização do presidente. A rigor, no entanto, é claro que a prática de uma conduta criminal conduzirá ao juízo de que o presidente “desmereceu o seu dever” ou recusou-se às suas responsabilidades, dada a abrangência do artigo nos termos em que foi formulado. Não foi fixada, contudo, uma lista de condutas que potencialmente implicariam essa sanção política que acarreta a perda do cargo do presidente da República. Quanto ao juízo político, trata-se tão somente da destituição do cargo. Na França, não há previsão de qualquer outra penalidade adicional, como a suspensão dos direitos políticos, por exemplo.

Na Espanha, nesse particular, não há um sistema de *impeachment*; a Constituição define um sistema de governo parlamentarista, que adota o instrumento da moção de censura, nos termos do art. 114, sem necessidade de enquadramento de alguma conduta dos membros do governo em alguma previsão legal.

A Coreia do Sul, por sua vez, ostenta um desenho bastante peculiar: sua Constituição prevê a possibilidade de *impeachment* por simples “mau desempenho do cargo”; portanto, numa definição amplíssima e nada específica da

conduta que pode levar ao início do processo. No entanto, a competência para julgar o impedimento não é do Legislativo, mas da Corte Suprema, num exemplo do modelo judicial-dominante. É um dos poucos países que conjugam uma hipótese ampla de destituição com o julgamento por um órgão do Poder Judiciário.

Raros foram os países que definiram minuciosamente, em lei, os delitos que configurariam justa causa para abertura do processo de *impeachment*. O Brasil já teve três leis com esse propósito: a Lei do Império de 15/10/1827, já referida, a Lei nº 30, de 8/1/1892; e a atualmente vigente Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei nº 1.079/1950).

A confecção dessas leis merece um relato mais profundo e contextualizado, que se fará mais à frente⁵⁸, pois a regulação do *impeachment*, naqueles diferentes momentos históricos, sempre foi foco de acirradas desavenças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo – e foi inclusive um dos fatores envolvidos na renúncia do primeiro presidente da República, o marechal Deodoro da Fonseca.

A tradição brasileira sempre foi a de tentar descrever, em lei, as condutas que poderiam configurar crime de responsabilidade, mas a lista, em vez de uma expectativa de haver um rol estrito de hipóteses, traz redações amplas o suficiente para que virtualmente qualquer conduta que se eleja possa ser enquadrada em uma das amplas hipóteses legais.

Brossard (1994) aponta que, apesar da aparência, *prima facie*, de que haveria maior discricionariedade do Congresso dos EUA e da Argentina em entender cabível ou não em determinados casos a abertura de processo de *impeachment*, essa diferença seria mais aparente que real. Em suas palavras, “é verdade que dificilmente se conceberá um fato cuja classificação não possa caber em alguma das categorias de crimes de responsabilidade enumeradas na Constituição brasileira” e também aponta a amplitude da regra constitucional segundo a qual todo ato do presidente da República que atentar contra a Constituição configura crime de responsabilidade:

com base nessa cláusula, Câmara e Senado podem destituir o chefe do Poder Executivo com a mesma liberdade com que isso seria possível nos Estados Unidos e na Argentina através da caracterização de má conduta, da imputação de *high crimes and misdemeanors*, e sob acusação de mau desempenho do cargo (Brossard, 1994, pp. 44, 51, 54).

⁵⁸ Ver subseção 3.1, onde são narrados os debates parlamentares e a conjuntura de elaboração das leis sobre crimes de responsabilidade no Brasil.

O que se infere desses diferentes cenários nacionais é que o tema do impedimento presidencial implica um diálogo entre norma e política, em que a moldura normativa está estabelecida de forma mais ou menos minudente, a depender do contexto nacional, mas que tal moldura jurídica não retira a essência do instituto, que é política. Uma disputa política que se trava num contexto *juriforme*, no qual o Direito informa a política, mas não transforma sua natureza.

2.4.3 Natureza: política ou jurídica?

Nesta obra, defendemos o entendimento de que a natureza do juízo de *impeachment* de um mandatário eleito é essencialmente política, por força das condicionantes constitucionais que lhe são aplicadas, além de ser um órgão político o competente para decidir seu julgamento (mesmo que, a rigor, esse órgão político assuma um papel de tribunal jurisdicional) (Badeni, 2006, p. 1605).

Além disso, trata-se de uma situação de controle da responsabilidade política das mais elevadas autoridades do país. Em relação apenas à forma e ao rito do processo de impedimento, suas características seriam substancialmente jurídicas caso se deixasse de lado o viés político dos envolvidos, a natureza do julgamento realizado e as possíveis causas que podem originar tal julgamento por responsabilidade política, bem como suas consequências (Bidart Campos, 1998, pp. iii-195).

Por isso, na verdade, adere-se aqui à doutrina que diz tratar-se o *impeachment* de um processo de julgamento político, porém *juriforme*⁵⁹. Essa roupagem jurídica, inclusive, no sentido do respeito ao direito de defesa e da adoção do devido processo legal, é reforçada nas hipóteses em que o Senado é presidido pelo chefe do Poder Judiciário. Conforme a CRFB, qualquer julgamento de *impeachment* no Senado será presidido pelo presidente do STF (art. 52, parágrafo único) e, nos EUA, o julgamento também será presidido pelo Chief Justice (presidente da Suprema Corte) sempre que o réu for o presidente dos EUA (art. I, seção 3, cláusula 6).

⁵⁹ Em outro trabalho (Bandeira de Mello & Oliveira, 2016), usa-se termo diverso para exprimir a mesma ideia. Naquele momento, denominou-se o processo de *impeachment* como *judicialiforme*, ao passo que aqui se optou pelo termo *juriforme*. Embora ambos os adjetivos denotem a noção de “formato”, “roupagem jurídica emprestada a um procedimento não propriamente jurídico”, a palavra *judicialiforme* foi emprestada a uma previsão do art. 26 do *Código de processo penal* (CPP), julgada inconstitucional em face da Constituição de 1988. Tratava-se da hipótese em que a autoridade policial poderia iniciar o processo criminal, sem a intervenção do MP, o que poderia acarretar confusões terminológicas. O termo *juriforme* é mais satisfatório para transmitir a noção pretendida e para evitar tais confusões.

No entanto, não é a forma que define a essência ou a natureza do ato. Embora adotado no âmbito de um processo com as formalidades e garantias dos juízos de natureza jurisdicional, a parte central do julgamento que os juízes (no caso, senadores) farão é de natureza inequivocamente política (Tucker, 1899, p. 48).

Há quem pense diferente, e são muitos. Em tratado sobre o tema, o jurista argentino Galli Basualdo (2014, p. 53) argumenta que o conteúdo político que se possa converter num julgado que seja prolatado nos autos de um processo público não o diferenciaria de outros atos revestidos de traços políticos que, no entanto, também representam o exercício de uma função materialmente jurisdicional (como a cassação de parlamentares ou a remoção de um magistrado no julgamento por um magistrado etc.).

Galli Basualdo, na verdade, enfoca a classificação substantiva ou objetiva das funções do Estado e entende que os órgãos ou Poderes contam, materialmente, com diferentes funções administrativas, normativas ou jurisdicionais. O juízo acerca da responsabilização política de um agente público seria, assim, o produto de uma atividade jurisdicional extraordinariamente prolatado por um órgão político, no caso, o Poder Legislativo.

O professor argentino não está sozinho. É ladeado pela doutrina jurídica brasileira do início do século XX, assim como por dois casos controvertidos julgados por 6 votos a 5 no STF em 1916⁶⁰. Naqueles anos, José Higinio e Galdino Siqueira defendiam que o processo de *impeachment* era político e disciplinar; no viés oposto, Guimarães Natal enxergava nele “um processo penal de acentuado caráter judicial” (Brossard, 1994, pp. 75-86). Essa segunda corrente doutrinária, no entanto, perdeu espaço modernamente.

Apesar disso, os traços de conteúdo político nessa espécie de julgamento, ao invés de apenas adjetivá-lo, caracterizam-no. Em razão disso, atualmente a maior parte da doutrina internacional reafirma seu caráter de juízo político (Fenton, 1973, p. 668), sem perder de vista, no entanto, a necessidade de enquadramento da autoridade em uma conduta vedada e o devido processo legal⁶¹ (Serrano, 2015, p. 204).

Essa questão é central para os objetivos deste estudo. Contudo, é necessário retornar a ela mais adiante, pois seu desenvolvimento nesta fase prejudicaria a compreensão das demais características da responsabilização política⁶².

⁶⁰ Ver *Habeas Corpus* nº 4.091 e *Habeas Corpus* nº 4.116, ambos do STF.

⁶¹ Almagro Castro (2017, p. 167) entende também necessária uma conduta dolosa e efetiva, não meramente omissiva, do responsável político.

⁶² Ver seção 5, onde a natureza política do processo por crime de responsabilidade é discutida a fundo.

2.4.4 Autoridades sujeitas ao controle de responsabilidade política

Aqueles que se submetem ao juízo de responsabilidade política são definidos pela legislação própria de cada país, não se verificando uma regra ou um padrão uniforme nas diferentes nações.

Nos EUA, qualquer detentor de cargo público é passível de *impeachment*. O presidente e o vice-presidente da República, os juízes federais e os funcionários da União, excluídos os militares e os congressistas, mas eles só serão passíveis de responsabilização política quando estiverem no exercício do cargo, cessando-se o processo se, por uma causa qualquer, houver seu desligamento definitivo (Gerhardt, 2018, pp. 41-46).

Na Inglaterra, onde o *impeachment* caiu em desuso após o advento da moção de censura, estavam sujeitos ao controle político todos os súditos, civis ou militares, funcionários públicos ou não, investidos ou não em funções oficiais – excluída, evidentemente, apenas a própria Coroa (Villaverde, 2019, p. 153).

No Brasil, sujeitam-se a crime de responsabilidade o presidente da República, os ministros de Estado e o advogado-geral da União, os ministros do STF e dos demais tribunais superiores, o procurador-geral da República, além dos conselheiros do CNJ e do CNMP, dos comandantes das Forças Armadas e dos chefes de missão diplomática no exterior. Isso no plano federal, pois cada um dos 26 estados da federação e o Distrito Federal tem um rol de autoridades passíveis de crime de responsabilidade, notadamente os governadores e seus secretários, além de desembargadores estaduais, juízes e membros do MP e, no âmbito municipal, os prefeitos⁶³.

A CRFB dispõe que é cabível a imputação de crime de responsabilidade aos magistrados e membros do MP de diversas instâncias, embora a Lei nº 1.079

⁶³ As hipóteses de sujeição dessas autoridades a processo por crime de responsabilidade estão dispersas em diversos dispositivos da CRFB. Em diferentes artigos, determina-se a sujeição ao crime de responsabilidade do presidente e do vice-presidente da República (CRFB, art. 52, I); dos ministros de Estado e dos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (CRFB, art. 52, I, e art. 102, I, c); dos ministros do STF (CRFB, art. 52, II); dos membros do CNJ e do CNMP (CRFB, art. 52, II); do procurador-geral da República (CRFB art. 52, II); do advogado-geral da União (CRFB, art. 52, II); dos membros dos Tribunais Superiores (CRFB, art. 102, I, c); dos membros do Tribunal de Contas da União (CRFB, art. 102, I, c); dos chefes de missões diplomáticas de caráter permanente (CF, art. 102, I, c); dos juízes (art. 96, III) e desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 105, I, a); dos juízes (art. 108, I, a) e membros dos Tribunais Militares, Tribunais Regionais Federais, Eleitorais e do Trabalho (CF, art. 105, I, a); dos membros dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 105, I, a); dos membros do Ministério Público da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios (CF, art. 105, I, a, e art. 108, I, a); dos governadores e vice-governadores de Estado e do Distrito Federal; e dos secretários de Estado e do Distrito Federal (os quais, embora não elencados na CRFB, por simetria devem ser incluídos na nova legislação).

só trate do ministros do STF e do procurador-geral da República. Nos outros casos não regulados pela Lei, diz a Constituição que o órgão competente para julgamento é o próprio Poder Judiciário, e não uma Casa política. Esse tipo de crime de responsabilidade, no entanto, extrapola os objetivos do trabalho. Por ora, cabe anotar que a previsão de crime de responsabilidade imputável aos magistrados, membros das Cortes de Contas e membros do MP, ocorre por expressa previsão constitucional (arts. 102, I, c; 105, I, a; art. 108, I, a da CRFB) – o que, aliás, já existia desde a Constituição de 1946, sob a qual foi redigida a Lei de Crimes de Responsabilidade⁶⁴.

No caso da Argentina, o art. 53 da Constituição define que podem ser submetidos ao juízo de responsabilidade política os mais altos funcionários do Poder Executivo (presidente, vice-presidente, chefe de gabinete dos ministros e ministros de Estado) e do Poder Judiciário (os ministros do STF). Uma situação curiosa ocorre no caso dos membros do Ministério Público argentino. Uma lei nacional (nº 24.946, de 1998) em seu art. 18 determinou que o procurador-geral da Nação e o defensor geral da Nação devam igualmente responder politicamente por seus atos, só podendo ser removidos por meio das causas e procedimentos previstos nos arts. 53 e 59 da Constituição, referentes ao *impeachment*.

No entanto, parte considerável da doutrina argentina entende que essas duas últimas autoridades não poderiam ter sido acrescidas ao esquema de controle político de responsabilidade por norma infraconstitucional e que, portanto, o art. 18 da Lei nº 24.946, de 1998, padeceria de inconstitucionalidade (Galli Basualdo, 2014, pp. 56-57; Bidart Campos, 1998, p. 193).

Na França, a responsabilização política é do presidente da República, pelo processo de destituição nos moldes do art. 68 da Constituição, e do primeiro-ministro, pela moção de censura disciplinada nos termos do art. 49 da Constituição. Os demais agentes do governo incorrem na responsabilização criminal estabelecida nos arts 68-1 a 68-3.

Finalmente, na Espanha, a Constituição prevê no seu art. 108 que a responsabilidade política é do presidente de governo, de forma solidária com os demais membros seu gabinete, mas a responsabilização política perante o *Congreso de Diputados* também pode atingir os ministros individualmente, como em 1995 ocorreu com o ministro de Agricultura e Pesca.

⁶⁴ A lei não disciplinou o crime de responsabilidade para os ocupantes desses cargos, problema que em 2022 a comissão de juristas buscou resolver.

2.4.5 Efeitos da responsabilização política

Os efeitos do juízo político condenatório são, essencialmente, a perda da função ocupada pelo réu condenado e uma eventual inabilitação para o exercício de outras funções públicas. Esse aspecto é relativamente uniforme nos países estudados e faz parte da própria essência do instituto do *impeachment*, que foi desde a origem pensado essencialmente para remover do posto um mau agente público, notadamente aqueles que ocupam cargos de natureza política.

O desenho internacional é menos uniforme, no entanto, no que se refere à possibilidade de aplicar-se apenas a pena de remoção do cargo ou essa remoção combinada com uma inabilitação para o exercício de qualquer cargo público. A França, por exemplo, apenas prevê a destituição do cargo, sem previsão de inabilitação.

Na Argentina, a normativa é claríssima. O Senado realiza uma primeira votação em seu plenário, na qual, para destituir-se o agente público, deverá ser alcançado o placar pela condenação de dois terços dos votos.

Caso essa primeira votação seja concluída com a condenação do réu, (relativa à perda do cargo), estará facultado ao Senado, em seguida, inabilitar o condenado para exercer quaisquer cargos públicos, honoríficos, de confiança ou remunerados. A inabilitação, portanto, configura decisão distinta da perda do cargo público (Galli Basualdo, 2014, pp. 104-105).

Dois exemplos relativamente recentes dessa dupla possibilidade ocorreram nos julgamentos por crime de responsabilidade dos ex-juizes da Corte Suprema argentina, O'Connor e Boggiano. O primeiro não foi inabilitado para exercer cargos públicos, ao passo que o segundo sim, e ademais, por tempo indeterminado.

A Constituição norte-americana não é clara quando à possibilidade de se fracionarem essas penalidades (Labovitz, 1978, p. 110), assemelhando-se ao texto da Constituição brasileira. O Art. I, seção 3, cláusula 7, dispõe que “a pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos”⁶⁵ (United States, 1787). Ora, se não *excederá* tanto se pode entender que a pena somente será essa quanto se pode entender que ela não pode ser *maior*, mas que pode ser menor, ou seja, apenas uma parte da pena máxima, que poderia ser a destituição, sem inabilitação.

⁶⁵ No original: “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”.

Gerhardt (n.d.) informa que o Senado norte-americano tem o entendimento de que, sim, é possível aplicar as penas separadamente, em duas votações sucessivas e relata três ocasiões⁶⁶ em que esse foi o procedimento adotado.

Esse dispositivo da Constituição norte-americana (art. I, s. 3, c. 7) tem sido interpretado pelo Senado no sentido de que apenas para a remoção do cargo é necessário atingir a votação de dois terços dos membros, mas que para a inabilitação seria necessária apenas uma maioria simples, o que configura mais um motivo para que se entenda que as votações devam ser separadas (“Judgment – Removal and Disqualification”, n.d.). Cole e Garvey (2015, p. 21), do serviço de pesquisas da reputada biblioteca do Congresso norte-americano (US Congressional Research Service), em pesquisa oficial sobre o tema, chegaram à mesma conclusão.

No Brasil, o episódio de 2016 provocou grande polêmica em virtude da decisão do Senado por aplicar a pena de perda do cargo e não aplicar a inabilitação para exercício de cargo ou função pública por oito anos, o que permitiu que ela se candidatasse ao cargo de senadora por Minas Gerais nas eleições seguintes (sem que tenha logrado ser eleita).

Na sessão final do julgamento em 31/8/2016, sob a presidência de Ricardo Lewandowski, mediante apresentação de requerimento de destaque regimental, o Senado entendeu por bem destacar como um quesito distinto a sanção da inabilitação, votando-a separadamente. Em seguida, ao proceder-se a essa segunda votação, tal sanção não alcançou a maioria de dois terços para sua aplicação e foi afastada. (Brasil, 2016e, p. 218).

Essa questão foi enfrentada pelo STF em setembro de 2023⁶⁷, quando decidiu que não caberia reforma judicial da decisão do Senado, tampouco a extensão dos efeitos da primeira votação à segunda e, conseqüentemente, à

⁶⁶ O constitucionalista norte-americano relata que em 1862, 1913 e 2010, o Senado votou separadamente as penas de remoção do cargo e inabilitação, nos julgamentos dos juizes West Humphreys, Robert Archbald e Thomas Porteous Jr, respectivamente. Para cada um deles, exigiu-se a supermaioria de dois terços para julgar e remover do cargo, para em sequência, por maioria simples, inabilitá-los. Nos três episódios o Senado dos EUA entendeu que o quórum de dois terços dos votos é uma garantia contra a remoção do cargo que, uma vez satisfeita, não se estende à pena separada da inabilitação (Gerhardt, n.d.).

⁶⁷ O julgamento dos MS 34.378, 34.379, 34.384 e 34.394 (Brasil, 2023b) ocorreu em 25/9/2023. O parágrafo foi atualizado em 15/10/2023.

esfera de direitos individuais da ex-presidente; validava-se, portanto, a decisão do Senado que preservou seus direitos políticos⁶⁸.

De todo modo, e independentemente da discussão acerca do caso da presidente e a constitucionalidade da divisão das penas, o que se verá em profundidade na seção 4, é essencial reter que o principal efeito da responsabilização política é a remoção do cargo, parte do desenho original do instituto e sanção universalmente aplicável a qualquer espécie de procedimento de *impeachment*. A responsabilização política do agente público busca retirar o mau ocupante do cargo e esse é seu principal efeito: poupar a Administração Pública de um agente que, julgado culpado, é maléfico à gestão dos interesses públicos. A inabilitação, como acabamos de ver, ocorre secundariamente, eventualmente de forma autônoma e, em alguns ordenamentos como o francês, sequer é prevista.

2.4.6 Controle judicial do juízo político

Inúmeros autores⁶⁹ que se debruçaram sobre o tema baseados no exemplo dos EUA afirmam que as decisões do Poder Legislativo, em sede de responsabilidade política, são incontestáveis, irrecorríveis, irreversíveis, irrevogáveis, definitivas.

Inclusive é o que aponta a jurisprudência norte-americana sobre o tema, que pode ser sinteticamente resumida assim: 1) os tribunais não têm autoridade para rever procedimentos do Senado dos EUA relativos ao impedimento de funcionários do governo⁷⁰; 2) atos do Senado e da Câmara no exercício da sua jurisdição em matéria de impedimento não estão sujeitos a revisão ou interferência dos tribunais⁷¹; e 3) Os tribunais não têm jurisdição em processos de impedimento e nenhum controle sobre sua condução, desde

⁶⁸ Em 17/9/2018 o Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais reconheceu, por maioria, o direito de Dilma Rousseff candidatar-se, e esse direito foi confirmado pelo TSE, em decisão unânime de 4/10/2018 nos autos do RO 060238825. O relator do caso no TSE, Luís Roberto Barroso, assim se pronunciou: “não cabe ao TSE extrair da condenação, em processo de *impeachment*, sanção de inabilitação para o exercício de função pública, cuja aplicação foi afastada pelo Senado Federal [...] a Justiça Eleitoral não tem competência para analisar se a decisão do Senado Federal, que manteve a habilitação da ex-presidente Dilma Rousseff para ocupar função pública, no julgamento do processo de *impeachment* de 2016, ‘está correta ou equivocada’. ‘Não cabe ao TSE rever essa decisão essencialmente política do Senado’” (“TSE confirma candidatura de Dilma Rousseff ao Senado Federal por Minas Gerais”, 2018). Em 2023, portanto menos de oito anos após o *impeachment*, Dilma Rousseff tomou posse como presidente do NBD (Novo Banco de Desenvolvimento), um banco internacional com capital público, integralizado pelos países integrantes do BRICS.

⁶⁹ Assim argumentam Story (1833, § 811); Berger (1974, pp. 103-121); Tucker (1899, p. 425); Von Holst (1885, p. 158); Paulo Brossard (1994, p. 150); e Hely Lopes Meirelles (2015, p. 566).

⁷⁰ *Ritter v. U.S.* 84 Ct. Cl. 293, *certiorari* negado 57 S. Ct. 513, 300 U.S. 668, 81 L. Ed. 875.

⁷¹ *State v. Chambers*, 220 P. 890, 96 Okl. 78.

que o procedimento se desenrole dentro das linhas constitucionais no que se refere ao devido processo legal e às garantias de defesa⁷².

Todavia, essa insindicabilidade judicial das decisões do Legislativo acerca dos processos de *impeachment* não é absoluta nos EUA. Isso porque, embora a valoração do mérito seja exclusividade do Poder Legislativo, a roupagem *juriforme* do procedimento obriga o Senado (ou as casas legislativas locais), constituído em tribunal, a seguir o devido processo legal e o direito de defesa, garantidos na Quinta Emenda à Constituição estadunidense (Isenbergh, 1999, p. 52). Nesse sentido é que se pode admitir o controle judicial, caso, por exemplo, seja manifesto o cerceamento de defesa ou se esteja admitindo no processo prova manifestamente nula (Gerhardt, 2000, p. 125).

É também precisamente esse o entendimento da Corte Suprema argentina, que no julgamento de um caso concreto de 2004, quando o Senado argentino impôs a pena de *impeachment* ao juiz O'Connor, daquela mesma Corte Suprema, firmou jurisprudência no sentido de que a revisão judicial nessa matéria “deve dirigir-se a verificar inequivocamente se o réu pôde, efetivamente, exercer seu direito de defesa no marco de um devido processo, antes que a controlar a observância rigorosa das formas processuais” (Argentina, 2004). E mais adiante, “sempre que o Senado da Nação tenha preservado a garantia da defesa em juízo do réu e respeite as formas essenciais do processo de remoção, sua decisão estará, também sempre, fora da competência de qualquer órgão do Poder Judiciário, que carecerá de todo poder para julgar a qualificação da conduta ventilada que deu lugar à acusação e à penalidade” (Argentina, 2006).

Na França, como comentado, somente com o advento da *Loi Organique* nº 2014-1392/2014, foi disciplinado o rito para a destituição do presidente nos termos do art. 68 da Constituição francesa de 1958. A nova lei é omissa quanto ao controle judicial dos processos de impedimento. No entanto, o diploma legal anterior, a *Ordonnance*⁷³ nº 59, de 1959, gerou a jurisprudência existente até o advento da nova lei e trazia em seu art. 35 que “as decisões da Alta Corte não são suscetíveis nem de apelação nem de recurso de cassação”, excluindo assim, ao menos *prima facie*, a atuação do Poder Judiciário nesses procedimentos.

No Brasil, vigora entendimento similar. Nos *impeachments* de 1992 e 2016, o STF foi chamado a arbitrar uma série de questões procedimentais que,

⁷² Investigation by Dauphin County Grand Jury, 3 October, 1938, (2 A. 2d 802), §§ 332 Pa e 342. Além desses precedentes, é possível consultar farta jurisprudência sobre o tema nos repositórios norte-americanos (Ludes & Gilbert, 1956, p. 723).

⁷³ No Direito francês, as *Ordonnances* têm *status* normativo inferior ao da lei e semelhante a um decreto executivo. São normas elaboradas pelo Conselho de Ministros sobre assuntos de competência do Parlamento; contudo não passam pelo Congresso durante a elaboração; vigem temporariamente até que o Parlamento as confirme ou as substitua por outra norma.

mal ou bem, estavam essencialmente ligadas ao devido processo legal e ao exercício pleno do direito de defesa, bem como ao rito procedimental mínimo com vistas a essas garantias. O acórdão daquela Corte nos autos da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 378 detalhou o rito do *impeachment* que deveria ser seguido em 2016, mas deixou claro que a decisão de mérito competiria exclusivamente ao Poder Legislativo⁷⁴. Paulo Brossard assim se manifestou sobre o tema, por ocasião de seu voto no julgamento do mandado de segurança (MS) impetrado perante o STF por Fernando Collor contra a imposição da pena de inabilitação por oito anos pelo Senado:

Absolutória ou condenatória, justa ou injusta, sábia ou errônea, da decisão do Senado não cabe recurso, direto ou indireto. Mas isto não é novidade. Todo órgão, seja de que natureza for, que decide em única ou última instância, decide inapelavelmente, acerte ou erre (Brasil, 1993b, p. 383).

Trata-se de uma perspectiva diferenciada do sistema ordinário de controle judicial sobre os atos da Administração Pública. Isso porque no Brasil, assim como na maioria dos países latino-americanos, o sistema de jurisdição administrativa é resultado da influência do constitucionalismo norte-americano somado à tradição do Direito Administrativo europeu-continental (Perlingeiro, 2018, p. 156). Daí resulta um modelo de controle judicial generalista e com amplos poderes de revisão. No entanto, em matéria de *impeachment*, a Constituição não seguiu essa linha e acabou por consagrar uma imunidade judicial para os crimes de responsabilidade, pois o Judiciário não adentra nas competências do Senado no julgamento do *impeachment*.

Nessa linha de raciocínio, portanto, pode-se concluir que não é cabível o controle judicial sobre o mérito da decisão de julgamento de um processo de *impeachment* pelo Poder Legislativo, que profere, portanto, juízo definitivo quanto à ocorrência do delito, a culpabilidade do acusado e a imposição da pena. A atuação do Poder Judiciário, no entanto, pode ocorrer assessorialmente, no sentido de garantir o devido processo legal e o legítimo direito de defesa da autoridade acusada.

2.5 As hipóteses de “crime” de responsabilidade

No Brasil, a responsabilização política recebe um nome tão curioso quanto discutível: entende-se por “crime de responsabilidade” aquelas

⁷⁴ Esse entendimento do STF não destoou de seu posicionamento histórico em outras ocasiões. Ver acórdãos no MS nº 30.672-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 15/9/2011; e no MS nº 23.885, Rel. Min. Carlos Velloso, julgado em 28/8/2002.

condutas, de natureza político-administrativa, previstas na Lei de Crimes de Responsabilidade que acarretam como punição a destituição do cargo político e eventualmente a inabilitação para ocupar função pública.

Diversos autores especializados nessa temática introduzem seus estudos sobre o tema apontando a impropriedade dessa terminologia (Osório, 2016, p. 11; Prado, 2016, p. 6). As condutas que podem conduzir a um processo de *impeachment* no Brasil, apesar de receberem essa denominação – “crimes” – não se encontram dentro da esfera de responsabilidade criminal dos agentes públicos. “Com efeito, a doutrina mais autorizada tem caracterizado os crimes de responsabilidade como infrações político-administrativas ou político-disciplinares” (Garcia, 2007, p. 157).

O art. 1º do CP define *crime* como “a infração penal que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa; contravenção, a infração penal a que a lei comina, isoladamente, pena de prisão simples ou de multa, ou ambas, alternativa ou cumulativamente” (Brasil, 1941). Desde logo se vê que a noção de crime necessariamente contempla uma conduta à qual é atribuída uma sanção de indisponibilidade do direito de ir e vir, uma limitação corporal.

Ocorre que para os crimes de responsabilidade não há previsão de limitação do direito de ir e vir, não há nem reclusão, nem detenção. Segundo Pantaleão (2017), esse é mais um fator, entre outros, que demonstra que o *crime de responsabilidade* na verdade não decorre de uma lei de natureza penal, e sim de natureza diversa, político-administrativa. Por isso, seu julgamento se dá, predominantemente, por meio de órgãos políticos do Poder Legislativo.

Essa terminologia heterodoxa, no entanto, foi inaugurada no Brasil imperial, como ensina Prado (2016); no *Código criminal* do Império, de 1830, já existia a prescrição de “crimes de responsabilidade” para os quais a sanção prevista seria distinta da adotada no âmbito penal⁷⁵.

No mesmo sentido, Brossard (1994, p. 45) afirma que “a própria locução *crimes de responsabilidade*, introduzida na legislação republicana desde a Constituição de 1891 e da Lei nº 30, de 1892, é tecnicamente incorreta e a todas as luzes, infeliz. Rotula de crime o que crime não é. Contudo, faz um século que vem sendo empregada”.

Possivelmente essa terminologia foi herdada dos tempos em que o *impeachment* tinha conotação criminal, no início do desenvolvimento do instituto na Inglaterra, e posteriormente utilizada nos *Federalist papers*, uma

⁷⁵ Na Constituição do Império, de 1824, não há a expressão *crime de responsabilidade* para referir-se à responsabilidade política dos secretários e conselheiros de Estado (art. 47); contudo, o *Código criminal* do Império (Lei de 16/12/1830) mencionava os “crimes de responsabilidade dos Ministros e Conselheiros de Estado” no parágrafo 1º do art. 308 – mas apenas para dizer que o *Código* não se estendia àquela espécie de ilícitos.

vez que Hamilton assim se referiu às condutas que poderiam levar, na recém-fundada república norte-americana, ao processo de *impeachment*: “crimes que procedem da má conduta de homens públicos, ou, em outras palavras, do abuso ou violação de um mandato público. São de uma natureza que pode, com peculiar propriedade, ser denominada de política, pois que se relacionam sobretudo com danos causados diretamente à própria sociedade” (Madison *et al.*, 1993, p. 417). Observe-se que Hamilton chamava de *crimes*, mas admitia que sua natureza não era propriamente penal, e sim política.

Assim, para manter compatibilidade com a legislação e doutrina, aqui se adota igualmente a denominação *crime de responsabilidade*; porém, ressalve-se a inadequação da denominação utilizada no Brasil desde o século XIX.

2.5.1 Crime de responsabilidade do presidente da República

Neste item e nos subsequentes discorre-se sobre os principais tipos de crime de responsabilidade previstos na legislação. A descrição dos tipos, com comentários pontuais pertinentes, pode parecer enfadonha ou excessivamente descritiva ao leitor habituado ao texto legal. No entanto, como se apresentou este estudo no contexto europeu, foi preciso apresentar ao leitor estrangeiro a amplitude dos tipos de conduta passíveis de produzir um *impeachment* no Brasil. No cotejo com a legislação de outros países, a brasileira chega a surpreender pelo detalhamento, razão por que é necessário explicitá-la.

No Brasil, são duas as fontes primárias de definição dos crimes de responsabilidade do presidente da República: a CRFB e a Lei nº 1.079, a Lei de Crimes de Responsabilidade, desde então modificada apenas em pequena parte. No art. 85 da CRFB, enumeram-se sete condutas passíveis de punição por crime de responsabilidade:

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

- I – a existência da União;
- II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do País;
- V – a probidade na administração;
- VI – a lei orçamentária;
- VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento (Brasil, 1988).

A “lei especial” a que refere o parágrafo único do art. 85 é justamente a Lei de Crimes de Responsabilidade; muito embora tenha sido redigida sob a égide da Constituição de 1946, ela é estruturada de forma muito semelhante à previsão constitucional, que reproduziu em grande medida os termos da predecessora.

Na parte referente aos crimes contra a União, o art. 5º da Lei de Crimes de Responsabilidade especifica as condutas de i) incitar governo estrangeiro a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, bem como prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República; ii) tentar submeter a União ou algum dos estados ou territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer estado ou porção do território nacional; iii) cometer ato hostil a outra nação, seja expondo a República ao perigo da guerra, seja comprometendo a sua neutralidade; iv) revelar negócios políticos ou militares mantidos em segredo pelo bem da defesa da segurança externa ou dos interesses do País; v) auxiliar nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República; vi) celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da nação; vii) violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros no País; viii) declarar a guerra ou fazer a paz sem a autorização do Congresso Nacional; ix) não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que se dispõe; x) permitir que forças estrangeiras transitem pelo País ou nele permaneçam temporariamente; e xi) violar tratados legítimos com nações estrangeiras.

A segunda hipótese constitucional refere-se ao livre exercício dos Poderes constitucionais; aqui a Lei de Crimes de Responsabilidade é mais minuciosa que a Constituição, especialmente no art. 6º. Configuram essa hipótese as condutas de i) tentar dissolver o Congresso Nacional; ii) impedir a reunião ou por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras; iii) usar de violência ou ameaça contra algum representante para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato, bem como conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção; iv) violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional; v) opor-se diretamente ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar o efeito dos suas decisões; vi) usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir decisão; ou vii) intervir em negócios peculiares aos estados ou aos municípios em desobediência às normas constitucionais.

Dois aspectos desse art. 6º da Lei de Crimes de Responsabilidade merecem maior discussão. Como é anterior à Constituição de 1988, a *Lei do Impeachment*

não menciona o MP, cuja defesa foi formalmente inserida no art. 85, II, da CRFB. É evidente que o espírito da Lei visava resguardar os Poderes constituídos à época da sua edição. O crescimento das atribuições e da atuação do MP a partir da década de 1990 no combate à corrupção e na defesa dos direitos difusos poderia levar um presidente com tendências autocráticas a buscar limitar ou tolher a iniciativa do MP; o fato de a lei não mencionar o MP em seu art. 6º não impede o prosseguimento de um processo de *impeachment*, uma vez que a própria CRFB menciona o MP entre os Poderes tutelados contra uma possível tentativa de limitação.

O outro aspecto relaciona-se à tentativa de indução ou obstrução do processo parlamentar. Sem dúvida, afrontariam o livre exercício do Poder Legislativo condutas como a de tentar (ou conseguir) dissolver o Congresso Nacional ou impedir suas reuniões. No entanto, aspecto mais sutil e delicado é a previsão da parte final do item 2 do art. 6º da Lei de Crimes de Responsabilidade, que prevê como crime de responsabilidade “usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção” (Brasil, 1950).

Esse item é significativo em virtude do escândalo de grandes proporções investigado a partir de 2005, o denominado *Mensalão*, o julgamento mais longo da história do STF, em que se observou um “conjunto probatório harmonioso que conduz à comprovação de amplo esquema de distribuição de dinheiro a parlamentares, os quais, em troca, ofereceram seu apoio e o de seus correligionários aos projetos de interesse do Governo Federal na Câmara dos Deputados”, *ex vi* do Acórdão da Ação Penal 470 (Brasil, 2012, pp. 49-52).

Em outras palavras, o STF condenou diversos parlamentares e agentes públicos por várias condutas, entre elas, o oferecimento de vantagens pecuniárias para a obtenção de apoio político ou para influenciar votações no Congresso Nacional. Essa conduta enquadra-se na hipótese da parte final do item 2 do art. 6º da Lei de Crimes de Responsabilidade. No entanto, naquele momento, nenhum processo de *impeachment* foi admitido, apesar de o STF ter reconhecido a prática delituosa. A razão para isso possivelmente se deva à natureza do processo de responsabilização política do presidente da República, mas também à ausência de outras condicionantes (tais como as maiorias verificáveis no Congresso Nacional) que são requisitos empíricos para o sucesso de uma iniciativa de *impeachment*.

No histórico de processos de responsabilização política, o que define se um processo por crime de responsabilidade irá ou não à frente mais depende (mas não somente) do tamanho e da coesão da base parlamentar do presidente

da República do que propriamente da gravidade dos fatos verificados e sua comprovação, o que reforça a natureza política do julgamento efetuado.

Na terceira espécie de crime de responsabilidade há os crimes contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, definidos no art. 7º da Lei de Crimes de Responsabilidade, tais como i) impedir o livre exercício do voto e a livre execução da lei eleitoral; ii) servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua; iii) subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social; iv) incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina; v) provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis; vi) violar patentemente qualquer direito ou garantia individual, bem como os direitos sociais assegurados na Constituição; e vii) tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Como a *Lei do Impeachment* antecede a CRFB em mais de 30 anos, foi redigida e aprovada em outro panorama normativo; em consequência disso, encontram-se na lei algumas remissões sobretudo ao item 9 do art. 7º da Constituição de 1946, notadamente ao seu art. 141, que apresentava os direitos e garantia individuais, e ao art. 157, que elencava os direitos sociais ou do trabalho. Recepcionada a lei pelo ordenamento constitucional superveniente, devem-se ler tais remissões como feitas ao art. 5º, no caso dos direitos e garantias individuais, e ao art. 7º, no caso dos direitos sociais – ambos da CRFB.

A quinta categoria de crime de responsabilidade do presidente da República são os crimes contra a segurança interna do País. Segundo o art. 8º da Lei de Crimes de Responsabilidade, eles consistem em: i) tentar mudar por violência a forma de governo da República; ii) tentar mudar por violência a CRFB ou de algum dos estados, ou lei da União, de estado ou município; iii) decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem guerra, tampouco evidências de que ela esta prestes a irromper; iv) praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal; v) não tomar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes; vi) ausentar-se do País sem autorização do Congresso Nacional; vii) permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública; e viii) deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessárias à sua execução e cumprimento.

No art. 8º da Lei de Crimes de Responsabilidade observa-se uma miscelânea de condutas com naturezas distintas: se, por um lado, não há dúvidas de que “praticar qualquer dos crimes contra a segurança interna” configuraria uma hipótese de ferimento da segurança nacional, por outro, tentar mudar por

violência a forma de governo ou a Constituição ou decretar o estado de sítio sem a oitiva do Congresso Nacional seriam meios mais adequados se catalogados na categoria dos crimes contra o livre exercício dos Poderes constitucionais.

Além disso, “permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública” ou ainda “deixar de tomar as providências determinadas por lei e necessárias à sua execução” são enunciados tão amplos e vagos que soa desarrazoado estarem na seção dos crimes contra a segurança interna do País.

A última categoria, definida no art. 12 da Lei de Crimes de Responsabilidade, no capítulo “dos crimes contra o cumprimento das decisões judiciais”, consiste em i) impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário; ii) recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções no Poder Executivo; iii) deixar de atender a requisição de intervenção federal do STF ou do Tribunal Superior Eleitoral (TSE); e iv) impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judicial. Aqui também o legislador malogra: “Buscar impedir por qualquer meio o efeito das decisões do Poder Judiciário” incluiria o recurso legitimamente previsto? Evidente que não; porém, a Lei não fez essa distinção ao salientar que buscar impedir “por qualquer meio” a decisão judicial consistiria em crime de responsabilidade. A leitura razoável do dispositivo forçosamente leva ao entendimento de que apenas os meios ilegais podem acarretar crime de responsabilidade; seria o caso de recusar-se a ser intimado de decisão ou recusar seu cumprimento.

O último inciso do art. 86 da CRFB refere-se tanto ao descumprimento de decisões judiciais quanto ao descumprimento da lei, genericamente considerada: ou seja, qualquer descumprimento da lei poderia resultar em *impeachment*. Isso estaria absolutamente fora do razoável, já que o Estado é um dos maiores litigantes no Judiciário, perante o qual se discute o eventual descumprimento da lei pelos agentes públicos – inclusive o presidente da República –, ao expedir, por exemplo, um decreto que extrapole a competência regulamentar prevista na legislação. Nem por isso, no entanto, seria razoável abrir-se um procedimento por responsabilização política.

Contudo, por se tratar de dispositivo constitucional sem disciplina legal, e considerado que a lei regente desse dispositivo não abrange o puro e simples “descumprimento da lei”, o dispositivo constitucional carece de eficácia, ou tem eficácia limitada, no dizer de Silva (1999, pp. 72-77), até que futura revisão da Lei de Crimes de Responsabilidade delimite de que “descumprimento da lei” se está a tratar.

2.5.2 Dos crimes de responsabilidade de natureza financeiro-orçamentária

No art. 86, VI, da CRFB há uma lacônica referência aos crimes de responsabilidade tratados neste tópico: os atos do presidente da República que atentam contra a lei orçamentária. Em contrapartida, a Lei de Crimes de Responsabilidade contém dois capítulos que tratam do assunto: no primeiro, o art. 10 define “os crimes contra a lei orçamentária”; e, no segundo, o art. 11 delimita “os crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos” (Brasil, 1950).

Sob a primeira denominação, tipificam-se condutas como: i) não apresentar ao Congresso Nacional a proposta de orçamento da República ou exceder, sem autorização legal, as verbas das rubricas orçamentárias; e ii) endividar o Estado sem autorização legislativa, seja captando recursos a título de antecipação de receita de tributo cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, seja autorizando a abertura de créditos em desacordo com o limite fixado pelo Senado. No art. 11, verificam-se condutas correlatas àquelas do artigo anterior, como: i) ordenar despesas não autorizadas por lei, ii) abrir crédito sem fundamento em lei ou iii) contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou efetuar operação de crédito sem autorização legal. Desse modo, os arts. 10 e 11 veiculam matéria de natureza financeiro-orçamentária e, para melhor aderir ao texto constitucional (especificamente o inciso VI do art. 85), poderiam ser reunidos sob uma só denominação⁷⁶.

Ocorre que a Lei de Crimes de Responsabilidade espelhou-se na Constituição que vigia à época, a de 1946, na qual havia idêntica divisão entre crimes contra a lei orçamentária (art. 89, VI) e crimes contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos (art. 89, VII). Por sua vez, na Constituição de 1967, os dois incisos foram reunidos num só, o VI do art. 82, cuja redação foi mantida no art. 85 da CRFB. No entanto, a questão é: como são distintas as hipóteses dos arts. 10 e 11 da Lei e apenas a nomenclatura do art. 10 é prevista na CRFB, estaria o art. 11 (“crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”) fora do ordenamento jurídico em virtude da não recepção? Esse questionamento é de especial relevo se se leva conta que o art. 11 foi um dos principais fundamentos formais do processo de *impeachment* levado a cabo contra a presidente.

Em parecer de 1998 sobre o tema, quando ainda advogado, Luís Roberto Barroso considerou que o art. 11 não fora recepcionado. Alicerçou sua análise no entendimento de que os crimes de responsabilidade obedeceriam a uma tipologia constitucional estrita, cabendo ao legislador ordinário

⁷⁶ Ver seção 6.

apenas pormenorizar as práticas que se enquadrem nos tipos constitucionais. Barroso pontua que, à época de sua edição, o art. 11 da Lei de Crimes de Responsabilidade tinha amparo na Constituição vigente, mas que a partir da Constituição de 1967 já não fora mais reproduzido:

A supressão de um dos tipos do elenco constitucional de crimes de responsabilidade produz, em última análise, os efeitos de uma abolição criminis. Com efeito, todos os fatos anteriormente criminalizados tornam-se, ipso facto, atípicos, não mais ensejando qualquer consequência na esfera da responsabilidade política [...] é inarredável a conclusão de que o art. 11 da Lei nº 1079/50 não foi recepcionado pela ordem constitucional vigente (Barroso, 1998, pp. 171-173).

No mesmo sentido, manifesta-se Sales (2017, p. 68). Esse argumento, diversas vezes utilizado nas discussões no Senado e levantado inclusive em plenário durante a votação da pronúncia da presidente, foi confrontado pelo relator do processo de *impeachment*, senador Antonio Anastasia, em parecer aprovado pelo Senado (Brasil, 2016i, pp. 27-29). Nele, o relator afastava a alegação de inconstitucionalidade devida à suposta não recepção do art. 11 da *Lei do Impeachment* por três razões. Primeira: entendia que, ao se referir à Lei Orçamentária Anual (LOA), a CRFB não o fazia em sentido estrito, mas a todo o ordenamento relativo à disposição de dinheiros públicos; a LOA, que elabora anualmente o orçamento da União, é componente essencial desse ordenamento, mas é também um corolário de todos seus demais componentes. Segunda: o orçamento nada mais é que um instrumento estratégico de emprego do dinheiro público, já que a programação orçamentária não está desvinculada da programação financeira; não seria possível desprender o plano financeiro (o caixa, o tesouro do Estado) do plano orçamentário (onde aplicar tais recursos), que é o mencionado no inciso VI do art. 85 da Constituição. Terceira: o parecer apontava que “o cumprimento das leis e das decisões judiciais” consta hoje do atual inciso VII do mesmo artigo. E opinava:

Ocorreu, portanto, uma conjugação de bens jurídicos. A expressão ‘leis’ absorve perfeitamente “o legal emprego dos dinheiros públicos” [...] e acolhe a Lei de Responsabilidade Fiscal [...] Não vislumbramos argumento racional que permita a exclusão da LRF do alcance do bem jurídico tutelado pelo inciso VII do atual art. 85 da Constituição. Portanto, tanto o inciso VI quanto o VII do art. 85 da Constituição Federal recepcionam o art. 11 da Lei nº 1.079, de 1950 (Brasil, 2016i, p. 29).

Com a aprovação do parecer pelo plenário do Senado, em 10/8/2016 (Brasil, 2016h, pp. 168-170), o órgão julgador para as hipóteses de crime de responsabilidade acabou por pronunciar-se por maioria de 59 a 21 votos⁷⁷, pela recepção e constitucionalidade do art. 11 da *Lei do Impeachment*⁷⁸.

De fato, a redação constitucional, ao proteger a lei orçamentária, necessariamente protege as demais normas que lhe possibilitam ou instruem a aplicação, notadamente a Lei Complementar nº 101/2000 – *Lei de responsabilidade fiscal* (LRF) – que disciplina o gasto público e abrange as condutas tipificadas naquele artigo. A LRF modificou a Lei nº 1.079/1950 para incluir hipóteses de descumprimento da normativa de responsabilidade fiscal, pois são matérias de inegável conexão. A primeira das condutas previstas nos arts. 10 e 11 – que consiste em deixar de encaminhar a proposta orçamentária do Congresso Nacional nos dois primeiros meses de cada sessão legislativa – já se mostra absolutamente ultrapassada, pois, se em 1950 o presidente da República podia encaminhar o PL com o orçamento do ano até o final do mês de março do mesmo ano, atualmente essa data foi antecipada para o ano anterior, tendo como limite o dia 31 de agosto do exercício anterior, e deve ser aprovado pelo Congresso Nacional até o final do ano – o que por vezes acaba ocorrendo somente no início do ano seguinte.

A atual disciplina mostra-se muito mais responsável; de outro modo, com uma proposta orçamentária apresentada somente em março e que poderia levar meses até sua aprovação, ter-se-ia a execução do orçamento por diversos meses antes de sua transformação em lei. O lado maléfico dessa disposição, porém, verifica-se nos episódios de mudança de governo, quando o orçamento elaborado no último ano do mandato do presidente em exercício deverá ser executado no ano seguinte pelo presidente eleito, nem sempre pertencente à mesma agremiação partidária. Claro que, para contornar esse problema, são possíveis alterações na lei orçamentária ao longo de sua execução. Com isso, é equivocada a hipótese de que o presidente da República atrase em sete meses o envio da proposta orçamentária, razão pela qual parece desarrazoado imaginar a aplicação do disposto no item 1 do art. 10 da Lei de Crimes de Responsabilidade nos tempos atuais.

A segunda possibilidade prevista no art. 10 refere-se a “exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento”; uma vez aprovado o

⁷⁷ Embora o Senado tenha 81 senadores, essa votação contou com 80 votos porque Renan Calheiros, então presidente da Casa, optou por não sufragar.

⁷⁸ O Autor alinha-se ao entendimento do senador Antonio Anastasia, pois a redação constitucional, ao proteger a lei orçamentária, necessariamente protege as demais normas que lhe possibilitam (ou instruem) a aplicação, notadamente a LRF, que disciplina o gasto público e abrange as condutas tipificadas naquele artigo. A LRF modificou a Lei de Crimes de Responsabilidade ao incluir hipóteses de descumprimento de normas de responsabilidade fiscal, pois são matérias inegavelmente afins.

orçamento, qualquer transferência de recursos entre diferentes programas ou suplementação adicional de recursos deve ser autorizada pelo Congresso Nacional com a edição de uma nova lei, salvo as apontadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Assim, incorre nessa vedação o presidente da República que aplique mais recursos em determinado programa do que estava previsto no orçamento, sem que se trate de uma das hipóteses legais autorizadas ou sem o envio e aprovação de projeto de lei orçamentária modificando a dotação daquele programa.

O item 3 do art. 10 prevê como crime de responsabilidade a realização do estorno de verbas. Tal hipótese é correlata à anterior e relaciona-se com a subtração de recursos financeiros de determinado programa ao qual o Congresso Nacional tenha destinado mais recursos.

Claro que há mecanismos para que o Poder Executivo deixe de executar despesas em determinado programa, caso não seja de seu interesse. Dentre eles, o principal é o contingenciamento de despesas, que significa tomar a decisão de, sem mudar o orçamento, anunciar que não aplicará aqueles recursos, em virtude de uma das hipóteses previstas na legislação, dentre as quais a mais recorrente é a frustração de receitas ou a necessidade de economizar para cumprir a meta fiscal ou o teto de gastos. Tal frustração de receitas, com seu consequente contingenciamento, tem conexão com a metodologia utilizada pelos parlamentares para a discussão e votação do projeto de lei orçamentária. Boa parte dos recursos está vinculada a despesas obrigatórias, como o pagamento de juros da dívida, as despesas com a seguridade social (aposentadorias e pensões), as despesas com o custeio da máquina pública (sobretudo vencimentos do funcionalismo), sobrando menos de 7% do orçamento total para realizar investimentos (Fernandes, 2018).

Nessa parte livre os parlamentares podem acrescentar previsões orçamentárias e destinar recursos para suas regiões de origem ou aumentar os recursos para programas propostos pelo Executivo. Como a parcela do orçamento disponível para tais emendas parlamentares é diminuta, uma técnica usual é aumentar a previsão das receitas e, com isso, ampliar a parcela de gastos disponíveis. Entretanto, com frequência, não se confirma esse aumento hipotético de receitas obtido exclusivamente para “fazer caberem” os acréscimos parlamentares; com isso, o Congresso Nacional acaba passando um “cheque em branco” ao Poder Executivo, que, ao ver frustrada essa receita, pode contingenciar os recursos que desejar (obedecendo a poucas regras) para que a despesa “caiba” na receita de fato verificada. Também por isso o item 3 do art. 10 dificilmente seria levado a cabo num processo de *impeachment*.

A quarta previsão do art. 10 é uma das mais amplas e, talvez por isso, foi um dos fundamentos usados no *impeachment* da presidente Dilma. Diz respeito a “infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei

orçamentária” (Brasil, 1950). Na prática, qualquer descumprimento frontal das disposições orçamentárias poderia ser utilizado como fundamento dessa responsabilização política. As demais previsões desse artigo foram acrescentadas em 2000, quando se aprovou a LRF com uma série de normas de cunho técnico, um tanto herméticas para o leigo em Contabilidade Pública e Direito Financeiro.

O item 5 contém a vedação de “deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal” (Brasil, 1950). Em outras palavras, no caso de a União se endividar em valor superior ao previsto em resolução do Senado, o presidente da República deveria ordenar a redução desse endividamento por meio da supressão de toda despesa sem natureza obrigatória. Ele é um fenômeno conhecido no Direito Financeiro norte-americano, no qual é denominado *government shutdown* e tem sido verificado, pelo menos 19 vezes em anos recentes, sempre que há um impasse na aprovação do orçamento, o que leva à paralisação de diversos serviços públicos, até a aprovação de novo limite ou, alternativamente, até a diminuição do endividamento (Costa, 2017).

Por sua vez, o item 6 prevê como delito de responsabilidade do presidente da República “ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal” (Brasil, 1950). Ou seja, aqui não se trata meramente de haver-se atingido o teto do endividamento da União, mas de autorizar novo endividamento, contrariando as prescrições legais. Essa foi uma das imputações no *impeachment* da presidente, consistindo nas chamadas “pedaladas fiscais”.

O item 7 é o “outro lado da moeda” do item 6. A Lei de Crimes de Responsabilidade define que é crime de responsabilidade “deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei” (Brasil, 1950). Fundamentalmente, significa cancelar despesas a fim de poder quitar a operação de crédito realizada de forma irregular – igualmente imputado à presidente, muito embora não pareça que isso seria um fundamento correto para o seu *impeachment*, pois foram adotados, ainda que a destempo, os procedimentos para corrigir tais operações de crédito, conforme se verá mais adiante.

O item 8 e o item 10 dizem respeito ao empréstimo por antecipação de receita, que ocorre quando um ente estatal realiza uma operação de crédito e dá por garantia determinada receita estimada, oriunda de tributos cujos fatos geradores ainda não tenham ocorrido; desse modo, os recursos da arrecadação são diretamente apropriados pela instituição financeira. O item

9 veda a realização de operação de crédito entre unidades da federação, de forma que o estado de São Paulo não possa emprestar recursos para a União, por exemplo, salvo mediante lei que o autorizasse.

O item 11 veda ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou, prática corrente até os anos 1990, ocasião em que estourou o *Escândalo dos precatórios*, que consistia basicamente na emissão de títulos da dívida para quitar débitos do Estado oriundos de condenações judiciais e que, ao serem superestimados, na prática permitiam que o governo se capitalizasse de forma irregular, empregando os recursos em destinação diversa da autorizada pelo Poder Legislativo⁷⁹.

Finalmente, o item 12 do art. 10 tipifica como crime de responsabilidade “realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei” (Brasil, 1950). As transferências voluntárias são firmadas entre os órgãos da federação por meio de convênios, nos quais se estipulam condições para repasses de recursos – por exemplo, entre a União e determinado estado ou município. Uma das condições habituais nesse tipo de convênio é a regularidade do município com os repasses fiscais e previdenciários relativos aos seus funcionários; transferir recursos da União para um município que não preencha tais condições legais geraria uma infração ao disposto neste item.

Por sua vez, o art. 11 da Lei de Crimes de Responsabilidade apresenta cinco hipóteses de “crimes de responsabilidade” relativas à guarda e ao emprego legal dos dinheiros públicos. Dentre eles, os itens 2 e 3 foram usados como fundamento para o *impeachment* de Dilma Rousseff.

A primeira hipótese é a de ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observância das prescrições legais a elas relativas; isto é, realizar pagamentos diversos sem a previsão orçamentária ou sem o imprescindível processo administrativo prévio à realização de despesas, como o procedimento de licitação para seleção de contratados pelo Poder Público.

A segunda hipótese é abrir recursos especiais ou suplementares por meio de decreto, sem que tal abertura esteja prescrita na lei orçamentária. No processo de *impeachment* de 2016, o Senado entendeu que a autorização legal posterior à edição de tais decretos presidenciais não supriria o vício de origem identificado ao longo do ano, pois a presidente enviara ao Congresso o PL em que solicitava autorização legislativa para os decretos que expedira; contudo, antes mesmo que tais projetos fossem aprovados, os decretos

⁷⁹ Sobre a gestão dos precatórios, seus problemas e desafios, ver *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto: necessidade de novos paradigmas*, de Lemos (2004).

remanejando recursos já haviam sido publicados. A autorização *a posteriori*, portanto, não seria válida.

O terceiro tipo de “crime” de responsabilidade previsto no art. 11 é a contração de empréstimo ou emissão de moeda ou apólices sem autorização legal. Aqui também foi enquadrada a conduta das “pedaladas fiscais”, quando, segundo a acusação e o juízo do Senado, o Governo Federal contraiu empréstimos “disfarçados” por meio do atraso do repasse de recursos necessários à execução dos programas sociais viabilizados pelos bancos públicos sob seu controle.

A quarta espécie diz respeito à venda de imóveis do Poder Público sem autorização em lei, uma vez que o ordenamento exige que tais operações de alienação imobiliária sejam necessariamente precedidas de lei autorizativa específica para os imóveis que se pretenda vender, doar ou de qualquer forma alienar.

A última espécie consiste em negligenciar a arrecadação das rendas, impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional. Seria o típico caso de um presidente que propositadamente instruisse seus órgãos de arrecadação a serem lenientes ou ineficientes na arrecadação tributária ou que deixasse de exigir o pagamento de tributos de determinadas categorias de contribuintes, sem a indispensável autorização legal.

2.5.3 Crime de responsabilidade dos ministros de Estado

A Lei de Crimes de Responsabilidade reserva aos ministros de Estado quatro condutas pelas quais eles podem ser responsabilizados politicamente. As duas primeiras são quase uma repetição das aplicáveis ao presidente da República. A primeira restringe-se às cláusulas anteriores, afirmando que são crimes de responsabilidade dos ministros de Estado “os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados”; e a segunda apenas adiciona um esclarecimento: “os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o presidente da República ou por ordem deste praticarem” (Brasil, 1950).

Todavia, a Lei apresenta duas inovações relativas aos ministros de Estado ao impor-lhes duas hipóteses não cabíveis para o presidente da República, ambas relacionadas com suas relações com o Poder Legislativo.

Na primeira, conforme o item 3 do art. 13, é a violação do dever de comparecimento, quando convocado para prestar esclarecimentos. Diz a norma: “a falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente prestarem informações acerca de assunto previamente determinado” (Brasil, 1950). Essa obrigação, prevista no art. 50 da CRFB, confere às Casas do Congresso

Nacional e a suas comissões a prerrogativa de convocar ministro de Estado para prestar esclarecimentos:

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado, quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República [...] para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada (Brasil, 1988).

Ou seja: a própria CRFB contém essa hipótese de responsabilização política do ministro de Estado que não atenda à convocação de qualquer das Casas ou suas comissões, privilegiando, portanto, o poder-dever de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo. A última hipótese de responsabilização também decorre da CRFB, mais particularmente do § 2º do art. 50, o qual determina que

[a]s Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (Brasil, 1988).

Embora com dicção ligeiramente distinta, a prescrição do item 4 do art. 13 da *Lei do Impeachment* determina a mesma conduta, de incorrem em crime de responsabilidade os que “não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade” (Brasil, 1950). Essas demandas de informação são regularmente encaminhadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a pedido dos parlamentares das mais diversas correntes ideológicas, desejosos de obter informações oficiais acerca da execução de programas de seu interesse ou de apurar eventuais denúncias referentes à execução das políticas públicas no âmbito dos Ministérios. É habitual também que os ministros encaminhem informações parciais, para não correrem o risco de superar o prazo constitucional de 30 dias, completando-as tão logo disponham de todas as informações necessárias⁸⁰.

⁸⁰ Tanto os pedidos de informação quanto a convocação não são oponíveis ao presidente da República, mas apenas aos ministros e outras autoridades diretamente subordinadas ao mandatário.

2.5.4 Crime de responsabilidade dos ministros do STF e do procurador-geral

O procurador-geral da República é o titular da representação do Ministério Público da União (MPU) perante o STF e está sujeito a um conjunto muito semelhante de regras relativas aos crimes de responsabilidade, dispostas nos arts. 39 e 39-A⁸¹ da Lei nº 1.079/1950 para os juízes do STF (o 39-A aplicando-se especificamente ao presidente do STF) e nos arts. 40 e 40-A para o procurador-geral da República⁸².

Tanto os ministros do STF quanto o procurador-geral da República cometem crime de responsabilidade quando atuam – julgando ou emitindo parecer, conforme o caso – nos processos em que, por lei, sejam suspeitos na causa. Essa disposição provoca certa perplexidade, porque a legislação processual lista as situações que geram suspeição e outras, mais objetivas, que levam ao impedimento da atuação do juiz ou do membro do MP; a suspeição, em tese, pode ser relevada pelo próprio agente, ao passo que o impedimento acarreta a vedação absoluta de sua atuação.

O art. 144 da Lei nº 13.105/2015 (*Código de processo civil* (CPC)) enumera as hipóteses de impedimento de um juiz, sendo-lhe vedado o exercício de suas funções no processo: i) em que tenha atuado como advogado, perito, membro do MP ou testemunha; ii) em que atuou como magistrado em outro

⁸¹ “Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal: 1 – altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal; 2 – proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa; 3 – exercer atividade político-partidária; 4 – ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo; 5 – proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções. Art. 39-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou de seu substituto quando no exercício da Presidência, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se aos Presidentes, e respectivos substitutos quando no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição” (Brasil, 1950).

⁸² “Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República: 1 – emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa; 2 – recusar-se a prática de ato que lhe incumba; 3 – ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições; 4 – proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo. Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: I – ao Advogado-Geral da União; II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições” (Brasil, 1950).

grau de jurisdição; iii) quando seu cônjuge ou parente nele estiver atuando como defensor, advogado ou membro do MP; iv) quando for parte no processo ele próprio, cônjuge ou parente; v) quando for sócio ou dirigente de pessoa jurídica parte no processo; ou vi) quando promover ação contra uma das partes ou seus advogados.

Por sua vez, as hipóteses de suspeição, consideravelmente mais brandas, são arroladas no artigo seguinte do CPC, no qual a suspeição se configura quando o juiz: i) for amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados; ii) receber presentes de pessoas que tiverem interesse na causa antes ou depois de iniciado o processo; iii) aconselhar alguma das partes acerca do objeto da causa ou que subministrar meios para atender às despesas do litígio; iv) qualquer das partes for sua credora ou devedora de seu cônjuge ou parente; ou v) o juiz for interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes. Ora, se as causas de impedimento são bem mais graves que as de suspeição, é curioso que só se comine a responsabilização política quando a atuação se der em casos de suspeição e não naqueles em que o agente atue estando impedido de fazê-lo – por exemplo, omitindo essa condição. Com efeito, a melhor hermenêutica é a de que a lei quis punir tanto o primeiro quanto o segundo casos⁸³.

O CPC também prescreve, para ambos os cargos, a tipificação como crime de responsabilidade nas hipóteses em que os juízes do STF ou o procurador-geral da República se mostram “patentemente desidiosos no cumprimento de suas atribuições”; essa desidía deve ser evidente, seja em cotejo com ocupantes anteriores do cargo, por meio de comparações estatísticas, seja na evidência de um descaso especial com um processo de particular relevância, quando não se poderia tolerar uma demora acima do razoável na adoção das providências legalmente exigíveis. Também se determina que quem procede de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo responde por crime de responsabilidade. Essa noção de dignidade e decoro permanece fluida, como um conceito jurídico indeterminado, sem pormenorização alguma na Lei de Crimes de Responsabilidade⁸⁴.

Os arts. 39-A e 40-A foram incluídos por ocasião da aprovação da LRF e visavam a responsabilizar o presidente do STF e o procurador-geral da República pela eventual prática de alguma das condutas referidas no art. 10 da LRF, que tratam dos crimes contra a lei orçamentária, como se viu no item 2.5.2. Esses dispositivos também lançam idêntica responsabilização aos

⁸³ No anteprojeto apresentado ao Senado pela comissão de juristas, propôs-se nova redação para o dispositivo, punindo apenas as hipóteses de impedimento do magistrado.

⁸⁴ Ver *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*, de Adeodato (2009).

ordenadores de despesa e gestores orçamentários dos diversos ramos do Poder Judiciário e do MP, nos diferentes níveis da federação.

Há também tipos próprios dos ministros do STF e do procurador-geral da República. Relacionadas aos primeiros, há duas previsões exclusivas: “altera[r], por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal” e “exercer atividade político-partidária” (Brasil, 1950). A primeira hipótese a princípio pareceria mais típica dos anos 1950, quando se concebeu a Lei de Crimes de Responsabilidade, pois presume que um juiz do STF possa, após a realização do julgamento, alterar isoladamente a decisão tomada no colegiado. No entanto, é possível imaginar que o relator disponibilize uma versão do voto para a deliberação do colegiado e outra, com teor diverso, por erro ser enviada como aprovada à publicação. Comprovada a má-fé, haveria incidência do crime de responsabilidade. Todavia, com a cobertura televisiva e pela internet das sessões do STF, somente com muito ardid se poderia conceber tal manipulação às ocultas de um julgado; por outro lado, deve-se levar em conta que todos os tribunais – inclusive o STF – julgam centenas de recursos apenas por meios eletrônicos, fora dos debates das sessões, o que em tese poderia facilitar tal manobra.

Por sua vez, o exercício de atividade político-partidária – como comparecer a um comício ou pedir voto para determinado candidato – é uma atitude possível e que, por ser comprovável, poderia conduzir ao impedimento de um ministro do STF. Curiosamente, não é cabível para o procurador-geral da República, embora seja tão indesejável quanto intolerável que o ocupante de cargo de tamanha envergadura possa exercer atividade de cunho político-partidário. Aliás, a lei regente da carreira do MPU impõe essa vedação a todos os seus membros, por conseguinte, também para o seu titular. No entanto, embora possa acarretar a instauração de processo administrativo disciplinar, essa conduta não poderia, por ausência de previsão, justificar a abertura de um processo de *impeachment* contra o procurador-geral da República, a menos que ela se enquadrasse na conduta de “proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo” (Brasil, 1950).

Finalmente, a Lei de Crimes de Responsabilidade dispõe sobre uma conduta passível de *impeachment* do procurador-geral da República que não consta do rol de condutas vedadas aos ministros do STF: “recusar-se à prática de ato que lhe incumba”. Seria o caso, por exemplo, de deixar de submeter determinado assunto ao CNMP, órgão que preside, quando a lei assim o exigisse, ou deixar de adotar as providências de investigação contra as autoridades sob sua competência persecutória exclusiva, quando recebesse notícia de crime ou fato delituoso de procedência indiscutível e prova evidente. Importante: o que distingue o processo de responsabilização política dos ministros do STF e do procurador-geral da República do processo aplicável ao presidente da

República e seus ministros é que o presidente e ministros de Estado devem ser denunciados por qualquer cidadão perante a Câmara dos Deputados, a qual deverá autorizar ou não o prosseguimento do processo; de modo distinto, no caso dos ministros do STF e do procurador-geral da República, a denúncia é formulada diretamente perante o Senado, que decidirá se a admite e, nesse caso, será responsável pelo seu processamento e julgamento, sem participação alguma da Câmara dos Deputados.

2.5.5 Crime de responsabilidade dos governadores

Quanto aos governadores dos estados e do Distrito Federal e seus secretários, eles podem ser processados por crime de responsabilidade pela prática das mesmas condutas tipificadas em relação ao presidente da República e seus ministros. Nesse caso, o recebimento da denúncia e seu processo caberão à respectiva Assembleia Legislativa, ou à Câmara Legislativa, no caso do Distrito Federal. No entanto, o julgamento não compete ao plenário da Assembleia, como se poderia imaginar, mas a um tribunal misto de dez julgadores, composto por cinco deputados estaduais e cinco desembargadores do tribunal de justiça local, presididos pelo presidente do Tribunal de Justiça, que não terá direito a voto.

Recentemente, assistiu-se a processos por crime de responsabilidade movidos contra governadores de estados, como os do Rio de Janeiro e Santa Catarina. No primeiro, o governador Wilson Witzel foi acusado de desvio de recursos e gestão fraudulenta em diversas áreas de sua administração, sobretudo na gestão da saúde durante a pandemia de Covid-19 (Barcelos, 2021). O governador, que tivera uma atuação profissional como juiz até o momento em que decidiu lançar-se na política, não tinha o traquejo político necessário ao cargo e entrou em conflito com quase todas as bancadas partidárias do Legislativo estadual. Não foi grande, pois, a surpresa quando acabou afastado por larga votação. Por sua vez, o governador de Santa Catarina Carlos Moisés saiu vencedor em duas votações realizadas em dois processos distintos: um examinara a gestão da remuneração dos procuradores do Estado, e outro julgara sua atuação no enfrentamento da pandemia de Covid-19; o segundo processo chegou a ter seis votos por sua condenação e quatro pela absolvição, de modo que não se atingiu a maioria de dois terços necessária. Ele retornou ao cargo e exerceu o mandato até o final (Mendes, 2021).

Nem sempre foi pacífica a aplicação da *Lei do Impeachment* aos governadores. Cronistas políticos da época da aprovação da lei apontavam que uma das maiores resistências contra ela não vinha do Executivo federal, mas dos governadores, que temiam perder o cargo caso a lei fosse acionada contra eles em algum contexto de fragilidade no Legislativo local. Por isso, a Lei prevê

esse exótico tribunal misto, composto por deputados e desembargadores: a intenção era equilibrar o poder do Legislativo, atenuando-o com a metade dos votos e a presidência do julgamento entregues ao Judiciário.

Um dos maiores opositores da aprovação da Lei nº 1.079/1950 foi o governador de São Paulo Ademar de Barros, ladeado pelos governadores da Bahia e do Rio Grande do Sul, os quais tinham receio à toa: os mandatos de cada um deles não chegaram a ser postos à prova numa votação por *impeachment* (Couto, 2007, p. 101). O mesmo não se pode dizer, entretanto, sobre o governador alagoano Muniz Falcão, que enfrentou um processo de *impeachment* em 1957, tendo sido afastado do cargo, mas depois escaparia da condenação por apenas um voto⁸⁵. O dia da sessão da Assembleia Legislativa de Alagoas em que se votaria a abertura do processo de afastamento do governador foi marcado por um grande tiroteio – no qual teriam sido disparados mais de mil (!) tiros –, e um deles matou o deputado Humberto Mendes, sogro do governador acusado (Queiroz, 2021, p. 68; Villaverde, 2019, pp. 104-105)⁸⁶.

2.5.6 Crime de responsabilidade dos prefeitos

No âmbito municipal, os tipos de crime de responsabilidade e seu processo são regulados pelo Decreto-lei nº 201/1967, editado no período do regime militar – portanto, anterior à Constituição de 1988, da mesma forma que a Lei nº 1.079/1950.

A doutrina sobre o tema entende que, além dos delitos previstos no Decreto-lei, nada impede que uma lei orgânica tipifique condutas semelhantes que possam conduzir à responsabilização política de seus prefeitos e secretários municipais; podem também criar hipóteses de condutas não previstas no Decreto-lei nº 201/1967, que serão julgados pela Câmara de Vereadores, como ocorreu recentemente no Rio de Janeiro, cujo Poder Legislativo rejeitou em 2018 duas denúncias apresentadas contra o prefeito Marcelo Crivella (Vettorazzo, 2018).

⁸⁵ No tribunal misto de dez integrantes, seis votaram pela condenação e quatro pela absolvição; não foi, pois, atingida a maioria necessária de dois terços. No desenho desse tribunal misto, a composição de dez membros leva a que a maioria de dois terços seja um número fracionário. No anteprojeto da comissão de juristas, esse problema foi contornado: aumentou-se esse número para doze membros e, por consequência, o quórum de dois terços, para oito votos.

⁸⁶ Cinco anos mais tarde, em 1963 resquícios dessa turbulenta votação e das rivalidades locais chegaram ao Senado. Arnon Affonso de Mello (pai de Fernando Collor), que na votação do *impeachment* em Alagoas (1957) apoiara o impedimento do governador. Era senador e, durante uma sessão do Senado, sacou o revólver e atirou contra Silvestre Péricles, seu inimigo declarado, que também estava armado. Os disparos de Arnon não atingiram Péricles, mas mataram acidentalmente o senador José Kairala, suplente no exercício do cargo (Casarin, 2019). Quase três décadas depois, no mesmo plenário do Senado, a Fernando Collor se imporia a pena de inabilitação por oito anos.

O Decreto-lei nº 201/1967 exhibe um exaustivo rol de condutas tipificadas como crimes de responsabilidade dos prefeitos, passíveis de ser julgados por magistrados⁸⁷ (art. 1º) e outro rol de condutas, menor, sujeito ao Legislativo municipal⁸⁸ (art. 4º). É um exótico modelo híbrido, pois adota um modelo ora legislativo-dominante, ora judicial-dominante, para uma mesma categoria de delitos, apenas separados quanto à espécie de conduta. Basicamente, as condutas passíveis de julgamento pela Câmara de Vereadores relacionam-se ao exercício da competência legislativa e fiscalizatória do próprio Legislativo, ao passo que foram confiadas ao Judiciário as outras assemelhadas a delitos funcionais propriamente ditos.

Quanto às penas, os delitos passíveis de julgamento pelo Poder Judiciário podem acarretar perda do cargo com inabilitação, além de penas privativas de liberdade (como reclusão e detenção), ao passo que os delitos passíveis de julgamento pela Câmara de Vereadores acarretam tão somente a perda do cargo, sem outra penalidade autônoma ou acessória. A propósito, a jurisprudência tem entendido que a inabilitação para o exercício de função pública nas hipóteses dos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais de competência do Judiciário é efeito automático e acessório da pena privativa de liberdade, de tal forma que, condenada a autoridade, estaria também inabilitada para o exercício de outra função pública pelo prazo fixado; e, ausente ou prescrita a condenação da pena privativa de liberdade, não caberia

⁸⁷ Algumas hipóteses de crimes de responsabilidade de prefeitos a serem julgados por juízes: “I – apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio; II – utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos; III – desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas; IV – empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam; [...] VII – Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título; VIII – Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; [...] X – Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei; XI – Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei; XII – Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário; XIII – Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei” (Brasil, 1967a).

⁸⁸ Algumas hipóteses de crimes de responsabilidade de prefeitos passíveis de julgamento por vereadores: “I – Impedir o funcionamento regular da Câmara; II – Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III – Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV – Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V – Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI – Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; [...] X – Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo” (Brasil, 1967a).

aplicar de forma autônoma a pena acessória de inabilitação para o exercício de função pública⁸⁹.

2.5.7 Demais autoridades passíveis de crime de responsabilidade

Em 2001, a Emenda Constitucional (EC) nº 45, conhecida como *Reforma do Judiciário*, criou no Brasil o CNJ e o CNMP, além de dispor sobre diversos assuntos institucionais do Poder Judiciário. Ao fazê-lo, também alterou o art. 52 da CRFB para prever, juntamente com os ministros do STF, o procurador-geral da República e o advogado-geral da União, a possibilidade de processo de *impeachment* perante o Senado, contra os membros daqueles conselhos constitucionais.

No entanto, como esses cargos sequer existiam à época da edição da Lei de Crimes de Responsabilidade e de suas pontuais revisões, não poderiam estar previstos nela. Dessa forma, a determinação constitucional é carente de regulamentação nesse ponto, a menos que se entenda (e ainda não há casuística ou jurisprudência sobre isso) ser possível processar um conselheiro do CNJ por crime de responsabilidade fundado em analogia, fazendo incidir, por exemplo, o inciso que prevê o crime de responsabilidade daquele que “proferir julgamento quando, por lei, seja suspeito na causa” (Brasil, 1950, art. 39, II), referente aos ministros do STF, a essa nova espécie de magistrado administrativo⁹⁰. Diferentemente dos demais ministros de Estado, o advogado-geral da União que atuar isoladamente – e não em conexão com o presidente da República – será julgado perante o Senado e não perante o STF, o que impacta a natureza do julgamento a ser proferido.

Além disso, o art. 102, I, c, da CRFB determina que os chefes de missão diplomática permanente (embaixadores), os comandantes das Forças Armadas e os ministros de Estado que atuarem sem conexão com ato do presidente da República estarão sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade e serão julgados pelo STF.

Há também outros ocupantes de cargos públicos para os quais a CRFB previu a incidência de crime de responsabilidade, atribuindo o julgamento a tribunais – caso de ministros de tribunais superiores, inseridos na jurisdição

⁸⁹ A sólida jurisprudência do STJ unificou o entendimento sobre o tema, conforme se depreende dos seguintes julgados: Agravo no REsp nº 618.480/RN, rel. Min. Felix Fischer, julgado em 17/12/2015; AgRg no REsp nº 1.381.728/SC, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, julgado em 17/12/2013; AgRg no REsp nº 913.653/ES, Rel. Min. Nefi Cordeiro, julgado em 4/9/2014; AgRg no AREsp nº 270.892/MS, Rel. Min. Sebastião Reis Júnior, julgado em 16/4/2015.

⁹⁰ Tal aplicação por analogia não parece possibilitar a integração e a garantia de vigência ao texto constitucional; seguramente, seria desejável preencher essa lacuna na legislação, uma das preocupações marcantes na elaboração do anteprojeto de revisão da Lei nº 1.079.

do STF; de desembargadores e procuradores de justiça, a serem julgados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ); de juízes e promotores, julgados pelos respectivos tribunais. Ou seja, para todas essas autoridades, o julgamento por crime de responsabilidade realiza-se perante o Poder Judiciário, sem participação do Poder Legislativo. Para esse tipo de julgamento, realizado com exclusividade por um órgão jurisdicional, não se aplica muito do que aqui se afirma quanto à natureza política do processo de impedimento. Apesar da idêntica tipologia fixada na *Lei do Impeachment*, com condutas de natureza político-administrativa, a mudança do órgão julgador, do Senado para o STF, ou mesmo para outro órgão do Poder Judiciário, reconfigura substancialmente o tipo de análise que se faz de um processo dessa espécie. Na verdade, eles passam a enquadrar-se noutra categoria de processo de responsabilização política, o judicial-dominante ou judicial-dependente (Andrada, 2020, p. 105)⁹¹.

Por fim, para os comandantes das Forças Armadas e para os chefes de missão diplomática aplica-se a mesma situação dos conselheiros do CNJ e do CNMP: não se definem as condutas caracterizadas como crime de responsabilidade; portanto, não poderiam sofrer processo por crime de responsabilidade até uma alteração legislativa superveniente – desde que não se julgue possível a aplicação de alguma norma relativa aos ministros de Estado (por analogia). Essa situação deve ser resolvida na hipótese de aprovação e conversão em lei do PL nº 1.388/2023, que passará a regular as espécies de conduta e o processo para todas as autoridades mencionadas na Constituição.

⁹¹ Por esse motivo estão fora do escopo deste estudo tais situações de crimes de responsabilidade julgados pelo STF ou por outros tribunais integrantes do Poder Judiciário.

3 Os casos de *impeachment* antes de 2016

Em 1992, em processo análogo, bastaram menos de quatro meses entre a apresentação da denúncia até a decisão de renunciar no dia do último julgamento. No atual processo, já se foram mais de oito meses. A depender do resultado de hoje, mais seis meses são previstos até o julgamento final. O rito é o mesmo, mas o ritmo e o rigor, não. Basta lembrar: entre a chegada no Senado da autorização da Câmara até o meu afastamento provisório, transcorreram 48 horas. Hoje, estamos há 23 dias somente na fase inicial nesta Casa. O parecer da Comissão Especial, que hoje discutimos, possui 128 páginas. O mesmo parecer de 1992, elaborado a toque de caixa, continha meia página, com apenas dois parágrafos – isso mesmo, dois parágrafos. O tempo é outro.

Fernando Collor⁹²

Esta seção destina-se a narrar, sinteticamente, os precedentes de impedimentos presidenciais ocorridos antes de 2016. Muito embora os casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff sejam os mais lembrados, antes deles Café Filho e Carlos Luz também sofreram impedimento, ambos em 1955, e Getúlio Vargas e Fernando Henrique Cardoso também chegaram a ter pedidos de *impeachment* votados em junho de 1954 e em maio de 1999, mas em ambos

⁹² O pronunciamento ocorreu na sessão do Senado de 11/05/2016, quando se votaria a admissibilidade do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff, que levaria ao seu afastamento provisório do cargo. Num plenário atipicamente silencioso e atento à manifestação, pela primeira vez Fernando Collor traçou uma comparação entre a via-crúcis por ele vivida em 1992 e a de Dilma Rousseff, da qual então participava na condição de senador, após haver cumprido oito anos de inabilitação para exercer cargo público (Collor, 2016b, p. 8).

os casos a Câmara dos Deputados negou sua autorização para abertura dos processos. A seção aborda cada um desses precedentes para na próxima traçar um panorama do processo de 2016, objeto do estudo de caso.

Para compreender esses processos, particularmente os de 1955, a investigação é mais histórico-política que propriamente jurídica, pois, do ponto de vista exclusivo do Direito, não é possível explicar satisfatoriamente os enfrentamentos políticos que estavam em curso nem se aqueles “impedimentos” verificados no passado correspondem com precisão ao que se tornaria o *impeachment* conformado pela Lei de Crimes de Responsabilidade, aprovada poucos anos antes. Como não se trata de uma pesquisa estritamente historiográfica, o detalhamento e a interpretação dos eventos se dão apenas com fim de compreender os contornos da hipótese aqui levantada – a de que no Brasil o *impeachment* tem sido preponderantemente utilizado como instrumento para afastar governantes indesejados em meio a crises institucionais. Será demonstrado como o caráter jurídico-penal-sancionatório do instituto, calcado numa conduta típica nos termos da legislação criminal, tem-se verificado menos acentuadamente, ao menos na história constitucional recente do país.

Antes da narrativa dos episódios de impedimento do presidente da República, faremos breve digressão narrativa do contexto de confecção parlamentar e vigência da legislação específica sobre o *impeachment* por ser de grande relevância para compreender o momento em que foi elaborada e as vezes em que foi aplicada. Por fim, após a narrativa dos processos de impedimento de Carlos Luz, Café Filho e Fernando Collor, examinam-se os precedentes em decisões do STF a respeito desses episódios, lançando as bases contextuais para o estudo de caso na seção 4.

3.1 O contexto da elaboração das leis sobre crimes de responsabilidade

Ainda vigente como principal referência legislativa em matéria de crimes de responsabilidade, a Lei nº 1.079/1950 (Lei de Crimes de Responsabilidade) não é a primeira lei a tratar do tema; na verdade, é a terceira da espécie. O contexto de elaboração das leis de crimes de responsabilidade evidencia que esse tema nunca foi debatido ou regulamentado sem solavancos institucionais.

A primeira lei com dispositivos sobre crimes de responsabilidade foi redigida ainda no Império e definia condutas vedadas não ao chefe do Executivo (já que o imperador não se submetia a qualquer forma de responsabilização⁹³), mas a ministros, secretários e conselheiros. Como se viu, a Lei de 15/10/1827

⁹³ O art. 99 da Constituição do Império do Brasil, de 1824 dizia expressamente: “A Pessoa do Imperador é inviolável e Sagrada: Ele não está sujeito a responsabilidade alguma.”

foi a primeira a conter a expressão “crime de responsabilidade”⁹⁴; até então, a Constituição mencionava apenas a responsabilidade dos agentes públicos, desconectada da noção de crime. Essa expressão passou a ser usada tanto no *Código criminal*, de 1830, quanto no *Código de processo criminal*, de 1832 (Queiroz, 2021, p. 52).

Naquela primeira legislação sobre “crimes” de responsabilidade, o Brasil já se distanciava de suas principais referências legislativas internacionais em termos de responsabilização política, optando por detalhar as diversas condutas passíveis de gerar o impedimento de uma das autoridades submetidas à lei. Tanto nos EUA quanto na Europa e mesmo na Argentina, o Parlamento possui margem mais ampla para decidir no caso concreto a ocorrência ou não de uma conduta ilícita, com base em conceitos jurídicos mais ou menos indeterminados (Andrada, 2020, pp. 104-109).

A Constituição estadunidense define como *impeachable offenses* condutas descritas como *treason, bribery e other high crimes and misdemeanors*⁹⁵. Uma definição tão ampla que nela caberia qualquer coisa, como certa vez disse o deputado e líder da oposição Gerald Ford, que um delito passível de *impeachment* é tudo aquilo que certa maioria da Câmara entender ser, em dado momento da História⁹⁶. Nos debates entre James Madison e George Mason durante a Convenção da Filadélfia, Madison opôs-se à inclusão do termo *maladministration* entre as hipóteses autorizadas do *impeachment*, por entender que isso deixaria o presidente nas mãos do Senado quando houvesse divergência na condução das políticas governamentais. De modo distinto, outros países passaram a dispor em suas constituições sobre condutas como “insatisfação geral”, “violação ao juramento”, “conduta indigna”, “incompetência” ou “negligência” – o que amplia sobremaneira o espectro da conduta punível com *impeachment* e deixa a critério do Legislativo a submissão do presidente a um juízo de impedimento (Ginsburg *et al.*, 2019, p. 34).

A opção brasileira, por outro lado, sempre foi a de detalhar as espécies de conduta, conquanto essa tendência se tenha ampliado com o tempo; comparadas umas às outras, a legislação de 1827 é mais sucinta que a de 1892,

⁹⁴ Ver subseção 2.5, onde se discute a impropriedade terminológica da expressão “crime de responsabilidade” utilizada há mais de um século no Brasil.

⁹⁵ Tradução própria: “traição”, “corrupção” e “outros graves crimes e delitos”.

⁹⁶ No original: “An impeachable offense is whatever a Majority of the House of Representatives considers it to be at a given moment in History”. A frase do deputado Gerald Ford (que viria a ser o presidente seguinte), proferida na ocasião da tentativa frustrada de impor em 1970 o *impeachment* ao juiz da Suprema Corte William O. Douglas, tem sido frequentemente utilizada pelos que concebem o impedimento como uma resposta aos agentes a respeito dos quais se verificou alguma violação da confiança pública genericamente nele depositada, face aos que entendem que o impedimento estaria limitado às hipóteses de condutas vedadas claramente imputáveis aos agentes públicos (United States, 2004).

que por sua vez é menos detalhista que a 1950. As autoridades diretamente subordinadas ao imperador podiam responder por delinquências diversas, como traição, suborno, peita, corrupção, abuso de poder ou simplesmente por “falta de observância da lei”; assim como podiam ser submetidos a denúncia perante a Câmara dos Deputados, a qual, se aprovasse o prosseguimento, submeteria o denunciado a julgamento perante o Senado, como previa a Constituição. As penas, por sua vez, iam muito além das suas versões republicanas que lhe seguiriam anos depois: pena de morte, de degredo, de inabilitação perpétua para todos os cargos públicos e multa, típicas dos contornos penais que o instituto tinha à época. Curioso notar que, nos mesmos moldes de suas sucessoras, a lei imperial previa a votação em duas etapas da pena, em seu art. 43º, da mesma forma que foi feito quase dois séculos depois, no *impeachment* de 2016.

Com base nessa lei, procedimentos de *impeachment* foram tentados em 1827, 1828, 1829, 1831, 1832, 1834 e 1857. Somente o de 1832, no entanto, foi aprovado pelos deputados e remetido à análise do Senado: o processo movido contra José Clemente Pereira, importante político dos tempos do Império, que chegou a ser ministro do imperador Pedro I. Apesar de o processo ter sido aberto pela Câmara dos Deputados, ele foi absolvido pelo Senado em 9/6/1832 (Brossard, 1992, pp. 40-41).

Proclamada a República no Brasil em 1889, promulgou-se em 1891 a primeira Constituição republicana, cujo art. 54 igualmente previa os crimes de responsabilidade, já com essa denominação; determinava que os tipos dos delitos de responsabilidade e seu respectivo processo seriam definidos em duas leis especiais, a serem elaboradas no primeiro ano da primeira legislatura.

De fato, em janeiro de 1892, promulgaram-se as Leis⁹⁷ 27 e 30: a primeira regulava o processo de *impeachment* e a outra definia os tipos de condutas. Tinham sido redigidas no ano anterior por uma comissão mista de deputados e senadores e acarretaram profunda cizânia com o presidente da República Deodoro da Fonseca, que não mantinha boas relações com o Poder Legislativo e nunca gozara de muito prestígio entre os republicanos, por ter sido um notório monarquista até a última hora, quando aderiu à República por motivos quase pessoais, mas tornou-se seu primeiro presidente⁹⁸. Deodoro estava convencido de que a lei dos crimes de responsabilidade fora criada para fustigá-lo; acusava os parlamentares de terem elaborado a lei “de afogadilho” (apesar

⁹⁷ Rafael Mafei de Queiroz (2021, p. 54), assim como outros pesquisadores, fala em *decretos* em vez de *leis*. No entanto, aqueles decretos foram expedidos apenas para promulgar as leis, de forma que a referência ao documento normativo deve ser tratada como *lei*, como são referidas no repositório eletrônico de legislação da Presidência da República; ver Brasil (1892).

⁹⁸ Ver 1889, de Gomes (2013) para mais detalhes sobre esse momento histórico no Brasil.

da previsão constitucional de que fosse feita no primeiro ano da República) e com a suposta intenção de apeá-lo do poder (Gomes, 2013, p. 281).

O projeto de lei dos crimes de responsabilidade foi aprovado pelo Congresso Nacional e enviado à sanção em 22/10/1891. Alegando que o projeto inviabilizaria o exercício da Presidência da República e era incompatível com as prerrogativas do Poder Executivo, Deodoro da Fonseca vetou-o integralmente e devolveu-o ao Congresso. Este, por sua vez, rejeita o veto, elevando o tom da disputa. Em resposta, o mandatário dissolveu o Congresso Nacional em 3 de novembro e convocou eleições parlamentares para o dia do aniversário de dois anos da República.

Ocorre que a dissolução do Congresso, episódio relativamente comum durante a vigência da Constituição do Império, já não encontrava previsão no ordenamento constitucional republicano, o que impeliu o Legislativo a insurgir-se e a desafiar o presidente, com o apoio de parcelas das Forças Armadas (Queiroz, 2021, p. 58). No decreto da dissolução do Congresso, em que destilava inúmeras mágoas com o Parlamento, Deodoro classificou a motivação relativa à lei de crimes de responsabilidades como “odiosa” porque elaborada contra o presidente da República, mas também “casuística, deprimente da moralidade e dos poderes soberanos da Nação”⁹⁹.

Porém, a crise não durou muito: Deodoro, que já vinha com a saúde frágil, adoeceu e renunciou ao cargo dias depois, em 23/11/1891, em meio a profunda crise política. Com a posse do novo presidente, Floriano Peixoto (também militar, porém mais palatável aos republicanos), o Congresso Nacional enviou novamente para promulgação os projetos de lei, que finalmente entraram em vigor em janeiro do ano seguinte (Villaverde, 2019, p. 154).

Registrado esse bastidor pouco conhecido do início do período republicano, anote-se que do ponto de vista da tipologia das condutas, as novas

⁹⁹ No manifesto de Deodoro da Fonseca dirigido à nação, no qual determina a dissolução do Congresso, lê-se: “Frequentemente a ação administrativa do Governo era embaraçada, e direi mesmo suspensa, em razão do pânico causado no espírito público pela apresentação de certos projetos reacionários [...] Na ordem dos acontecimentos graves figura a lei de responsabilidade do presidente da República. Essa lei, iniciada às pressas no começo da atual sessão legislativa, discutida de afogadilho, falsa quanto aos princípios da ciência criminal, odiosa porque era feita expressamente contra o atual presidente da República, eivada de uma casuística deprimente da moralidade dos poderes soberanos da Nação, não era por certo um monumento que devesse figurar nos nossos arquivos, atestando a sabedoria e previsão do legislador. Era o fruto de rancores mal dissimulados, que, a prevalecerem, arredariam da pessoa do primeiro magistrado da Nação aquele grão de respeito e prestígio essenciais ao exercício nobre e digno do seu elevado cargo. Recente conflito estabeleceu-se entre mim e o Congresso, ainda e sempre pela inquebrantável defesa da Constituição, a que me consagrei. Neguei sanção ao projeto [...] Ficou, portanto, o presidente da República exposto a ver anulado o seu ato à custa da infração dos preceitos legais e constitucionais; reduzida, por consequência, a autoridade suprema do chefe do Estado, a não passar de mero juguete da indisciplina política” (Fonseca, 1977, p. 6-8).

leis eram ainda mais minuciosas que as do Império. E, quanto ao processo, inovaram consideravelmente em relação ao modelo dos EUA, sobretudo por determinarem o afastamento da autoridade acusada do cargo a partir do momento em que a Câmara decretasse a procedência da acusação (art. 12, § 1º, da Lei 27 de 1892)¹⁰⁰.

Do ponto de vista da dinâmica parlamentar, duas discussões foram especialmente apaixonadas e intrigantes, porque de certa forma antecipavam debates que ocorreriam um século depois. Parlamentares como Eptácio Pessoa (que viria a ser presidente da República anos mais tarde), defendiam a autonomia das penas; entendiam que o condenado à perda do cargo poderia ou não sofrer também a pena de inabilitação para cargos públicos (debate similar ocorreria no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016); também entendiam que o processo deveria ser instaurado e prosseguir mesmo depois de a autoridade deixar definitivamente o cargo (o mesmo debate havido no processo de *impeachment* de Fernando Collor em 1992). Outro grupo, liderado pelo deputado Felisberto Freire, defendia o oposto: a pena a ser aplicada deveria ser una, indivisível, a perda do cargo com inabilitação; quanto aos que renunciassem ao cargo, Felisberto deixava-os para os tribunais, argumentando que não cabia processar quem não estava na função.¹⁰¹

Eptácio Pessoa saiu-se vencedor na primeira das questões, pois o texto legal previa a possibilidade de se aplicar somente a perda do cargo ou esta cumulada com a pena de incapacidade. No entanto, saiu derrotado quanto à segunda questão: o art. 3º da lei dispôs que a ação de impedimento por crime de responsabilidade não seria mais cabível uma vez que a autoridade deixasse o cargo. Em 1893 essa versão da lei chegou a ser utilizada numa tentativa de *impeachment* contra Floriano Peixoto, por conta de uma alegada utilização excessiva do instrumento do estado de sítio, sem que, no entanto, essa iniciativa tenha prosperado. Houve também denúncias por crime de responsabilidade contra Campos Sales (em 1901 e 1902), Hermes da Fonseca (em 1912) e Artur Bernardes (em 1926), mas nenhuma delas sequer chegou a ser objeto de deliberação na Câmara dos Deputados. A utilização mais frequente da lei foi contra governadores de estados; sucederam procedimentos de impedimento por crime de responsabilidade no Amazonas, no Mato Grosso, na Bahia, em São Paulo, no Piauí e no Rio Grande do Sul (Badin, 2010, p. 137).

As leis 27 e 30 de 1892 vigiram até pouco após o término do período de quase quinze anos do governo de Getúlio Vargas, durante o qual em vários momentos o Congresso Nacional esteve fechado. Com a redemocratização, a

¹⁰⁰ Nos EUA, a autoridade que responde a um processo de *impeachment* permanece no exercício do cargo.

¹⁰¹ Ver *Anais da Câmara dos Deputados*, sessão de 2/1/1891 (Brasil, 1992).

Constituição de 1946 e os temores de que Vargas voltasse ao poder pelo voto popular (como de fato ocorreu)¹⁰², o Congresso Nacional começou a discutir uma reforma daquela legislação, com o propósito de estabelecer um controle parlamentar mais eficiente sobre o presidente da República, a fim de evitar governos autoritários como fora o de Vargas.

Uma comissão mista de deputados e senadores foi encarregada de elaborar as propostas de legislação que regulamentariam a nova Constituição e nesse contexto foi apresentado o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 23, de 1948. Aprovado no Senado em seis meses, o projeto da Lei de Crimes de Responsabilidade tramitou por outros quinze meses na Câmara dos Deputados, para finalmente ser aprovado e sancionado pelo presidente da República em abril de 1950, meses antes da eleição de Getúlio Vargas para um novo mandato. Durante a tramitação do PLS nº 23, destacou-se na sua defesa e redação um grupo de parlamentares adeptos do parlamentarismo, cujo maior expoente seria o deputado Raul Pilla, opositor ferrenho do varguismo. Esse grupo já tentara a aprovação do regime parlamentarista durante a Assembleia Constituinte e, mesmo depois de a Constituição de 1946 entrar em vigor, tentou aprovar uma emenda constitucional que implantaria o parlamentarismo.

Em consequência, surge na doutrina jurídica recente – em especial durante o *impeachment* de 2016 – a tese de que a Lei de Crimes de Responsabilidade conteria um “contrabando parlamentarista” (Villaverde, 2019, pp. 47-48), ou um “cavalo de troia parlamentarista”¹⁰³. Num artigo para o jornal *O Estado de S. Paulo*, Rafael Mafei de Queiroz escreveu pela primeira vez sobre essa ideia e enumerou diversos elementos que apoiariam sua convicção. Segundo ele, o projeto tramitara rapidamente pelo Senado após ter sido elaborado pela comissão mista, mas teria permanecido em *stand by* em 1949, momento em que se debatia uma modificação no regime de governo. Enfatiza também a liderança do deputado Raul Pilla (o “Dr. Parlamentarismo”) no impulsionamento do projeto após ver derrotada sua emenda parlamentarista com apenas 110 votos dos 304 integrantes da Câmara. Mafei de Queiroz afirma:

Mas havia um remendo possível: a implementação de um “protoparlamentarismo” via legislação ordinária. O tema de responsabilização do Executivo via parlamento seria, claro, a matéria preferencial para tanto. E assim voltamos ao PLS 23, que fora deixado de lado durante a briga pela emenda parlamentarista [...] O julgamento político do presidente pelo

¹⁰² Mesmo após quinze anos de governo, Getúlio Vargas mantinha alta popularidade: não só conseguiu eleger seu sucessor, Eurico Gaspar Dutra, como também se tornou senador pelo Rio Grande do Sul.

¹⁰³ O próprio autor da teoria, em obra posterior (Queiroz, 2021, pp. 80-83), refuli em parte de sua ideia, com fundamento no diálogo com textos acadêmicos de outros autores.

parlamento entrou assim em nosso sistema, escondido e pela porta dos fundos (Queiroz, 2015).

Antonella Galindo, professora de Direito Constitucional da Universidade Federal de Pernambuco, explica o “DNA” dessa legislação e aponta que a *Lei do Impeachment* foi elaborada com o objetivo de impor freios de viés parlamentarista à figura de um presidente da República que pudesse ficar quinze anos no cargo, como acontecera com Vargas:

Tanto quanto a Constituição atual, a nossa Lei Maior de 1946 previa os crimes de responsabilidade, mas deixavam sua regulamentação para a lei. O Projeto de Lei 23 tramitou no Congresso Nacional e, precisamente em 1949, quando dos debates sobre o mesmo, houve uma intensa discussão sobre a possibilidade de implementação no Brasil do sistema parlamentarista de governo. Discussão liderada pelo Deputado Federal Raul Pilla, do Rio Grande do Sul, forte opositor do conterrâneo Getúlio Vargas. O parlamentarismo era visto como um modo de combater o centralismo existente em torno do poder executivo, submetendo o governo ao controle político do parlamento e ampliando as possibilidades de responsabilização presidencial também no sentido estritamente político, independentemente do cometimento de delitos penais.

Apesar dos grandes esforços do Dep. Pilla, malogrou a Proposta de Emenda à Constituição que implementaria o parlamentarismo. Porém, o PLS 23, então adormecido pelos debates sobre o sistema de governo, voltou à pauta e, influenciado pelas ideias parlamentaristas de ampla responsabilização do presidente da República, não somente criminal mas também política, foi aprovado em 1950, tornando-se a Lei 1.079 (Galindo, 2016, p. 55).

No entanto, esse elemento no nascedouro da Lei de Crimes de Responsabilidade é insuficiente para tachá-la de parlamentarista. Primeiro porque, embora fossem abertamente parlamentaristas, por diversas vezes Pilla e outros deputados estavam em minoria no Congresso Nacional, sem forças para impor um PL que se alastrasse em suas definições a ponto de ofender o regime de governo. Segundo porque as disposições dos tipos de conduta passíveis de impedimento contidas na Lei não chegavam ao ponto de caracterizar uma guinada muito sensível, a despeito de serem mais amplas e minudentes que as verificadas na sua antecessora, a Lei nº 30, de 1892.

José Bonifácio Suppes de Andrada (2020, p. 95), em sua tese doutoral, contesta de modo veemente a tese do “contrabando parlamentarista” e apresenta tabelas comparativas das disposições das duas leis para afirmar que não teria sido por haver deputados parlamentaristas na sua concepção que a

lei teria um viés parlamentarista. No mesmo sentido, Cláudia Paiva Carvalho (2019, p. 115) afirma que

as violações não estão previstas de forma genérica por uma estratégia dos parlamentaristas para ampliar a discricionabilidade do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo [...] os termos vagos e indefinidos que descreviam os crimes já estavam presentes na legislação de 1892. Além disso, desde a origem do sistema presidencial, nos Estados Unidos, e em outros países, como na Argentina, as hipóteses para a aplicação do *impeachment* eram ainda mais amplas.

Independentemente de ter ou não um “DNA” parlamentarista, a Lei de 1950 é vista por muitos políticos e estudiosos como fator de instabilidade política, pelo fato de quase todos os presidentes da República que governaram em períodos democráticos sob sua vigência terem tido contra si pedidos de *impeachment*¹⁰⁴.

3.2 O processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas

A gravidade da convulsão política em meados da década de 50 levou a Câmara dos Deputados a votar três pedidos de *impeachment* num intervalo de pouco mais de um ano. O primeiro deles foi movido ainda no final de 1953 contra Getúlio Vargas¹⁰⁵, que governara entre 3/11/1930 e 29/10/1945, período em que exerceu mandato com a supressão de várias garantias democráticas e duas novas Constituições – uma promulgada em 1934 e outra, outorgada, em 1937. Era um político habilidoso e alinhado ao sindicalismo e às classes trabalhadoras, com uma política internacional hesitante, em especial no que se refere ao alinhamento por ocasião da Segunda Guerra Mundial, em que flertou com o nazifascismo, mas acabou aliando-se ao bloco liderado pelos EUA (Lira, 2013, p. 184).

Vargas renunciou às vésperas de concluir 15 anos à frente da Presidência da República, para evitar um golpe militar, e elegeu-se senador por dois estados e deputado por seis estados e pelo Distrito Federal (na época era possível concorrer em mais de uma localidade), assumindo o mandato de senador

¹⁰⁴ Essa é, por exemplo, a opinião manifestada por Fernando Collor e Renan Calheiros nas entrevistas que constam nos *Apêndices* desta obra.

¹⁰⁵ Visa-se aqui tão somente contextualizar o momento histórico, sem pretensão alguma de esgotar a complexidade de um personagem como Getúlio Vargas. Para isso, ver a trilogia biográfica escrita por Lira Neto: *Getúlio 1 (1882-1930)*. Dos anos de formação à conquista do poder (São Paulo: Companhia das Letras, 2012); *Getúlio 2 (1930-1945)*. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo (Lira, 2013); e *Getúlio 3 (1945-1954)*. Da volta pela consagração popular ao suicídio (Lira, 2014).

pelo Rio Grande do Sul. O candidato que Vargas apoiara, Eurico Gaspar Dutra, elegeu-se presidente da República, e em 1950, Vargas foi eleito para sucedê-lo, retornando ao cargo (recorde-se que sua primeira ascensão à Presidência da República não se deu por eleição, mas pela tomada do poder num contexto dito revolucionário) (Lira, 2014, p. 55).

Contudo, o Brasil já não era o mesmo, e os movimentos liderados sobretudo pela União Democrática Nacional (UDN) teciam duras críticas a Vargas, que se elevaram a níveis sem precedentes quando o governo decidiu duplicar o valor do salário-mínimo¹⁰⁶. Foi nesse contexto que o procedimento de *impeachment* previsto na recém-editada Lei de Crimes de Responsabilidade foi adotado pela primeira vez, com fundamento na denúncia de que o presidente estaria utilizando o Banco do Brasil (BB) para fazer repasses financeiros ao jornal *Última hora*, de Samuel Wainer – naquele momento o único periódico que abertamente o apoiava (Lira, 2014, p. 242).

Em maio de 1954, o *Tribuna da Imprensa*, jornal comandado por Carlos Lacerda, que fazia oposição dura e frontal a Getúlio Vargas (Cunha, 2018, p. 159), publicou uma foto de Wainer, de smoking e copo de uísque na mão, com a manchete “Esbanjavam dinheiro público do Banco do Brasil”. Na reportagem afirmava-se que o governo decretaria intervenção numa das gráficas do jornal por falta de pagamento de empréstimos milionários concedidos pelo banco estatal por “vias transversas”. Tudo isso acabou levando à petição do *impeachment*, que também acusava Vargas de trair o interesse nacional, com o intento de criar uma república “sindicalista” em conjunção com a Argentina, governada por Juan Domingo Perón. A tese visava a prevenir um golpe que supostamente reimplantaria a ditadura.

A denúncia encaminhada à Câmara baseava-se em vários pontos: além do assunto relacionado ao financiamento de Samuel Wainer e de seu jornal *Última hora*, a denúncia mencionava o suposto acordo entre Vargas e Perón (Bezerra & Silva, 2021). Em outro ponto da petição, o presidente era acusado de violar a lei orçamentária, por ter autorizado uma despesa pública, mediante o incremento de 100% no salário mínimo, sem prévia consulta ao Congresso Nacional. Esse segundo ponto, de um possível crime de responsabilidade por atentar contra o orçamento ao autorizar despesa sem autorização legislativa, seria retomado seis décadas depois, no processo de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff. Na acusação contra Vargas, estão também menções a uma engenharia contábil, ao Tribunal de Contas da União (TCU), ao BB.

¹⁰⁶ Dois pontos dignos de nota: i) Eurico Gaspar Dutra reduzira à metade o salário mínimo criado anos antes por Vargas, com a justificativa de diminuir o desemprego; e o discurso do governo de Vargas era pela retomada do valor histórico dessa conquista trabalhista; e ii) o ministro do Trabalho João Goulart teria papel relevante nos anos seguintes: eleito vice-presidente por duas vezes consecutivas, assumiria a Presidência da República em 1961 (Trespach, 2017, p. 220).

Também eles voltariam a ser arrolados no processo de 2016 (Villaverde, 2019, p. 94). A acusação chegou a ser votada no plenário da Câmara dos Deputados em 16/6/1954, com 211 deputados presentes; porém, a instauração do processo foi rejeitada: foram 136 votos contrários, 35 favoráveis e 40 abstenções. Naquela sessão houve uma batalha prévia de discursos na qual não faltaram ataques de parte a parte entre os governistas e a oposição, mas o pedido de *impeachment*, como esperado, foi derrotado (Lira, 2014, p. 291).

O que de fato livrou Getúlio Vargas do *impeachment* foi a ampla maioria parlamentar que lhe dava sustentação. Deve-se registrar que essa mesma circunstância foi o que também garantiu que Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva pudessem governar tranquilamente, não obstante os pedidos de *impeachment* apresentados, que nem sequer chegaram a ser pautados¹⁰⁷. Por outro lado, foi justamente a falta dessa capacidade de articulação um dos fatores que mais agravaram o contexto fático e a situação que conduziu ao *impeachment* de Dilma Rousseff¹⁰⁸.

A rejeição do processo de *impeachment* contra Getúlio Vargas não foi suficiente para acalmar a ira de seus opositores. Dois meses depois, o esgarçamento das relações políticas culminou em uma tentativa de assassinato contra Carlos Lacerda, que acabou por vitimar um terceiro, o major Rubem Vaz. As investigações, que apontavam para um mandante da guarda pessoal do presidente, levaram a que ele se suicidasse com um tiro no peito na manhã de 24/8/1954. Getúlio tinha tendências suicidas havia anos e escrevera duas cartas-testamento em outras ocasiões (Cancelli, 1994, p. 105). Para muitos analistas, a última delas não deixa de ser uma das mais bem-acabadas peças de marketing político já vistas no País¹⁰⁹. Contudo, nem isso pacificou o clima político; em verdade, o sacrifício de Vargas abriu uma crise sucessória.

¹⁰⁷ Houve uma votação na Câmara dos Deputados em 1999 relacionada a um pedido de *impeachment* contra Fernando Henrique Cardoso, por uma suposta atuação em favor dos bancos no episódio do Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional), um conjunto de medidas econômicas elaborado no seu governo e implantado em novembro de 1995 para sanear o sistema financeiro. No entanto, a petição de *impeachment* foi arquivada pelo presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer; contra o arquivamento houve um recurso que o plenário votou, com ampla vitória da base governista (342 votos pelo arquivamento contra 100 votos pela abertura do processo e 3 abstenções), mantendo a decisão pelo arquivamento (Rodrigues, 2015a).

¹⁰⁸ Esse contexto será analisado com mais vagar na seção 4 deste estudo.

¹⁰⁹ A passagem final da carta-testamento de Vargas tornou-se célebre: “Era escravo do povo e hoje me liberto para a vida eterna. Mas esse povo de quem fui escravo não mais será escravo de ninguém. Meu sacrifício ficará para sempre em sua alma e meu sangue será o preço do seu resgate. Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História” (Vargas, 1954).

3.3 Os processos contra Café Filho e Carlos Luz

Café Filho era o vice-presidente da República e assumira o governo logo após o suicídio de Vargas. No entanto, tinha uma inclinação ideológica diversa – era filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e, a partir de 3/9/1954, montou seu governo com políticos, empresários, militares e outros opositores de Vargas.

Na disputa presidencial de 1955, o Partido Social Democrático (PSD), partido que Vargas fundara uma década antes, lançou o nome de Juscelino Kubitschek à Presidência da República. À época, a disputa para o cargo de vice-presidente ocorria em separado da corrida presidencial, e a chapa apresentou o ex-ministro do Trabalho de Vargas: João Goulart, do PTB, sigla pela qual o ex-presidente fora eleito em 1950 (Carvalho, n.d.). Setores mais radicais da UDN, representados pelo jornalista Carlos Lacerda, receosos de que a vitória de Juscelino Kubitschek e Jango pudesse significar um retorno da política varguista, passaram a pedir a impugnação da chapa. Lacerda chegou a declarar, na época, que “esse homem [Juscelino Kubitschek] não pode se candidatar; se se candidatar não poderá ser eleito; se for eleito não poderá tomar posse; se tomar posse não poderá governar” (Angelo, 2007).

Em 3/10/1955, Juscelino Kubitschek venceu as eleições com 35,6% dos votos (poucos mais de 9 milhões de sufrágios) contra 30,2% de seu concorrente, o general Juarez Távora; João Goulart sagrou-se vice-presidente. A UDN não aceitou bem a derrota e começou a fazer pressões para que as eleições fossem anuladas. As Forças Armadas começaram a manifestar-se contra a posse dos novos eleitos, marcada para ocorrer em janeiro de 1956, o que fez o ministro da Guerra Henrique Lott – defensor do respeito ao resultado das urnas e radicalmente contrário à intervenção dos militares na política – solicitar autorização ao presidente da República para contornar um episódio de comportamento subversivo na tropa: morrera o general Canrobert Pereira da Costa, um dos mais destacados conspiradores contra o governo de Vargas. No enterro, o coronel Bizarria Mamede rasgou elogios ao defunto e atacou os interessados em defender o que ele chamou de “pseudolegalidade imoral e corrompida”, uma eleição que era uma “mentira democrática” (Trespach, 2017, p. 221).

O general Henrique Lott precisava da anuência do presidente Café Filho para aplicar uma punição ao coronel Bizarria Mamede, o qual, na qualidade de membro da Escola Superior de Guerra, era subordinado à Presidência da República (Recondo, 2018, p. 19). Pressionado, o presidente Café Filho foi hospitalizado em 3/11/1955 com problemas cardíacos. Cinco dias depois, o presidente da Câmara dos Deputados Carlos Luz assumiu o Poder Executivo interinamente (Sousa, 2007).

Ligado aos setores de direita, Carlos Luz recusou a autorização para que o ministro da Guerra punisse o coronel (em cuja pessoa, na verdade, recairia simbolicamente a punição de todos os militares indisciplinados, contrários ao resultado das urnas). Lott não concordou com a solução (Barbosa, 1997). O brigadeiro Eduardo Gomes¹¹⁰, ministro da Aeronáutica, e o almirante Amorim do Valle, ministro da Marinha, valendo-se das circunstâncias, tentaram convencer o general de que Juscelino Kubitschek não poderia assumir a Presidência da República e que a oportunidade de uma tomada militar do poder havia chegado (Trespach, 2017, p. 222).

Por defender a posse do presidente eleito, Lott foi exonerado do Ministério da Guerra por Café Filho. Fora do cargo de ministro, mas amplamente influente em setores das Forças Armadas, Lott reuniu apoiadores que cercaram o palácio presidencial, obrigando Carlos Luz a refugiar-se em um navio militar, que chegou a ser atacado pela artilharia do Exército. Lott ainda instigou deputados alinhados a apresentarem um projeto de resolução declarando o impedimento de Carlos Luz sob a acusação de haver abandonado o posto e de conspirar para não entregar o poder ao presidente eleito. O próprio Café Filho¹¹¹ detalhou o episódio em suas memórias. Para ele, seu ministro da Guerra teria feito uma acusação “no vago, sem indicar nomes, sugerindo, apenas, uma conspiração global” (Café, 1966, p. 601).

Em 11 de novembro, com apenas 3 dias no cargo, Luz foi impedido após uma acalorada discussão no Parlamento, por 185 votos a 72 entre os deputados e 43 votos a 8 entre os senadores. Assumiu a Presidência da República o presidente do Senado Nereu Ramos, que dois dias depois visitaria Café Filho no hospital para afirmar que permaneceria no governo somente até a sua recuperação. Em 21 de novembro, dez dias depois do impedimento de Carlos Luz, Café Filho saiu do hospital e tentou retornar à Presidência, tendo enviado uma carta com essa intenção a Nereu Ramos¹¹² e aos presidentes da Câmara e do STF (“Teve alta o presidente Café Filho”, 1955, p. 1). Mais uma vez, Lott agiu rápido e viabilizou na noite do mesmo dia e na madrugada do dia seguinte a aprovação do impedimento do presidente afastado, por 179 votos a 94 entre os deputados, e depois 35 contra 16 entre os senadores, resultando na Resolução do Senado Federal nº 21/1955. Com isso, Nereu Ramos foi confirmado presidente, tendo governado sob estado de sítio pelo tempo

¹¹⁰ O brigadeiro Eduardo Gomes concorrera duas vezes à Presidência da República pela UDN, agremiação opositora do varguismo: em 1945, contra Eurico Gaspar Dutra, e em 1950, contra o próprio Vargas. Saiu derrotado em ambos os pleitos.

¹¹¹ Um relato minucioso da época, de valor histórico considerável, encontra-se nas memórias de Café Filho; ver Café (1966, p. 587).

¹¹² Ver Anexo D, no qual se reproduz excerto do Diário do Congresso Nacional em que foi publicada a correspondência mencionada.

restante até a entrega da faixa presidencial a Juscelino Kubitschek em janeiro de 1956 (Rodrigues, 1999.).

A velocidade desses dois processos de *impeachment* demonstrava não se tratar de processos jurídicos, mas sim de processos políticos, nos quais a base parlamentar se mostrava fiel à maioria construída pelo PTB de Getúlio Vargas, que, conquanto por vezes claudicante, ainda dominava amplamente. No entanto, apesar de já vigente, a Lei de Crimes de Responsabilidade não foi aplicada nesses dois casos. Não houve ritos processuais, não se garantiu direito de defesa a Café Filho e a Carlos Luz, nem se desdobraram as diferentes fases previstas na legislação. O impedimento foi submetido diretamente a votação na Câmara dos Deputados, e depois o Senado deliberou.

Nos dois casos, houve julgamentos-relâmpago, realizados a toque-de-caixa, desconsiderando toda a solenidade que um *impeachment* supostamente exigiria, que redundaram no afastamento de dois presidentes, com o apoio de um general (no caso, Henrique Lott) – e em prol da democracia, pois os dois episódios se deram presumivelmente para garantir a sucessão presidencial. Um golpe preventivo¹¹³, como então se dizia.

Essa estratégia de afastamento sumário dos presidentes em exercício pela maioria parlamentar foi denunciada à época, inclusive durante os debates travados noite adentro na Câmara e no Senado. Alguns excertos extraídos das notas taquigráficas da sessão do Senado de 21/11/1955 o demonstram:

O SR. JURACY MAGALHÃES – [...] Lamento, apenas, que Vossa Excelência, nesta oportunidade, não venha formar fileira conosco para impedir atos de prepotência contra a vida democrática do País.

O SR. JARBAS MARANHÃO – É claro que estamos defendendo a Constituição.

O SR. JURACY MAGALHÃES – Que Constituição? V. Exas. rasgaram-na! V.Exas. estão planejando o impeachment contra o Presidente da República, desrespeitando a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950.

O SR. JARBAS MARANHÃO – A Constituição foi ameaçada com a conspiração instalada no Catete. Toda a Nação sente esse fato.

O SR. JURACY MAGALHÃES – V.Exas. esquecem completamente seus deveres para com a Constituição e as leis do País.

O SR. JARBAS MARANHÃO – Não há dialética, não há discurso, nada enfim, que obscureça essa impressão da opinião pública: que um partido ou elementos de um partido político, e políticos outros planejavam e estimulavam o golpe contra a Constituição, e que nós, na verdade, é que estamos com a Lei (Brasil, 1955, pp. 21-22).

¹¹³ Na época, os movimentos que levaram à destituição de Carlos Luz e Café Filho ficaram conhecidos como *golpe preventivo*, *contragolpe* ou *Movimento de 11 de Novembro* (Silva, n.d.).

O SR. DOMINGOS VELASCO – [...] Sr. Presidente, a Câmara dos Deputados engendrou uma nova forma de impeachment [...] Ou esta decisão da Câmara é o começo do impeachment e, neste caso, o Senado terá de funcionar, de acordo com a lei ordinária que regula a matéria, como Câmara de Julgamento do Presidente da República, ou não se trata disso. E se se trata de um projeto de resolução de que o Senado não pode tomar conhecimento porque o Senado só funciona nessa matéria de acordo com a Constituição, como Casa que julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade, não podemos votar projeto de Resolução que declara o impedimento do Presidente da República e o destitui (Brasil, 1955, p. 26).

O SR. ARMANDO CÂMARA – [...] o impedimento em que, neste Projeto de Resolução, se colocou o sr. Presidente da República, sr. Café Filho, certamente não é um impedimento físico, a não ser que queiramos aceitar essa farsa que, na frase vigorosa do meu amigo e conterrâneo senador Alencastro Guimarães, é uma covardia, um crime. O impedimento pode ser tão só moral; e, se moral, pressupõe, no pensamento da Câmara, incriminações ao Presidente da República, sr. Café Filho. Faz-se o sr. Café Filho réu de crimes de responsabilidade, como Presidente da República. E o processo para declaração desses crimes, e sua apuração, – está expresso na Constituição Federal – é o impeachment. E suponho que o impeachment é algo bem diverso do projeto de resolução em que se cassa o mandato de Presidente da República (Brasil, 1955, p. 32).

Não parece haver dúvidas, porém, de que os dois casos foram, verdadeiramente, *impeachments* do chefe de Estado, não só por fazer expressa referência ao impedimento dos ocupantes desse cargo como pelas considerações que constam das resoluções, em especial na Resolução do Senado Federal nº 21/1955¹¹⁴, em que se lê:

CONSIDERANDO que, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenrolados no País, exercitou o Congresso Nacional o Poder Político que lhe é irrecusável, de decidir, na presente emergência, sobre os impedimentos quer do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente da República, este por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos sob o imperativo de condições notoriamente irremovíveis de ordem pública e institucional, sem possibilidade de reassumir o pleno exercício do cargo, assegurando a sobrevivência do regime e, em consequência, a tranquilidade da Nação;

CONSIDERANDO que, tendo convocado ao exercício da suprema Magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento

¹¹⁴ Ver Anexo E, onde se reproduz excerto do Diário do Congresso Nacional onde foi publicada a mencionada Resolução.

ocorrido com as autoridades anteriores referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

CONSIDERANDO que ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, ameaçado:

RESOLVE declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional (Brasil, 1955, p. 1).

Ou seja, era nítida a preocupação dos parlamentares, naquele momento, de garantir a normalidade e a continuidade do regime democrático, evitando que as Forças Armadas impedissem a posse do presidente eleito, Juscelino Kubitschek. Assim, mesmo atropelando o procedimento e negando o direito de defesa ao vice-presidente da República e ao presidente da Câmara dos Deputados, as duas Casas do Parlamento manifestaram-se por ampla maioria pela aplicação do impedimento às duas autoridades.

Sem dúvida, a condução desse processo de impedimento foi inconstitucional: no mínimo, além do dever de proporcionar o direito de defesa, deveria o Senado ter capitulado com objetividade as condutas ilícitas das autoridades impedidas e, ao julgar as condutas, convocar o presidente do STF para presidir a sessão, como determinava a Constituição de 1946. O rito legal e constitucional foi completamente atropelado. No entanto, e decerto para evitar o problema de não assegurar o devido processo legal e o direito de defesa, o fundamento constitucional utilizado foi a regra do art. 79 da Constituição de 1946, que apenas determinava a ordem de sucessão na Presidência da República quando houvesse impedimento – e não, como seria mais correto, a do art. 88, que definia o crime de responsabilidade (Brasil, 1955, p. 1).

No parlamentarismo, essas soluções pareceriam mais lógicas e tranquilas; entretanto, no presidencialismo tendem a despertar mais perplexidade. Seja como for, esses precedentes históricos ajudam na leitura e interpretação

dos contornos que o instituto assumiu no País, o que autorizaria falar-se num procedimento de *impeachment* “à brasileira”¹¹⁵.

Nereu Ramos seguiu na Presidência da República e deu posse a Juscelino Kubitschek que faria um governo de modernização, com a construção da nova capital, mas que não apaziguaria os ânimos. Antes do fim do seu governo, em 1960 houve nova eleição em que a oposição, personificada na candidatura de Jânio Quadros, saiu vencedora com um discurso de combate à corrupção. O vice-presidente eleito, no entanto, pertencia à outra chapa: novamente João Goulart. Com o intento de fortalecer-se em face de um Congresso que lhe dificultava os planos de governo, Jânio Quadros renunciou ao mandato em 25/8/1961, certo de que a resistência ao nome do vice-presidente João Goulart acabaria por trazê-lo de volta ao poder, e com mais autonomia (Fuini, 2022).

Contudo, o plano de Jânio Quadros fracassou. O Congresso aprovou em pouquíssimo tempo uma modificação constitucional (EC nº 4, de 2/9/1961) que instituía o parlamentarismo, o que fez de João Goulart um presidente com poderes esvaziados. O improviso constitucional não funcionou; e em abril de 1964 um golpe militar – à época denominado “revolução” – conduziu o Brasil a um longo período sem eleições presidenciais (Gaspari, 2002, p. 30).

Nesse relato histórico-político que aqui se fez para contextualizar a análise dos fatos sob exame, há dois elementos essenciais para a compreensão jurídica dos *impeachments* ocorridos em 1955.

O primeiro deles é que a matéria foi levada ao STF pelo presidente impedido, Café Filho, nos autos do mandado de segurança nº 3.557/DF, mas a Corte evitou envolver-se no assunto (Brasil, 1956, p. 549). Na primeira ocasião em que o processo foi discutido pelo STF, em 14/12/1955, o relator, ministro Hahnemann Guimarães, chegou a entender como válido o procedimento adotado pelo Congresso Nacional para afastar Café Filho, porque a resolução da Câmara e do Senado teria por fim regular matéria de caráter político,

¹¹⁵ Contudo, não foi somente no Brasil que se assistiu a essa espécie de *impeachment* que escapa às regras legais e constitucionais. Em fevereiro de 1997, o presidente do Equador Abdalá Bucaram, eleito seis meses antes, sofreu o impedimento decretado pelo Congresso por suposta “incapacidade mental”, com base no seu estilo excêntrico de governar. Além disso, medidas econômicas impopulares e uma greve geral convocada para os dias 5 e 6 de fevereiro daquele ano encheram as ruas como nunca se vira no país; um mês antes, o embaixador norte-americano denunciara práticas graves de corrupção no serviço aduaneiro. Embora pudesse haver fundamento para um processo ordinário de responsabilização política, o caminho escolhido mostrou-se mais rápido e, em especial, não necessitaria da maioria qualificada prevista para o *impeachment*. Para completar o cenário, o Partido Roldosista Ecuatoriano detinha apenas 23% das cadeiras do Parlamento, o que impediu uma resistência. Uma vez deposto, Bucaram fugiu do país sem que pudesse a ele retornar nos anos seguintes (Pérez-Liñan, 2007, pos. 426-440/3278). Mais recentemente, em 2012, Fernando Lugo foi destituído do cargo por força de uma decisão parlamentar tomada no âmbito de um processo que durou menos de 48h e no qual foi concedido à defesa do presidente apenas duas horas para defender-se.

rejeitando a arguida inconstitucionalidade do ato do Congresso Nacional que afastava o presidente e negava o MS requerido¹¹⁶.

No entanto, a maioria da Corte preferiu não adentrar o mérito e liquidou o assunto com um argumento processual: argumentou-se que logo após a votação do impedimento, havia sido decretado estado de sítio (pela Lei nº 2.654, de 25/11/1955), durante cuja vigência se suspendeu a garantia do mandado de segurança contra atos emanados pelo Congresso Nacional. Com efeito, nos termos do parágrafo único do art. 2º daquela lei, somente após a suspensão do estado de sítio o STF poderia deliberar sobre a ação impetrada por Café Filho. Como o estado de sítio foi suspenso apenas depois da posse de Juscelino Kubitschek, em 31/1/1956, o STF só veio a julgar o MS em novembro daquele ano, ocasião em que, por entender que a pretensão exarada no processo estava prejudicada pelo fim do mandato de Café Filho, a Corte determinou o arquivamento dos autos.

Nas discussões relativas a esse caso, a maioria dos ministros do STF chegou a afastar a preliminar arguida pelo Congresso Nacional de que o Tribunal não poderia imiscuir-se em ato político, próprio das Casas legislativas. Já registramos nesse trabalho o entendimento hoje vigente, do qual comungamos, que o STF pode sim controlar tais atos, particularmente no que se refere ao desenrolar do devido processo legal e ao direito de defesa, que, conforme já evidenciado, não foi garantido nem a Carlos Luz nem a Café Filho. A decretação do estado de sítio suspendeu a garantia do mandado de segurança contra atos do Congresso Nacional, configurando um estado de coisas excepcional, por alguns classificado como *golpe de Estado* e, por outros, como *contragolpe* ou *golpe preventivo*, mas que não sofreu reprimenda do STF (Recondo, 2018, p. 20).

O segundo elemento que devemos apontar é que tanto no caso de Carlos Luz quanto no de Café Filho, muito embora não tenha havido votação específica nesse sentido, entendeu-se que eles não estariam inabilitados para o exercício de função pública, que seria, conforme a Constituição de 1946, uma pena conjugada com a perda do cargo:

Art. 62 – Compete privativamente ao Senado Federal:

I – julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele; [...]

§ 3º – Não poderá o Senado Federal impor outra pena que não seja a da perda do cargo com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da Justiça ordinária (Brasil, 1946).

¹¹⁶ Para maiores detalhes, consultar, no Supremo Tribunal Federal, o MS nº 3.557/DF (Brasil, 1956).

Quanto à pena, a redação do § 3º do art. 62 da Constituição de 1946 era mais clara que a do texto da Constituição de 1988: prescrevia que o Senado não poderia impor outra pena que não a perda do cargo com inabilitação; contudo, a Resolução do Senado Federal nº 20/1955 (no caso de Carlos Luz) e a Resolução nº 21/1955 (no caso de Café Filho) apenas declararam “impedidos” os ocupantes da Presidência da República, mas sem qualquer outra prescrição – tanto que anos depois Café Filho seria nomeado ministro do Tribunal de Contas da Guanabara pelo governador Carlos Lacerda; por sua vez, Carlos Luz continuou no exercício do mandato de deputado federal (mas fora da Presidência da Câmara) e se reelegeria em 3/10/1958 (Abreu, 2010).

Portanto, os precedentes de 1955 já apontavam para a possibilidade, no *impeachment* à brasileira, de afastamento do cargo de presidente da República sem inabilitação para o exercício de função pública, como voltaria a ocorrer seis décadas depois, no julgamento de Dilma Rousseff pelo Senado Federal, em 2016.

3.4 O processo de *impeachment* contra Fernando Collor

Após o período do regime militar, Fernando Collor tornou-se em 1989 o primeiro presidente eleito pelo voto popular, com um discurso de combate à corrupção e aos privilégios dos “marajás” do serviço público¹¹⁷. Propunha também uma agenda modernizadora da economia nacional.

No entanto, o encanto do país com o presidente se quebrou já no dia seguinte à posse em 15/3/1990, quando foram adotadas as medidas do Plano Brasil Novo – que se tornaria mais conhecido como *Plano Collor* ou “*confisco da poupança*”. Consistia num pacote de 17 medidas provisórias, dentre as quais a mais impopular bloqueou a maior parte dos valores depositados nas instituições bancárias, como meio para retirar do mercado 80% do ativo circulante e, assim, diminuir a inflação, que chegara a 1.782% ao ano em 1989 (Sallum, 2015, pp. 89-92).

A traumática estratégia de supressão da circulação de moeda para combater a inflação fracassou e, menos de um ano depois, foi lançado o *Plano Collor 2*, com mais medidas impopulares, como o congelamento de salários e privatizações de estatais (Trespach, 2017, pp. 224-225). A despeito da difícil

¹¹⁷ Fernando Collor notabilizou-se naquela época como “o caçador de marajás”. A expressão remetia a uma política que implantara como governador de Alagoas, antes de chegar à Presidência da República. Durante aquele mandato, reviu benefícios e gratificações pagas a determinadas categorias (ou “castas”) do Serviço Público que resultavam em remunerações muito acima das demais, em geral baseadas em interpretações duvidosas da lei. A imagem de austeridade foi propagada pela grande imprensa, que lhe atribuiu uma aura de austeridade que contribuiria para sua eleição no final de 1989 (Costa Pinto, 2019).

agenda monetária, é necessário reconhecer que o governo de Fernando Collor buscou a modernização econômica do país, ao revogar barreiras à importação de manufaturados (notadamente carros, máquinas e computadores) e abrir o País para um comércio mais amplo com parceiros comerciais estrangeiros.

O maior revés, no entanto, ocorreu dois anos após sua posse, quando Fernando Collor foi atingido por denúncias de corrupção reveladas pelo irmão Pedro Collor. Essas denúncias foram objeto de uma comissão parlamentar de inquérito (CPI), que apurou diversos casos de corrupção que levavam diretamente ao tesoureiro da campanha eleitoral e amigo do presidente, Paulo César Farias, conhecido como *PC Farias* (Costa Pinto, 2019, p. 52). O relatório final da comissão concluiu que o presidente havia desrespeitado o decoro do cargo e apontava uma série de benefícios que o ligariam a propinas cobradas por PC Farias, que por sua vez arcava com despesas pessoais do presidente (Brasil, 1993a, vol. 3, pp. 656-806).

A base parlamentar de apoio a Fernando Collor, que nunca havia sido grande – seu partido detinha apenas 8% das cadeiras da Câmara e 4% do Senado – já se encontrava bastante fragmentada, possivelmente também em virtude do estilo do presidente, que se mostrava resistente ao diálogo com os partidos na repartição do poder no governo (Casarões, 2008, p. 25). Desenhou-se, assim, a “tempestade perfeita” que costuma levar às quedas presidenciais (Ghirotto, 2021). Uma crise econômica, um presidente com baixa popularidade que enfrenta grandes protestos na rua, denúncias de corrupção reverberadas por uma investigação no Congresso e pela grande mídia e uma base parlamentar fragilizada. Estava pavimentado o caminho do *impeachment* (Flynn, 1993; Weyland, 1993, pp. 20-25). Em entrevista concedida ao jornal *Correio Braziliense* em 2019, Fernando Collor comentou sobre o episódio :

Foi um descuido de minha parte [referindo-se ao próprio mandato, entre 1990 e 1992], nesse ponto, eu vejo a semelhança de não ter me preocupado, não ter dedicado a atenção devida desde o início do meu governo a um melhor relacionamento com a classe política. O presidente da República precisa entender que ele é o líder político da nação. Como líder político da nação, ele tem por dever fazer política, e fazer política pelos caminhos institucionais, com os partidos políticos e com os políticos [...]

Na questão do meu partido, que, na eleição de 1990, elegeu 20 e tantos deputados, me foi pedida uma reunião com os deputados do PRN, e eu reagi muito. Mas um parlamentar nos reuniu na casa dele, num almoço, e vieram dizer que precisavam de espaço, de alguém do PRN, o partido do presidente, em um ministério. Saí com esta frase infeliz: “mas vocês não podem reclamar porque vocês têm o presidente da República”. Uma frase extremamente infeliz e indelicada. No momento em que precisei da solidariedade do PRN, ela não veio. E, nos outros partidos, no momento em que vai se socorrer a

eles, dizem: “nem o partido dele, ele conseguiu, agora ele quer conseguir o nosso? Não” (Collor, 2019).

A petição de *impeachment* (Brasil, 1993a, pp. 2-21) foi apresentada em 1º/9/1992 pelos presidentes da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcelo Lavenère, e da Associação Brasileira de Imprensa, Barbosa Lima Sobrinho. A Câmara dos Deputados, após a oitiva da defesa de Fernando Collor, em 29/9/1992 autorizou a abertura do processo de *impeachment* por 441 votos a favor e 38 contra. Na semana seguinte, o País teria eleições municipais, e 15% dos deputados eram candidatos a prefeito, o que certamente influenciou bastante naquela votação, com dramático apelo popular (Sallum, 2015, p. 387).

Em 1º de outubro, o processo foi recebido no Senado Federal, que cumpriu *pro forma* as exigências da lei: constituiu uma comissão especial que, no prazo de duas horas, aprovou um parecer sobre a denúncia lavrado em dois parágrafos¹¹⁸ e que, submetido à votação pelo plenário, determinou o afastamento do presidente durante a tramitação de seu processo, que passou a ser conduzido pelo presidente do STF (Fontainha *et al.*, 2015, p. 125). Fernando Collor foi afastado no dia seguinte, e o vice-presidente Itamar Franco assumiu interinamente. É inegável a pressa com que o Senado agiu naquele momento, provavelmente motivado pela iminência das eleições municipais. Assim que o processo foi recebido da Câmara, o Senado acelerou a tramitação do processo para cumprir as formalidades necessárias ao afastamento. Para intimar Fernando Collor da abertura do processo, o primeiro-secretário do Senado, Dirceu Carneiro, atravessou a pé a avenida que separa o Congresso Nacional do Palácio do Planalto para lá, diante das câmeras de TV e de um presidente impávido, realizar a intimação da abertura do processo e do afastamento cautelar do presidente, produzindo assim a imagem que a população ansiava por assistir, às vésperas da eleição¹¹⁹.

Por ser episódio posto em dúvida no *impeachment* de 2016, deve-se observar que Fernando Collor não foi afastado pela Câmara dos Deputados, mas apenas após a votação no Senado, ocorrida no dia seguinte; foi somente após a decisão da Câmara Alta que ocorreu o afastamento do presidente (Sallum, 2015, pp. 388-389), nos exatos termos previstos no art. 86, § 1º, inciso II da Constituição.

¹¹⁸ Ver Anexo F, onde se reproduz o parecer da comissão especial de senadores que concluiu pela instauração do processo de *impeachment* contra Collor.

¹¹⁹ O vídeo dessa intimação encontra-se disponível na internet, em particular a reportagem do Jornal Nacional, acessível no link: <https://globoplay.globo.com/v/2158877> (consultado em 20/03/2024). Tal cena não se viu em 2016: Dilma Rousseff foi intimada em seu gabinete, na presença do primeiro secretário e do primeiro vice-presidente do Senado, e de vários de seus ministros, além do Autor, sem cobertura da grande imprensa.

Nos dois meses seguintes, a comissão de senadores colheu os depoimentos e produziu as provas que julgou necessárias. Ao final, aprovou o parecer que entendia pela existência de provas de crime de responsabilidade imputável ao presidente da República e recomendou a aplicação da pena de perda do cargo com inabilitação por oito anos. O processo caminhou para o julgamento pelo plenário do Senado em 29 de dezembro; na abertura da sessão¹²⁰, o advogado de defesa leu uma carta de próprio punho o presidente afastado em que renunciava ao mandato e buscava interromper o processo para afastar a pena de inabilitação por oito anos para o exercício de função pública.

A sessão do Senado foi suspensa e convocou-se imediatamente uma sessão do Congresso Nacional, para dar a conhecer a renúncia definitiva do presidente; logo depois, retomou-se a sessão do Senado Federal, na qual se entendeu que, na fase em que se encontrava o processo, já não mais cabia seu arquivamento pela renúncia do titular do cargo (Brasil, 1993a, vol. 4, p. 320). Em votação rápida, o Senado Federal julgou-o culpado das acusações por 76 votos a 3, aplicando-lhe apenas a pena de inabilitação para o exercício da função pública por oito anos, já que a pena de cassação do mandato não era aplicável em virtude da renúncia ao cargo. Esse detalhe será relevante mais à frente, quando se discutirá a legalidade da pena aplicada a Dilma Rousseff, que sofreu apenas a imposição da outra parte da pena, de perda do mandato, sem estender-se à inabilitação para o exercício de função pública.

Apesar dos percalços, o caso de Fernando Collor representa um importante paradigma, pois foi o primeiro em que a Lei de Crimes de Responsabilidade foi aplicada em termos gerais contra o presidente da República, muito embora contivesse incongruências em relação ao texto da Constituição de 1988. Conforme a Lei, a Câmara dos Deputados admitia a abertura do processo e realizava a produção das provas, aprovando, se fosse o caso, a pronúncia do réu para ser julgado perante o Senado Federal. Em outras palavras, quase todo o processo desenrolava-se perante a Câmara dos Deputados, e cabia ao Senado apenas julgar o presidente da República.

Entretanto, já vigente por ocasião do *impeachment* de Fernando Collor, a Constituição de 1988 alterou essa relação de forças. Nos termos em que foi redigida, passou a caber à Câmara dos Deputados exclusivamente autorizar ou não a abertura do processo de responsabilização política, por maioria de dois terços dos votos. Autorizado o processo, sua condução passaria ao Senado, que decidiria se admitiria ou não o processo e, em admitindo-o, afastaria o presidente para processá-lo e, ao final, julgá-lo.

¹²⁰ Ver Anexo G, onde se reproduz excerto da edição do Diário do Congresso Nacional em que a renúncia manuscrita de Fernando Collor foi publicada.

Essa divergência entre as prescrições da Lei de Crimes de Responsabilidade e da Constituição de 1988 forçou o STF a ter um papel predominante, ao fixar o entendimento de quais dispositivos da legislação pré-constitucional teriam sido recepcionados e quais não seriam mais vigentes, dada a disposição constitucional em sentido diverso (Bahia *et al.*, 2017b, pp. 64-67)¹²¹.

Com a presente exposição, importa mostrar o caráter de “ferramenta política” que marca o *impeachment*, independentemente de seus contornos jurídicos, bem como demonstrar que a aplicação separada das penas encontra amparo na tradição constitucional brasileira. Naturalmente, isso não significa uma abertura para que o processo de *impeachment* ande à margem da lei. O caráter juriforme do *impeachment* obriga à obediência ao devido processo legal, exige o oferecimento adequado do direito de defesa e a previsibilidade de um rito, muito embora o mérito da decisão seja essencialmente político e não sindicável ao controle jurisdicional.

3.4.1 Precedentes do Supremo Tribunal Federal no *impeachment* de 1992

A decisão do presidente da Câmara dos Deputados de dar andamento ao *impeachment* de Fernando Collor propiciou uma relevante discussão jurídica sobre o rito a ser adotado, porque seria a primeira vez que os dispositivos relativos à responsabilização política da CRFB, promulgada apenas quatro anos antes, seriam postos à prova e com uma dificuldade adicional: a legislação regente do processo de *impeachment* era de 1950 e, como se viu, a igualmente nunca fora aplicada até então.

Os problemas iam além: a CRFB era consideravelmente diferente da Constituição de 1946, sob a qual a Lei de Crimes de Responsabilidade fora redigida. A principal diferença é que em 1946 a Câmara dos Deputados autorizava e conduzia o processo, instruindo os autos, que em seguida seriam tão somente julgados pelo Senado Federal. A Constituição de 1988 reservou à Câmara apenas o papel de autorização da abertura do processo contra o presidente da República; se autorizado pela Câmara, quando se tratasse de crime de responsabilidade, o processo seguiria para ser admitido, processado e julgado pelo Senado Federal. Diferentemente, em se tratando de crime comum, obedeceria ao mesmo rito, mas perante o STF.

Isso acarretava uma série de dificuldades adicionais, pois uma parte considerável do processo regulado pela Lei de Crimes de Responsabilidade, na melhor das hipóteses não teria sido recepcionada pela CRFB. Sob outro ponto

¹²¹ O rito do procedimento do *impeachment* fixado em 1992 foi seguido com mais vagar no episódio de 2016; para mais detalhes, ver subseção 4.2.

de vista, parte alguma teria sido recepcionada. Além disso, do ponto de vista do espírito da lei, tratava-se de norma com uma amplitude surpreendente de condutas que podiam ser enquadradas como crimes de responsabilidade – o que na prática significava que virtualmente qualquer conduta poderia ser o ponto de partida para um *impeachment*.

A Lei já havia sido objeto de análise pelo STF em 1990, quando o presidente da Câmara dos Deputados arquivou uma denúncia por crime de responsabilidade contra o presidente José Sarney, e os autores da denúncia impetraram um mandado de segurança contra o arquivamento. Naquela ocasião, o STF chegou a manifestar-se sobre a recepção apenas em parte da Lei de Crimes de Responsabilidade em face da CRFB, mas denegou a ordem e, portanto, não avançou no detalhamento do rito (Brasil, 1990). À vista dessas incertezas quanto ao rito do processo e da possível incompatibilidade da *Lei do Impeachment* com o presidencialismo adotado pela CRFB, naturalmente a discussão seria levada ao STF – e o foi: inicialmente no MS nº 21.564/DF e depois nos MS nº 21.623/DF e nº 21.689/DF.

O primeiro mandado de segurança impetrado por Fernando Collor¹²², além de discutir a vigência da Lei nº 1.079/1950, buscava garantir o prazo de defesa, bem como o direito de os parlamentares votarem secretamente (Brasil, 1992b). Quanto ao direito de defesa, o STF entendeu que assistia razão ao presidente, determinando a ampliação do prazo de sua defesa para dez sessões ordinárias (em vez das cinco que a princípio lhe haviam sido deferidas), aplicando analogicamente o art. 217 do regimento interno da Câmara dos Deputados (Vasconcelos, 2016, p. 183). Porém, a votação seria pública e não secreta, de acordo com a Lei de Crimes de Responsabilidade.

Relativamente à recepção ou não da Lei, a inicial do MS trouxe à baila novo argumento: aquela legislação nem sequer poderia ter sido recepcionada em parte pela CRFB, pois era incompatível com a Emenda Constitucional nº 4/1961, que instituiu o parlamentarismo¹²³. Na argumentação de Fernando Collor, por ser incompatível com a Constituição reformada de então, a Lei sequer persistira no mundo jurídico até o advento da CRFB, menos ainda poderia ter sido recepcionada por ela. O engenhoso argumento, no entanto, foi superado pelo STF, nos termos do voto vencedor do ministro Carlos Velloso que, apesar de admitir a incompatibilidade inicial da Lei com a EC nº 4/1961, logo ressaltou que

não se pode deixar de reconhecer, no entanto, que a Emenda Constitucional nº 6, de 1963, que revogou a EC nº 4, de 1961, restabeleceu “o sistema presidencial

¹²² Ver MS nº 21.564/DF, Rel. Min. Carlos Velloso.

¹²³ Ver subseção 3.3.

de governo instituído pela Constituição de 1946, salvo o disposto no seu art. 61.” (EC 6/63, art. 1º). Quer dizer, restabelecido tudo que constava da Constituição de 1946, no sistema presidencial de governo, ocorreu repriminção expressa de todo o sistema (Brasil, 1992b, p. 226).

Contudo, os ministros do STF aproveitaram o contexto dos debates sobre a recepção ou não da Lei de Crimes de Responsabilidade pela CRFB para traçar, mesmo na condição de *obiter dictum*, um panorama das normas que seguiam válidas e, portanto, aplicáveis ao processo, e apontar as que não mais vigiam no ordenamento jurídico (Vasconcelos, 2016, p. 190). Dentre as decisões do STF naquele momento, a mais relevante foi a que deixou claro que, sob a égide da CRFB, cabia à Câmara dos Deputados tão somente autorizar o processo por crime de responsabilidade, a ser analisado pelo Senado Federal, da mesma forma e modo que igualmente cabe à Câmara dos Deputados autorizar o processo por crime comum contra o presidente da República, a ser analisado pelo STF (Bahia *et al.*, 2016, p. 72).

A decisão era muito relevante politicamente, pois transmitia à mão dos senadores o poder efetivo do afastamento presidencial, possibilitando, em tese, que o presidente da República reunisse senadores suficientes e barrasse, naquela última fase, o processo de *impeachment*¹²⁴. Essa mesma questão seria objeto de intenso debate sobre o momento do afastamento presidencial em 2016¹²⁵.

Uma vez concedida a autorização para abertura do processo pelo voto nominal de dois terços dos deputados, caberá à Casa responsável pelo julgamento (Senado Federal nos crimes de responsabilidade e STF nos crimes comuns) decidir se admite a instauração do processo ou recebe a ação penal, conforme o caso. Instaurado o processo, ficará o presidente da República, a partir desse momento, afastado de suas funções por até 180 dias, prazo durante o qual o processo deverá ser instruído e julgado da forma competente.

A questão do momento do afastamento preventivo (durante a instrução do processo) do presidente da República é matéria que merece um olhar mais detido, como nos comentários que adiante faremos aos julgados do STF em 2016, durante o processo de impedimento de Dilma Rousseff.

¹²⁴ Isso viria a acontecer anos depois no processo contra o presidente dos EUA Donald Trump.

¹²⁵ Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados em 2016, defendia publicamente que o presidente da República deveria ser afastado preventivamente após a decisão da Câmara, sem qualquer votação no Senado (Rodrigues, 2015b).

3.4.2 O mandado de segurança de Fernando Collor após a condenação

Também é necessário registrar um acórdão do STF bastante singular por sua forma e pelo que ficou decidido. No MS nº 21.689/DF, impetrado por Fernando Collor contra a imposição da pena de inabilitação por oito anos após ter apresentado sua renúncia, uma situação atípica se sucedeu: com 3 ministros declarados impedidos ou suspeitos, houve empate entre os outros oito ministros, dos quais 4 deferiam o mandado de segurança, para reformar a pena aplicada pelo Senado, e os outros 4, não. Para completar o julgamento, portanto, atipicamente foram convocados 3 ministros do STJ, como determina o regimento interno da Suprema Corte (Megali, 2021, p. 461).

Havendo os três ministros da Corte infraconstitucional mais antigos sido convocados, todos acompanharam o voto do relator, que indeferia o mandado de segurança por entender que o Senado poderia ter prosseguido no julgamento e que não cabia reparo judicial àquela altura.

Ocorre que, como *obiter dictum* de um de seus fundamentos jurídicos, o referido acórdão trouxe em sua ementa a seguinte passagem: “No sistema atual, da Lei 1.079, de 1950, não é possível a aplicação da pena de perda do cargo, apenas, nem a pena de inabilitação assume caráter de acessoriedade” (Brasil, 1993b, p. 193). O trecho reflete a opinião de boa parte dos ministros que votaram naquela assentada, embora a discussão que se colocava no MS fosse ligeiramente diversa.

Efetivamente, João Celso Neto arrola excertos de votos de diversos ministros naquele julgamento que contrariam a opinião defendida nesta seção (Celso, 2016). À guisa de exemplo, assim se posicionou o ministro Carlos Velloso, relator do MS nº 21.689/DF em seu voto:

A Lei 1.079, de 1950, não permite a aplicação solitária da pena de perda do cargo [...] A preposição com, utilizada no parág. único do art. 52 [da Constituição de 1988] [...], ao contrário do conectivo e, do § 3º, do art. 33, da CF/1891, não autoriza a interpretação no sentido de que se tem, apenas, enumeração das penas que poderiam ser aplicadas. Implica, sim, a interpretação no sentido de que ambas as penas deverão ser aplicadas. [...] No sistema atual, entretanto, isto não é mais possível: ambas as penas deverão ser aplicadas em razão da condenação [...] Não há falar, na verdade, na ordem constitucional brasileira, que a pena de inabilitação inscrita no parág. único do art. 52 da Constituição, tenha caráter de pena acessória. [...] E, finalmente, também aqui, no caso sob julgamento, o processo de impeachment não visa, apenas, à perda do cargo, mas, também, à inabilitação (Brasil, 1993b, pp. 253-287).

Na mesma linha, em seu voto o ministro Ilmar Galvão deixou clara sua interpretação gramatical:

Limita-se essa, portanto, à aplicação, se for o caso, da pena de perda do cargo público, que, pelo sistema atual, acarretará, inevitavelmente, o efeito de impedir, por oito anos, o exercício de qualquer outro [...] O simples fato de passarem as penas [...] a serem ligadas entre si por meio de preposição [...], em lugar da conjunção coordenativa aditiva “e” [...] constitui dado suficiente para induzir vínculo de acessoriedade entre as duas penas, levando à conclusão inevitável que à principal – perda mandato –, se ligou, acompanhando-a, em sua existência, a de inabilitação.

Acresce, para reforçar essa assertiva, a circunstância de a constituição já não falar em penas, mas em pena, com o que, sem dúvida, quis enfatizar que a pena acessória é daquelas que encerram verdadeira consequência da aplicação da pena principal, havendo de ter-se por aplicada, ainda que não mencionada na sentença (Brasil, 1993b, pp. 327-336).

Os ministros Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Moreira Alves e o presidente da Corte, Octávio Gallotti, também se manifestaram pela cumulatividade das penas. Mas o fizeram para deferir o MS do ex-presidente Collor, no sentido de que não era possível ter havido a aplicação da pena de inabilitação por oito anos após sua renúncia durante o processo. Em outras palavras, entendiam que em virtude de Collor haver renunciado (e, logo, não sendo possível aplicar a pena de perda do cargo), ele não poderia sofrer a imposição da pena de inabilitação para o exercício de função pública por oito anos.

Esse registro é importante porque da leitura do acórdão no MS nº 21.689/DF pode-se ter a impressão de que era assunto pacífico na Suprema Corte, mas não. À exceção do relator, aqueles que se manifestaram quanto à unicidade da pena o faziam para concordar com o pleito do ex-presidente e anular, nessa parte, a pena imposta pelo Senado Federal. Essa corrente, no entanto, foi minoritária ao final do complicado julgamento¹²⁶ e saiu vencida.

3.4.3 O afastamento do presidente da República

Uma questão passou quase despercebida em 1992 mas, em 2016, gerou acirrado debate: o momento a partir do qual o presidente da República é afastado provisoriamente de suas funções, assim permanecendo até o julgamento definitivo.

Quando o tema foi submetido pela primeira vez ao STF, essa estava longe de ser a discussão central naquele momento, pois o que se discutia era se o

¹²⁶ Vale enfatizar que há uma singularidade nesse julgamento do STF: após um empate de quatro a quatro votos (dois ministros declararam-se impedidos ou suspeitos), foram convocados três ministros do STJ para compor o quórum de julgamento. O MS nº 21.689/DF foi indeferido por 7 a 4, e Fernando Collor cumpriu os oito anos de inabilitação para o exercício de cargo público e posteriormente elegeu-se senador por Alagoas por dois mandatos consecutivos (2007-2023).

presidente da República teria um prazo de cinco ou de dez sessões plenárias, ainda na Câmara dos Deputados, para apresentar sua defesa. O processo em questão era um mandado de segurança, em que não cabia discussão da lei em tese nem interpretação conforme à Constituição.

Nesse cenário, os ministros do STF decidiram julgar o mérito do MS e, ao fazê-lo na condição de *obiter dictum*, em meio ao voto do ministro redator para o acórdão, foram “pincelados” entendimentos sobre como deveria ser o processo dali em diante.

Assim, quando a relevância da discussão se impôs, já havia uma posição clara do STF manifestada poucos dias antes. Foi dessa forma que se consolidou, em 1992, a noção de que o presidente da República só é afastado provisoriamente de suas funções após a votação da admissibilidade do processo de *impeachment* pelo Senado Federal. O que, aliás, é a interpretação correta, expressa no art. 86, § 1º, II, da CRFB¹²⁷.

Em 2016, alguns defenderam que o afastamento do presidente da República deveria ocorrer logo após a votação da Câmara dos Deputados¹²⁸, pois o processo já estaria admitido por aquela Casa. Inclusive, em 2016, o relator original da ADPF nº 378/DF, ministro Edson Fachin, filiou-se a essa tese, ao entender que o Senado Federal estaria vinculado à decisão tomada pela Câmara dos Deputados.

Em grande parte, a razão de ser da discussão deriva do fato de a Lei de Crimes de Responsabilidade ter sido feita sob a égide de outra Constituição, com atribuições consideravelmente distintas em relação ao processo por crime de responsabilidade.

No sistema de 1988, evidencia-se que apenas compete à Câmara autorizar a abertura de processo, seja no Senado, seja no STF, conforme a espécie do crime que se esteja imputado à autoridade investigada. Quem efetivamente admite a representação por crime de responsabilidade é o Senado Federal e quem efetivamente recebe a denúncia por crime comum é o STF. Somente a

¹²⁷ O art. 86, § 1º, da CRFB não deixa dúvidas: “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” (Brasil, 1988).

¹²⁸ Duas décadas depois, o ministro Luís Roberto Barroso argumentaria sobre o mesmo tema no voto condutor do Acórdão na ADPF nº 378/DF: “se fosse verdadeira a interpretação no sentido de que o *caput* do art. 86 obriga a instauração de processo contra o Presidente da República, a conclusão deveria valer não apenas para o Senado, como também para o próprio STF, que estaria obrigado a receber a denúncia na hipótese de crime comum. Evidentemente tal conclusão atentaria contra o princípio da separação de Poderes (CF/1988, art. 2º), suprimindo parte da competência desta Corte para ‘processar e julgar’ o Presidente nas infrações penais comuns (CF/1988, art. 102, I, b). O mesmo raciocínio deve se aplicar ao Senado, que deve ter sua competência integralmente preservada” (Brasil, 2015d, pp. 155-156).

partir dessa etapa posterior à autorização da Câmara dos Deputados, ocorrida no seio do órgão julgador do processo, é que se pode falar de afastamento provisório do presidente da República processado.

Entretanto, não era assim na Constituição de 1946, e essa defasagem acabou deixando seus traços na lei redigida sob as regras da época. Veja-se, por exemplo, o art. 23 da Lei nº 1.079:

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados [...]

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal (Brasil, 1950).

Os parágrafos do art. 23 da Lei não deixam dúvidas acerca da intenção legislativa, à época, de trazer para dentro da Câmara dos Deputados o poder de afastar o presidente da República, nos mesmos moldes preconizados pela Constituição então vigente. Basta ver que o caput determina proceder à votação depois de encerrada a discussão e que, se o plenário decidisse pela procedência da denúncia (por maioria de dois terços) teria como efeitos imediatos a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, durante o curso do processo. Somente após a instrução processual ser finalizada na Câmara é que o processo seria remetido para julgamento ao Senado Federal. Ou seja, a Lei de Crimes de Responsabilidade ainda carrega as regras do período quando era a própria Câmara dos Deputados que conduzia o processo por crime de responsabilidade, produzindo provas, instruindo os autos e entregando-os, para julgamento, ao Senado Federal. Logo, se o processo já se considerava aberto perante a Câmara, caberia invocar o dispositivo do afastamento temporário do presidente da República, afastamento esse que duraria no máximo 180 dias até o final do processo, quando seria enfim condenado ou absolvido em definitivo.

Na ocasião em que o STF primeiro se manifestou sobre o assunto, essa passagem da Lei lida à luz da CRFB passou quase despercebida, mencionada como *obiter dictum* em meio ao acórdão do primeiro mandado de segurança impetrado pela defesa do presidente Fernando Collor. O STF havia paralisado o andamento do *impeachment* na Câmara para decidir a medida cautelar de

Collor que pedia maior prazo para defesa e, quando julgou esse caso¹²⁹, já se adiantou para dizer, nas palavras do ministro Moreira Alves, que o Senado Federal está para a Câmara no processo de *impeachment*, assim como o STF *mutadis mutandis* está para a Câmara no processo por crime comum:

À Câmara dos Deputados a atual Constituição deu competência, apenas, para autorizar a instauração do processo [...] ao passo que atribui ao Senado participação exclusiva no processo e julgamento do *impeachment*, como sucede quanto ao Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns de que o Presidente da República é passível de acusação (Brasil, 1992b, p. 365).

Quando voltou a se pronunciar sobre o tema em 2015, a posição majoritária do STF acompanhou o voto de Luís Roberto Barroso, que entendia do mesmo modo que os juízes de 1992. Ressaltou que caberia à Câmara apenas admitir a acusação, e ao Senado receber a denúncia (a partir de quando ocorre o afastamento do presidente da República), realizar a instrução probatória e promover o julgamento final sobre o pedido de impedimento (Brasil, 2015d).

No entanto, uma versão diferente foi registrada em diversos meios. Vários autores, entre os quais jornalistas e cientistas políticos de prestígio, como Fernando Rodrigues (2015b), João Villaverde (2016)¹³⁰ e Naoko Kada (2003a, pos. 1648/2600), afirmam em seus estudos que Collor teria sido afastado pela Câmara dos Deputados. Também difundida pela mídia à época, essa versão é equivocada, e é possível refutá-la documentalmente.

A Câmara dos Deputados autorizou o prosseguimento do *impeachment* em 29 de setembro de 1992. Dois dias depois, a matéria era votada no Senado e, no dia seguinte, 2 de outubro, o então presidente Collor foi intimado pessoalmente de seu afastamento pelo senador Dirceu Carneiro, que atravessou a pé, acompanhado pela imprensa, os 300 metros que separam a entrada do Congresso Nacional do palácio presidencial, tudo isso amplamente documentado pela imprensa e registrado nos anais do processo e mesmo nas cronologias e retrospectivas sobre o assunto (Sallum, 2015, p. 388).

No dia seguinte ao afastamento provisório, 3/10/2012, ocorreram eleições municipais no Brasil, que dividiu os brasileiros em dois grupos: contra e a favor de Fernando Collor. A proximidade das eleições influenciou profundamente o calendário no Senado, como reconheceu em entrevista o ex-presidente Fernando Collor:

129 Ver MS nº 21.564/DF, Rel. Min. Carlos Velloso.

130 Villaverde (2016) faz essa afirmação na obra *Perigosas pedaladas*, mas posteriormente a corrige em sua dissertação *Controle do soberano* (Villaverde, 2019, p. 122).

Então, isso que aconteceu em 1992 [...] foi feito cirurgicamente para que o processo fosse concluído antes da realização das eleições municipais que estavam previstas para aquele ano. O processo foi autorizado na Câmara em 29 de setembro e eu fui afastado no dia 2 de outubro, e a eleição foi realizada no dia 3 de outubro. Então, foi tudo feito para que esse processo chegasse antes de o processo eleitoral ser concluído, porque eles queriam aproveitar a movimentação das ruas, a mobilização das candidaturas de vereadores e de deputados, em que isso estava como o grande tema do debate, quem era contra ou quem era a favor do *impeachment* do então Presidente, sofrendo, já àquela época, em função de tudo o que se dizia, um enorme desgaste¹³¹.

Em 2016, o STF foi provocado para responder a essa questão que, de um mero *obiter dictum*, foi promovida à ementa do novo Acórdão¹³².

¹³¹ Ver Apêndices B e C, com as entrevistas concedidas por Fernando Collor para esta obra.

¹³² Ver subseção 4.2.

4 O impeachment de 2016: estudo de caso

O impeachment é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos, mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo.

Excerto da justificativa do PLS nº 23/1948, que se converteria na Lei nº 1.079/1950¹³³

Nos regimes democráticos, o grande juiz dos governantes é o próprio povo. Representar o povo significa, nos processos de impeachment, interpretar e exprimir o sentido ético dominante diante dos atos de abuso ou traição da confiança nacional.

Barbosa Lima Sobrinho¹³⁴

Nesta seção examina-se em minúcias o processo de impedimento de 2016 contra Dilma Rousseff. Para isso, resgatam-se na subseção 4.1 as acusações que foram formuladas, seu enquadramento no âmbito das normas de Direito Financeiro e de Direito Administrativo. Apresenta-se o contexto sócio-político e econômico daquele momento, a fim de compreender as dificuldades pela qual passava o governo.

Nas seções 4.2 a 4.5 discute-se a tramitação do processo de *impeachment*, com uma narrativa quase jornalística, compondo uma cronologia dos fatos e reportando as dificuldades encontradas em cada etapa. Aqui, as fontes bibliográficas mesclam-se às jornalísticas e à própria vivência que o Autor teve dos

¹³³ Ver Brasil (1951, p. 293).

¹³⁴ Trecho da petição dirigida ao presidente da Câmara dos Deputados em que Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère formulam a denúncia que deu início ao processo de *impeachment* de Fernando Collor (Lima & Machado, 1992, p. 3).

fatos, aportando, na medida do interesse para essa investigação, as informações necessárias à compreensão do rito aplicado ao processo de impedimento.

Finalmente, na subseção 4.6, são discutidas as peculiaridades da condenação imposta pelo Senado Federal, que afastou do cargo a presidente mas sem inabilitá-la por oito anos para o exercício de função pública. Discute-se a compatibilidade dessa decisão com a CRFB e a legislação infraconstitucional, bem como se confronta seu resultado com a casuística verificada na seção 3.

Ao final desta seção, espera-se haver demonstrado as razões pelas quais o episódio de 2016 comprova a preponderância do aspecto político sobre o jurídico num processo de tal natureza. Pretende-se demonstrar que os fatos arrolados à guisa de acusação não foram a efetiva razão para o afastamento definitivo da presidente, e sim a suposta inviabilidade política da continuidade de sua gestão.

4.1 Os fatos

As acusações formuladas contra a presidente podem ser sintetizadas em duas principais: a edição de decretos para a abertura de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional e o atraso propositado do repasse de dinheiro para bancos e autarquias, com o objetivo de melhorar artificialmente as contas federais – manobra conhecida como “pedalada fiscal” (Roscoe, 2021).

Em virtude dessas imputações, o impedimento de 2016 foi chamado por alguns autores (Queiroz, 2021, p. 156) de “o *impeachment* fiscal”, pois na essência o que se alegava contra a presidente era a má gestão das despesas públicas que não “cabiam” nas metas de superávit fiscal definidas na legislação. Em outras palavras, a denúncia movida contra ela apontava que seu governo gastava mais que podia.

Analisa-se depois a normativa de Direito Financeiro aplicável ao tema, bem como cada uma dessas imputações e os argumentos de defesa apresentados pela presidente.

4.1.1 O Direito Financeiro do Estado

A CRFB contém um feixe de normas de Direito Financeiro que regulam a confecção do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) e do Plano Plurianual (PPA). Essas normas são complementadas pela LRF e pela Lei nº 4.320/1964, que estabelece conceitos e regras fundamentais em matéria de orçamento público (Abraham, 2018, p. 24).

As Constituições anteriores definiam as hipóteses de crime de responsabilidade oriundo da malversação de recursos públicos. Na CRFB, a essa hipótese agregaram-se duas outras, previstas no art. 85, V e VI, as quais definem como

crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a probidade na administração e a lei orçamentária¹³⁵.

A gestão regular dos recursos públicos, portanto, encontra guarida na previsão da responsabilidade do mandatário máximo do País por um duplo enfoque: inicialmente, pela aplicação ética e proba dos recursos de forma compatível com a legislação de Direito Administrativo, particularmente no que se refere à Lei de Improbidade Administrativa. Em segundo lugar, na aderência à LOA, aprovada com a especificação dos destinos para os quais os recursos públicos devem ser empenhados. Em outras palavras, um presidente ímprobo que aplicasse os recursos do governo nas rubricas previstas no orçamento, mas que nessa aplicação buscasse atender a interesses próprios ou de aliados estaria tão passível de responsabilização política quanto aquele que, apesar de não se locupletar de sua conduta, gasta mais do que o formalmente autorizado no orçamento anual ou o gasta de forma diversa daquela prevista.

Do ponto de vista do Direito Administrativo, há a preocupação com a moralidade e a probidade do gasto público, ao passo que no enfoque do Direito Financeiro se busca o equilíbrio nas contas públicas e o justo enquadramento da despesa nas autorizações concedidas pelo Congresso Nacional. A normativa de Direito Financeiro, em especial a LRF, é herança da profissionalização que se buscou empreender na contabilidade nacional com as reformas capitaneadas por Luiz Carlos Bresser-Pereira, titular do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003). Na óptica das iniciativas legislativas adotadas à época, regidas pela doutrina agente/principal de Adam Przeworski (1998), entendia-se que o Estado (agente) deveria ser dotado de transparência e regras de gasto que assegurassem que a sociedade (principal) não sofresse os danos decorrentes de uma conduta pródiga com os recursos públicos.

Na segunda metade da década de 1990, um amplo conjunto de reformas foi implantado com o fim de instituir regras para a Administração Pública, o

¹³⁵ Ver item 2.5.2, onde se aborda a opinião do ministro da Suprema Corte brasileira, Luís Roberto Barroso, em parecer prévio à sua nomeação ao STF, quanto à não-recepção do art. 11 da Lei nº 1.079/50 pela ordem constitucional de 1988, em virtude da ausência de um inciso específico no art. 85 da Constituição (Barroso, 1998). Esse entendimento, no entanto, foi enfrentado pelo relator, senador Antonio Anastasia, em seu parecer e rechaçado pelo plenário do Senado Federal no *impeachment* de Dilma Rousseff (Brasil, 2016i).

provimento de seus cargos, a eficiência do serviço público¹³⁶, a execução das políticas orçamentárias e a responsabilidade fiscal como compromisso legal¹³⁷. Tais reformas visavam a construir um panorama normativo consistente, que desse condições de estabilidade à dívida pública e gerasse confiança interna e externa nos diferentes mercados sobre a gestão fiscal; à época, o Brasil recuperava-se de um longo período de hiperinflação acompanhado de uma moratória da dívida externa.

Essa lógica de responsabilidade no gasto público esteve muito em voga durante aquela gestão¹³⁸ e gerou uma conformação normativa destinada a garantir que o Estado não gastasse mais do que conseguisse arrecadar (à exceção do pagamento do serviço da dívida pública). A ideia de responsabilizar politicamente o governante que descumprisse os termos da nova lei pretendia reforçar a obrigatoriedade da responsabilidade fiscal, fazendo assim constar novas condutas entre aquelas passíveis de impedimento por crime de responsabilidade.

A LRF alterou a Lei de Crimes de Responsabilidade, incluindo nela outros tipos de conduta passíveis de responsabilização política que diziam respeito nitidamente à gestão dos recursos públicos e seu endividamento. Na verdade, os novos tipos de conduta visavam a impedir que o governante endividasse o Tesouro, comprometendo as gestões futuras ao antecipar recursos ainda não arrecadados ou manejando-os de forma temerária.

Por outro lado, essa gestão orçamentária dos programas que deveriam receber financiamento, obedecia à lógica de planejamento de médio e longo prazos realizado de quadrienalmente e aprovado pelo Congresso Nacional na forma do PPA, que aponta os projetos cuja execução se estenderá no tempo a fim de aportar recursos suficientes para sua concretização. O ponto central das imputações de crime de responsabilidade da presidente Dilma Rousseff estava justamente na gestão fiscal e na inobservância das regras estatuídas na LRF.

Do ponto de vista político, é importante notar que as normas de gestão fiscal e responsabilidade com o orçamento público, que foram instituídas no governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), opositor histórico do Partido dos Trabalhadores (PT), serviram de base para a deposição de

¹³⁶ A preocupação em reformar a Administração Pública de forma geral, e não apenas o gasto público, era muito presente na construção das democracias da América Latina no período. Foi um processo de evolução das normativas em prol da criação de agências reguladoras do mercado, revisão da normativa sobre licitações e contratos públicos e, na esfera do Serviço Público, dirigidos ao favorecimento aos concursos públicos, prevenção à corrupção, mecanismos de controle e de mensuração da eficiência e qualidade dos servidores públicos civis, que ainda está em curso em diversos países da região, como no Peru e no Paraguai (Rastrollo Suárez, 2019, 2021).

¹³⁷ Sobre o tema, ver *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, de Bresser-Pereira (2005).

¹³⁸ Especificamente sobre este período, ver Bresser-Pereira (1997).

Dilma Rousseff em seu segundo mandato, conquistado em acirrada disputa justamente com Aécio Neves, o candidato do PSDB. O tema da responsabilidade fiscal sempre opusera os dois partidos e, no curso do *impeachment* de 2016, ambos mantiveram suas posições históricas quanto ao rigor no manejo do orçamento público.

4.1.2 As “pedaladas fiscais”

A legislação proíbe que o governo seja financiado diretamente com recursos dos bancos públicos que controla¹³⁹, para evitar fraudes que no passado levaram à bancarrota diversos bancos públicos, em especial os controlados por governos estaduais. Os governantes artificialmente aumentavam os recursos disponíveis por meio de empréstimos contraídos junto aos próprios bancos que controlavam, sem que tivessem condições de arcar com o pagamento desses empréstimos, o que afetava sensivelmente o resultado dos bancos estatais, que com frequência precisavam ser socorridos pela União para que não querrassem. A LRF vedou essa prática.

Todavia, as dificuldades financeiras verificadas na gestão de Dilma Rousseff levaram o Governo Federal a deixar de repassar os recursos dos programas sociais aos bancos públicos operadores de tais programas a partir do final de 2012. Essencialmente, a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) faziam os repasses dos recursos financeiros relativos aos programas sociais e de fomento do Governo Federal, mas não recebiam do Tesouro Nacional o pagamento correspondente, e acabavam por fazer, informalmente, uma operação de crédito (não autorizada por lei) que se elevou a dezenas de bilhões de reais (Villaverde, 2016, p. 269). Em outras palavras, os bancos “adiantavam” com recursos próprios, no dia do pagamento, o valor a ser transferido a terceiros pela União¹⁴⁰ e precisavam aguardar por meses o devido repasse dos valores necessários para fazer frente a essas despesas.

¹³⁹ Conforme o art. 36 da LRF. Além disso, o art. 17 da Lei nº 7.492/1986 (*Lei do colarinho branco*) igualmente proíbe que o controlador ou os administradores de instituição financeira tomem ou recebam empréstimos ou adiantamentos das entidades que controlam ou administram, prescrevendo consequências penais para tal conduta.

¹⁴⁰ No caso da CEF, os recursos cujo repasse eram atrasados pelo Governo Federal diziam respeito ao abono salarial e ao seguro-desemprego principalmente, e do Programa Bolsa Família em menor medida; no Banco do Brasil, os repasses atrasados diziam respeito ao subsídio a empréstimos agrícolas compreendidos no Plano Safra, que pressupunham uma taxa de juros mais baixa ao tomador do empréstimo, que era compensada ao banco pela União; finalmente, em relação ao BNDES, os repasses em atraso diziam respeito ao subsídio à taxa de juros do Programa de Sustentação do Investimento. As auditorias ainda identificaram o atraso de repasses ao FGTS pelo Governo Federal, da ordem de R\$ 18,3 bilhões no final de 2014.

Com essa manobra contábil, o buraco orçamentário ficava menos nítido, pois o governo só faria os pagamentos que lhe competia realizar meses depois; enquanto isso, suas contas ficavam menos “no vermelho”.

O atraso dos repasses, por si só, não era um problema novo. Esse expediente já era utilizado no Brasil pelo menos desde o ano 2000, ou seja, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, o tamanho dos valores atrasados multiplicou-se várias vezes, o que transformou aquilo que poderia ser apenas um desajuste transitório no fluxo de caixa em algo de maior relevo. No final de 2001 e de 2002, por exemplo, os valores atrasados que a União deveria repassar aos bancos operadores era de aproximadamente R\$ 1 bilhão e R\$ 950 milhões, respectivamente. Já no fim de 2013 esse passivo do Tesouro com os bancos oficiais chegou a R\$ 36 bilhões e ainda subiria a R\$ 52 bilhões no final de 2014. Quando todos os repasses em atraso foram quitados, no penúltimo dia do ano de 2015, o valor total do buraco nas contas públicas era de mais de 70 bilhões de reais (Villaverde, 2016, p. 108).

É incontroversa a elevação no passivo do Tesouro Nacional para com a CEF, o BB, o BNDES e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) ao longo de 2013 e 2014. A defesa da presidente reconhecia o crescimento do montante devido, mas afirmava que não havia ilegalidade nem crime de responsabilidade da presidente. É justamente no montante desse atraso que reside a relevância da discussão: a conta do Tesouro Nacional com os distintos programas obrigatórios e discricionários do Governo Federal operados pelos bancos públicos e privados sempre tivera, ao longo de décadas, saldos positivos e negativos, que evoluíam conforme a disponibilidade de fluxo de caixa do Tesouro. Era conhecida a estratégia de reter pagamentos para lançá-los após o expediente bancário no último dia do mês ou do ano, para diminuir o impacto no saldo em conta corrente do balanço mensal ou anual.

O próprio mecanismo de *restos a pagar*, regulado pelo art. 36 da Lei nº 4.320/1964¹⁴¹, é o reconhecimento de uma dívida que já está empenhada, mas ainda não paga. A partir de 2012, o governo registrou mais de R\$ 130 bilhões em restos a pagar, numa crescente postergação de obrigações financeiras. Faltava caixa ao Tesouro para arcar com o custeio de todos os programas sociais, num contexto de déficit no comércio exterior, perda de arrecadação com programas de renúncia fiscal, altas despesas com subsídios ao custo da energia elétrica e dos combustíveis, a fim de conter uma inflação crescente, juros altos e baixa credibilidade internacional. Contudo, “pedaladas fiscais” eram diferentes de restos a pagar. Elas não apareciam na contabilidade, nem mesmo como despesa pendente de pagamento. Na prática, os bancos

141 A Lei nº 4.320/1964 instituiu normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e a execução dos orçamentos e balanços do Setor Público.

públicos, em particular a CEF, estavam usando recursos próprios para arcar com o cumprimento de despesas obrigatórias do Tesouro, como os benefícios previdenciários. Segundo o TCU, o Governo Federal estava efetivamente se financiando com recursos dos bancos sob seu controle (Brasil, 2014).

Esse crescente atraso nos repasses aos bancos públicos não foi percebido imediatamente. Ele começou no final de 2012, consolidou-se em 2013, quando surgem os primeiros alertas dos analistas especializados, e explode em 2014, que foi ano eleitoral. O primeiro sinal de alerta veio da CEF ainda em meados de 2013. Seus executivos relatavam que a Caixa não estava recebendo os repasses do Ministério da Previdência Social relativos ao pagamento de benefícios sociais. Para não atrasar o pagamento dos benefícios, a CEF adiantava os valores com recursos próprios, mas o Governo Federal atrasava em um mês, depois em três, e depois sistematicamente, os repasses à CEF. Hoje se sabe de reuniões tensas (Alves & Villaverde, 2014) em que a CEF cobrava do Tesouro Nacional o repasse dos valores, justamente para não caracterizar empréstimo de banco público à sua controladora. Chegou a ser instalado, a pedido da CEF, procedimento de arbitragem perante a Advocacia-Geral da União, a fim de resolver o impasse. A essa época, os atrasos nos repasses giravam em torno de 1,6 bilhões de reais (Wiziack & Carneiro, 2014). Porém, eram apenas uma fatia do problema.

Ao mesmo tempo em que a CEF apontava o problema, o governo vinha adotando a mesma prática com relação às transferências ao BB, relativas ao Plano Safra; ao BNDES, relativas ao Programa de Sustentação do Investimento (PSI)¹⁴²; e ao FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida. A situação com a CEF seria resolvida primeiramente, mas os atrasos para com o BB e o BNDES só aumentariam. Villaverde (2016, p. 108) narra esse movimento:

a prática [das “pedaladas fiscais”] passou a ser uma política continuada: o governo parou de transferir os recursos devidos à Caixa por diversos meses consecutivos. Por todo o segundo semestre de 2013 e por praticamente todo o ano de 2014 esse novo tipo de pedalada – maior, disseminado e consecutivo – passou a ser regra. Depois que os repasses à Caixa se normalizaram, a partir de setembro de 2014, a transferência de recursos ao Banco do Brasil, ao BNDES e também ao FGTS continuou paralisada por todo o ano seguinte. Somente no penúltimo dia útil de 2015 que toda a conta de recursos atrasados a esses

¹⁴² O Plano Safra e o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) eram políticas públicas do governo de Dilma Rousseff para subsidiar parte das taxas de juros nos empréstimos bancários destinados ao financiamentos das atividades beneficiadas por tais programas. O governo tomava uma parte dos juros, possibilitando que o tomador do empréstimo (em geral, do agronegócio no Plano Safra e da infraestrutura no PSI) pudesse contratar com uma taxa de juros mais barata. Nesse caso os bancos não adiantavam recursos próprios com o atraso nos repasses, eles apenas eram remunerados a menor – diferentemente da CEF, que desembolsou valores de seus recursos próprios.

bancos foi paga. Naquele momento, o saldo total de pedaladas chegara a R\$ 72,4 bilhões.

Provocado pelo Ministério Público, o TCU instaurou um processo para investigar o que ocorria. A análise do TCU apontou a utilização do mecanismo das “pedaladas fiscais” para possibilitar o pagamento de despesa primária do orçamento fiscal em outubro de 2015 e terminou por rejeitar as contas de 2014 do governo. Estava aberto o caminho do *impeachment* (Brasil, 2014, p. 58).

Em seguida, os autores da petição de abertura de processo por crime de responsabilidade – Janaína Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo – aditaram uma petição anteriormente apresentada (Brasil, 2015b, pp. 2-65) e requereram novamente ao presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha a abertura do processo de impedimento com base nas “pedaladas fiscais” e na expedição de decretos de natureza orçamentária. No julgamento do *impeachment*, o Senado Federal entendeu que o atraso contumaz dos repasses representava uma operação de crédito ilegal entre União e bancos controlados, e este foi um dos fundamentos da destituição da presidente.

4.1.3 Os decretos de liberação de recursos

A partir de 1999, discutiu-se e aprovou-se uma legislação de controle dos gastos públicos que em 2000 culminou na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que tinha por referência o resultado primário das contas públicas, cuja meta era um superávit de receitas das administrações públicas e suas empresas estatais que fosse superior às despesas, excetuadas dessa conta os pagamentos devidos à conta de juros da dívida (superávit primário).

Em 2014, com a crise fiscal vivida, essa conta registrou déficit pela primeira vez desde sua instituição, da ordem de R\$ 32 bilhões, apesar das manobras contábeis examinadas no item anterior. Nesse contexto, qualquer nova autorização de gastos dependeria de prévia autorização do Congresso Nacional, nos termos da LRF. Para 2015, o primeiro ano do segundo mandato da presidente, o Poder Executivo chegou a enviar um projeto de lei ao Legislativo solicitando autorização para que a economia no orçamento federal fosse menor. Esse projeto chegou a ser aprovado com grande dificuldade em dezembro de 2015 – o que permitiu ao Governo Federal quitar as “pedaladas fiscais” no penúltimo dia útil do ano; mas antes disso editaram-se decretos presidenciais destinados a remanejar verbas orçamentárias e abrir novas autorizações de despesas sem a prévia autorização do Congresso Nacional.

Essa conduta tornou-se o segundo fundamento da acusação de crime de responsabilidade contra a presidente. Inicialmente, a denúncia arrolava decretos expedidos em 2014 e 2015, mas os de 2014 foram descartados por

se referirem ao seu mandato anterior, e ela passou a responder apenas pelos decretos de 2015, relativos ao mandato em curso. Nesse período, Dilma Rousseff assinou três decretos de abertura de créditos suplementares: um em 27/7/2015, no valor de 1,7 bilhão de reais, para projetos na área da educação, previdência, trabalho e cultura; outro, na mesma data, no valor de 29 milhões de reais, para diversos órgãos do Executivo; e um terceiro, em 20/8/2015, no valor de 600 milhões de reais, para despesas com o Judiciário.

Os valores eram consideravelmente menores que os das “pedaladas fiscais”, mas sua existência consistia num problema a mais para a defesa: primeiro, porque a autoria dos decretos era incontestável: foram assinados pessoalmente pela presidente; segundo, porque não precisavam passar pela discussão quanto a serem ou não operações de crédito, como ocorria com as “pedaladas fiscais”; e terceiro, porque eram previstos no art. 11, item 2, da Lei de Crimes de Responsabilidade: “abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais” (Brasil, 1950). Por isso, a recepção ou não do art. 11 pela CRFB era tema caro à defesa, pois poderia evitar a incidência desse dispositivo sobre a conduta da presidente.

Em 2016, técnicos do Senado Federal realizaram uma perícia a pedido da comissão de senadores no curso da instrução do *impeachment*. Ao mesmo tempo em que apontava que as “pedaladas fiscais” não continham evidência da participação direta da presidente, a perícia indicava que, em relação aos decretos, a autoria era inquestionável e que eles feriam a LRF, pois pressionavam a meta de superávit estabelecida na LOA e dependeriam, por conseguinte, de prévia autorização legislativa.

4.1.4 A defesa de Dilma Rousseff

Desde o início do processo, a defesa da presidente fundamentou-se num conjunto de argumentos de natureza política e jurídica para contestar os termos da denúncia de impedimento por crime de responsabilidade.

Do ponto de vista político, a defesa atacava inicialmente o ato do presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, que teria aberto o processo em ato eivado de abuso de poder e com desvio de finalidade, pois ele respondia a uma denúncia perante o Conselho de Ética daquela Casa, em que se apurava a suposta existência de contas bancárias no exterior não declaradas por ele. Para o arquivamento desse processo, o deputado necessitava dos votos dos deputados do PT no Conselho. Os deputados do partido da presidente, no entanto, negaram apoio a Cunha e, como consequência, dois dias depois foi admitida pelo presidente da Câmara dos Deputados a petição que requeria o *impeachment* da presidente (Passarinho, 2015).

Outros argumentos de ordem política e procedimental seriam esgrimidos depois, alguns dos quais mereceram acolhida pelo STF, que paralisou o andamento do processo na Câmara dos Deputados até que fosse definido o rito do trâmite processual perante ambas as Casas do Congresso.

Em relação ao mérito das acusações, no entanto, a defesa apresentou argumentos distintos para as “pedaladas fiscais” e para os decretos de abertura de crédito. Quanto ao atraso no repasse aos bancos públicos, a tese central era que aquela conduta não consistia na tomada de empréstimo junto aos bancos, mas mero descompasso na execução contratual das políticas públicas. Portanto, a União estaria apenas atrasando sua contrapartida naquelas políticas criadas por lei, mas isso não chegava a constituir uma operação de financiamento, a qual exigiria outras formalidades.

Além disso, pontuou-se que a prática de atrasar a transferência dos valores a bancos públicos havia sido verificada ao longo dos 15 anos anteriores, incluindo os mandatos dos dois presidentes que antecederam Dilma Rousseff; as contas desses presidentes haviam sido aprovadas pelo TCU sem que tal prática jamais houvesse merecido reprovação. Logo, tratava-se de um novo entendimento do TCU, que deveria, no mínimo, valer apenas para atos praticados posteriormente ao julgamento das contas do Governo Federal, que ocorrera em outubro de 2015. A defesa também afirmava que todos os passivos com os bancos foram quitados ao final daquele ano, depois da rejeição das contas pelo TCU e da edição de lei que ajustava a meta de superávit fiscal. Desse modo, o processo perderia o objeto em relação tanto às “pedaladas fiscais” quanto aos decretos orçamentários.

A defesa também apontava que as “pedaladas fiscais” careciam de efetiva participação de Dilma Rousseff. De fato, a gestão dos repasses era feita na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e não pela Presidência da República. Também se alegava que não havia ato da presidente nos processos que tratavam do assunto; ademais, o então secretário da STN Arno Augustin assumiu toda a responsabilidade pelas decisões que levaram ao atraso nos repasses, tanto em documento técnico quanto em seu depoimento perante a comissão do Senado (Bernardes, 2015). A perícia contábil realizada pelo Senado Federal chegaria à mesma conclusão: não havia participação direta da presidente nas “pedaladas fiscais”, muito embora ela fosse politicamente responsável pelas práticas de seu governo (Brasil, 2016f, pp. 212-215).

Ainda quanto às “pedaladas fiscais”, a defesa levantava a discussão (ver subseção 2.5.2) sobre a não recepção do art. 11 da Lei nº 1.079 pela Constituição de 1988 (Cavalcante & Oliveira, 2016, p. 11). Como já se comentou anteriormente, o título sob o qual o art. 11 enumera as hipóteses de crime de responsabilidade (“dos crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos”) não foi expressamente albergado no art. 85 da CRFB,

diferentemente do que ocorria no art. 89, VII, da Constituição de 1946. Esse argumento lastreava-se em antigo parecer de Luís Roberto Barroso (Barroso, 1998, p. 172) e foi por diversas vezes esgrimido, mas não acolhido pelo relator (Brasil, 2016i, pp. 27-29) nem pela maioria dos senadores.

Quanto aos decretos, a participação da presidente não poderia ser negada; afinal, os atos foram assinados por ela, já que são privativos do presidente da República. Porém, em relação a eles a defesa alegava que não houve descumprimento da meta de superávit fiscal, uma vez que ela foi alterada no final de 2015 mediante a aprovação de projeto de lei enviado por Dilma Rousseff ao Congresso Nacional. A defesa sustentava que a meta fiscal só poderia ser apurada no final do exercício e não ao longo dele, razão pela qual os decretos não gerariam efeitos jurídicos quanto à responsabilidade da mandatária, a menos que o ano terminasse sem a revisão da meta. Alegavam também que a presidente seguira os diversos pareceres dos órgãos técnicos de assessoramento (e que constavam do processo) em que se afirmava que os decretos estavam compatíveis com a legislação e não violavam a meta fiscal.

Assim, na visão da defesa, Dilma Rousseff teria, no máximo, sido induzida a erro pelos pareceres técnicos e jurídicos juntados ao processo de edição de cada um dos decretos, sem que tivesse havido qualquer configuração de dolo. Durante a elaboração desta obra, questionada em entrevista a respeito do conteúdo material das acusações endereçadas por ocasião do *impeachment*, Dilma assim respondeu¹⁴³:

Fui destituída com base em duas acusações. Pela prática de assinar decretos que, em tese, teriam infringido a Lei de Responsabilidade Fiscal, e por um suposto atraso no pagamento de subsídios do Plano Safra, o que foi designado como “pedaladas fiscais”. Quanto a esse segundo fato, ficou provado, inclusive pela perícia realizada pelo Senado Federal, que não houve nenhum ato praticado por mim.

A primeira acusação refere-se à edição de três decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa. Ao longo de todo o processo, mostramos que a edição desses decretos seguiu todas as regras legais. Respeitamos a previsão contida na Constituição, a meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as autorizações estabelecidas no artigo 4º da Lei Orçamentária de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional. Assinei os decretos após parecer de todos os órgãos técnicos do Ministério do Planejamento e da Advocacia Geral da União (AGU) dizendo que podiam ser assinados. Esses decretos eram atos de rotina que inclusive não geraram nenhuma despesa real e, portanto, nenhum desequilíbrio financeiro. Mais importante é que somente após a assinatura dos decretos o Tribunal de Contas da União (TCU) mudou a posição que sempre teve a respeito da matéria. Vale destacar as datas: os

¹⁴³ Ver Apêndice A, onde se reproduz a íntegra da entrevista com Dilma Rousseff.

decretos foram editados em julho e agosto de 2015 e somente em outubro de 2015, dois meses depois, o TCU aprovou a nova interpretação. Até então, o TCU havia recomendado a aprovação das contas de todos os presidentes que editaram decretos idênticos aos que editei.

Quanto à segunda acusação, ela estava assentada em alegado atraso nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução do programa de crédito rural Plano Safra. Segundo a denúncia, isto equivaleria a uma “operação de crédito”, o que estaria vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, a execução do Plano Safra é regida por uma lei de 1992, que atribui ao Ministério da Fazenda a competência de sua normatização, inclusive em relação à atuação do Banco do Brasil. Presidentes da República não praticam nenhum ato em relação à execução do Plano Safra. Perícia realizada pelo Senado Federal provou que não houve nenhum ato praticado por mim. A controvérsia quanto à existência de operação de crédito surgiu de uma outra mudança de interpretação do TCU, cuja decisão definitiva foi emitida em dezembro de 2015. Ou seja, fui acusada por um crime fiscal antes da definição da tese de que haveria uma irregularidade. Isto após haver decisão do Ministério Público Federal, que arquivou inquérito exatamente sobre esta questão, afirmando não caber falar em ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal porque eventuais atrasos de pagamento em contratos de prestação de serviços entre a União e instituições financeiras públicas não são operações de crédito.

As duas acusações contra mim foram, portanto, uma farsa jurídica.

4.2 O processo

O primeiro passo do processo de *impeachment* do presidente da República, seu vice ou seus ministros quando atuarem em conexão, ocorre na Câmara dos Deputados, por meio da análise do presidente da Câmara quanto à admissibilidade da petição – que pode ser apresentada por qualquer cidadão. Nem a Constituição nem a *Lei do Impeachment* conferem esse poder de análise preliminar ao presidente da Câmara dos Deputados. Em tese, caberia a ele tão somente, ao receber a petição requerendo o *impeachment* de um presidente da República (ou de um ministro de Estado), verificar seus aspectos formais e, uma vez atendidos, determinar a constituição de uma comissão especial destinada a proferir parecer sobre a acusação.

A previsão legal, no entanto, é inviável. Dado o considerável número de petições de *impeachment* anualmente apresentadas perante a Câmara dos Deputados contra qualquer dos mandatários recentes, essa Casa legislativa não faria outra coisa senão analisar requerimentos de impedimento do presidente da República. Assim se manifesta Thomaz Pereira, ao lembrar que

o STF acabou por cancelar um desbordamento de poder do presidente da Câmara dos Deputados:

Há algumas explicações para essa hipertrofia ilegal e inconstitucional, chancelada parcialmente pelo Supremo, da função do Presidente da Câmara. Segundo dados de 2015, foram 132 denúncias desde 1990. 29 contra Collor, quatro contra Itamar, dezessete contra FHC. 34 contra Lula. 48 – e contando – contra Dilma. Em períodos de normalidade pode ter parecido necessário e inofensivo permitir que o Presidente da Câmara extrapolasse seus poderes regimentais para poupar a inútil convocação de uma comissão especial. Podemos supor que, na ausência de conflito dentro da Câmara sobre os pedidos, essa ação expansiva do presidente seria um simples atalho para antecipar a inevitável rejeição de pedidos absurdos junto ao plenário (Pereira, 2017, p. 87).

Renan Calheiros, presidente do Senado por ocasião do *impeachment* de 2016, fez no Plenário do Senado as seguintes considerações sobre o tema:

A Lei 1.079/1950, como ressaltai por ocasião do afastamento temporário, é intrinsecamente desestabilizadora. Todos os presidentes recentes responderam a processos de *impeachment* e sempre a maior vítima dos tremores políticos é a sociedade brasileira, que paga a conta da crise pela retração econômica na queda do nível de empregos e no achatamento da massa salarial. É imperioso que aprimoremos essa legislação, que permite que qualquer aventureiro denuncie o Presidente da República com vistas à cassação de seu mandato conferido pelo voto, e abdicemos do “jeitinho brasileiro” quando tratamos do futuro das instituições nacionais (Brasil, 2016e, pp. 14-15).

De fato, a permissividade do texto legal para com todo e qualquer cidadão que deseje ver impedido o presidente da República acabou levando a que o presidente da Câmara exercesse esse primeiro filtro de admissibilidade sobre os pedidos de *impeachment*, com a tolerância do STF, que, depois de instado por alguns missivistas inconformados com o fato de não verem analisadas em plenário suas petições, recorriam à Corte Suprema para que ela obrigasse o presidente da Câmara a admitir suas denúncias. Daí surgiu a jurisprudência

do STF admitindo esse controle preliminar monocrático, fundado tão somente em dispositivo do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)¹⁴⁴.

No caso de Dilma Rousseff, o presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, pressionado politicamente pelas denúncias de corrupção que a todo o momento o atingiam, e insatisfeito com a presidente que lhe negara apoio do partido do governo para arquivar os processos a que respondia perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, admitiu em 2/12/2015 uma das denúncias que mantinha na gaveta contra a presidente e desencadeou o processo de *impeachment* (Falcão, 2017, pp. 37-38).

Dias depois de admitido por Eduardo Cunha o pedido de *impeachment*, o PCdoB, integrante da base de apoio da presidente, interpôs no STF a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) nº 378/DF. Nessa ação, o STF reafirmou as balizas que já haviam sido estabelecidas no caso de Fernando Collor, mas apresentou pormenores adicionais dignos de nota (Brasil, 2015d): afirmou que não haveria direito a defesa prévia da presidente denunciada perante o presidente da Câmara dos Deputados, antes do seu despacho de admissibilidade; asseverou que, com o advento da CRFB, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre somente depois da decisão do plenário do Senado Federal, em votação nominal tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros; estabeleceu que a defesa deveria manifestar-se por último e o interrogatório deveria ser o último ato da instrução probatória; definiu procedimentos e regras procedimentais, como a forma de votação e os dispositivos aplicáveis ao rito processual, além de declarar como não recebidos outros dispositivos não recepcionados pela nova ordem constitucional; e considerou legítima a aplicação ao presidente da República de dispositivos que regulam o processo de crime de responsabilidade contra os ministros do STF e o procurador-geral da República.

Pela extensão e complexidade da ementa do acórdão deliberado na ADPF nº 378/DF é possível vislumbrar a amplitude da análise levada a efeito pelo STF na ocasião, preenchendo ou esclarecendo diversas das lacunas normativas e dificuldades hermenêuticas da aplicação da lei pré-constitucional no contexto da CRFB.

Muito já se escreveu sobre os julgados do STF em matéria de *impeachment*; por isso, esse enfoque foge ao escopo deste estudo. Sobre a questão do momento

¹⁴⁴ A primeira decisão do STF pela legitimidade da prerrogativa do presidente da Câmara dos Deputados de arquivar monocraticamente um pedido de *impeachment* ocorreu no MS nº 20.941/DF, de 1989, quando os impetrantes desafiaram decisão do então presidente da Câmara de arquivar uma denúncia por crime de responsabilidade contra o então presidente José Sarney, lastreado numa prerrogativa fluida constante do RICD. Desde então, o STF tem acatado tal prerrogativa e ratificado esse entendimento em diversas ocasiões, dentre as quais se podem citar os MS nºs 26.062/DF, 30.672/DF e 32.930/MT.

de afastamento do presidente da República¹⁴⁵, Marta Vasconcelos apontou que a decisão nos casos de Dilma Rousseff e de Fernando Collor foi a mesma (MS nº 21.564/DF): a Câmara fará uma análise preliminar fundamentada num juízo político, quanto à consistência da acusação (se tem fundamentos plausíveis), e em seguida poderá ou não “conceder uma autorização pré-processual, mera condição de procedibilidade, para a instauração do processo perante o Senado Federal” (Vasconcelos, 2016, p. 308). Disse ainda:

Quanto ao papel constitucional exercido pelo Senado Federal, a referida ADPF nº 378 também ratificou a interpretação proferida no MS nº 21.564 determinando que o Senado Federal não está vinculado à decisão da Câmara dos Deputados, podendo instaurar ou não o processo. Ficou assentado que o Senado e não mais a Câmara dos Deputados fará o juízo de admissibilidade da denúncia contra o Presidente da República [...]

Por essa razão, conclui-se que o Supremo Tribunal Federal agiu com correção ao seguir a jurisprudência do “Caso Collor”, adotando os mesmos fundamentos no “Caso Dilma” (Vasconcelos, 2016, p. 311).

Efetivamente, o art. 86, § 1º, II, da CRFB determina que o afastamento do presidente da República se dê tão somente após a instauração do processo pelo Senado Federal, em mais uma diferença entre a CRFB e a Constituição de 1946, sob a qual foi elaborada a atual lei de regência. “Se no passado a suspensão do exercício das funções presidenciais resultava da declaração de procedência da acusação pela Câmara dos Deputados, a partir do Texto de 1988 ela advém da instauração do processo no Senado Federal” (Bulos, 2008, p. 750). Essa decisão foi muito relevante politicamente, pois reconheceu pertencer aos senadores o poder efetivo do afastamento presidencial, possibilitando que o presidente da República reunisse votos na outra Casa e barrasse, naquela próxima fase, o processo de *impeachment*, antes de consumado seu afastamento provisório.

Essa distinção entre os papéis da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na regulamentação constitucional do *impeachment* não passou despercebida em estudo sobre o sistema brasileiro da professora Maria Esther Seijas Villadangos (2019, p. 358), da Universidad de León, na Espanha. Ela afirma que o desenho institucional das duas Casas é assimétrico: além da atribuição de afastar (e julgar) o presidente da República, pertence ao Senado as de aprovar previamente a nomeação de magistrados de tribunais superiores, diplomatas

¹⁴⁵ Muito já se escreveu sobre os julgados do Supremo em matéria de *impeachment*. Para uma análise mais detida do que foi deliberado pelo STF nos casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff, ver *A judicialização do impeachment: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma* (Vasconcelos, 2016).

e membros de agências e de suspender a execução de leis declaradas inconstitucionais pelo STF. Mas à Câmara caberia o pontapé inicial.

4.3 A autorização da Câmara dos Deputados

Como se comentou, ao ver negado o apoio do PT ao arquivamento da denúncia que tinha contra si no âmbito do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha admitiu o início da tramitação do processo de *impeachment* contra a presidente e, em seguida, o PCdoB ingressou com a ADPF nº 378/DF, que levaria o STF a definir as bases do processo de responsabilização política da presidente (Vasconcelos, 2016, pp. 243-244).

Do ponto de vista do processo no âmbito da Câmara dos Deputados, a primeira providência seria constituir a comissão especial de deputados que daria parecer sobre a denúncia, a fim de instruir a decisão do plenário. Eduardo Cunha tentou definir os integrantes (com um viés nitidamente oposicionista) daquela comissão especial em 8/12/2015¹⁴⁶; porém, o processo não avançou, pois a decisão cautelar do relator Edson Fachin, do STF, no âmbito da ADPF nº 378/DF, suspendeu todos os procedimentos do *impeachment* até que o plenário da Corte se pronunciasse sobre o tema¹⁴⁷.

Breve contextualização é necessária sobre o tema: a Lei de Crimes de Responsabilidade prevê que a comissão especial seja eleita pela Câmara dos Deputados. Como qualquer eleição que mereça esse nome, sua votação deveria se dar por escrutínio secreto, conforme previsão regimental daquela Casa. Todavia, no caso da presidente, Eduardo Cunha articulou a formação de uma “chapa avulsa” para concorrer com os indicados formalmente pelas lideranças dos partidos, deixando, portanto, de prestigiar a proporcionalidade partidária e o papel das lideranças de bancadas parlamentares nesse processo¹⁴⁸. O STF freou essa estratégia: poderia haver apenas uma chapa para a formação da comissão especial, montada com base nas indicações das lideranças partidárias e eleita em voto aberto (Brasil, 2015d). Ora, eleição com candidatura única e voto aberto não é eleição, é mera homologação¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Ver o Ato da Presidência em que foi fixada a proporcionalidade partidária para a composição da comissão especial, disponível no Portal da Câmara dos Deputados (Brasil, 2015a).

¹⁴⁷ A medida cautelar decidida monocraticamente pelo ministro Edson Fachin nos autos da ADPF nº 378/DF está disponível no portal do STF (Brasil, 2015c).

¹⁴⁸ Para conhecer uma versão de Eduardo Cunha sobre o episódio (em que destila críticas contra ministros do STF, em especial contra Luís Roberto Barroso, autor do voto vencedor), ver *Tchau, querida: o diário do impeachment* de sua autoria; nele, 30 páginas são dedicadas ao tema da eleição da comissão especial da Câmara (Cunha, 2021, pp. 460-490).

¹⁴⁹ Em nossa visão, o STF nesse ponto imiscuiu-se em assunto *interna corporis* do Poder Legislativo. Outros pesquisadores têm a mesma opinião (Vasconcelos, 2016, pp. 312-313).

Embora a CRFB determine a estrita observância da proporcionalidade partidária na formação das comissões internas do Poder Legislativo, era outro o objetivo da Lei nº 1.079 ao estabelecer a eleição, e não a mera indicação pelos líderes. Quando se compulsa o processo legislativo ocorrido entre 1948 e 1950, verifica-se que se buscou evitar, com a eleição da comissão, a possibilidade de que os líderes partidários, em função das convicções dos deputados ao longo dos trabalhos da comissão especial, substituíssem seus membros por novas designações, o que é expressamente autorizado no regimento e é bastante habitual no dia a dia de uma Casa legislativa. Isso, no entanto, não acontece nas comissões eleitas, como a Comissão Diretora. Ou seja: com a determinação de eleição, pretendia-se alcançar a estabilidade dos membros da comissão, e não se colocava em dúvida a proporcionalidade na sua composição. O mau uso do dispositivo legal pelo presidente da Câmara dos Deputados, que buscava ferir o mandamento constitucional da proporcionalidade partidária, gerou uma reprimenda do STF, que acabou por invadir as disposições regimentais para fixar rito que na prática se revela contraditório. Como proceder a uma eleição em que a disputa é vedada?¹⁵⁰

Porém, no caso concreto de 2016, apesar de ser uma decisão tomada de modo tortuoso, o STF acabou atingindo o objetivo das normas da CRFB, da *Lei do Impeachment* e do regimento de forma conjugada: a comissão especial atendeu ao princípio da proporcionalidade partidária, com estabilidade de seus membros, muito embora o caráter de “eleição” previsto na Lei tenha se perdido em prol de uma compatibilidade, no caso concreto, com o mandamento constitucional. Assim, após o STF abortar a iniciativa de Eduardo Cunha, os 65 integrantes da comissão especial seriam definidos somente em 17 de março do ano seguinte, depois que o Supremo fixasse os entendimentos balizadores do procedimento de 2016.

A comissão especial de deputados, então, começou seus trabalhos ouvindo os autores do pedido de *impeachment*, entre os quais Janaína Paschoal e Miguel Reale Júnior, professores da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, além de especialistas e dos advogados de defesa da presidente liderados pelo advogado-geral da União, José Eduardo Cardozo.

A defesa recorreu ao STF tentando garantir uma ampliação de seu direito de defesa e apontando decisões na condução da comissão especial que, no seu ver, ofendiam o devido processo legal. O STF, no entanto, não enxergou

¹⁵⁰ Para sanar esse problema e promover uma *ratio* entre a legislação e o decidido pelo STF, a comissão de juristas encarregada de atualizar a Lei nº 1.079 propôs a previsão, não de eleição, mas de indicação pelos líderes partidários; dispôs ainda que, uma vez instalada a comissão, excepcionalmente, seus membros não mais poderão ser alterados pelos líderes, dando a mesma noção de *mandato* ao membro da comissão especial que se pretendia alcançar com a previsão de eleição contida na Lei de Crimes de Responsabilidade; ver seção 6.

violação ao direito de defesa da presidente e deixou que a comissão seguisse seus trabalhos, que terminaram na noite de 11/4/2016, com a aprovação do parecer elaborado pelo relator deputado Jovair Arantes, que concluía pela autorização da abertura do processo de *impeachment*. A aprovação na comissão deu-se por 38 votos favoráveis e 27 contrários (Mattos & Frazão, 2016).

Naquela segunda-feira, o jornalista Alon Feuerwerker publicava a estimativa de que o *impeachment* tinha 50% de chances de tornar-se efetivo, 25% de chances de que a presidente pudesse ter o mandato cassado pelo TSE, num processo que discutia irregularidades no financiamento de sua campanha (que foi arquivado após o *impeachment*) e 25% de chances de que ela continuasse no cargo, mas muito enfraquecida (Feuerwerker, 2018, p. 43). Até esse momento, pois, o *impeachment* não era dado como certo; a maioria obtida na comissão pela abertura do processo, ainda inferior aos dois terços que seriam exigidos no plenário, sugeriam que a iniciativa fracassaria quando fosse submetida à votação de todos os deputados. Entretanto, era inegável uma mudança de cenário: 35 dias antes, em 7 de março, o mesmo jornalista avaliava que as chances do *impeachment* prosperar eram de apenas 20%, que havia 25% de chances de que o TSE anularia os resultados da eleição e, finalmente, que havia 55% de probabilidade de que ela continuasse no poder (Feuerwerker, 2018, p. 32).

O principal elemento a enfraquecer a presidente na segunda quinzena de março foi a divulgação de uma conversa entre ela e Luiz Inácio Lula da Silva (Franco, 2018, p. 99), em que ela dizia estar mandando por um intermediário o termo de posse do ex-presidente no cargo de ministro-chefe da Casa Civil (antes que a posse de fato ocorresse). Naquele momento, o ingresso de Lula como ministro do governo, responsável pelas relações com o Congresso, era a bala de prata do PT para conseguir tomar as rédeas da articulação política. Esse áudio, gravado em 16/3/2016 – numa polêmica escuta telefônica determinada pelo juiz Sérgio Moro antes da posse formal de Lula como ministro –, foi o fundamento usado pelo ministro do STF Gilmar Mendes, para expedir uma decisão liminar que impediria aquela posse e, assim, eliminar a principal esperança do grupo governista de voltar a entender-se com o Congresso Nacional (Westin, 2017, p. 136).

A gravação e a divulgação desse áudio causaram grande controvérsia tanto por seus aspectos jurídicos quanto políticos. O juiz Sérgio Moro, responsável pela operação *Lava Jato* que condenou diversos próceres do governo e do PT por condutas tipificadas como corrupção, autorizou a liberação do sigilo sobre uma conversa que havia sido captada depois que ele já determinara a

suspensão das gravações, em virtude de Lula ter sido nomeado ministro¹⁵¹. O episódio da gravação da conversa entre Lula e Dilma Rousseff, com a posterior suspensão judicial da posse de Lula, aumentou a sensação na mídia e na sociedade de que o *impeachment* poderia mesmo ocorrer e para isso o próximo passo seria a aprovação na comissão especial do seu prosseguimento, o que de fato ocorreu.

A comissão especial evitou pronunciar-se sobre o cabimento ou não do processo de *impeachment* relativamente aos decretos de créditos suplementares expedidos no mandato anterior de Dilma Rousseff (2011-2015), que eram parte do objeto da denúncia, centrando-se apenas naqueles de 2015, posteriores à sua posse no segundo mandato, mas dizendo que o Senado poderia decidir investigar todos os decretos, bem como outros fatos adicionais contidos na denúncia. Essa preocupação devia-se à tentativa de minimizar possíveis intervenções do Judiciário no processo, anulando decisões ou mandando repetir etapas. Os deputados – depois das reprimendas sofridas pelo presidente da Câmara no STF por ocasião da eleição dos membros da comissão especial – passaram a trilhar um caminho mais prudente, assumindo menos riscos (Franco, 2018, p. 119).

O processo seguiu, então, seu rito para o plenário da Câmara dos Deputados, onde a matéria foi discutida em 15 e 16 de abril de 2016, com a votação ocorrendo num domingo, 17 de abril. Numa sessão tumultuada, os deputados decidiram – por 367 votos favoráveis (eram necessários 342) e 167 contrários – autorizar a abertura de processo pelo Senado Federal. Dilma Rousseff não estava ainda afastada; isso dependeria de uma decisão preliminar do Senado Federal, nos termos da decisão do Supremo na ADPF nº 378/DF – mas as portas estavam abertas. Vinte dias depois, em 5 de maio, o STF afastaria Eduardo Cunha da Presidência da Câmara dos Deputados, num processo em que era acusado de obstruir a Justiça nas investigações contra ele (Prazeres, 2016).

4.4 O juízo de admissibilidade no Senado Federal

Recebido no Senado Federal em 18 de abril, o processo de *impeachment* deveria passar inicialmente pela análise de admissibilidade, decisão que seria tomada pelo conjunto dos senadores, por maioria simples, relativamente à aceitação quanto à continuidade do processo. Como se viu, essa votação inicial

¹⁵¹ A partir desse momento, Sérgio Moro – que viria a sentenciar Luiz Inácio Lula da Silva à prisão e depois se tornaria ministro da Justiça no governo de Jair Bolsonaro (2019-2023) – começou a ser visto mais como um *player* político que como um magistrado. Esse aspecto lhe rendeu processos no CNJ e reprimendas do STF (Santoro & Tavares, 2019, p. 95). Em 2022, Sérgio Moro foi eleito senador da República pelo estado do Paraná.

chegou a ser contestada perante o STF. Parte considerável dos deputados¹⁵² e mesmo alguns juristas defendiam que, tomada a decisão pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal seria obrigado a instaurar o processo e que, conseqüentemente, Dilma Rousseff devia ter sido afastada de imediato (Arguelhes & Pereira, 2017, p. 67).

O STF, no entanto, manteve o entendimento que havia sido firmado no caso de Fernando Collor: no texto da Constituição de 1988, o Senado deve previamente decidir por maioria simples se é o caso de instaurar o processo, de modo equivalente ao recebimento de uma denúncia pelo juiz penal, antes do desenrolar do processo em si (Villaverde, 2016, p. 143). O voto condutor do Acórdão do STF, proferido por Luís Roberto Barroso no julgamento da ADPF nº 378/DF, ilumina a questão:

Eu, aqui, penso, com todas as vênias, que a Câmara dá uma autorização ao Senado e não uma determinação ao Senado, nesse particular. Até porque, se a decisão da Câmara já fosse o recebimento da denúncia, não haveria sentido em se diferir para a instauração no Senado a consequência de afastamento do Presidente da República. De modo que eu penso que literalidade do texto constitucional também favorece esse ponto de vista [...]

Além do que, ainda num olhar sistemático, atos muitos menos gravosos, como a derrubada do veto do Presidente República, exigem a manifestação das duas Casas. E o afastamento do Presidente da República decorreria automaticamente da decisão de uma dessas Casas?

Portanto, eu acho que, por esse conjunto de elementos histórico e sistemático, aliados ao próprio elemento gramatical, o papel do Senado envolve um juízo preliminar de recebimento ou não da denúncia.

Além de achar isso por interpretação própria, foi isso que se fez durante o julgamento do processo de *impeachment* em 1992 [...] decorre naturalmente da Constituição, e que corresponde exatamente ao *modus procedendi* anterior de 1992, este papel – ou estes papéis – do Senado e da Câmara: a Câmara autoriza e o Senado faz um juízo de admissibilidade da denúncia (Brasil, 2015d, pp. 128-130).

¹⁵² O então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, sintetiza esse argumento dizendo que admitir que o Senado pudesse por maioria simples não abrir o processo autorizado por dois terços da Câmara seria “colocar o Senado em um papel superior ao da Câmara [...] não sendo de sua alçada um duplo papel de autorizar o que a Câmara já autorizou e depois também julgar” (Cunha, 2021, p. 18). No entanto, em julgamento dos embargos de declaração na ADPF nº 378/DF, o STF deixou claro que “o Senado tem competência para instaurar ou não o processo de impedimento contra presidente da República, cuja abertura tenha sido previamente autorizada pela Câmara dos Deputados” (Brasil, 2016l, p. 2).

O ritmo do Senado, entretanto, foi bem diferente do experimentado 24 anos antes. No *impeachment* de Fernando Collor, em poucas horas a comissão especial estava eleita e reunia-se para aprovar um parecer de dois parágrafos¹⁵³ que admitia o prosseguimento do *impeachment* e o seu afastamento temporário da Presidência da República. Em 2016, o processo foi mais lento, conforme ele próprio relata na entrevista concedida para esta obra:

Em 2016, passaram-se 24 dias entre a chegada do processo ao Senado e o afastamento da presidente. Em 1992, o presidente foi afastado dois dias depois da chegada do processo a esta Casa.

No Senado, a comissão especial dedicou 9 reuniões (mais de 70 horas) à discussão e à votação da admissibilidade do processo. Em 1992, a decisão foi tomada em uma única reunião que durou 1 hora e 15 minutos.

A defesa teve 7 participações em 2016 na comissão especial do Senado. Em 1992, nenhuma.

O parecer de admissibilidade da comissão especial do Senado teve, em 2016, 128 páginas; em 1992, meia página (2 parágrafos com 17 linhas no total).

A sessão de admissibilidade do plenário do Senado para discussão e aprovação do parecer durou, em 2016, mais de 20 horas (em votação nominal, com mais de 70 oradores inscritos e participação da defesa feita pelo AGU). Em 1992, durou cerca de 3 min, em votação simbólica, sem discussão, sem oradores e sem defesa, incluindo a aprovação prévia do requerimento de urgência e a leitura do parecer de meia página da comissão especial¹⁵⁴.

Recebido o processo em 18 de abril, somente em 25 de abril foi eleita a comissão especial de 21 senadores, que, após ouvir a acusação, a defesa e diversos técnicos e testemunhas arroladas pelas partes, votou o parecer pela admissibilidade, de autoria do relator Antonio Anastasia (Brasil, 2016i), em 6 de maio, que foi aprovado por 15 dos 20 votos. O parecer da comissão somente seria levado à votação do plenário em 11 de maio. A sessão desse dia entrou para os *Anais* do Senado como uma das mais longas de sua história, com 20 horas de duração¹⁵⁵, em que todos os senadores desejaram pronunciar-se por até 15 minutos sobre o processo e as alegações da acusação e defesa. Ao final, o processo foi admitido no Senado Federal por 55 votos a 22, já prenunciando a maioria de dois terços (54 votos) necessária para o afastamento definitivo (Brasil, 2016k, p. 337). Os momentos que se seguiram a essa decisão, tomada

153 Ver Anexo F, onde o referido parecer encontra-se reproduzido.

154 Ver Apêndices B e C, onde constam as entrevistas concedidas por Fernando Collor ao Autor.

155 O que deu título ao livro *20 horas na história*, editado pelo Senado com a íntegra dos debates da sessão (Brasil, 2016k).

às 6 h 30 min de 12 de maio, registraram algumas diferenças adicionais em relação ao precedente de 1992.

No caso de Fernando Collor, não houve o cuidado de especificar os direitos de que poderia continuar a usufruir o presidente da República: ele simplesmente foi intimado da decisão, para defender-se do processo. No caso de Dilma Rousseff, julgou-se necessário fazer constar da intimação os direitos deferidos à presidente enquanto perdurasse o afastamento provisório das funções¹⁵⁶. No entanto, essa decisão não era adequada no âmbito de um processo jurídico, já que não havia norma que dispusesse sobre a questão. Entendeu-se, portanto, que a decisão deveria ser tomada no âmbito político do processo, no qual se deliberou pela instauração do processo e o consequente afastamento da presidente.

A solução desse impasse se deu por meio de uma solução criativa, além de pouco discutida e documentada: haveria duas intimações para a presidente: a primeira, realizada pelo presidente do Senado Renan Calheiros, que conduziria a sessão de admissibilidade do processo de *impeachment*, que intimaria a presidente do afastamento do cargo e dos direitos que ela manteria durante o afastamento (“as prerrogativas do cargo relativas ao uso da residência oficial, segurança pessoal, assistência à saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço no gabinete pessoal”)¹⁵⁷. A segunda intimação seria assinada pelo presidente do STF, que naquele dia 12 de maio assumiria a função de presidente do Senado¹⁵⁸ no âmbito do processo de *impeachment*. Essa segunda intimação era na verdade um mandado de citação para oferecer a defesa formal no processo de crime de responsabilidade¹⁵⁹.

Logo depois de declarar o resultado da votação da admissibilidade do processo de *impeachment*, no início da manhã de 12/5/2016, Renan Calheiros fez a leitura do mandado de intimação em plenário, a fim de dar publicidade a seus termos e às prerrogativas que seriam mantidas pela presidente provisoriamente afastada (que não foram submetidas a deliberação do plenário), e encerrou a sessão logo em seguida (Brasil, 2016k, p. 344).

¹⁵⁶ Na Espanha, José Martín Pastor (2015, p. 3) também registra que a legislação não especifica os direitos a serem eventualmente mantidos por um político que tenha sido afastado do cargo na pendência de processo de investigação, diferentemente do que ocorre com integrantes de outras carreiras, como magistrados, notários e servidores públicos em geral.

¹⁵⁷ Ver Anexo A, onde o mandado de intimação encontra-se reproduzido.

¹⁵⁸ Ver Anexo C, onde a ata de posse de Ricardo Lewandowski como presidente do Senado para fins do *impeachment* encontra-se reproduzida.

¹⁵⁹ Ver Anexo B, onde o mandado de citação encontra-se reproduzido.

4.5 O processo propriamente dito

A partir do momento em que o presidente do STF Ricardo Lewandowski assumiu a presidência do Senado para os fins do processo de *impeachment*, nos termos do que determina o art. 52, parágrafo único, da Constituição, o processo de *impeachment* adquire seu viés mais juriforme, porque passa a ter de fato seu desenrolar supervisionado pela mais alta autoridade judiciária do País. E não foram poucas as vezes em que o presidente do STF foi chamado a atuar na fase instrutória do processo. No curso dos trabalhos da comissão especial, cabia recurso das decisões do presidente da comissão especial, senador Raimundo Lira, perante o plenário da comissão; e, em caso de inconformismo da parte recorrente, caberia recurso para o ministro, que decidia em última instância. Houve ainda ações propriamente judiciais impetradas no STF, mas nenhuma delas obteve êxito.

As questões foram as mais diversas; porém, as duas mais relevantes foram as relativas à eventual suspeição do relator, senador Antonio Anastasia, e ao número de testemunhas que poderiam ser arroladas pela defesa para oitiva pela comissão. A discussão acerca da suspeição do relator tinha como principal fundamento o fato de o senador ser filiado ao PSDB, à época o principal opositor do governo capitaneado pelo PT¹⁶⁰. O partido entendia que o relator deveria vir de um terceiro partido, que não fosse o PT nem o PSDB. Porém, conforme o critério constitucional e regimental da proporcionalidade partidária, os postos de presidente e relator nas comissões especiais cabiam à primeira e à segunda maiores bancadas do Senado Federal à época, respectivamente, o PMDB e o PSDB. Além disso, o art. 36 da Lei nº 1.079 contém regras específicas para a suspeição em casos de processos de *impeachment* que não alcançavam o senador Antonio Anastasia:

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria (Brasil, 1950).

¹⁶⁰ Além disso, Anastasia era notoriamente ligado ao senador Aécio Neves, presidente do PSDB e também oriundo de Minas Gerais. Anos antes fora vice-governador na gestão de Aécio Neves, e depois seu sucessor. Na eleição de 2014, Aécio Neves foi o principal adversário de Dilma Rousseff e perdeu aquela eleição por estreita margem – 51,64% dos votos válidos para a presidente e 48,36% para ele –, conforme dados oficiais do TSE (“Plenário do TSE proclama resultado definitivo do segundo turno da eleição presidencial”, 2014).

Assim, não há previsão de suspeição para parlamentar que atue em campo político-ideológico oposto ao do denunciado ou mesmo que seja inimigo declarado, o que tampouco era o caso. Por esse motivo, o argumento da suspeição do relator não prosperou nem na comissão, nem na análise do presidente do STF, tampouco no plenário do Senado, quando a questão foi levada para discussão como questão de ordem prévia à votação.

Quanto ao número de testemunhas, a polêmica concentrou-se no eventual fator multiplicador previsto no CPP, norma subsidiária no processo de *impeachment* por mandamento da Lei nº 1.079, na qual se determina que para cada fato objeto de apuração haja no máximo oito testemunhas. Como eram seis os fatos admitidos pela Câmara dos Deputados, a defesa pleiteava poder apresentar 48 testemunhas. A maioria dos senadores integrantes da comissão, no entanto, julgou que seriam no máximo dois fatos: a contratação de empréstimo irregular com instituições bancárias oficiais (as ditas “pedaladas fiscais”) e o conjunto de decretos de crédito suplementar, totalizando 16 testemunhas. Entendiam que cada decreto não era um fato isolado e, sim, um mesmo fato apenas repetido diversas vezes (Brasil, 2016d, vol. 61, p. 39).

O presidente do STF, contudo, deu razão à defesa de Dilma Rousseff e determinou à comissão que escutasse as 48 testemunhas arroladas pela defesa (Brasil, 2016d, vol. 61, p. 112). Essa decisão, evidentemente, gerou impactos no cronograma previsto no início pela comissão, que passou a trabalhar noites adentro e mesmo em finais de semana para concluir as oitivas no prazo que se julgava adequado ao trâmite processual do *impeachment*. A acusação abriu mão da maioria das testemunhas que havia arrolado, a fim de não estender ainda mais o processo.

4.5.1 As diligências probatórias

As diligências probatórias resumiram-se fundamentalmente à oitiva das testemunhas de acusação e defesa, em sua maioria autoridades que exerciam cargos de direção e de ordenamento de despesas no governo da presidente, além de professores, auditores e especialistas em finanças públicas.

A diligência probatória que mais gerou polêmica foi a relativa ao pedido da defesa para que se realizasse auditoria contábil internacional feita por entidade reconhecidamente isenta, a fim de instruir a opinião dos senadores quanto à legalidade (ou não) dos atos de gestão fiscal que eram objeto de análise no processo. A maioria da comissão entendeu que essa seria uma diligência protelatória, além de financeiramente onerosa, pois os custos e os prazos envolvidos numa tal auditoria internacional eram imprevisíveis. A diligência foi indeferida (Brasil, 2016d, vol. 63, p. 73). No entanto, num gesto de conciliação política, o presidente da comissão, senador Raimundo Lira,

conseguiu viabilizar um acordo para que se realizasse perícia técnica por servidores concursados e estáveis da área de orçamentos públicos do Senado Federal, a fim de poder assegurar um prazo razoável para a conclusão dos trabalhos, bem como para evitar despesas com deslocamentos de auditores.

Aprovada, a perícia foi conduzida por uma junta pericial formada pelos especialistas em orçamentos João Henrique Pederiva, Diego Prandino Alves e Fernando Álvaro Leão Rincon – todos servidores efetivos do Senado Federal e especialistas em finanças públicas – e respondeu a quesitos formulados pela acusação, pela defesa e pelo relator. Depois da apresentação do laudo, que sinalizavam problemas de gestão fiscal já conhecidos, a junta pericial teve que responder a 76 novos quesitos baseados na primeira versão do trabalho, mas sem que essa nova resposta causasse impacto na essência das conclusões finais (Brasil, 2016g).

Em resumo, a perícia apontava que não havia provas de participação direta da presidente na decisão de atrasar os repasses aos bancos oficiais dos recursos necessários aos programas sociais do governo (as ditas “pedaladas fiscais”); porém, no caso dos decretos de crédito suplementar, havia essa evidência, pois os decretos eram fisicamente assinados pela presidente (Brasil, 2016f, pp. 212-215).

Concluídas as diligências probatórias requeridas pela acusação, pela defesa e pelo conjunto de senadores, em especial o relator, chegava-se à etapa final dos trabalhos da comissão especial, que consistia na leitura do relatório, sua discussão e votação. A leitura do relatório do senador Antonio Anastasia ocorreu em 2 de agosto, e sua discussão e votação nos dois dias seguintes. O relatório foi aprovado e passou a constituir parecer da comissão por 14 votos favoráveis e 5 contrários. Foram ao todo 31 reuniões da comissão especial: 9 na etapa preliminar e 22 na etapa posterior à instauração do processo propriamente dito, perfazendo 211 horas de reunião, com oitiva de 44 testemunhas, pois algumas foram dispensadas (Brasil, 2016e, p. 12). Depois de aprovado, o parecer da comissão iria a plenário para a sessão de pronúncia.

4.5.2 O juízo de pronúncia

A sessão do juízo de pronúncia surgiu à luz do procedimento adotado no tribunal do júri, regulado pelo art. 413 e seguintes do Código de Processo Penal (CPP). Antes da sessão de julgamento propriamente dita, o juiz realiza a pronúncia para dar ciência ao réu da imputação que recai sobre ele e determinar o julgamento pelo tribunal popular. No processo criminal do júri, essa é uma decisão monocrática do juízo, que encerra a primeira fase do processo, a de instrução, e avança para a fase de julgamento. A decisão de pronúncia acaba, assim, moldando ou adaptando a peça inicial de acusação, já à luz das

provas produzidas, pois delimita a materialidade, a autoria, as circunstâncias qualificadoras e as causas de aumento de pena. É o momento em que o juiz pode impronunciar o réu, absolvendo-o, caso se convença da inexistência do fato ou da inocência do acusado, por exemplo (art. 415 do CPP). É, portanto, uma decisão intermediária do processo, em que se delimita aquilo que será submetido à apreciação do júri

No processo de *impeachment* previsto na Lei de Crimes de Responsabilidade, a palavra *pronúncia* aparece apenas uma vez, nos últimos artigos da lei, para fazer alusão à Casa legislativa competente para pronunciar o réu:

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento (Brasil, 1950).

A norma da parte inicial do art. 80 evidentemente não foi recepcionada pela CRFB, pois a fase de instrução, que na Constituição de 1946 transcorria na Câmara dos Deputados, passou a ser integralmente realizada no Senado. Em todos os casos, pois, seja do presidente da República, seja de seus ministros e de autoridades do Judiciário, sob a égide da Constituição de 1988, o Senado será “simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento”.

Todavia, ao prever que essa competência seria da Câmara dos Deputados, a *Lei do Impeachment* deixou de regular a tramitação, no Senado, do juízo de pronúncia do presidente da República, embora já o tivesse feito em relação às autoridades submetidas a julgamento diretamente no Senado, sem necessidade de prévia autorização da Câmara dos Deputados, como é o caso dos membros do STF e o procurador-geral da República. Em relação a eles, a Lei prevê nos arts. 53 e seguintes que, após a fase de diligências probatórias, cabe um juízo preliminar de procedência da acusação, a ser submetido a votação por maioria simples. Aprovada a pronúncia do réu, marca-se a sessão de julgamento, intimando-se as partes para que apresentem suas derradeiras peças escritas (o libelo acusatório e a contrariedade ao libelo).

Da redação original da lei é possível depreender que essa sessão de pronúncia seria presidida pelo presidente do Senado, dado que somente depois dela há referência ao convite ao presidente do STF para presidir a sessão, com data previamente marcada. No entanto, nos episódios dos *impeachments* de 1992 e 2016, a sessão de pronúncia foi a primeira a ser presidida pelo presidente do STF; entendeu-se ali que essa etapa já deveria ser conduzida pela autoridade judiciária máxima do País, reservando-se ao presidente do

Senado o papel de conduzir o processo até a deliberação anterior, relativa à admissibilidade da denúncia, prevista nos arts. 44 a 49 da Lei de Crimes de Responsabilidade. De fato, nos “roteiros” de ambos os *impeachments*, publicados oficialmente pelo Senado Federal logo que o presidente do STF assumiu a condução do processo, constata-se a referência à sessão de pronúncia dos réus, dirigida pelo presidente do STF (conforme o item 15 do roteiro de 1992¹⁶¹ e o item 3 do roteiro da sessão de 9/8/2016¹⁶²).

O roteiro divulgado em 2016 estabeleceu diversos aspectos procedimentais da sessão de pronúncia, desde o tempo de fala na sessão (itens 14, 15, 18), procedimentos de destaque para votação em separado de trechos do parecer (itens 16 e 18) e até a irrecorribilidade ao plenário do Senado das decisões tomadas pelo presidente do STF na condução da sessão (item 10). Normalmente, a última palavra num órgão do Legislativo costuma pertencer ao plenário. Quando o presidente de uma sessão decide matéria de interpretação regimental – geralmente apresentada na forma de questão de ordem –, quase sempre caberá recurso dessa decisão ao plenário, para que delibere em última instância.

Em matéria de *impeachment*, entretanto, a CRFB determina (art. 52, parágrafo único) que a presidência da sessão seja confiada ao presidente do STF. A ele são endereçadas as questões de ordem e dúvidas de aplicação das disposições regimentais e processuais ao caso concreto. Quando decide tais questões, decide definitivamente, ressalvada a competência do plenário do STF, pois o plenário do Senado não é substituto de decisão de autoridade jurisdicional. Ficam, assim, as competências claras: o mérito do julgamento em curso compete exclusivamente aos senadores, mas as decisões procedimentais, de aplicação regimental ou processual, competem ao presidente do STF, sem recurso ao plenário do Senado (Peixinho, 2017, p. 85).

O roteiro previa a possibilidade de oferecimento de destaque (itens 16, 18, 21), um mecanismo de deliberação legislativa consistente em “recortar” um trecho de uma proposição submetida a voto, a fim de apreciá-lo separadamente¹⁶³. É recorrente, nos meios legislativos, a realização de aprovações simbólicas de leis e outras matérias, “ressalvados os destaques”, ou seja, os trechos de proposições que acumulam polêmica e que, por isso, foram “recortados” para a apreciação em separado. Para a sessão de pronúncia, o emprego dessa metodologia parlamentar tinha uma particularidade: permitiu destacar

¹⁶¹ Conforme o *Diário do Congresso Nacional* (Brasil, 1992a, p. 7991-7993).

¹⁶² Ver “Presidente do STF e líderes do Senado definem roteiro para sessão de pronúncia” (2016).

¹⁶³ O *Glossário de termos legislativos* define *destaque* como “instrumento regimental que permite a apreciação posterior de parte de proposição, de emenda ou de subemenda mediante requerimento” (Brasil, 2018a, p. 27).

trechos do parecer aprovado na comissão, a fim de que os senadores deliberassem individualmente sobre distintas partes do parecer, e assim foi feito.

Conforme se verifica na ata da sessão (Brasil, 2016c, p. 128), o primeiro destaque recaiu sobre três alegações preliminares formuladas pela defesa; em seguida, apreciou-se o parecer como um todo, ressalvados os destaques, para, em seguida, serem deliberadas em separado as imputações referentes ao Plano Safra (as “pedaladas fiscais”) e depois dois decretos presidenciais de remanejamento de recursos orçamentários, analisados individualmente.

Embora o placar de cada uma dessas votações tenha sido parecido (59x21 ou 58x22), em cinco deliberações distintas e sucessivas, os senadores decidiram quais imputações formuladas contra a presidente deveriam ser submetidas a julgamento. Esse detalhe é significativo para compreender a discussão sobre a aplicação do mecanismo do destaque para votação em separado, ao qual se retornará quando formos tratar da decisão que ocorreria dias depois sobre a pena de inabilitação para o exercício de atividade pública.

Concluída a quinta e última votação, o presidente do STF determinou a intimação da acusação para que apresentasse o libelo acusatório¹⁶⁴ e encerrou a sessão, quando já ia alta a madrugada.

4.5.3 O “tribunal do júri” senatorial

Após a fase de pronúncia da autoridade denunciada por crime de responsabilidade, segue-se a fase de julgamento propriamente dito, quando o plenário do Senado se convola em “tribunal do júri” especial, conduzido pelo presidente do STF (CRFB, art. 52, parágrafo único).

Entre a pronúncia, que especifica as condutas a serem levadas a julgamento, e o início das sessões do “júri”, correm dois prazos processuais: um para a acusação apresentar seu libelo acusatório e, na sequência, o prazo para a defesa apresentar sua contrariedade ao libelo; esses dois documentos fundamentais pautarão a análise a ser feita pelos senadores. O libelo acusatório e sua contrariedade têm por função reunir os elementos mais importantes da denúncia e das provas produzidas pela acusação ao longo da instrução processual, bem como sintetizar os argumentos da defesa e os elementos que, na visão dos advogados da autoridade processada, desconstituem ou desautorizam as conclusões do libelo acusatório.

¹⁶⁴ O libelo acusatório sintetiza a fala da acusação ao tribunal do júri, com base tanto nas imputações originais quanto nos elementos de prova recolhidos ao longo da instrução processual e o que foi provado na pronúncia. É justamente o conteúdo do libelo acusatório que a defesa tentará desconstruir durante o julgamento (Barbosa, 1974, p. 19).

A origem dessa etapa do Direito Processual Penal, que integra a Lei de Crimes de Responsabilidade, remonta ao Direito Canônico, no qual a acusação que dá início a um processo disciplinar é justamente denominada *libelo introdutório*, em que o autor do pedido narra os fatos e arrola as provas motivadoras do pedido. O Direito Processual Penal brasileiro reproduziu essa lógica previamente ao julgamento pelo júri; o objetivo era facilitar a análise do caso pelos jurados, reunindo (ou resumindo) as principais alegações e provas produzidas no curso da instrução processual. Explica Nucci (2020, p. 173) que

[o] libelo tratava-se de peça formal da acusação que visava à exposição do fato criminoso, cujo conteúdo era fixado pela decisão de pronúncia, expondo, na forma de artigos, a matéria que seria submetida a julgamento pelo Tribunal do Júri, deduzindo a pretensão punitiva do Estado e pretendendo um julgamento de mérito.

Em 2008 a reforma do CPP suprimiu essa etapa, que, no entanto, continuou prevista na Lei de Crimes de Responsabilidade, razão pela qual foi cumprida no rito do *impeachment* de Dilma Rousseff¹⁶⁵. De todo modo, recebidos o libelo acusatório – que deve reproduzir o decidido na sessão de pronúncia – e sua contrariedade, passa-se à derradeira fase, quando o Senado Federal se converte numa espécie de órgão julgador, assemelhado a um tribunal do júri de grandes proporções (e responsabilidades).

A presidência das sessões de julgamento do presidente da República por crime de responsabilidade cabe ao presidente da Suprema Corte, tanto no Brasil quando nos EUA ou na Argentina. Na origem do regramento norte-americano do *impeachment*, a razão de a presidência do processo de impedimento ser atribuída ao presidente da Suprema Corte era múltipla: além de conferir ao processo a regularidade formal e o respeito aos ditames legais e constitucionais, um magistrado que não participa do processo político tem melhores condições de isenção para arbitrar as naturais controvérsias que surgirão nesse momento (Bowman, 2020).

Além desses aspectos, também verdadeiros no caso brasileiro, saliente-se que, segundo a Constituição dos EUA, o presidente do Senado é o vice-presidente da República – logo, diretamente interessado no resultado de um *impeachment*. Manter o vice-presidente na condução de momento tão relevante seria, no mínimo, um contrassenso, pois ora ele tenderia a ser leal ao seu presidente,

¹⁶⁵ Ver subseção 6.2, onde são relatados os trabalhos da comissão de juristas criada pelo Senado Federal para modernizar a *Lei do impeachment*. No anteprojeto elaborado pela comissão, a apresentação do libelo acusatório e sua contrariedade, bem como a própria sessão de pronúncia, foram suprimidos em prol de uma maior simplicidade processual.

dificultando o andamento do processo, ora tenderia a facilitar a condenação, a fim de sucedê-lo. Daí a opção dos federalistas originários por trazer o presidente da Suprema Corte ao centro do palco do julgamento presidencial (Madison *et al.*, 1993, p. 299).

A primeira sessão do julgamento de Dilma Rousseff perante o Senado Federal, sob a presidência de Ricardo Lewandowski, ocorreu em 25/8/2016 e destinou-se à oitiva das testemunhas de acusação. Nos dois dias seguintes, ouviram-se as testemunhas da defesa¹⁶⁶. Nos dois primeiros dias, 70 senadores alternaram-se no questionamento de sete testemunhas e informantes arrolados pela acusação (2) e pela defesa (5). Em essência, foram ratificados os depoimentos já prestados à comissão especial, pois todos já tinham sido ouvidos durante a instrução realizada perante o grupo menor de senadores.

Apesar de ocorrer em cenário diferente, em plenário, perante a totalidade dos senadores, a repetição de uma etapa já ocorrida perante a comissão especial pareceu beneficiar mais o espetáculo televisivo do *impeachment* que a formação de provas testemunhais e elementos de convicção. A despeito de permitir um maior detalhamento de suas respostas, as testemunhas não apresentaram no plenário fatos novos ou elementos diversos dos previamente aportados e que já tinham sido de certa forma tratados no parecer elaborado pelo senador relator Antonio Anastasia e distribuído a todos os senadores¹⁶⁷. Impugnaram-se testemunhas; e o especialista Ricardo Lodi, antes arrolado como assistente pericial da defesa, foi ouvido na qualidade de informante do juízo, pois o presidente do STF entendeu que

o povo brasileiro que nos assiste, tem interesse no mais cabal esclarecimento dos fatos. E eu creio que não milita em prol da busca da verdade excluirmos quem quer que seja que possa trazer ainda que um mínimo de informação. Não será por falta de tempo que nós deixaremos de ouvir quem quer que seja. E penso que o Sr. Ricardo Lodi certamente terá, ou o seu interrogatório terá, utilidade para o esclarecimento dos fatos (Brasil, 2016e, p. 344).

As oitivas, realizadas de quinta-feira a sábado, duraram 36 horas e foram integralmente transmitidas ao vivo pela TV Senado e outras redes de rádio e televisão. Durante os depoimentos, as testemunhas permaneceram incomunicáveis e sendo liberadas uma a uma após cada oitiva. Às 22 h 40 min

¹⁶⁶ A obra *Impeachment: o julgamento de Dilma Rousseff pelo Senado Federal* (Brasil, 2016e), publicada pelo Senado, contém a íntegra dos debates de todas as sessões de julgamento do *impeachment* de 2016.

¹⁶⁷ A constatação de que a repetição dos depoimentos perante o plenário não enriqueceu adicionalmente o conjunto probatório do processo do *impeachment* levou a comissão de juristas responsável pela elaboração do anteprojeto de atualização da Lei nº 1.079 a propor a supressão da fase da oitiva de testemunhas perante o plenário do Senado; ver seção 6.

do sábado 27 de agosto, a última testemunha foi dispensada e convocaram-se os senadores para a oitiva da presidente na segunda-feira seguinte (Brasil, 2016e, p. 370).

4.5.4 O depoimento de Dilma Rousseff

Como último ato de instrução processual perante o plenário do Senado Federal, a presidente, já afastada de suas funções, foi ouvida durante mais de treze horas por todos os senadores que desejaram dirigir-lhe questionamentos.

Naquela sessão, que foi um dos pontos altos da fase de julgamento por crime de responsabilidade, a presença da presidente perante os senadores, respondendo a suas perguntas (por vezes agressivas) e expondo a sua visão dos fatos, articulando sua própria defesa pessoal, representou um momento simbólico da democracia e da articulação dos Poderes da República (“Dilma passará pelo *impeachment* com dignidade, defendem analistas”, 2016).

Por mais que se alegue que a convicção dos senadores àquela altura já estava formada (como se sabe) ou que se contestem os fundamentos factuais que embasaram a condenação que se seguiu, o episódio carrega consigo uma densa carga de respeito às instituições democráticas, ao mesmo tempo que se configurou numa cena inédita. Pouco mais de vinte anos antes, em 1992, Fernando Collor preferiu declinar da oportunidade de prestar depoimento pessoal perante os senadores (Brasil, 1993a, vol. 4, p. 18).

Aquela sessão prestigiou o exercício do direito de defesa, nos termos preconizados pela jurisprudência da Corte Suprema, de que o depoimento pessoal do réu deve ser o último ato de instrução do processo¹⁶⁸, como a conceder uma derradeira oportunidade de convencimento dos juízes do processo.

Apesar de não depor sob juramento, como é típico no depoimento de qualquer réu, que pode calar ou mesmo mentir no exercício de seu direito de defesa, a palavra pessoal do presidente da República perante o colegiado dos senadores pode aportar elementos novos, relativamente aos episódios vivenciados e ao contexto em que se deram, potencialmente, inclusive, na presença ou com o conhecimento de alguns que serão responsáveis pelo julgamento.

A sessão de 29 de agosto foi integralmente consumida pelo depoimento da presidente, e o dia seguinte foi reservado ao debate entre os advogados e às manifestações individuais dos senadores.

¹⁶⁸ Nos termos da jurisprudência do STF, *ex vi* Acórdão na Ação Penal nº 528/DF AgR (Brasil, 2011b).

4.5.5 Os debates dos advogados

Os debates entre a acusação e a defesa são inegavelmente um dos pontos altos de qualquer júri. Nessas circunstâncias, a arte da retórica tende a prevalecer sobre elementos factuais do processo; e isso é verdade tanto em júris populares ordinários, de natureza essencialmente penal, quanto em um júri senatorial, com natureza essencialmente política.

Janaína Paschoal, primeira signatária da denúncia por crime de responsabilidade formulada no final de 2015, foi a primeira a ter a palavra e optou por contestar a boa-fé da presidente em relação ao processo:

Eu tenho ouvido reiteradamente que a Presidente é uma pessoa honesta [...] Porém não me parece honesto dizer para um povo que existe dinheiro para continuar com programas que para esse povo são essenciais, quando já se sabe que ele não existe; não é honesto juntar um parecer e ler apenas um parágrafo; não é honesto dizer que uma perícia que é absolutamente contrária lhe é favorável; não é honesto vir aqui e não responder a nenhuma das indagações, por mais claras e objetivas que fossem (Brasil, 2016e, p. 480).

Miguel Reale Jr., coautor da denúncia, igualmente fez um pronunciamento em tom que mesclava argumentos políticos aos de cunho jurídico e econômico que embasavam o pedido de *impeachment*: a manipulação dos balanços econômicos da União, ocultando o atraso no repasse de bilhões de reais a bancos públicos, o que foi entendido como um financiamento irregular do Estado, pois a lei o proíbe de financiar-se junto aos bancos públicos que controla:

Enquanto se destruía a riqueza da Nação, era necessário encontrar meios para financiar, ocultamente, o Tesouro que estava esvaziado. E onde se iriam encontrar formas de financiar a Nação? Nos bancos públicos que eram controlados pela União. E o que é mais grave, ocultavam-se, na contabilidade das dívidas públicas, as dívidas existentes com os bancos públicos. E gerava-se um resultado primário falso, enganando-se os agentes financeiros, enganando-se a Nação [...] Quer maior prova da existência desse crime? Então, estava lá, as dívidas cresceram de 2014 a dezembro de 2015 de forma vertiginosa. Basta ver os gráficos, o gráfico é vertiginoso – o gráfico é vertiginoso! Houve em 2015 não só a contratação de novos empréstimos, novas operações de crédito com o Banco do Brasil, com o BNDES, mas o não pagamento das operações de créditos anteriores. E termina 2015 com 60 bilhões – 60 bilhões! – de dívidas (Brasil, 2016e, p. 483).

Isso não se deu, claro, sem protestos. A senadora Gleisi Hoffmann, cor-religionária da presidente, formulou crítica direta a essa linha argumentativa:

Entendi que a Acusação ia fazer sua exposição baseada em fatos jurídicos e técnicos. Eu quero fazer um registro aqui: o que a Acusação fez aqui, hoje, na tribuna do Senado, não foram registros técnicos, não foi um debate jurídico; foi um debate político ...

A Dra Janaina invocou Deus. Deus não tem nada a ver com esse golpe, Sr. Presidente. Invocou os netos da Presidenta, chorou. Isso daqui não é uma cena. Nós não estamos aqui fazendo uma encenação. Eu queria deixar uma reclamação registrada neste plenário: era importante que a Acusação viesse aqui e colocasse os fatos jurídicos; viesse aqui e fizesse a defesa técnica (Brasil, 2016e, p. 488).

Por sua vez, o advogado da defesa, José Eduardo Cardozo, ex-deputado federal, ex-ministro da Justiça e advogado-geral da União no governo de Dilma Rousseff, usou também de argumentos políticos, reforçados por raciocínios técnico-jurídicos que supostamente desmontavam as teses da acusação:

Na época da ditadura militar, Dilma Vana Rousseff sentou no banco dos réus por três vezes, nas auditorias militares de São Paulo, de Minas e do Rio [...] Hoje, Dilma Vana Rousseff senta novamente no banco dos réus, após a Constituição de 1988, após a construção democrática, após termos afirmado o Estado de direito. Ela hoje não é mais uma menina, é mãe e avó. Ela hoje é uma mulher que foi eleita Presidente da República Federativa do Brasil por mais de 54 milhões de votos, a primeira mulher eleita Presidente da República [...]

Pois bem, e qual é a acusação relativa aos decretos? Senhores, orçamentos são leis importantes que devem ser respeitadas, mas que são autorizações de gastos. Um orçamento autoriza gastos. A Constituição autoriza expressamente a possibilidade de que leis autorizem decretos que façam suplementação de crédito [...] E assim, então, sempre se entendeu, desde o início da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano 2000. Entende-se que os decretos podem ser baixados, se eu fizer a compatibilização com a meta. De que forma? Através de decretos de contingenciamento. Que estão previstos onde? No art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por quê? Porque, como o contingenciamento limita o gasto, a autorização de acréscimo do gasto não tem efeito fiscal. E a meta fiscal é o quê? Fiscal. É simples. Exatamente para viabilizar tudo isso, foi feito um procedimento técnico, adotado há mais de uma década, adotado por pareceres técnicos que examinam se há compatibilidade ou não.

Isso chega como um despacho burocrático para a Senhora Presidenta da República, com os pareceres dizendo: “Olha, esse decreto não afeta a meta.” Isso está provado nos autos [...] Mas, veja, basta uma resposta para acabar com

o crime, e essa era uma delas. A perícia diz claramente: “A Presidenta não foi avisada de que efetivamente havia uma ofensa à meta. Ao contrário. Ela foi avisada de que não feriria.” Bem, acabou o dolo (Brasil, 2016e, p. 489-493).

Aos debates entre os advogados, que duraram 3 horas, seguiram-se as manifestações individuais de cada senador que desejasse usar da palavra. Ali, vários anteciparam suas convicções que seriam firmadas no julgamento marcado para o dia seguinte, o derradeiro dia da fase de julgamento, quando haveria finalmente o veredicto.

4.6 A sanção

Esta subseção examina o que se tornou um dos pontos mais polêmicos do *impeachment* de 2016: os fundamentos jurídicos e o contexto da aplicação da sanção ao final do processo por crime de responsabilidade de Dilma Rousseff.

Em 31/8/2016, o Senado Federal reuniu-se pela última vez sob a presidência de Ricardo Lewandowski, para finalmente proceder ao julgamento do caso, depois de finalizada toda a instrução. Na abertura da sessão, o presidente fez a leitura do relatório do processo, na forma que determina o art. 35 da Lei de Crimes de Responsabilidade, para então enunciar o quesito que seria colocado à deliberação dos senadores.

Ao final de seu relatório, em que foram alinhavados os argumentos do libelo acusatório e da defesa, o presidente apresentou alguns dados estatísticos que bem representam o desafio processual do caso de Dilma Rousseff. Foram 18 questões de ordem resolvidas pela Presidência durante a sessão, sete oitivas diante do “júri” requeridas pela acusação e pela defesa, além do depoimento pessoal da presidente por cerca de doze horas. Ela foi inquirida por 48 senadores dos mais diversos matizes ideológicos. Ao final, durante o debate entre eles, 66 parlamentares usaram da palavra até às 3h de 1º de setembro. Naquele momento, o processo tinha mais de 27 mil páginas e compreendia 72 volumes¹⁶⁹ (Brasil, 2016e, p. 634).

Após a leitura do relatório do processo, uma ocorrência inusitada: chegou à Mesa um requerimento de destaque para votação em separado da parte final do quesito que seria colocado à apreciação dos senadores da República. O texto do quesito, discutido e aprovado em reunião de líderes e integrante do roteiro publicado para a sessão, tinha a seguinte redação:

¹⁶⁹ Ver a íntegra dos autos da Denúncia nº 1, de 2016, digitalizada e disponível no portal eletrônico do Senado (Brasil, 2016d).

Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto a instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados, e deve ser condenada à perda do seu cargo, ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo oito anos? (Brasil, 2016d).

O requerimento de destaque formulado pela liderança do PT visava separar a parte referente à pena de inabilitação, nos seguintes termos:

Requeiro [...] o destaque da expressão “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos” do quesito que é objeto de julgamento por parte dos Senadores no processo de *impeachment* da Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff, Denúncia nº 1, de 2016 (Brasil, 2016d).

A mera leitura do requerimento suscitou profunda controvérsia no plenário, com pronunciamentos acalorados de ambos os lados, defendendo ora a impossibilidade de aplicação de destaque para votação em separado naquele caso, ora sua plena regularidade.

4.6.1 As determinações legais e constitucionais

Para contextualizar toda essa discussão, é necessário retroceder um pouco em alguns elementos centrais do tema. A *Lei do Impeachment* contém diversos dispositivos relativos às penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas. Os dispositivos mais relevantes são os seguintes:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República [...]

Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do Presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; e no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado [...]

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão “sim” ou “não” à seguinte pergunta enunciada

pelo Presidente: “Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?”

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública (Brasil, 1950).

Os arts. 33 e 68 da Lei, em particular o parágrafo único do art. 68, deixam claro haver duas penas, a serem deliberadas em duas ocasiões distintas pelos senadores. Já em 1988, a CRFB assim disciplinou:

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; [...]

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 (Brasil, 1988).

Claramente a CRFB não recepcionou o prazo máximo de inabilitação fixado pela Lei de Crimes de Responsabilidade, visto que o aumentou de cinco para oito anos. Esse entendimento já constava de acórdão do STF¹⁷⁰ e nunca chegou a ser contestado.

A questão que, no entanto, se colocava naquele momento era: teria a CRFB também deixado de recepcionar o procedimento previsto na lei, de proceder a duas votações sucessivas, a fim de que se deliberasse inicialmente sobre a perda do cargo e depois sobre o tempo da inabilitação?

Esse debate, que praticamente inexistia até aquela sessão de julgamento, fermentou no meio jurídico e jornalístico do País durante meses a partir daquele momento, com posições majoritariamente contrárias (Queiroz, 2021, pp. 224-228; Colon, 2016; Cavalcante & Oliveira, 2016, pp. 31-36) à possibilidade de cisão do quesito em duas votações e, conseqüentemente, na possibilidade de se aplicarem as duas penas separadamente.

Ainda em 2016, tivemos a oportunidade de nos pronunciar em artigo técnico sobre o tema, publicado pouco menos de um mês após aquela sessão:

¹⁷⁰ Nos termos do Acórdão no MS nº 20.941/DF (Brasil, 1990).

Observe-se que a lei especial prevê precisamente esse rito, o de deliberar-se primeiramente quanto ao cometimento do crime de responsabilidade e aplicação da pena de perda do cargo para, na sequência, decidir-se o quantum da pena de inabilitação. E mais: o citado artigo 68 continua vigente, uma vez que o Supremo Tribunal Federal não se pronunciou quanto à sua eventual não-recepção pela Constituição de 88, a despeito das vezes em que a Lei 1.079/50 foi submetida à sua apreciação, mesmo em sua decisão mais recente, a ADPF 378. Evidentemente que a pena máxima na Carta de 88 foi fixada em oito anos e não em cinco, como previa a Lei sob a Constituição de 1946, no ponto, portanto, superada.

Em outras palavras, a divisão em duas votações era a forma prevista para deliberação na lei especial (que nunca teve sua recepção contestada), além de haver-se tornado obrigatória por força da norma regimental [...]

Cumprе ressaltar, ainda, que o referido parágrafo único do art. 52 da CF traz uma palavra à qual não se deu a devida atenção: “limitando-se”. Vejamos: “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.” (Bandeira & Oliveira, 2016).

Se a condenação devia *limitar-se* à perda do cargo com inabilitação, esse limite podia perfeitamente ser entendido como o máximo constitucional, como uma ordem de imposição de pena que não poderia ser ultrapassada, mas não seria necessariamente exigido que, entre a absolvição e a condenação a essa pena máxima, não pudesse haver uma pena intermediária.

Acrescente-se que a doutrina do Direito Penal é unânime no entendimento de que o juiz, ao aplicar a lei, deve buscar individualizar a pena¹⁷¹. O princípio da individualização da pena é obrigatório, conforme o art. 5º, XLVI, da CRFB. Como seria possível essa individualização se só se admitisse absolver ou condenar à pena máxima? Particularmente em um julgamento com a complexidade e relevância de um *impeachment*.

Esse debate já fora enfrentado por ocasião da interpretação jurisprudencial relativa à cumulatividade das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Ela, igualmente, arrola uma série de sanções conjugadas com um “e”, o que sugeriria uma necessária aplicação cumulativa das penas. No entanto, a jurisprudência firmou-se quanto à possibilidade de aplicarem-se

¹⁷¹ Sobre o tema, consultar o acórdão do STF no HC nº 97.256/RS (Brasil, 2010).

apenas algumas daquelas sanções, permitindo sua aplicação com dosimetria, razoabilidade e proporcionalidade.¹⁷²

Contudo, João Trindade Cavalcante e Juliana Magalhães Oliveira (Cavalcanti & Oliveira, 2016, p. 36) apontam uma evolução constitucional no sentido do endurecimento e cumulatividade da pena de *impeachment*, justapondo as modificações na CRFB sobre a matéria que demonstraria estar afastada qualquer espécie de dosimetria da pena pelo Senado Federal¹⁷³.

Nos recentes debates sobre o tema, o principal argumento levantado sobre o conteúdo desse preceito constitucional é o da interpretação gramatical da expressão “perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública”, na qual a preposição *com* exigiria uma cumulatividade necessária das duas locuções por ela conectadas.

Ainda assim, a interpretação gramatical também é compatível com a noção de dosimetria da pena. Observe-se o verbo da redação constitucional: “limitando-se”. Ora, por que se deveria entender que a cumulação das penas é necessária, em virtude da preposição *com*, se o verbo da frase contém a noção de limite? Em outras palavras: uma oração interpreta-se, sobretudo, a partir de seu verbo, sendo a preposição quase sempre elemento secundário na análise sintática.

Sabe-se que na hermenêutica jurídica moderna, a interpretação meramente gramatical tem sido progressivamente desautorizada, sobretudo quando se considera a dinamicidade das relações sociais. Assim, cada vez mais se vê a aplicação de interpretações sistêmicas, históricas e principiológicas, em vez da puramente gramatical. Carlos Maximiliano, aliás, sustenta que a interpretação lógica¹⁷⁴ precisa sobrepor-se à meramente gramatical (Maximiliano, 2011, pp. 103-104).

¹⁷² Sobre o tema, consultar o acórdão do STJ no REsp nº 980.706/RS. Nele o relator, ministro Luiz Fux deixa claro que “8. As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade” (Brasil, 2011a, p. 2).

¹⁷³ Escrevem os autores: “Como se percebe, o texto passou de ‘perguntará o presidente si a pena de perda do cargo deve ser agravada com a incapacidade para exercer qualquer outro’ (sic) (Const. 1892), para ‘com inabilitação até o máximo de cinco anos’ (Const. 1934/37). Daí para ‘com inabilitação, até cinco anos’ (Const. 1946), e para ‘com inabilitação, por cinco anos’ (Const. 1967) e, finalmente, para ‘com inabilitação, por oito anos’ (CRFB). Retirou-se, assim, qualquer espaço de dosimetria da pena pelo Senado Federal, ao contrário do que havia na Constituição de 1946” (Cavalcanti & Oliveira, 2016, p. 36).

¹⁷⁴ Na visão de Carlos Maximiliano, a interpretação lógica ou processo lógico consiste em procurar descobrir o sentido e o alcance das expressões contidas no texto legal, buscando estabelecer uma conexão racional entre elas. Tal conceito aproxima-se do de interpretação sistemática, tanto que muitos teóricos os aglutinam em único método que denominam *lógico-sistemático* (Andrade, 2016, p. 107).

Essa visão, no entanto, não parecia ser majoritária na doutrina brasileira naquele momento de 2016. A maior parte das opiniões publicadas no período¹⁷⁵ entendia haver, na preposição “com” do art. 52, parágrafo único, da CRFB, uma necessária correlação de acompanhamento, cabendo a segunda pena, de inabilitação, sempre que couber a primeira, de perda do cargo.

No item 3.4.2 apresentou-se o debate a respeito da decisão do STF no MS nº 21.689/DF, em que alguns ministros proferiram entendimento no sentido de que a pena era uma só, indivisível. No entanto, essa visão era utilizada para deferir o pedido de Collor, de anulação da pena de inabilitação por conta de não lhe ter sido aplicada a pena de perda do cargo (já que o presidente renunciara). Como se viu, essa corrente acabou vencida na sentença após o impasse que levou à convocação de três magistrados do STJ para integrar o quórum do STF. Esses entendimentos, portanto, ficaram restritos ao pensamento da corrente minoritária, em claro *obiter dictum* que não poderia produzir efeitos vinculantes.

Esse entendimento de alguns ministros do STF em 1993, ainda que manifestado por uma minoria, não foi ignorado por Ricardo Lewandowski quando deferiu a votação separada das duas penas. Pelo contrário, ele citou essa decisão (Brasil, 2016e, p. 643) e apontou que se tratava de um *obiter dictum* em meio a um julgado bastante peculiar do STF, no corpo de um mandado de segurança indeferido.

No entanto, Lewandowski não estava presidindo a sessão como juiz constitucional e naquele momento era o Senado quem deveria decidir sobre a possibilidade de aplicar as penas separadamente (Brasil, 2016e, pp. 640-647). Sua longa fundamentação para deferir a votação separada reconhecia, entretanto, tratar-se de tema controverso. De fato, quinze mandados de segurança foram impetrados perante o STF por partidos políticos, parlamentares e associações, visando a impugnar o fracionamento do julgamento em duas

¹⁷⁵ Antes de 2016, a impossibilidade de cindir as penas de perda do cargo e de inabilitação aparecia nas obras de Temer (2008, p. 167) – que curiosamente viria a ser o vice-presidente beneficiado por um *impeachment* anos depois, Riccitelli (2006, p. 18), além do ministro do STF, Carlos Velloso, no julgamento do MS nº 21.689/DF (Brasil, 1993b, p. 329) entre outros; no entanto, essa posição não era unânime e dela divergiam autores como Bastos (2004, p. 204). Depois do julgamento, artigos críticos ao chamado “fatiamento” da pena proliferaram, talvez em alguma medida motivados pelo afã político do momento. Dentre eles, destaca-se a opinião do ministro do STF Gilmar Mendes no sentido de que o “fatiamento é no mínimo bizarro”, conforme declaração à revista *Veja* (“‘Fatiamento é no mínimo bizarro’, diz Mendes sobre *impeachment*”, 2016) e também artigos de cunho doutrinário em Jayme e Pena (2016) e Humbert (2016).

votações (Megali, 2021, p. 445). Sete anos depois, as ações não foram conhecidas pela Suprema Corte, acabando por validar a decisão do Senado¹⁷⁶.

Antes de evoluir na discussão, é conveniente neste momento regredir um pouco no tempo a fim de verificar os precedentes na História do Brasil em que se efetivou o impedimento de um Presidente da República por deliberação parlamentar.

4.6.2 Os precedentes das penas de 1955 e 1992

Como se viu, antes de 2016 o Congresso Nacional havia deposto três presidentes da República: Café Filho e Carlos Luz, em 1955, e Fernando Collor, em 1992.

Os procedimentos de 1955, no entanto, não foram propriamente condenações por crime de responsabilidade. Foram aprovadas resoluções¹⁷⁷ que declaravam o impedimento sem maiores especificações, inicialmente do presidente interino, Carlos Luz (então presidente da Câmara dos Deputados no exercício da PR) e, na sequência, do presidente Café Filho, que ascendera ao cargo após o suicídio do Getúlio Vargas, de quem era vice-presidente.

Em nenhum dos procedimentos de 1955 a Lei de Crimes de Responsabilidade foi seguida. E, note-se: era uma lei recente, promulgada cinco anos antes, e que já havia sido utilizada contra Getúlio Vargas numa tentativa de *impeachment* cujo seguimento fora recusado pela Câmara dos Deputados dois meses antes de seu suicídio.

O motivo de não ter sido utilizado o rito da Lei nº 1.079 era conhecido à época: temia-se um golpe¹⁷⁸ de Carlos Luz (e, em seguida, de Café Filho) que tendesse a não permitir a posse do presidente recém-eleito nas eleições daquele ano, Juscelino Kubitschek. Não havia tempo hábil para o procedimento da lei, e o Congresso agiu no que se poderia chamar de contragolpe (ou, segundo alguns, um verdadeiro golpe parlamentar), sem deixar ao presidente impedido qualquer direito de defesa ou espaço para movimentação política.

No entanto, para os fins a que se dedica esta seção, observe-se que a única pena aplicada tanto a Carlos Luz quanto a Café Filho foi o impedimento para o exercício do mandato: a perda do cargo. Não houve inabilitação para

¹⁷⁶ O Autor refere-se ao julgamento dos MS nºs 34.378, 34.379, 34.384 e 34.394 (Brasil, 2023b), que se deu em 25 de setembro de 2023, pouco mais de dois meses após a defesa da tese que originou este livro. Esse parágrafo foi atualizado em 15/10/2023.

¹⁷⁷ Ver Anexo E.

¹⁷⁸ Ver subseção 3.3.

o exercício de qualquer outra função pública e, aliás, ambos depois voltaram a exercer mandatos¹⁷⁹.

Do modo inverso, Fernando Collor renunciou no início da sessão de julgamento do seu *impeachment* pelo Senado Federal. Aquela renúncia fez com que o processo perdesse o objeto em relação à perda do cargo e que essa pena já não pudesse mais ser aplicada.

O art. 15 da Lei de Crimes de Responsabilidade dispõe que “a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo” (Brasil, 1950). Ocorre que a denúncia àquela altura já havia sido recebida, autorizada pela Câmara dos Deputados, o processo já havia sido aberto perante o Senado Federal, com o conseqüente afastamento do presidente, realizada a instrução processual e, naquele momento da renúncia, iniciava-se o rito do julgamento.

Com o processo em fase avançada de tramitação, os senadores entenderam que a renúncia já não conduziria automaticamente a seu arquivamento. O processo deveria ser levado adiante. Sobre esse ponto, o então presidente do Senado, Mauro Benevides, assim se manifestou na entrevista¹⁸⁰: “A tendência do plenário tornara-se incontrolável, para qualquer deliberação que excluísse o *impeachment*. As versões que foram ensaiadas não satisfariam o impulso flagrante de efetivar-se o veredicto conclusivo”.

O então presidente do STF, Sydney Sanches, que presidia a sessão do Senado no momento da renúncia, assim se pronunciou, inclusive se manifestando sobre a autonomia das penas¹⁸¹:

Como a denúncia foi recebida pelo plenário do Senado, só ele pode pôr fim ao processo. Eu perguntei a eles [os senadores] se poderia prosseguir ou não. Em seguida, os senadores se reuniram e votaram pelo prosseguimento e impuseram a segunda pena. A razão para a aplicação desta segunda pena é que ela seria autônoma, e não acessória. Isto é, são duas as penas previstas: uma é a perda do mandato e a outra é a interdição do exercício de função pública por oito anos [...] Prevaleceu o entendimento de que essa pena é autônoma e tem outra finalidade. A perda do mandato tem uma razão de ser: não continuar essa pessoa como presidente da República. A outra pena evita que a pessoa exerça qualquer função pública por oito anos (Sanches, 2016b).

179 De fato, Café Filho, anos depois, foi nomeado ministro do Tribunal de Contas da Guanabara pelo governador Carlos Lacerda, e Carlos Luz continuou no exercício do mandato de deputado federal (fora da Presidência da Câmara), tendo sido reeleito deputado federal em 1958 (Abreu, 2010).

180 Ver Apêndice F.

181 O ministro Sydney Sanches não votou no julgamento do MS nº 21.689/DF, ao se declarar impedido em razão de ter presidido o processo de *impeachment*.

Ou seja, entendeu-se à época que, por serem as penas autônomas, elas poderiam ser aplicadas uma independentemente da outra. Não seria, portanto, uma única pena aplicável: perda do cargo necessariamente seguida de inabilitação por oito anos. A pena poderia dividir-se e, apesar de prejudicada a primeira em virtude da renúncia, a pena de inabilitação seria aplicável.

Embora não tenham seguido o rito da Lei de Crimes de Responsabilidade, os precedentes de 1955 resultaram na aplicação de uma pena exclusiva de impedimento¹⁸² para o exercício do cargo de presidente da República, sem inabilitação para o exercício de outro cargo público. No precedente de 1992, novamente as penas foram aplicadas separadamente, porém de modo invertido: deixou-se de aplicar a pena de perda do cargo (em virtude da renúncia), mas se decidiu pela inelegibilidade por oito anos do já ex-presidente.

Todos os precedentes da História do Brasil, portanto, são compatíveis com a aplicação de uma ou outra pena, conforme o caso, não havendo registro da aplicação a nenhum Presidente da República da pena *in totum*, ou seja, a perda do cargo somada à inabilitação. O precedente de 2016, ao aplicar tão somente a pena de perda do cargo, poupando a presidente da pena de inabilitação por oito anos, portanto, não foi diferente dessa tradição e, sim, estava aderente à historiografia nacional¹⁸³.

4.6.3 O destaque para a votação em separado

Uma das funções do regimento interno de qualquer órgão colegiado (principalmente nos parlamentos) é a de regular a forma por meio da qual o plenário expressa sua maioria. Trata-se de Direito adjetivo, processual, e essencial para garantir a capacidade deliberativa da maioria e a defesa das prerrogativas das minorias. Esse códex é frequentemente invocado para exigir-se a observância a determinados ritos sempre que não se tem consenso em torno da deliberação do tema posto na ordem do dia.

O destaque para votação em separado (DVS) é um instrumento previsto no Regimento Interno do Senado Federal (Risf) – e no de quase todas as demais casas legislativas, ainda que com nome diverso – para a deliberação de “qualquer proposição”, nos termos do seu art. 312. Ele consiste fundamentalmente

¹⁸² Nunca é demais recordar que “impedimento” (expressão contida nas resoluções de 1955 contra Carlos Luz e Café Filho) é literalmente a tradução, para a língua portuguesa, da expressão anglófona *impeachment*, que usamos recorrentemente neste trabalho.

¹⁸³ A Exposição de Motivos do anteprojeto de atualização da Lei nº 1.079/1950 elaborado pela comissão de juristas, utiliza alguns dos argumentos desta subseção a fim de justificar a previsão de votação em separado das penas de perda do cargo e de inabilitação. Ver Exposição de Motivos anexa ao PL nº 1.388/2023.

no “recorte” de uma parte da proposição para que ela seja apreciada separadamente, desde que o texto principal tenha sido aprovado.

A sua razão de ser é a de permitir que sejam ouvidas todas as vozes parlamentares. Dentro dessa sistemática de um órgão colegiado que delibera por maioria, se inexistisse tal hipótese e todas as deliberações tivessem que ser sempre tomadas de forma global, as minorias nunca se expressariam, sempre arrastadas, por consequência lógica, pela vontade da maioria em relação à parte principal das matérias.

Durante o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, o DVS foi invocado pela primeira vez no dia 9 de agosto, ainda na sessão de pronúncia, quando o plenário, sob a presidência do ministro Ricardo Lewandowski, reuniu-se para apreciar o parecer da comissão especial que especificaria as condutas a serem objeto do libelo acusatório, para em seguida proceder-se ao julgamento da presidente. Naquela ocasião, quatro dos destaques formulados ao parecer do relator por lideranças de diferentes partidos políticos foram automaticamente deferidos, como determina o art. 312 do Risf, sem que houvesse contestações quanto ao cabimento do uso do DVS naquele tipo de procedimento¹⁸⁴.

Em razão dos destaques para votação em separado, portanto, ocorreram cinco votações naquela sessão de pronúncia, uma relativa ao “texto-base” do parecer, sem os trechos destacados, e quatro outras relacionadas a cada um dos destaques.

A segunda vez foi na ocasião do julgamento. Falava-se à boca miúda que alguma espécie de destaque poderia surgir. Contudo, presumia-se que incidiria sobre as condutas, como ocorrera na sessão de pronúncia, e não sobre a pena¹⁸⁵. A informação de que seria sobre a pena chegou pouco antes da sessão, inicialmente por meio de jornalistas e em particular pela declaração dada pelo advogado de Dilma Rousseff, José Eduardo Cardozo, à BBC News (Schreiber, 2016) e endossada pela investigação de Colon (2016).

Nos termos do art. 312 do Risf, qualquer proposição pode ser destacada; logo, cabia perquirir se aquele quesito poderia ser considerado uma “proposição”, a fim de poder ser objeto do DVS. O art. 211 do Risf não apresenta um conceito de proposição, mas apenas um rol exemplificativo daquelas mais corriqueiras: propostas de emenda à Constituição, projetos, requerimentos, indicações, pareceres e emendas. Contudo, a definição de proposição pode ser encontrada no art. 100 do RICD, também mencionado pela Lei como norma de aplicação subsidiária no processo de *impeachment*. Segundo ele, “proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara” (Brasil, 1989). E,

¹⁸⁴ Ver ata da sessão para a apreciação da pronúncia da presidente, veiculada no *Diário do Senado Federal* (Brasil, 2016c).

¹⁸⁵ Relato do Autor na condição de escrivão e testemunha ocular do momento.

mutatis mutandis, o Senado Federal estaria prestes a submeter aquela matéria (o quesito) a deliberação, logo, nesse preciso sentido, estava-se diante de uma proposição, logo, sujeita a destaque para votação em separado. Até mesmo porque, a partir do resultado da votação daquele quesito, surgiria uma resolução do Senado com o conteúdo da sentença.

Vários disseram à época, jocosamente, que o Regimento do Senado se havia sobreposto à Constituição. Trata-se de um evidente exagero. O art. 52 da Constituição atribui ao Senado a prerrogativa de julgar o presidente da República, mas a forma como ele se manifesta é determinada pelo Risf¹⁸⁶, que, ao definir a maneira como o colegiado se exprime, define que qualquer proposição pode ter sua votação automaticamente “recortada” para a votação em separado, sempre que o requerimento de destaque parta de uma liderança de bancada com senadores em número suficiente.

Do ponto de vista regimental, portanto, não parece haver dúvida de que o fracionamento em duas votações da pena de perda do cargo e de inabilitação para o exercício de função pública era possível, por meio de destaque à parte final do quesito.

Faltava definir se a aplicação dessa norma regimental seria compatível com a Constituição, particularmente com o parágrafo único do art. 52 da CRFB, na visão do STF. Embora o tema, abordado na subseção 4.6.1, envolva também a própria possibilidade de o STF decidir sobre assunto de natureza procedimental ou *interna corporis* do Parlamento, vale lembrar que, conforme ensina João Trindade Cavalcante, normas regimentais que resvalam no cumprimento de disposições constitucionais são também passíveis de controle judicial (Cavalcante, 2022).

4.6.4 A votação em separado das duas penas

A sessão de julgamento de Dilma Rousseff, em 31/8/2016, após o requerimento de destaque para votação em separado (DVS), vários senadores usaram da palavra para contestar o uso do destaque para o quesito do julgamento

¹⁸⁶ Sobre a centralidade do regimento interno para estabilizar as relações advindas do processo decisório parlamentar, ver *A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro* de Victor Amorim (2018, p. 87).

do *impeachment*. Diziam que o destaque era extemporâneo¹⁸⁷, mas sobretudo que o quesito não seria uma proposição legislativa e que, portanto, não admitia destaque.

Diante da questão de ordem que contestava o cabimento do destaque e sua contradita, formulada pelos requerentes da base de apoio de Dilma Rousseff, o presidente Ricardo Lewandowski entendeu por bem admitir o destaque da parte final do quesito e, na ocasião, ele assim se pronunciou:

Portanto, em se tratando de matéria a ser colocada à deliberação do Senado Federal, o quesito elaborado, no âmbito do processo de *impeachment*, pode, a meu ver, receber o tratamento de proposição ao menos em relação ao destaque para votação em separado [...]

Quero dizer que a formulação desse destaque, a meu ver, com o devido respeito aos Srs. Senadores que se pronunciaram no sentido contrário, tem plausibilidade. Tem plausibilidade porque a Lei 1.079, em seu art. 68, como já foi enunciado, o prevê. E não estou dizendo que acolho essa interpretação, estou apenas, como se faz numa decisão cautelar, liminar, examinando se há plausibilidade ou se existe o chamado *fumus boni iuris*, a fumaça do bom direito ...

Portanto, vejam V. Exas que a matéria não é pacífica. A matéria comporta visões diferentes, não obstante a aparente clareza daquilo que se contém no art. 52, parágrafo único, da Constituição. Mas a interpretação e o alcance desse dispositivo será, neste momento, pelo menos, unicamente do plenário do Senado Federal, que é soberano para decidir sobre essa questão. O Presidente do Supremo não tem nenhuma influência, nem poderia adiantar, porque pode eventualmente vir a ser instado a se manifestar sobre essa questão no foro da Suprema Corte. E, em assim sendo, eu, em função disso, acolho, defiro o requerimento, para que a matéria possa ser destacada (Brasil, 2016e, pp. 642-643).

Na mesma linha de Sydney Sanches em 1992, Ricardo Lewandowski diversas vezes reafirmou não estar ali como juiz do processo, e que a decisão final caberia aos senadores (Brasil, 2016e, p. 649).

¹⁸⁷ O argumento de que o destaque era extemporâneo não procede. Apesar de a redação do quesito ter sido debatida em reunião de líderes e previamente publicada, o destaque consiste numa estratégia de deliberação em plenário que integra o procedimento de votação. O fato de os líderes do partido requerente não terem desejado antecipar sua estratégia não a torna antirregimental ou extemporânea. Pelo contrário, o Risf determina que o destaque deve ser apresentado até o momento do anúncio da votação da matéria a ser destacada, portanto, ele foi apresentado no momento adequado, no início da sessão. Sobre isso, assim se pronunciou na sessão Ricardo Lewandowski: “Há uma última objeção do eminente senador Caiado, que é a seguinte: a extemporaneidade da apresentação do destaque. O nosso Regimento, no art. 314, estabelece que os destaques poderão ser apresentados até que anunciada a proposição. Portanto, é tempestivo” (Brasil, 2016e, p. 645).

Apesar de ter sido alvo de muitos protestos durante e após a sessão, a divisão da votação em duas partes, vulgarmente chamada de “fatiamento do *impeachment*” ou “fatiamento da pena”, foi realizada na forma deferida; votou-se a primeira parte do quesito, depois de cuja votação passou-se à segunda parte, relativa à inabilitação para o exercício de função pública.

Ao apreciar a validade desse procedimento, sete anos depois, o STF, por meio do voto condutor da relatora ministra Rosa Weber (à época do julgamento, na Presidência do STF) decidiu que não cabia intervenção judicial naquela decisão do Senado, mantendo seus efeitos incólumes¹⁸⁸.

4.6.5 O veredicto

Posta em votação a parte inicial do quesito, que imputava à presidente o cometimento de crime de responsabilidade e a condenava à perda do cargo, presentes todos os 81 senadores, 61 votaram pela condenação (eram necessários dois terços ou 54 votos), ao passo que 20 votaram pela absolvição. Vale a pena repetir, para permitir uma releitura, a redação da parte inicial do quesito:

Cometeu a acusada, a Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, os crimes de responsabilidade correspondentes à tomada de empréstimos junto à instituição financeira controlada pela União e à abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional, que lhe são imputados e deve ser condenada à perda do seu cargo? (Brasil, 2016d).

Dilma Rousseff estava, portanto, condenada à perda do cargo pela primeira parte do quesito, quando se seguiu a segunda votação, relativa especificamente à pena de inabilitação para o exercício de qualquer função pública. Assim enunciava a parte final do quesito: “ficando, em consequência, inabilitada para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos” (Brasil, 2016d).

A votação desse destaque resultou em 42 votos favoráveis, 36 contrários e 3 abstenções; 19 senadores, portanto, dentre os 61 que votaram pela aplicação da pena de perda do cargo, deixaram de referendar a aplicação da pena de inabilitação por oito anos, não tendo sido atingido o quórum mínimo de dois terços (ou 54 votos) para a condenação. Assim foi lavrada a sentença nos autos:

¹⁸⁸ Referência ao julgamento dos Mandados de Segurança nºs 34.378, 34.379, 34.384 e 34.394 (Brasil, 2023b), que se deu em 25/9/2023, pouco mais de dois meses após a defesa desta tese. O parágrafo foi atualizado em 15/10/2023.

O Senado Federal entendeu que a Senhora Presidente da República Dilma Vana Rousseff cometeu os crimes de responsabilidade, consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, [...] por 61 votos, havendo sido registrados 20 votos contrários e nenhuma abstenção, ficando assim a acusada condenada à perda do cargo de Presidente da República Federativa do Brasil.

Em votação subsequente, o Senado Federal decidiu afastar a pena de inabilitação para o exercício de cargo público, em virtude de não se ter obtido nesta votação dois terços dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções [...] Tal decisão encerra formalmente o processo de *impeachment* instaurado contra a Presidente da República (Brasil, 2016e, p. 659).

Em seguida, foi publicada a Resolução do Senado Federal nº 35/2016, conforme determina a *Lei do Impeachment*. Com a publicação da Resolução em edição extra do Diário do Senado, deu-se a posse definitiva de Michel Temer, até então vice-presidente da República, duas horas após o encerramento da segunda votação. “O poder não aceita o vácuo e onde houver um vácuo, será criado um poder” diz o adágio milenar.

5 A natureza política do *impeachment*

“An impeachable offense” is whatever ever a majority of the House of Representatives considers [it] to be at a given moment in history; conviction results from whatever offense or offenses two-thirds of the other body considers to be sufficiently serious to require removal of the accused from office.

Gerald R. Ford¹⁸⁹

Impeachment in the United States is not, and has never been, a matter of law. It is, and always has been, a matter of politics.

William Perkins¹⁹⁰

Presidential impeachment, as it has been adopted over the years in various countries, is similar to, but more extreme than, a vote of no-confidence in parliamentary systems.

Baumgartner & Kada (2003, pos. 67-68/2600)¹⁹¹

¹⁸⁹ Líder da minoria da *House of Representatives*, durante os debates acerca do processo de *impeachment* do juiz da Suprema Corte, William O. Douglas, em 1970 (Baumgartner & Kada, 2003, pos. 104/2600). Esse discurso é comentado na obra de Berger (1974, p. 42) e Andrada (2020, p. 105) e em algumas passagens deste estudo. Nele ele reduz a noção de ato passível de *impeachment* é qualquer conduta que a maioria qualificada da Câmara entender como tal.

¹⁹⁰ William Perkins é cientista político norte-americano, professor da University of Missouri, Columbia (Perkins, 2003, pos. 301/2600). Tradução própria: “O *impeachment* nos Estados Unidos não é, nem nunca foi, questão de direito; ele é e sempre foi uma questão de política”

¹⁹¹ Tradução própria: “O *impeachment* presidencial, na forma como foi adotado em diversos países, é semelhante, porém mais extremo que o voto de censura em sistemas parlamentaristas”.

Nesta seção retoma-se a discussão sobre a natureza do processo de impedimento por crime de responsabilidade, esmiuçando tanto os detalhes de sua natureza quanto suas aproximações e diferenciações da moção de censura típica do parlamentarismo. Aqui, apesar de descrever as características políticas de tal julgamento conduzido por um órgão eminentemente político, demonstra-se que o processo de *impeachment* não se iguala à moção de censura, posto que amparado em pressupostos de conduta e de procedimento que criam uma considerável distinção entre os dois institutos.

Na última subseção, discutem-se os elementos que, segundo a doutrina, podem compor a “tempestade perfeita” que desemboca no impedimento do mandatário maior da nação.

5.1 Voltando à controvérsia

A natureza essencialmente política (e não jurídico-criminal ou jurídico-administrativa) do processo de *impeachment* permite que os processos de implicação por crime de responsabilidade do presidente da República possam ou não avançar mais em função do eventual desmonte da base parlamentar de apoio ao Poder Executivo (o chamado “escudo parlamentar”) do que em função da gravidade dos fatos objeto de apuração¹⁹².

Nos EUA ou na Argentina, existe amplo consenso da doutrina quanto ao caráter eminentemente político do *impeachment*; não se fala em natureza jurídico-penal do instituto (Queiroz, 2016, p. 5). Existe uma clara noção de que se trata de uma ferramenta política a ser utilizada mediante determinadas condições constitucionais, mas com tipificação bastante aberta das condutas passíveis de serem submetidas a tal juízo (Bielsa, 1954, p. 596).

Doutrinadores que advogam a tese contrária, de que o *impeachment* seria um instituto de natureza jurídica, ou até mesmo penal, enfatizam, talvez em excesso, a prescrição legal do tema. Assemelha-se a um debate entre o *ser* processo político, embora *devesse ser* jurídico. De fato, definição dos tipos de crimes de responsabilidade levada a cabo pela Lei nº 1.079, a definição constitucional da matéria, os julgados do STF, as exigências quanto ao devido processo legal. Efetivamente, alguém que pela primeira vez se debruçasse sobre os textos legais relacionados ao tema do *impeachment* no Brasil certamente não hesitaria em concordar com essa parte relevante da doutrina, sobretudo quando observa o renome dos estudiosos que se alinham nessa visão. De certo são esses elementos que levaram juristas de peso como Pontes de Miranda (1970, p. 138), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1999, p. 182), José Afonso

¹⁹² O processo de *impeachment* é essencialmente político, submetido a um procedimento juriforme; no entanto, registrem-se os entendimentos em sentido diverso, inclusive a jurisprudência da STF.

da Silva (1998, p. 40), Pedro Lessa (1925, p. 215) e Celso Ribeiro Bastos (1990, pp. 335-336) a defenderem o caráter político-jurídico, ou mesmo penal, do processo de *impeachment*.

Um grupo respeitável de juristas entende que a natureza do impedimento por crime de responsabilidade seria híbrida: com evidentes características políticas, mas com requisitos jurídicos muito claros, como o *due process of law*, o devido processo legal. É, aliás, a opinião manifestada por Ricardo Lewandowski em entrevista para esta obra:

[o *impeachment*] trata-se de um delito de natureza política, cujo processo e julgamento fica a cargo de integrantes do Poder Legislativo. Nesse sentido, do ponto de vista ontológico, é distinto de um crime comum, que é processado e julgado por membros do Poder Judiciário [...]

Não obstante, o rito do *impeachment*, quanto aos aspectos procedimentais, segue os cânones da processualística comum, apresentando um caráter eminentemente jurídico, sobretudo porque precisa observar as garantias constitucionais do acusado, com destaque para a ampla defesa e o contraditório.

Em suma, o processo de *impeachment*, a meu ver, não tem um caráter exclusivamente político, mas ostenta um caráter híbrido, já que precisa amoldar-se às normas constitucionais e infraconstitucionais no concernente aos cânones do *due process of law*¹⁹³.

Outros juristas (Cavalcante & Oliveira, 2016, p. 4; Prado, 2016, p. 19) também entreveem uma natureza híbrida no *impeachment* presidencialista: nem uma essência puramente política, como a moção de censura do parlamentarismo, nem tampouco puramente jurídica, como um típico processo penal. De fato, caso se entenda que os aspectos jurídico-formais do *impeachment* o caracterizam, (mais que meramente adjetivando-o), é natural concluir-se por certa natureza híbrida do instituto.

O ponto de vista que aqui é defendido, porém, é outro: para além das definições jurídicas de crime de responsabilidade, das noções de enquadramento nos tipos legais ou do rito de processamento de uma eventual acusação contra o presidente da República, o que se percebe, tanto da análise do caso de Dilma Rousseff quanto daqueles que o precederam, é que a essência do julgamento é política, as motivações e convicções são políticas, importando menos o enquadramento jurídico escolhido. Arrisca-se ir além: tomada a decisão de aplicar a pena de perda do cargo do presidente da República, busca-se um tipo jurídico que se adapte a uma conduta que possa ser atribuída à autoridade, para então se construir o processo que atenda à normativa legal.

¹⁹³ Ver Apêndice F.

Aliás, foi precisamente nessa linha o depoimento de Fernando Collor e Renan Calheiros, que vivenciaram o processo de tomada de decisão do *impeachment* no Senado.

Não se desconhecem as exigências jurídicas que circunscrevem o tema das condutas passíveis de constituírem crime de responsabilidade e seu processo. Não se nega que as previsões legais acerca do assunto regem e de certa forma limitam a atuação puramente política. Contudo, essa característica não muda a essência da deliberação dos parlamentares, não faz com que seja um processo político-jurídico, como considera parte considerável da doutrina; a moldura jurídica apenas conforma aspectos processuais, mas não definem sua natureza.

Nas entrevistas concedidas pelos principais atores dos *impeachments* de 1992 e 2016 isso ficou muito claro em diversos momentos. Renan Calheiros, que presidiu o Senado por quatro vezes, inclusive durante o *impeachment* de Dilma Rousseff, assim se manifestou sobre o assunto:

Os processos de *impeachment* são atípicos. Para além do debate penal, encerram-se invariavelmente como processos políticos. Os enquadramentos legais, na minha percepção, não passam de uma moldura jurídica fabricada quando se configura uma maioria no parlamento, nas ruas, no setor produtivo, na imprensa para o impedimento¹⁹⁴.

Por sua vez, Fernando Collor, acusado no processo de 1992 e juiz no de 2016, parece ter igual compreensão sobre o tema:

O processo de *impeachment* do presidente da República é fundamentalmente político. O Senado, transformado em Tribunal, decide sobre a perda do mandato de forma irrecorrível [...] Embora diversos fatores desempenhem papel relevante, o que diferencia ou aproxima esses processos é a sustentação política de que o presidente desfruta no Congresso [...] E aí se demonstra mais uma vez que o processo de *impeachment* não é um processo jurídico; ele é um processo essencialmente político, com uma vestimenta de juridicidade, mas que só serve de enfeite, só serve para dar ares de que há um componente jurídico importante que referenda aquilo que parece ser um movimento político, uma ação política, mas não consegue disfarçar: o *impeachment* é uma ação eminentemente política e, de forma política, ele é decidido¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Senador Renan Calheiros, em entrevista cuja íntegra está no Apêndice D.

¹⁹⁵ Senador Fernando Collor, em entrevista cuja íntegra está nos Apêndices B e C.

Sydney Sanches, que presidiu o STF à época do *impeachment* de Fernando Collor, deixou clara a mesma visão na entrevista que concedeu para este trabalho:

Na verdade o processo de *impeachment* é um processo político. Há normas de Direito a serem observadas como procedimento, garantias ao acusado, etc. Por isso mesmo é que o Presidente do Supremo preside, para evitar que haja, por exemplo, violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório, do silêncio [...] O foro é político, porque, na verdade, os Senadores nem sempre estavam achando que o crime estava caracterizado, porque eles nem são juristas, na grande maioria. Eles estão avaliando se o Presidente deve continuar no governo. É diferente, é um julgamento político¹⁹⁶.

Em outras palavras, depreende-se do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff que, para a maior parte dos senadores que votaram pela condenação, o que estava em jogo não era a gravidade da gestão fiscal conduzida pela Presidente, que teria autorizado a abertura de créditos orçamentários por decreto sem a autorização do Congresso Nacional. Estava em jogo fundamentalmente a continuidade de seu governo.

Outra evidência clara e relevante que aponta para essa constatação é aprovação da Lei nº 13.332, de 1º/9/2016. Essa lei foi sancionada pelo presidente da República¹⁹⁷ rigorosamente no dia seguinte ao julgamento definitivo de Dilma Rousseff pelo Senado. Ela fora julgada culpada de exceder-se na abertura de créditos por meio de decretos, sem autorização do Congresso Nacional. A Lei nº 13.332/2016, destinou-se justamente a ampliar a autorização para que o presidente da República pudesse expedir tais decretos. Ver Quadro.

¹⁹⁶ Ministro Sydney Sanches, em entrevista cuja íntegra está no Apêndice G.

¹⁹⁷ Na verdade, a lei foi sancionada pelo presidente da Câmara dos Deputados no exercício do cargo de presidente da República, pois Michel Temer, que tomara posse em definitivo na véspera, encontrava-se naquele momento em viagem oficial à China.

Quadro – Lei Orçamentária Anual de 2016 antes e depois da Lei nº 13.332/2016

Redação original da LOA de 2016 (Lei nº 13.255/2016)	Redação da LOA modificada pela Lei nº 13.332/2016
Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, [...] para o atendimento de despesas: I – em cada subtítulo, até o limite de 10% (dez por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de: [...]	Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, [...] para o atendimento de despesas: I – em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de: [...]

Fonte: elaborado pelo Autor com base nas leis disponíveis no site da Presidência da República.

O PL visando a ampliar a margem de manobra por meio da qual o Poder Executivo poderia remanejar recursos orçamentários por decreto sem solicitar autorização do Poder Legislativo foi encaminhado ainda em abril daquele ano por Dilma Rousseff e autuado como Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3, de 2016 (PLN 3/2016) (Brasil, 2016b); no entanto, sua conversão em lei só se deu após concluído o processo de *impeachment*.

Isso demonstra que na visão do Congresso Nacional não havia tamanha gravidade no manejo de recursos orçamentários pelo presidente da República por meio de decretos de créditos suplementares sem autorização prévia do Poder Legislativo. Nessa ótica, grave seria que esse instrumento fosse usado por uma presidente da República que não gozava de apoio parlamentar – tanto que, após sua destituição, o Congresso Nacional dobrou o limite autorizado para tais manejos. Nem se pode dizer que o Parlamento teria aprovado esse PL sem compreender seu significado. A Nota Técnica Conjunta nº 5/2016¹⁹⁸ continha este alerta:

Sabe-se que as hipóteses de autorização nas leis orçamentárias para abertura de créditos suplementares têm se multiplicado historicamente, bem assim seus limites de suplementação. Para ilustrar, a Lei Orçamentária para 2002 (Lei nº 10.407/2002) continha onze incisos com autorizações para abertura de créditos por decreto no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Na LOA para 2016, são 32 incisos, muitos deles desdobrados em várias alíneas e até itens, perfazendo um rol extenso e complexo de autorizações [...]

¹⁹⁸ Elaborada em 2/6/2016 pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e por sua homóloga, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, responsáveis por oferecer orientação técnica aos parlamentares acerca dos projetos de lei orçamentária.

Ou seja, ao aprovar mais hipóteses de abertura de crédito por decreto, ou incrementar os limites de suplementação, o Congresso Nacional abre mão de avaliar caso a caso certas solicitações que seriam formuladas por intermédio de projeto de lei.

Convém ainda recordar que os parâmetros vigentes de suplementação por ato infralegal decorrem de decisão dos congressistas por ocasião da tramitação da Proposta Orçamentária para 2016. O Projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo em agosto de 2015 propunha flexibilidade bem superior àquela finalmente aprovada pelo Congresso Nacional (Brasil, 2016a, pp. 8-9).

Era, portanto, uma ampliação da liberdade do chefe do Poder Executivo consciente, deliberada e já conhecida, dado que havia anos que essas autorizações se vinham multiplicando, como demonstra a Nota conjunta. Entretanto, se o Congresso Nacional julgava que tais realocações de recursos orçamentários por ato infralegal eram tão nocivas a ponto de destituir um presidente da República, por que continuou logo após o *impeachment* a autorizá-las e, inclusive, ampliá-las? Trata-se de mais uma demonstração de que Dilma Rousseff não caiu em virtude de meia dúzia de decretos de remanejamento orçamentário: caiu por ter visto reduzida a menos de um terço sua base de sustentação no Congresso Nacional (Peixinho, 2017, p. 195)¹⁹⁹.

Veja-se que mesmo aqueles que defendem, do ponto de vista do *dever ser*, a natureza jurídica do *impeachment* – como Alexandre Bahia, Diogo Bacha e Marcelo Cattoni de Oliveira – reconhecem que na realidade os fatos são outros. Em artigo de autoria coletiva, iniciam contestando a tese de um julgamento puramente político:

na medida em que a Constituição regulamentou o instituto, não há que se falar ser o impedimento um instituto típica/exclusivamente político, já que necessita se submeter aos direitos e garantias individuais. [...] Ao contrário da moção de desconfiança e do recall, estes sim institutos tipicamente políticos, o *impeachment* é instituto essencialmente jurídico que ganha seus contornos com o regime presidencialista de governo e cujas bases são definidas pela Constituição. [...] Vale dizer, trata-se de um mecanismo de proteção do próprio sistema político de responsabilização jurídico-política de autoridades públicas que cometam atos de atentado contra a Constituição. [...] Alguns autores pretenderam conferir ao *impeachment* [...] apenas uma natureza política, o que não reflete a realidade do instituto nem na Constituição norte-americana nem mesmo no nosso constitucionalismo. Seria, por assim dizer, uma interpretação inautêntica da Constituição (Bahia *et al.*, 2017a, pp. 1070-1071).

¹⁹⁹ Para o contexto de crise econômica e política no segundo mandato de Dilma Rousseff, ver seção 4.

Porém, pouco à frente no mesmo artigo, os autores reconhecem que o processo de *impeachment* de 2016 tinha menos a ver com discutir-se se houve ou não a configuração de crimes de responsabilidade e mais com a constatação que a única razão de sua existência e prosseguimento estaria na perda de apoio da base parlamentar (Bahia *et al.*, 2017a, p. 1079).

Reforçam esse último ponto de vista as palavras de Fernando Collor na entrevista concedida para este estudo:

Um processo de *impeachment* envolve, certamente, questões jurídicas. Mas nas oportunidades em que foi empregado no Brasil, variáveis políticas foram determinantes. Tomou-se a decisão política de remover o presidente do Palácio do Planalto e buscou-se uma forma de instrumentalizar a legislação para esta finalidade. [...]

Nos dois processos, a lei foi instrumentalizada para materializar uma decisão política tomada previamente. Nos dois casos, usou-se o processo de *impeachment* como uma espécie de terceiro turno das eleições, uma forma de as forças políticas derrotadas retirarem o poder das mãos dos vitoriosos. A diferença se deveu ao grau de prejulgamento e à urgência da remoção do presidente. [...]

O processo de *impeachment* do presidente da República é fundamentalmente político²⁰⁰.

Fernando Collor é possivelmente um dos brasileiros mais autorizados a falar sobre a construção política ao redor de um processo de *impeachment*, haja vista tê-lo vivido na própria pele por duas vezes, a primeira como Presidente da República e a segunda como senador incumbido do julgamento. Sua visão de que a lei é utilizada como pretexto para atender a uma necessidade de remoção do mandatário máximo do País deve, portanto, ser levada em consideração. Para ele, assim como em nosso ponto de vista, é a maioria parlamentar o principal elemento que definirá o sucesso ou insucesso de uma empreitada de responsabilização política do Presidente da República.

Essa natureza política (apesar das previsões legais) não é uma exclusividade brasileira. Veja-se o caso dos EUA, em que o Congresso deliberou sobre um processo de *impeachment* contra Donald Trump por possível abuso de poder, por supostamente ter pressionado o governo ucraniano a realizar investigações contra seus adversários. Em 31/10/2019, a Câmara dos Representantes votou uma moção para abertura do processo de *impeachment* contra Trump e, ressaltados dois deputados democratas que entendiam não ser o momento daquela discussão (ou seja, um argumento de *conveniência* e não sobre o

²⁰⁰ Ver Apêndices B e C.

mérito do processo), basicamente todos os partidários de Trump, republicanos, votaram contra a abertura do *impeachment*, enquanto os democratas votaram por sua abertura (Cai *et al.*, 2019)²⁰¹.

A propósito, veja-se a tabela publicada no jornal americano The New York Times indicando como votaram os deputados para a abertura do processo de *impeachment* contra Donald Trump²⁰²

How Democrats and Republicans Voted on Trump Impeachment Rules

H.R. 660

Rules for Impeachment Inquiry

	Yes	No	Not voting
Democrats	231	2	1
Republicans	0	194	3
Independents	1	0	0
Total	232	196	4

Note: Three House seats are vacant.

É evidente que tal polarização de votos, rigorosamente em conformidade com a orientação partidária de suporte ou de oposição a Trump, não representa a formação de um juízo de valor a respeito da veracidade ou contundência das evidências apresentadas contra o investigado. A divisão é tão compatível com a orientação partidária que seria ingênuo não admitir que a formação da convicção dos deputados se deu em função de seus partidos, mais que em função dos elementos do processo. Essa análise é pormenorizada por Perkins (2003, pos. 297-615/2600), que vasculhou os resultados das votações, comparando-os com as bancadas dos partidos à época, para ao final chegar à conclusão de que o processo não somente é político como também é definido pelo tamanho das bancadas partidárias.

Isso, porém, não deveria surpreender. Desde as origens do presidencialismo norte-americano, o *impeachment* é visto como instrumento político, o que se percebe no texto de Hamilton, nos Federalist papers 65: “[os processos de *impeachment*] são de uma natureza que com peculiar propriedade pode ser denominada política, já que eles se referem a injúrias praticadas diretamente

²⁰¹ Todos os 194 republicanos votaram pelo arquivamento do processo. Entre os 234 democratas, 231 votaram pela abertura do *impeachment* contra Donald Trump, dois votaram contra e um não votou. Um deputado independente votou pela abertura do processo (Cai *et al.*, 2019).

²⁰² Disponível em <https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/31/us/politics/trump-impeachment-inquiry-house-vote.html> [consultado em 01/12/2019].

à própria sociedade” (Madison *et al.*, 1993, p. 371). Nos EUA, a liberdade para julgamento do Legislativo ao apreciar processos de responsabilização política é tão ampla que sequer existe uma tipificação mais minudente de quais seriam as condutas ilícitas, além da sucinta previsão constitucional de “treason, bribery or other high crimes and misdemeanors” (traição, suborno ou outros graves crimes e delitos). A esse respeito, vale recordar, como vimos na epígrafe desta seção 5, que o deputado Gerald Ford afirmou em 1970, quando propôs o *impeachment* do juiz da Suprema Corte William Douglas, que uma *impeachable offense* “é aquilo que a Câmara, com o apoio de dois terços do Senado, em dado momento da história, considera como tal” (Berger, 1974, p. 42).

Um dos principais estudiosos do tema nos EUA, Gerhardt (2018, pp. 69-70) afirma serem incontáveis os motivos para instaurar-se um *impeachment* naquele país, graças à amplitude da terminologia utilizada na Constituição. O laconismo do texto constitucional norte-americano, portanto, não é necessariamente uma boa escolha para a estabilidade do sistema presidencialista, ao deixar uma ampla margem de hipóteses que se encaixam na norma. A barreira está na maioria parlamentar, e não na norma. Jody Baumgartner e Naoko Kada, em obra recente sobre o tema do *impeachment*, afirmam que

the basic assumption of this book, and one that is addressed throughout, is that impeachment is a political, rather than a legal proceeding. [...] The legal approach first assumes, erroneously, that what constitutes an impeachable offense can be determined with some exactitude. The legal approach to the study of impeachment also assumes that partisan differences should not play a role in whether or not a president is to be impeached; this of course is a normative argument. ... while the focal point of a given impeachment may be understood in legal terms and the process is structured like a trial, impeachment is fundamentally a political process from beginning to end. Simply put, the men and women who decide the fate of presidents during impeachment proceedings are political beings. ... we take the position that presidential impeachment can only be understood as a political phenomenon (Baumgartner & Kada, 2003, pos. 58, 87, 92, 96, 125/2600)²⁰³.

²⁰³ Tradução própria: “A presunção básica desse livro, e algo que será afirmado ao longo dele, é que o *impeachment* é um procedimento mais político que jurídico. [...] A abordagem legalista [dos que entendem que os aspectos jurídicos prevalecem] inicialmente assume, de forma errônea, que aquilo que constitui uma ilicitude passível de *impeachment* pode ser determinada com relativa precisão. [...] A abordagem legalista do estudo do *impeachment* também assume que diferenças partidárias não deveriam ter um papel quanto à decisão se o presidente deve ou não ser afastado; isso, claro, é um argumento normativo. [...] apesar do ponto central de um determinado *impeachment* poder ser compreendido em termos jurídicos e o processo poder estar estruturado como um julgamento, o *impeachment* é fundamentalmente um processo político do início ao fim. De uma forma simples, os homens e mulheres que decidem o futuro dos presidentes durante o procedimento de um *impeachment* são seres políticos. [...] nós assumimos a posição de que o *impeachment* presidencial somente pode ser compreendido como um fenômeno político”.

É inegável que a decisão no processo de responsabilização política deva ocorrer nos autos de um *processo* digno desse nome, com uma acusação clara (mesmo que não exista uma minuciosa tipificação legal, como nos EUA) e a garantia do direito de defesa, com fases conhecidas e rito transparente. Essas garantias vão além da formação do juízo condenatório e, na verdade, servem para resguardar o mandatário e a própria estabilidade do sistema democrático, haja vista que a possibilidade de remoção do posto de alguém que foi eleito pelo voto popular necessita da adequada formalização e reflexão (ainda que meramente *pro forma*). Por essas razões entendemos que, apesar de constituir um julgamento político, o processo de *impeachment* é *juriforme*, isto é, deve adotar a forma e os instrumentos típicos de um processo jurídico, em que se assegura o direito à ampla defesa. Nesse sentido se pronunciava Brossard (1992, p. 75), ao afirmar que:

entre nós, como no direito norte-americano e argentino, o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.

Outra evidência relevante para a investigação aqui empreendida é a justificação (a expressão legislativa para uma exposição de motivos) do PL do Senado nº 23/1948, que deu origem à Lei nº 1.079/1950. Ali se revela claramente a intenção do legislador:

De tudo o que se vem de expor, – e essa é a lição dos constitucionalistas de maior renome – o *impeachment* é uma instituição de direito Constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões para a exercer.

Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa a outros fins. [...]

O *impeachment* é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos, mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo (Brasil, 1951, p. 293)²⁰⁴.

204 Ver Anexo H.

O ex-presidente do STF Carlos Mario Velloso também considera que a instauração do processo de *impeachment* e o seu julgamento pelo Senado são decisões políticas, cujo mérito não se sujeita ao controle judicial. No entanto, no que diz respeito ao procedimento, às formalidades e às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, conforme estabelecido na CRFB, na lei e nos regimentos internos das Casas legislativas, Velloso entende que se impõe o controle judicial:

Vale enfatizar que, quer se entenda como de natureza puramente política o *impeachment* do Presidente da República, ou de natureza mista – político-penal –, certo é que o julgamento, que ocorrerá perante o Senado Federal, assim perante um tribunal político, há de observar determinados critérios e princípios, em termos jurídico-processuais (Velloso, 2017, pp. 322-323).

Afora disso, estar-se-ia diante de um golpe de Estado, mesmo que perpetrado pelo Parlamento, aquilo que alguns cientistas políticos chamam de *golpe parlamentar*, como é considerada a deposição do presidente do Paraguai Fernando Lugo, ocorrida em menos de 48 horas em junho de 2012, tendo sido deferidas tão somente duas horas para sua defesa (Silva, 2016).

Não foi o caso do Brasil em 2016. Apesar de um certo afastamento entre a motivação técnico-jurídica do impedimento da presidente e sua motivação real, de natureza política, o processo seguiu, sim, um rito pré-determinado, sob a vigilância atenta do STF, em especial de seu presidente, Ricardo Lewandowski, que fixou o rito e supervisionou toda a fase de instrução e julgamento após a admissibilidade do processo pelo Senado, em 12/5/2016.

Assim, os contornos institucionais do processo de *impeachment* no Brasil, em especial com fundamento na vivência prática da CRFB e da Lei de Crimes de Responsabilidade, o caracterizam como um julgamento de natureza eminentemente política, embora juriforme. Em outras palavras, um processo que possui rito e forma regulado na lei, mas esse rito e forma apenas adjetivam o *impeachment*, sem caracterizá-lo.

5.2 A moção de censura

A moção de censura (ou de desconfiança), como já se viu²⁰⁵, surgiu no parlamentarismo inglês como um avanço do *impeachment* medieval, que se tornou obsoleto para os fins pretendidos. Na sua origem, a destituição de um ministro de suas funções era a única forma de contestar o poder real. Com a modernização da gestão do Estado e o entendimento de que o próprio

²⁰⁵ Ver item 2.4.1, onde se narra a evolução histórica do *impeachment*.

Parlamento poderia destituir uma autoridade por ele mesmo nomeada numa votação simplificada, a moção de desconfiança passou a ser usada no lugar do *impeachment*, que, por conta de seu complexo processo de acusação, defesa e julgamento, caiu em desuso.

Desenvolveu-se depois uma longa tradição de moções de desconfiança que conduziam à formação de um novo governo, sem a necessidade de acusar o governo anterior de qualquer conduta ilícita ou impor sua inabilitação. Trata-se da completa separação entre a noção de cometimento de uma conduta proibida, punível com a perda do cargo, e a simples destituição do cargo por conveniência política, ainda que sem qualquer culpa imputável à autoridade afastada. Esse sistema de troca de gabinete de governo, concebido na Inglaterra, em poucos séculos tornou-se padrão em regimes parlamentaristas mundo afora, ao passo que o *impeachment* migrou para o presidencialismo, sobretudo depois de sua inclusão em novo formato na Constituição dos EUA.

A moção de censura (ou desconfiança)²⁰⁶, porém, continua a ser um instituto tipicamente parlamentarista. Nele, não é necessário qualquer enquadramento jurídico-penal numa conduta prevista em lei como passível de levar à destituição do gabinete ministerial, nem existe um procedimento de acusação-defesa-julgamento, nem mesmo se estabelece um quórum especialmente elevado. Assim, o procedimento da moção de censura é tão simples quanto aferir a base de apoio político do primeiro-ministro, de todo seu gabinete ministerial ou de algum ministro específico.

Obviamente, o discurso político sempre se encarregará de justificar a deposição do governo. No entanto, no parlamentarismo essa é uma decisão

²⁰⁶ Segundo Huber, embora não se assemelhem em todos os sistemas parlamentaristas, a moção de censura e a moção de desconfiança conservam uma característica comum: com base nesse mecanismo, confere-se às maiorias parlamentares o poder de votar pela manutenção ou destituição do primeiro-ministro e do gabinete (Huber, 1996a, p. 270). Aqui se empregam tais expressões como sinônimas, ainda que não se desconheçam suas diferenças em diferentes ordenamentos. Na Espanha, por exemplo, fala-se em *moção de censura* para desafiar um governo estabelecido quanto à manutenção da confiança do Parlamento em seus membros e políticas. Já a *moção de censura construtiva*, ao mesmo ao tempo em que retira a confiança no governo, a propõe no mesmo ato outra coalizão que se pretende majoritária, prática adotada na Alemanha e na Espanha. A *questão de confiança*, por sua vez, é um instrumento a ser movido pelo governo para a aprovação de determinada matéria ou a renovação da confiança no governo sem votação ou numa votação com quórum simplificado; porém, pode levar à queda do gabinete caso ele se veja derrotado na sequência por uma moção de desconfiança. A *questão de confiança*, portanto depende da iniciativa governamental e não serve propriamente como um mecanismo para o Parlamento exigir a responsabilidade política do governo, já que este não pode acioná-lo (Virgala Foruria, 1988, p. 203). Essa última modalidade, a questão de confiança, foi utilizada recentemente por Emmanuel Macron em 2023 para aprovar a reforma previdenciária francesa dispensando a votação na Assembleia Nacional. Conforme “*Macron impõe reforma da Previdência sem voto do Parlamento*” Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/macron-impoe-reforma-da-previdencia-sem-voto-do-parlamento/a-65017039> [consultado em 10/06/2023].

normal, prevista e utilizada com relativa frequência em diversos países. Não é necessário imputar ao primeiro-ministro um crime ou uma grave má conduta, pois a mera perda de apoio da maioria parlamentar é o suficiente para deslegitimar a continuidade de seu governo. Difere mais uma vez, portanto, do crime de responsabilidade, no qual uma conduta irregular deve ser objetivamente apontada, com produção de provas e direito de defesa, ainda que não seja esse o elemento central do julgamento a ser feito.

De fato, sem prejuízo de outras diferenças conhecidas e já apontadas neste estudo, os juízos de destituição do Executivo confiados ao Parlamento no parlamentarismo e no presidencialismo têm contornos distintos: nos sistemas parlamentaristas, o controle do Legislativo sobre o Executivo é de *representatividade*, já que é o Parlamento o órgão dotado de legitimidade popular e que deve aferir o alinhamento do governo com os anseios populares. Ali, o mesmo órgão que deu poderes aos membros do gabinete de governo retira tais poderes a fim de montar um novo gabinete. Nos sistemas presidencialistas, por sua vez, tal controle sobre o Executivo é de *responsabilidade* e versa sobre uma falta grave imputável ao presidente (Barcellos & Pires, 2016, p. 2558).

Como instrumento político “puro”, nem sequer dotado do formato juri-forme observado no *impeachment*, o procedimento de deposição do governo em um regime parlamentarista acentuou as notas de sua natureza ínsita, política por excelência, despiando-o das exigências formais que tinha na sua origem, que ficaram relegadas ao presidencialismo, em outro contexto.

5.3 O *impeachment* e a moção de censura

Jody Baumgartner e Naoko Kada estão entre os mais destacados estudiosos da Ciência Política em matéria de *impeachment*. Em sua principal obra, escrita e publicada antes dos processos de impedimento de Dilma Rousseff e de Donald Trump²⁰⁷, traziam considerações relevantes sobre aspectos de similitude entre as moções de desconfiança no parlamentarismo e o *impeachment* no presidencialismo. Na mesma linha, Ricardo Rivero Ortega, reitor da Universidad de Salamanca, escreveu que a destituição de Dilma Rousseff pelo Congresso é um exemplo de juízo político que em vários aspectos se assemelha à moção de censura (Rivero Ortega, 2020a, p. 15).

Esse aspecto é tão mais verdadeiro quanto mais acentuado for o caráter político no desenho do equilíbrio de forças do processo de *impeachment*.

²⁰⁷ Na terminologia norte-americana, Donald Trump sofreu *impeachment* pela Câmara dos Deputados, mas foi absolvido no julgamento pelo Senado. Classificam essa categoria de presidente como *survival* (sobrevivente), uma subcategoria dos *impeached presidents* – que vivenciaram a abertura de um *impeachment* autorizada pela Câmara (Baumgartner & Kada, 2003, pos. 245-256, 269/2600).

Naqueles países em que o desenho for mais jurídico, com tipos penais definidos e julgamento por órgão do Poder Judiciário, essas semelhanças diminuem consideravelmente, podendo mesmo ser de menor relevância. Isso também se pode dar no Brasil, onde o crime de responsabilidade de algumas autoridades, como chefes de missões diplomáticas, é julgado pelo STF.

Os argumentos que passaremos a enumerar aplicam-se a países que dispõem de regramento constitucional para o processo de impedimento do presidente da República que acentue a natureza política (e não jurídica) do julgamento – países como o Brasil, a Argentina ou os EUA, por exemplo, que se apresentam como *legislativo-dependentes*, em especial quanto à responsabilidade do mandatário.

Nas seções anteriores, descreveu-se a origem do *impeachment* na Inglaterra, nos esforços para limitação do poder real, por meio da responsabilização política de seus ministros (já que *the king can do no wrong*). Como visto, com a sofisticação do sistema parlamentarista, ao longo dos séculos, o *impeachment* caiu em desuso e foi substituído, de forma mais ou menos abrupta, pela moção de censura.

A Constituição dos EUA, elaborada durante a decadência do *impeachment* na Inglaterra, resgata o instituto, adaptando-o ao presidencialismo como forma derradeira de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, mas também sobre os demais Poderes (notadamente o Poder Judiciário e certas instâncias equivalentes ao MP). Essa adaptação, no entanto, traz no seu seio a raiz de julgamento político típica do parlamentarismo, sofisticada por normas procedimentais adicionais, numa Constituição que prima pela concisão.

O Brasil, assim como diversos outros países presidencialistas, segue o modelo constitucional norte-americano, prevendo um processo político de roupagem procedimental jurídica e acaba por regulamentar esse instrumento de forma tão ampla que, virtualmente, qualquer oponente político poderia encontrar alguma conduta que se encaixasse nos ditames da Lei de Crimes de Responsabilidade.

Na subseção 3.1, abordou-se o debate sobre a origem dita parlamentarista da *Lei do Impeachment* e a tese do “cavalo de troia parlamentarista” (Queiroz, 2015), que aponta elementos no sentido de que haveria um pendor parlamentarista na elaboração da Lei. Mais que isso: a regulamentação da norma constitucional era vista pelos legisladores da época como uma forma de limitar o excesso de poderes do Presidente da República, propositalmente pensada para dar liberdade ao juízo do Congresso Nacional caso chegasse a hora de retirá-lo do cargo (à época, vislumbravam a eleição futura de Vargas e a eventual necessidade de retirá-lo do cargo). Por isso, muitos enxergam que o que se buscava construir ali era justamente uma adaptação ao presidencialismo da moção de censura, um procedimento típico do regime

parlamentarista (Castro, 2016, pp. 51-52; Correia, 2018, pp. 74-76; Galindo, 2016, p. 55; Villaverde, 2019, pp. 47-48).

De forma alguma se defende aqui a identidade dos dois institutos. O instituto do *impeachment* é regido por regras procedimentais, por ritos que garantem o amplo direito de defesa e o devido processo legal, sob pena de nulidade. Necessita de uma capitulação das condutas imputadas à autoridade acusada, minimamente enquadrada na previsão legal ou constitucional. Quando se dirigir contra o presidente da República, será julgado de modo solene e com quórum qualificado, sob a direção do presidente do STF. Nada disso se exige na moção de desconfiança ou de censura do parlamentarismo, que não carece do trâmite jurídico-processual do crime de responsabilidade.

Contudo, desvestido dessa roupagem procedimental e protocolar, na essência do julgamento, como já se demonstrou aqui por repetidas vezes, trata-se de um julgamento político e, por esse prisma, assemelha-se ao instituto da moção de censura ou desconfiança, que é regulada de forma bem mais simples.

O *impeachment*, então, nada mais seria que uma moção de censura do presidencialismo, conduzida sob um rito diferenciado? Também não. Além do rito e demais requisitos formais, como tipicidade da conduta, a distinção do quórum, em geral qualificadíssimo²⁰⁸, impõe uma severa distinção entre os dois institutos, que caracterizam sua compatibilidade com os respectivos sistemas de governo.

No presidencialismo, para retirar do cargo um mandatário eleito pelo voto popular para período temporalmente definido, são necessários dois terços dos votos, em ambas as Casas do Legislativo; ou seja, uma instabilidade política passageira dificilmente seria capaz de tirar o Presidente do cargo. Somente uma grave perda de base de sustentação pode dar espaço a um processo de *impeachment*, consubstanciada quando o presidente da República tiver simultaneamente contra si dois terços dos deputados e dois terços dos senadores. Nessas condições, com tamanha fragilidade política, talvez o afastamento daquele governante seja até desejável, para normalizar o processo político nacional.

Por outro lado, seria razoável que se autorizasse a manutenção de um presidente da República no cargo sem que ele detenha apoio parlamentar de, no mínimo, um terço dos votos em pelo menos uma das Casas do Legislativo? Com menos de um terço dos deputados e senadores em ambas as Casas, é improvável que o Executivo consiga aprovar matéria sensível no Legislativo.

²⁰⁸ O quórum exigido é de dois terços da Câmara dos Deputados e, depois, de dois terços no Senado, maior que o exigido para alterar a Constituição.

A própria aprovação da Lei nº 13.332/2016²⁰⁹ demonstra isso. O PL que ampliava as prerrogativas de manejo orçamentário pelo Presidente da República, enviado por Dilma Rousseff ao Congresso, só virou lei após sua saída definitiva do cargo no dia seguinte à sua condenação definitiva, o que comprova que ela não tinha maioria suficiente sequer para aprovar um projeto de lei ordinária de seu interesse. Que tipo de reforma ou de mudança legislativa o governo poderia encampar se com essa base tão diminuta sequer poderia aprovar um projeto que exigisse mera maioria simples?

Outra diferença fundamental entre o *impeachment* e a moção de censura (ou desconfiança) é a previsibilidade de seus efeitos. No *impeachment*, sabe-se de antemão quem assumirá a cadeira mais elevada do país: o vice-presidente. No parlamentarismo, a moção de censura, ainda que aprovada numa maioria circunstancial, é capaz de derrubar todo o gabinete ministerial em uma única votação por maioria simples. Uma moção de censura pode simplesmente retirar o atual governo do cargo e abrir as discussões para formação de um novo governo, sem definição prévia – salvo no caso de uma moção de censura construtiva²¹⁰, que ocorre quando já se aponta o líder do novo gabinete ao promover a votação de desconfiança em um governo.

O novo gabinete será formado com base numa intrincada rede de negociações políticas tão mais complexas quanto mais numerosos forem os partidos necessários para atingir-se a maioria parlamentar. Somente depois de formada essa maioria, poder-se-á definir o novo chefe de governo. Em diversos países a composição de uma maioria parlamentar demonstra-se às vezes tão inviável que é necessário dissolver o Parlamento e convocar novas eleições a fim de permitir a formação de novas maiorias²¹¹.

Não raras vezes, um largo período se passa entre a queda de um governo e a assunção de um novo. Maria Esther Seijas Villadangos lembra que a Espanha funcionou 315 dias sob um governo “interino” (conhecido como

²⁰⁹ Ver subseção 5.1.

²¹⁰ A moção de censura construtiva foi adotada no art. 67 da Constituição alemã, segundo o qual o Bundestag só poderá expressar sua desconfiança contra o chanceler caso indique, por maioria de seus membros, um sucessor. Esse modelo, adotado também posteriormente no art. 113.2 da Constituição espanhola, evita ou diminui a incidência de períodos de indefinição a respeito do futuro gabinete de governo (Méndez, 2005, pp. 57-62).

²¹¹ Uma lei aprovada na Inglaterra em 2011 (*Fixed-term Parliaments Act*) prevê a dissolução do Parlamento caso não consiga formar um novo governo em até 14 dias após haver aprovado uma moção de desconfiança. Na Bélgica, o prazo para a formação de um novo governo é ainda menor: apenas 3 dias. (Barcellos & Pires, 2016, p. 2549). Na Espanha, o parlamento será dissolvido caso não se consiga aprovar um novo governo em até dois meses após a aprovação de uma moção de censura, conforme prevê o art. 99.5 da Constituição.

*gobierno en funciones*²¹²) após a aprovação da moção de censura ao governo de Mariano Rajoy. À luz de fatos como esse, discute-se a amplitude e a legitimidade desse governo *en funciones*, cuja missão constitucional é manter o funcionamento do Estado pelo prazo mais limitado possível e colaborar para a instalação do novo governo, mas que não tem poderes, por exemplo, para sancionar um projeto de lei orçamentária ou enviar novas proposições legislativas ao *Congreso de Diputados* (Seijas Villadangos, 2017, pp. 109-113). Por isso, as consequências de um *impeachment* no presidencialismo diferem fundamentalmente quanto à previsibilidade de seus efeitos daquelas que se podem verificar no parlamentarismo, mesmo que se trate de uma moção de censura construtiva.

Finalmente, outra distinção entre o *impeachment* presidencialista e a moção de censura parlamentarista diz respeito à individualização da responsabilidade. No *impeachment* presidencialista, a responsabilidade política do Presidente não se estende ao seu ministério, salvo se algum ministro houver concorrido com dolo ou culpa em prática de crime de responsabilidade conexo. Já na moção de desconfiança parlamentarista, essa responsabilidade costuma ser solidária e a decretação da quebra de confiança do Parlamento atinge todo o gabinete, que deverá renunciar aos seus cargos. É o que determina o art. 108 da Constituição espanhola, conforme o qual o governo responde solidariamente em sua gestão política perante o Congresso de Deputados.

Nem toda a comunidade acadêmica, porém, aceita falar em aproximações ou semelhanças entre o *impeachment* e a moção de censura. Por exemplo, o professor da Universidade de São Paulo, Rafael Mafei de Queiroz, afirma que se deve ter clareza quanto às fundamentais diferenças entre o modo de ascensão de um primeiro-ministro, normalmente escolhido pelo próprio Parlamento entre seus membros, e o de um presidente, eleito por votação popular direta:

o voto de desconfiança parlamentarista apenas retira o apoio que o próprio Parlamento dera, enquanto o *impeachment* permite que poucas centenas de deputados, e poucas dezenas de senadores, afastem do cargo a única autoridade da nação escolhida por voto direto de todos os eleitores do país. [...] Nenhum fatalismo político pode ofuscar essa diferença (Queiroz, 2021, p. 82).

No mesmo sentido se pronuncia a constitucionalista e professora da Universidade Federal de Pernambuco, Antonella Galindo:

²¹² O *gobierno en funciones* é previsto no art. 101 da Constituição espanhola, o qual determina que o governo que se encerra permanecerá em suas funções até a posse do novo governo, e é regulado também na Ley 50/1997, em particular no artigo 21, em que se definem limitações a esse governo e suas obrigações de continuar prestando informações ao Parlamento, por exemplo.

Ou seja, no Brasil, em relação ao atual estágio de desenvolvimento do instituto do *impeachment*, sua natureza parece ser claramente político-criminal, sendo de se rejeitar tanto a sua feição puramente política (na perspectiva de um voto de desconfiança parlamentarista, p. ex.), como sua configuração estritamente jurídico-penal (aceitando-se um julgamento potencialmente criminal por um colegiado não-judicial).

Em suma: 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 a substituição da disputa eleitoral, bem como não é substituto de voto de desconfiança ou de referendo revogatório/recall (Galindo, 2016, p. 64).

Observe-se, porém, que Galindo chega a essa conclusão partindo do pressuposto de que o *impeachment* não pode ser um juízo meramente político, mas que deveria, necessariamente, estar calcado em um ilícito previamente definido em lei. Daí a importância da discussão anterior, sobre a real natureza da deliberação parlamentar no processo de impedimento do Presidente da República. A compreensão dessa verdadeira natureza política, e não político-jurídica, político-administrativa ou político-criminal é que permite ver as aproximações entre o instituto parlamentarista e seu “primo” presidencialista.

Originados da mesma tradição e com o mesmo objetivo, a configuração formal e constitucional do *impeachment* no Brasil e nos EUA, como é típico de um regime presidencialista, oferece mais proteção política ao mandatário, na medida em que o tamanho da maioria necessária para afastar um presidente da República é o principal obstáculo a ser vencido. Além disso, evidentemente, exige-se a ocorrência de uma conduta vedada na lei especial ou na própria Constituição, como condição procedimental, mas sem constituir a essência da deliberação do Poder Legislativo.

5.4 Os elementos que conduzem ao *impeachment*

Em outras passagens apontou-se a relevância maior ou menor de determinados aspectos no rito do *impeachment*, notadamente quanto à sua natureza marcadamente política. Em mais de uma ocasião, demonstrou-se que a base parlamentar – também chamada *escudo parlamentar* pela doutrina (Pérez-Liñan, 2007, pos. 144-146/3278) – possivelmente seja o aspecto mais relevante para prever o resultado de um processo de impedimento, mas nunca

se disse que seria o único²¹³. Nesta subseção, serão indicados outros elementos importantes para a verificação de um impedimento parlamentar em face do Presidente da República, além da sua reduzida base parlamentar de apoio.

Diversos estudos no campo da Ciência Política e do Direito se debruçaram sobre essa questão, buscando formular regras ou identificar condicionantes que levem a um ou outro resultado. Suas conclusões são bastante próximas, de modo que se busca aqui apresentá-las de forma conjugada.

Um dos mais relevantes trabalhos recentes sobre *impeachment* foi elaborado por Jody Baumgartner e Naoko Kada, que, num estudo comparado de dez processos de impedimento movidos contra presidentes de sete países, buscaram extrair regras gerais e padrões comportamentais que permitiriam antever com alguma segurança o destino de um processo dessa natureza²¹⁴.

O modelo Baumgartner-Kada aponta cinco fatores que condicionariam o processo de *impeachment* de um presidente: 1) o equilíbrio institucional entre os Poderes; 2) o modelo constitucional e legal adotado para o *impeachment*; 3) a estrutura político-partidária; 4) a popularidade do presidente; e 5) outros fatores, como ambiente midiático, condições econômicas e pressões internacionais (Baumgartner & Kada, 2003, pos. 132/2600).

Por sua vez, o modelo de Pérez-Liñan (2007), elaborado poucos anos depois, diverge ligeiramente do Baumgartner-Kada, pois aponta apenas quatro fatores para o potencial êxito de uma petição de denúncia de crime de responsabilidade, dando menos atenção ao *background* jurídico-normativo e centrando nos aspectos políticos²¹⁵ que poderiam conduzir ao *impeachment*. São eles: 1) a popularidade do presidente; 2) o apoio legislativo ao presidente (ou a falta dele); 3) a emergência de um escândalo político envolvendo o governo; e 4) o contexto de crise econômica.

²¹³ Em sua obra de referência sobre *impeachment*, Pérez-Liñan (2007, pos. 142/3278) afirma que “qualquer que seja o desenho constitucional, se o presidente é capaz de manter o Congresso sob controle, seu afastamento constitucional é virtualmente impossível”.

²¹⁴ Em sua obra *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective* (Baumgartner & Kada, 2003), as autoras analisam os *impeachments* contra três presidentes dos EUA (Andrew Johnson em 1867, Richard Nixon em 1974 e Bill Clinton em 1998); dois contra o presidente da Rússia Bóris Iéltsin (1998 e 1999); contra o presidente das Filipinas Joseph Estrada (2000); contra o presidente de Madagascar Albert Zafy (1996); contra o presidente da Colômbia Ernesto Samper (1996); contra Fernando Collor, no Brasil (1992) e finalmente contra o presidente da Venezuela Carlos Andrés Pérez (1993). Caso a obra tivesse sido publicada alguns anos mais tarde, seria possível acrescentar a essa lista os *impeachments* de Donald Trump, de Dilma Rousseff, de Fernando Lugo, no Paraguai e de Park Geun-hye, da Coreia do Sul, entre outros.

²¹⁵ Pérez-Liñan (2007, pos. 186/3278) afirma que “essa perspectiva sugere que o *impeachment* não é apenas um instrumento legal para remover presidentes que são culpados de grandes crimes; é frequentemente uma arma institucional empregada contra presidentes que confrontam uma legislatura beligerante”.

Em complemento a esses modelos, Kathryn Hochstetler aponta a necessidade de considerar o protesto de massas populares como um elemento fundamental no impulsionamento do Congresso em direção ao impedimento do presidente. Ela entende que a importância central do protesto das massas populares nas quedas presidenciais sugere a necessidade de maior reflexão sobre o papel da população no presidencialismo. E complementa afirmando que a literatura acerca da consolidação democrática geralmente tem se voltado demais para as instituições, ao invés de considerar as relações Estado-sociedade. [...] As discussões sobre o presidencialismo deixaram de examinar as formas pelas quais a população pode evidentemente retirar o mandato que concede (Hochstetler, 2007, p. 17).

Pérez-Liñan, no entanto, a despeito de não incluir protestos populares formalmente como um elemento autônomo em seu modelo, diz que ele está inserido no contexto de popularidade do presidente, que não se mediria apenas por pesquisas de opinião. E aponta fatores complementares, a depender do país estudado: comportamento das Forças Armadas, cobertura da mídia, atuação do Judiciário, estilo de liderança da figura do presidente, entre outros. Nesse contexto, afirma que o Congresso pode mesmo chegar a ter uma atuação periférica, a depender da força desses outros atores na sociedade (Pérez-Liñan, 2007, pos. 194/3278).

No Brasil, João Villaverde elaborou dissertação de mestrado em que soma aos elementos dos modelos de Baumgartner-Kada e Pérez-Liñan um fator com grande influência num processo de *impeachment*: o tempo restante no mandato do presidente que está no cargo (Villaverde, 2019, pp. 157-158). Para fundamentar sua teoria, Villaverde (2019), após testar o modelo Baumgartner-Kada nos processos de *impeachment* havidos no Brasil, tanto os que chegaram ao cabo quanto os que representaram uma vitória do Executivo, aponta que esse seria o elemento que poderia explicar vitórias como a de Vargas e Temer, que tinham apenas cerca de dois anos de mandato pela frente quando da votação de seus processos, diferentemente de Collor e Rousseff, que foram afastados ainda na primeira metade de seus governos.

O papel da mídia também não deve ser negligenciado. Nos mais diversos casos, uma estrutura de mídia independente do governo que assuma uma postura crítica ao presidente e que diuturnamente pautar manchetes que ajudem a inflamar a opinião pública no sentido do *impeachment* exercerá indubitável poder de pressão sobre o Congresso. Em especial o *impeachment* da presidente Dilma foi estudado por pesquisadores que empreenderam análises de fôlego para demonstrar os efeitos da cobertura da imprensa sobre

o andamento do processo, inclusive, por vezes focadas no comportamento de um veículo específico²¹⁶.

O papel do vice-presidente demanda um olhar atento e digno de maiores comentários. Ao destituir um presidente, o Congresso Nacional já sabe de antemão quem o sucederá e os ânimos quanto ao *impeachment* podem amoldar-se a esse elemento conforme sua avaliação em relação ao substituto (se mais ou menos favorável em comparação ao titular).

Além das inúmeras diferenças entre os institutos do *impeachment* e da moção de censura, a questão sucessória distingue a ambos: um vice-presidente simpático ao Parlamento, com habilidade política e desejoso de ascender ao cargo titular, seguramente amplia as possibilidades de que o Congresso embarque num projeto de impedimento do presidente (Ginsburg *et al.*, 2019).

Nos casos de Fernando Collor e Dilma Rousseff, ambos tinham vice-presidentes experientes no trato parlamentar. Itamar Franco era o vice-presidente de Fernando Collor e exercera dois mandatos de senador antes de se eleger na chapa presidencial. Durante esses mandatos, foi líder de seu partido e participou da Assembleia Constituinte de poucos anos antes; era, portanto, muito conhecido e com muitas conexões no Parlamento. Michel Temer, por sua vez, antes de se eleger vice-presidente na chapa de Dilma Rousseff, havia sido deputado federal pelo estado de São Paulo por 21 anos, presidindo a Câmara dos Deputados por três vezes nesse período, além de ter participado da administração estadual daquela importante unidade federativa em três gestões diferentes. Era, portanto, um político influente e bem-relacionado. Registre-se, ademais, que ambos os vice-presidentes eram filiados ao mesmo partido, o PMDB, um grande e tradicional partido que por três vezes viu seus vice-presidentes ascenderem à Presidência da República²¹⁷.

Nos episódios dos *impeachments* de Fernando Collor e de Dilma Rousseff, o Congresso já sabia quem entraria no lugar dos titulares, e a própria expectativa

²¹⁶ Caso das teses de doutoramento de Adriano Floriani (2017), “O discurso do *impeachment* de Dilma na *Folha de S.Paulo*”, de Karol Castanheira (2018), “Tchau, querida: os enquadramentos do Jornal Nacional no processo de *impeachment*” e ainda de Muriel do Amaral (2019), “Comunicação, perversão e política: o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em circuito”. Na Espanha também há trabalhos dignos de nota sobre essa temática, em particular o artigo de Julieti Oliveira *et al.* (2018) “El tratamiento de la prensa española de la crisis política de Brasil: el *impeachment* de Dilma Rousseff en los periódicos *El País* y *El Mundo*”. Para uma visão da mídia estrangeira sobre o *impeachment* de Dilma, ver artigo de Monalisa Lopes e Grazielle Albuquerque (2018) “O nome das coisas: a disputa simbólica *impeachment* versus golpe na mídia internacional”. Para uma análise do pendor misógino da cobertura da imprensa, ver “Perversão e política no *impeachment* de Dilma Rousseff” (Amaral & Arias, 2017).

²¹⁷ Eram filiados ao PMDB Itamar Franco e Michel Temer, assim como José Sarney, vice-presidente de Tancredo Neves, falecido antes de tomar posse no cargo. Curiosamente, as três oportunidades em que o partido presidiu a República se deram a partir da vacância da Presidência.

de poder relacionada à ascensão de seus nomes ao cargo máximo do Estado, por si só, já ajudava a aglutinar apoios à tese do impedimento²¹⁸.

Uma peculiaridade em relação a Jair Bolsonaro, presidente da República que teve vários pedidos de *impeachment* protocolados contra si, sem que nunca tenham avançado para a análise pelo plenário da Câmara dos Deputados: ele tinha um general do Exército como vice-presidente, Hamilton Mourão, que até então nunca pertencera ao Parlamento²¹⁹ e em relação a quem várias lideranças tinham desconfiança ou, pelo menos, receio de que tivesse ainda menos habilidade política que o titular. Talvez por isso também as diversas denúncias por crime de responsabilidade contra Bolsonaro nunca tenham avançado²²⁰.

As habilidades pessoais e políticas do vice-presidente e sua lealdade ao titular quanto a colaborar ou não para a ocorrência do *impeachment* tornam-se especialmente relevantes nos países em que o presidente da República não é afastado na abertura do processo de impedimento. Conforme já se comentou, o presidente dos EUA responde ao processo de *impeachment* no exercício do cargo, o que mantém em suas mãos os instrumentos políticos de enfrentamento ao grupo opositor. Diferentemente no Brasil, a CRFB (art. 86, § 1º, II) determina que o presidente seja afastado do cargo tão logo o processo por crime de responsabilidade seja instaurado no Senado, o que acaba por subtrair-lhe os instrumentos políticos que poderiam viabilizar sua permanência no governo e a vitória no julgamento, entregando tais instrumentos justamente ao beneficiário direto de um processo de impedimento: o vice-presidente.

Além de todos esses elementos, dois novos riscos à estabilidade política surgiram (ou ganharam uma dimensão bem mais ousada) nas últimas décadas. Ambos ficaram conhecidos por suas denominações em inglês, frequentemente mencionados pela mídia e nos estudos acadêmicos como *fake news* e *lawfare*.

As *fake news*, ou notícias falsas, não são novidade por si só. Há séculos os boatos e maledicências de toda ordem são usados em campanhas eleitorais ou em estratégias de desconstrução de reputações e seus efeitos são conhecidos.

²¹⁸ Tanto Itamar Franco quanto Michel Temer publicamente diziam resistir à ideia de ascender ao cargo de presidente da República por meio do *impeachment* de seu companheiro de chapa. No entanto, há inúmeros registros de articulações de bastidores e, no caso de Temer, essa postura mudou a partir do rompimento com a presidente, formalizado numa carta em que exporia sua divergência e mal-estar com o pouco prestígio que a titular lhe deferia. A íntegra da carta está disponível em vários sites eletrônicos; ver Sadi (2015).

²¹⁹ Ao final de seus quatro anos como vice-presidente, Hamilton Mourão elegeu-se senador pelo Rio Grande do Sul em 2022.

²²⁰ “O vice deve ser capaz de dar segurança aos parlamentares [...] Ele precisa mostrar que existe um pote de ouro no fim do arco-íris que leva ao seu futuro governo [...] Caberia articular, embora discretamente, ao menos o esqueleto de sua administração, ou mostrar-se à vontade para que alguém o fizesse em seu lugar” (Queiroz, 2021, p. 258).

Disseminar a informação de que um o governo acabará com determinado programa social pode levar ao pânico na sociedade e à perda de apoio popular naquele governante, por mais que a notícia seja falsa. A novidade nesse campo não é o surgimento das notícias falsas, mas a sua capacidade de rápida disseminação por meio da internet e, particularmente, usando as redes sociais e inclusive algoritmos que selecionam quem vai ver qual versão de determinada notícia falsa, a fim de gerar maior clamor popular, indignação ou revolta.

Embora ainda sejam poucas as análises sobre o impacto das *fake news* em eventuais processos de responsabilização política de mandatários (ver Zavaro, 2020-2021, pp. 10-25), é farta a literatura a respeito dos impactos políticos dessas notícias falsas na gestão e na aprovação popular de um governo (Deodato & Sousa, 2018, pp. 110-115). Em vista da pressão que as *fake news* podem exercer sobre a popularidade de uma gestão e a importância atribuída por todos os modelos de risco de *impeachment* estudados (Baumgartner-Kada, Pérez-Liñan ou Hochstetler) à variável *popularidade do mandatário* para a concretização de um afastamento presidencial, é possível deduzir com facilidade o potencial que tais notícias falsas têm para induzir ou conduzir a um impedimento por responsabilização política.

A crescente disseminação das *fake news* num cenário de hiperconectividade e redes sociais leva ao surgimento da noção de *pós-verdade*²²¹, que representa uma leitura dos fatos pela lente de uma ideologia ou alinhamento político que ressignifica o conteúdo dos fatos em si para servir a uma narrativa pré-determinada. Essa *pós-verdade* acaba por validar e retroalimentar as *fake news* que inicialmente as fomentaram, bem como outras que sirvam ao mesmo propósito. E são dotadas de tanta credibilidade no meio em que proliferam que invalidam qualquer negativa ou comprovação em sentido contrário (Leite, 2020, p. 86). Os impactos dessa mecânica na política e na apreciação dos eleitores são evidentes; por isso, sua presença em dado momento na sociedade pode ser um fator adicional a impulsionar um processo de *impeachment*. Tanto é assim que levantamento da agência de notícias BBC divulgou estudo da Universidade de São Paulo demonstrando que na semana do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, três das cinco notícias que mais circularam no Facebook eram falsas.²²²

²²¹ A noção de *pós-verdade* surge no início do século XXI, mas sua utilização e estudo tornam-se mais correntes a partir de 2016, no âmbito do plebiscito conhecido como *Brexit* (a saída do Reino Unido da União Europeia) e do processo eleitoral norte-americano que elegeu Donald Trump (Mereles & Moraes, 2017). Foi também nesse ano que o *Oxford English Dictionary* incorporou o vocábulo *post-truth*.

²²² Ver *Na semana do impeachment, 3 das 5 notícias mais compartilhadas no Facebook são falsas*, de Serra (2023).

Por fim, um elemento indissociável de episódios sensíveis recentes é o potencial uso do *lawfare* como instrumento para obter, facilitar ou viabilizar um *impeachment*. O ministro do STF Cristiano Zanin²²³ define *lawfare* como o uso estratégico do Direito para fins de deslegitimar, prejudicar ou aniquilar um inimigo (Zanin, Martins & Valim, 2023, p. 27).

Em suas diversas dimensões, o *lawfare* pode compreender uma multiplicidade de processos judiciais e procedimentos investigatórios que submetam o adversário político a constrangimentos públicos, medidas cautelares e condenações, com o uso da máquina do Estado, em geral deturpando a atividade persecutória ordinária, a fim de destruir ou pôr o adversário em descrédito. Sua utilização direta contra um presidente da República no exercício do cargo seria limitada no Brasil, nos EUA ou na França, por exemplo, onde a autoridade no cargo detém certa blindagem processual, mas poderia ser manejado contra ministros ou pessoas próximas ao presidente, de forma a obter os mesmos resultados.

Um presidente sem uma base parlamentar sólida e com alta taxa de rejeição popular, um escândalo que exponha os malfeitos do governo, eventualmente mediante o uso de *fake news* e *lawfare*, um contexto de crise econômica e protestos nas ruas, uma mídia com cobertura diuturna e massivamente negativa, um vice-presidente politicamente habilidoso e com bastante tempo de mandato pela frente – tudo isso provavelmente conduzirá à “tempestade perfeita” que leva ao impedimento presidencial, mesmo que sejam tênues as provas concretas que liguem a figura do presidente à prática de alguma das condutas que podem acarretar crime de responsabilidade.

²²³ À época da defesa da tese que originou esta obra, Cristiano Zanin ainda não havia sido nomeado e empossado no cargo de ministro do Supremo Tribunal Federal. O parágrafo foi atualizado em 15/10/2023.

6 O projeto de uma nova lei do *impeachment*

Para esse poder [Executivo] já existe uma lei de responsabilidade. A Constituição a exigiu. A primeira legislatura do regime deu-se pressa em elaborar. A medida tinha por objeto atalhar a degeneração da Presidência numa ditadura permanente. Mas os nossos estadistas se contentaram de a estampar no “Diário Oficial” e arquivá-la na coleção das leis. Raros são os seus artigos em que não hajam incorrido os nossos presidentes. Alguns as têm violado em quase todos.
Ruy Barbosa²²⁴

Esta seção propõe-se a esmiuçar o anteprojeto de reforma da LEI DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE em tramitação legislativa na forma do projeto de lei nº 1.388/2023, apresentado pelo presidente do Senado Rodrigo Pacheco. Em fevereiro de 2022, ele designou uma comissão de juristas composta por 12 membros²²⁵ para, sob a presidência de Ricardo Lewandowski, que presidiu o julgamento do *impeachment* de 2016, elaborar um anteprojeto de lei

²²⁴ Ruy Barbosa (1849-1923) foi um destacado jurista, escritor e político baiano. Ocupou os cargos de senador e ministro da Fazenda no final do Império e durante a Primeira República (1889-1930). Foi um crítico da roupagem que se dava ao *impeachment*, por achá-lo um instrumento ineficaz (Barbosa, 1991, p. 299).

²²⁵ Ver Ato do presidente do Senado Federal nº 3, de 11/2/2022, que nomeou como membros da comissão de juristas: Ricardo Lewandowski, ministro do STF que atuou como presidente; Fabiane Pereira de Oliveira, designada como relatora; Rogério Schietti Cruz, ministro integrante da turma criminal do STJ; Antonio Augusto Anastasia, ministro do Tribunal de Contas da União, que foi relator do *impeachment* de 2016; Heleno Taveira Torres, professor titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo; Pierpaolo Campos Bottini, professor de Direito Penal da Universidade de São Paulo; Marcus Vinícius Furtado Coêlho, advogado e ex-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil; Fabiano Augusto Silveira, advogado e ex-ministro da Transparência; Maurício Campos Júnior, advogado e professor de Direito Penal; Carlos Frazão do Amaral, consultor legislativo da Câmara dos Deputados e ex-secretário-geral do Tribunal Superior Eleitoral; Gregório Assagra de Almeida, procurador de justiça do MP de Minas Gerais; além do Autor. Ver Brasil (2022b).

com o fim de atualizar a legislação sobre o tema. A comissão foi instalada em 11/3/2022, com grande destaque na cobertura da mídia²²⁶, particularmente por lidar com tema de relevantes consequências políticas²²⁷.

Ao longo dos trabalhos, a comissão de juristas buscou identificar os pontos mais problemáticos da legislação vigente, as decisões do STF nos precedentes ocorridos durante a vigência da atual Constituição e os dois episódios de *impeachment* presidencial ocorridos depois da promulgação da CRFB.

Em artigo publicado poucos meses antes da instalação da comissão, Ricardo Lewandowski assim se pronunciou sobre os problemas da legislação caduca a regular o procedimento do *impeachment*:

Uma de suas principais fragilidades consiste na faculdade conferida a qualquer cidadão de protocolar uma denúncia na Câmara dos Deputados [...] Não fosse apenas a facilidade em articular uma acusação dessa natureza, o seu arquivamento – seja porque liminarmente indeferida à falta de alguma formalidade, seja porque posteriormente julgada improcedente pelo Senado Federal – não gera nenhuma consequência para aquele que a subscreve. [...]

Mas possivelmente o defeito mais grave dessa lei consiste em não garantir aos denunciados o direito ao contraditório e à ampla defesa, com a abrangência assegurada pela Constituição de 1988, promulgada posteriormente (Lewandowski, 2021a).

Além dos problemas mencionados no artigo do ministro, a *Lei do impeachment* tinha sérios defeitos estruturais. Recepcionada apenas em parte pela CRFB, seu rito estava desregulado em várias passagens. Seus ditames, ultrapassados e insuficientes. Sua interpretação, uma colcha de retalhos formada pelas diversas manifestações da Suprema Corte, que buscaram preencher as lacunas deixadas pelo tempo e pela força de uma nova Constituição.

Dividida em dois subgrupos, a comissão de juristas pôde se dedicar simultaneamente às duas partes da Lei de Crimes de Responsabilidade: a primeira, que traz os tipos de conduta passíveis de gerarem uma condenação por

²²⁶ Como exemplo, mencione-se o título de algumas matérias publicadas na ocasião. Veículos institucionais: “Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do *Impeachment*” (2022); “Ministro Lewandowski preside comissão instalada no Senado para atualizar Lei do *Impeachment*” (2022). Veículos de mídia jurídica: “Comissão que vai revisar Lei do *impeachment* é instalada no Senado” (2022); “Instituída comissão de juristas para atualização da Lei de *Impeachment*” (Santana, 2022). Veículos de mídia comercial: “Senado instala comissão de juristas presidida por Lewandowski para atualizar Lei do *Impeachment*” (Mattos, 2022); “Senado instala comissão de juristas para reformar Lei do *Impeachment*” (Neves, 2022).

²²⁷ Na comissão, o Autor colaborou como relator dos temas do processo e do procedimento das denúncias por crime de responsabilidade.

crime de responsabilidade; e a segunda, relativa ao processo e procedimento do *impeachment*. A seguir, as duas discussões serão realizadas separadamente.

Como já dito, o anteprojeto elaborado pela comissão de juristas foi corporificado no PL nº 1.388/2023, no início da legislatura seguinte e encontra-se em tramitação no Congresso Nacional²²⁸. Durante a primeira fase de sua tramitação no Senado Federal, foram apresentadas 66 emendas pelo conjunto dos senadores, muitas das quais suprimindo algumas das novidades aqui discutidas, como a nova forma de legitimação ativa da cidadania e a tipificação de condutas passíveis de crime de responsabilidade para juízes, promotores ou comandantes das Forças Armadas. A CCJ do Senado realizou três audiências públicas para discutir o projeto, nas quais foram ouvidos dezesseis juristas e pesquisadores do tema a fim de contribuir para o debate legislativo.

Nessas ocasiões, o relator Weverton Rocha anunciou que pretende propor uma mudança relevante no projeto, que já estava no panorama da comissão de juristas: a extensão das novas normas aos prefeitos municipais, que seguem na atualidade fora do alcance da Lei nº 1.079, regidos pelo Decreto-Lei nº 201, de 1967, época do regime militar. Efetivamente, durante o desenvolvimento de seus trabalhos, a comissão de juristas entendeu que estava adstrita ao comando do Ato que a criou (de atualizar a Lei nº 1.079) e que eventual extensão do trabalho a outro diploma normativo deveria ficar reservada aos próprios parlamentares. No entanto, a estrutura da proposição legislativa foi pensada para que por meio de simples emenda parlamentar fosse possível abarcar os prefeitos municipais.

Sem dúvida, não parece fazer muito sentido editar uma nova lei que cuide de todas as autoridades federais e estaduais, deixando ainda o âmbito municipal regido por uma norma pré-constitucional com equivalentes deficiências. Foi nesse sentido que se pronunciou o relator do PL, senador Weverton Rocha, durante as audiências públicas realizadas no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça.

O texto proposto pela comissão fatalmente será modificado durante sua tramitação parlamentar, e é desejável que assim o seja. No entanto, a proposta elaborada serve como um paradigma de uma possível regulamentação que advirá do legítimo processo legislativo que resultar na nova *Lei dos crimes de reponsabilidade*.

²²⁸ Na data de publicação desta obra, o projeto de lei encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, sob a relatoria do senador Weverton Rocha.

6.1 Tipologia das condutas passíveis de *impeachment*

A experiência internacional nos mostra que os países encontraram diversas formas de descrever as condutas que poderiam gerar responsabilização política de seus chefes de estado ou de governo. Uma abordagem mais minimalista, como a dos EUA ou da Coreia do Sul²²⁹, ou uma descrição mais exaustiva, contemplando diversas espécies de malfeitos que poderiam conduzir ao *impeachment*.

A tradição brasileira, no entanto, sempre foi a de enumerar as diversas condutas passíveis de *impeachment*. Todas as três leis já editadas no Brasil versando sobre o tema da responsabilização política, inclusive a Lei nº 1.079, trazem um rol detalhado, e em alguns casos até minudente, das condutas que poderiam dar azo a um processo ali regulado. Ainda assim, vez por outra a legislação vigente é criticada por trazer tipos abertos demais, nos quais qualquer conduta poderia encaixar-se, apesar de distanciar-se bastante do modelo norte-americano, por exemplo, que lhe serviu de inspiração.

Efetivamente, a enumeração das diferentes espécies de condutas já se inicia pela Constituição, que em seu art. 85 traz um rol de sete categorias de condutas e prevê que lei especial definirá cada uma delas. Assim, a Constituição já orienta que essa lei especial (cujo anteprojeto de atualização a comissão de juristas estaria encarregada de minutar) deve prever que são crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que

atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do País; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais (Brasil, 1988).

De certa forma, o cuidado constitucional de apontar ao menos os bens jurídicos a serem tutelados pela legislação especial do *impeachment* deriva da

²²⁹ A redação da Constituição sul-coreana é uma das mais genéricas no mundo, pois prevê o *impeachment* para suas autoridades mais elevadas simplesmente por haverem “violado a Constituição ou as leis”, sem definir qualquer conduta específica. Além disso, o órgão responsável pelo julgamento é a corte constitucional, num exemplo daquilo que a doutrina classifica como *judicial-dominante*. Embora esse modelo não seja objeto deste estudo, anote-se que o sistema judicial-dependente apresenta alguns dos mesmos problemas de enquadramento das condutas do sistema legislativo-dependente, que aqui é estudado. Além disso, embora atenuada, a dimensão política não deixa de existir pelo simples fato de o conflito ser processado numa corte constitucional (Andrada, 2020, p. 105).

própria prática normativa brasileira, que tendeu sempre mais à pormenorização que à fixação de regras genéricas e conceitos jurídicos indeterminados, ao contrário do exemplo de outros países.

Assim, entendeu-se no âmbito da comissão que seria devido reproduzir a estrutura normativa proposta pela Constituição e, sob cada um dos tópicos, descrever as condutas que seriam passíveis de *impeachment*, aperfeiçoando seus termos, incluindo novas previsões e, em particular, dotando a lei de condutas puníveis para outras autoridades que não eram previstas quando da edição original da lei, como os conselheiros do CNJ e do CNMP, os chefes de missão diplomática e os comandantes das Forças Armadas.

Essa reprodução dos bens jurídicos tutelados previstos na Constituição não se deu, no entanto, “a ferro e fogo”. Isso porque, adotando uma postura menos positivista e mais moderna dos enquadramentos legais, viu-se ser possível reunir em um mesmo tópico espécies de condutas que a Constituição tratou separadamente. Assim, o anteprojeto reuniu na mesma seção os crimes contra as instituições democráticas, a segurança interna do País e o livre exercício dos Poderes constitucionais, por exemplo. O mesmo foi feito quanto aos crimes de natureza financeiro-orçamentária.

Além disso, a opção pela tipificação detalhada buscou abranger condutas que, no entender da comissão, não estavam originalmente previstas na *Lei do impeachment*, mas que deveriam estar, à luz da experiência institucional vivenciada no Brasil nas últimas décadas. Foi assim que o anteprojeto passou a tipificar condutas como “praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de origem, raça, cor, idade, gênero, etnia, religião ou orientação sexual” ou ainda o uso de *fake news* durante as eleições, como “divulgar, direta ou indiretamente, por qualquer meio, fatos sabidamente inverídicos, com o fim de deslegitimar as instituições democráticas” (Brasil, 2023a).

Também foi inserida uma breve passagem de disposições gerais, com orientações ao hermeneuta, mas também buscando conferir didatismo à CRFB. Foi com essa inspiração que o anteprojeto dispõe que “os crimes previstos nesta Lei são dolosos e puníveis na forma consumada ou tentada” ou que “os crimes previstos nesta Lei são praticados por omissão quando o omitente tem o dever constitucional ou legal de agir e pode evitar o resultado” (Brasil, 2023a). Tais dispositivos visam a evitar discussões acaloradas numa eventual aplicação futura, esclarecendo o que se pretende definir como conduta passível de *impeachment*.

Além disso, é de recordar-se que a CRFB (e as emendas constitucionais que se seguiram a ela) ampliaram o rol originalmente previsto na Constituição de 1946 quanto às autoridades passíveis de responsabilização política e, conseqüentemente, ampliou-o também com relação àquele rol previsto na Lei de Crimes de Responsabilidade. Todavia, como as condutas dessas

autoridades antes não eram previstas como passíveis de crime de responsabilidade, o anteprojeto proposto pela comissão buscou apontar condutas que, em consonância com o texto constitucional, poderiam configurar hipóteses de afastamento das autoridades de seus cargos. Tudo isso, claro, proposto ao Parlamento como ponto de partida de uma discussão mais profunda a orientar a decisão dos reais detentores da prerrogativa de tipificação legal, os deputados e senadores eleitos.

6.2 O processo e o procedimento

As discussões relativas à segunda parte da lei, destinada a regular o rito de instrução e julgamento do processo de *impeachment* eram, no entanto, as que se anunciavam mais polêmicas. Isso porque reuniam a maior parte da controvérsia e dos problemas da lei que se objetivava atualizar.

A primeira questão a discutir era a legitimação para propor a denúncia por crime de responsabilidade. A *Lei do impeachment*, da mesma forma que suas antecessoras, previu que qualquer cidadão teria legitimidade para denunciar por crime de responsabilidade o presidente da República ou qualquer uma das demais autoridades previstas. Mas, apesar de trazer tão ampla legitimação, não previu qualquer hipótese de responsabilização para aquele que pratica a acusação de forma leviana.

O artigo 44º da lei portuguesa para o crime de responsabilidade (Lei 34/1987), por outro lado, prevê a possibilidade do delito de imputação de denúncia caluniosa àquele que oferecer uma representação por crime de responsabilidade na qual a autoridade venha a ser absolvida. Diz ainda, aliás, que “As penas cominadas por aquela disposição legal serão agravadas, nos termos gerais, em razão do acréscimo da gravidade que empresta à natureza caluniosa da denúncia a qualidade do ofendido” (Portugal, 1987, art. 44, 2).

A ausência de responsabilização equivalente no Brasil colaborou para que fosse corriqueira a apresentação, por diversos cidadãos, de pedidos de *impeachment* contra o presidente da República (perante a Câmara dos Deputados) ou contra ministros do STF (perante o Senado Federal). Todos os presidentes do período democrático tiveram intentadas contra si dezenas de pedidos de *impeachment*, e a grande maioria deles não foi admitida pelo presidente da Câmara dos Deputados.

A solução encontrada foi modificar a legitimidade da iniciativa, sem retirá-la do alcance direto dos cidadãos, mas fazendo com que deixasse de ser um gesto puramente individual e passasse a exigir mobilização popular: utilizou-se o mesmo critério previsto pela Constituição para que um anteprojeto

de lei tenha sua tramitação disparada por iniciativa popular²³⁰. Além disso, para que o início de um *impeachment* tampouco fosse algo excessivamente difícil, inseriram-se hipóteses que não estavam originalmente previstas na *Lei do impeachment*: a possibilidade de apresentação de denúncia por partido político com representação no Poder Legislativo, pela Ordem dos Advogados do Brasil, por entidade de classe ou organização sindical de âmbito nacional. Fundamentalmente, essas previsões foram extraídas daqueles legitimados pela própria Constituição a ingressar com ações de controle direto de constitucionalidade.

Assim, nos termos do anteprojeto, poderão denunciar um presidente da República cidadãos e entidades, da mesma forma prevista pela Constituição para propor ou contestar leis em controle concentrado.

Ao argumento de que essa opção seria antidemocrática, por limitar ou dificultar o acesso do cidadão à denúncia do *impeachment*, tornando mais difícil o início do processo, deve-se responder que, ao invés de limitar, essa regra qualifica a iniciativa popular, ao exigir que um número considerável de assinaturas subscrevam uma petição de cassação de um mandato conferido pelas urnas. Ora, se para meramente iniciar o processo legislativo com um projeto de iniciativa popular se requer tal quantidade de assinaturas, com mais razão elas devem ser exigidas para dar início à responsabilização de um mandatário eleito por toda a coletividade. Diga-se mais: uma petição como essa, com milhões de assinatura, com certeza teria um impulso político naturalmente mais forte do que aquela subscrita por uma ou duas pessoas físicas.

Ao coletivizar a iniciativa, tornar-se-ia despicienda, na maior parte das vezes, a eventual persecução penal por denúncia caluniosa (como faz o Direito português), pois deixa de ser uma conduta meramente individual. No entanto, ainda assim previu-se no anteprojeto a eventual remessa ao MP pela Mesa quando a denúncia formulada por um partido político, por exemplo, for meramente difamatória, para eventual apuração de responsabilidade criminal.

O anteprojeto também buscou resolver outro problema decorrente da aplicação da *Lei do impeachment* no episódio de 2016: a forma de constituição da comissão especial responsável por elaborar, seja na Câmara, seja no Senado, os pareceres relativos à autorização para prosseguimento do processo, à sua admissibilidade e à formação do juízo de culpabilidade.

²³⁰ Art. 61, § 2º da CRFB: “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (Brasil, 1988).

Como já se mencionou anteriormente neste estudo²³¹, a Lei nº 1.079 prevê a eleição dos membros da comissão especial, ao passo que o regimento da Câmara dos Deputados determina que tal eleição deva ocorrer por escrutínio secreto. O STF, ao julgar a ADPF nº 378/DF, proferiu medida cautelar que desautorizava a disputa de candidaturas avulsas para integrar a dita comissão especial, determinando que ela deveria ser composta em chapa única montada com base nas indicações das lideranças partidárias e votada ostensivamente no plenário.

O objetivo do legislador de 1950 era evitar que as lideranças partidárias pudessem trocar os membros da comissão especial no curso do processo; por isso, a ideia de eleição, a fim de configurar uma espécie de “mandato” como membro da comissão especial. Para contornar o problema, a comissão de juristas sugeriu abolir a previsão de formação da comissão especial por meio de eleição e garantiu que se dê nos moldes definidos pelo STF, por indicação das lideranças partidárias, obedecida a proporcionalidade entre os partidos, como manda a Constituição. Contudo, acrescentou uma novidade: excepcionalmente, os líderes não poderão substituir os membros da comissão especial após sua instalação. Assim, chegar-se-á ao mesmo objetivo pretendido na *Lei do impeachment*, respeitando a interpretação constitucional do STF.

Adicionalmente, o anteprojeto buscou trazer definições de marco teórico sobre as fases do processo, buscando delimitar onde começa e termina cada fase, com suas respectivas características, o conteúdo essencial para que uma denúncia por crime de responsabilidade seja admitida e um rito mínimo a fim de que o presidente da Casa a quem competir a apreciação da denúncia não possa, por ação ou omissão, ser o único senhor da tramitação de uma matéria de tamanha repercussão e gravidade.

Em relação ao objeto de estudo deste trabalho, que é o *impeachment* do presidente da República, esse papel de “filtro” primário é exercido pelo próprio presidente da Câmara dos Deputados, que bloqueia a grande maioria das denúncias por crime de responsabilidade que lá são anualmente recebidas. No entanto, compreende-se que esse é um fator real de poder, cujo funcionamento não pode ficar ao bel-prazer de uma única pessoa, por mais elevada que seja sua autoridade.

O juízo preliminar de admissibilidade exercido pelos presidentes, ora da Câmara (no caso do presidente da República), ora do Senado (no caso das demais autoridades de âmbito nacional), na prática confere aos presidentes das Casas do Parlamento a prerrogativa de serem senhores da decisão quanto ao seguimento ou não do processo de *impeachment*. Isso porque não havia

²³¹ Ver subseção 4.3, onde se discute a tramitação do *impeachment* de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados.

prazo designado para sua decisão, nem recurso contra sua eventual omissão. O presidente da Câmara dos Deputados poderia, em tese, omitir-se de qualquer despacho, por meses, em qualquer denúncia por crime de responsabilidade, ou “pinçar” uma quando lhe aprouvesse.

É o que teria ocorrido no *impeachment* contra a presidente Dilma. Insatisfeito com a negativa de apoio do PT no processo disciplinar que respondia perante o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, então presidente da Casa, admitiu a denúncia de Miguel Reale Jr. e Janáina Paschoal e deu prosseguimento ao rito do *impeachment*. Esses fatos foram fundamento de diversas alegações de desvio de finalidade no ato de Eduardo Cunha, o que não impediu o prosseguimento do *impeachment* até o seu desfecho.

De todo modo, parece que seria poder demais concentrado nas mãos de uma só pessoa. Em diversos momentos nas últimas décadas, a postura dos presidentes da Câmara e do Senado de não abrirem processos por crime de responsabilidade, ainda que por razões de governabilidade ou estabilidade nacional, foi duramente criticada dentro e fora do Parlamento. Era necessário instituir um rito que conferisse previsibilidade ao prazo da decisão e permitisse algum grau de recurso, mas sem banalizar o instrumento; que o processo de *impeachment* só avançasse se tivesse relativo apoio político; e que a Casa não se visse obrigada a deliberar em curtos intervalos de tempo sobre pedidos de abertura de *impeachments*, o que seria contraproducente para o interesse nacional, pois a discussão de um processo de impedimento paralisa as atividades parlamentares ordinárias necessárias para a continuidade da gestão pública.

Simplesmente instituir um prazo não resolveria o problema, pois com relativa frequência (a cada x dias depois do protocolo de cada denúncia, e são diversas por ano), seria necessário deliberar sobre aquela denúncia. A outra postura, no entanto, de não ter prazo, deixaria os denunciadores sem resposta e sem ter como recorrer, além de manter uma espada de Dâmoques sobre a cabeça das autoridades com denúncias contra si nas gavetas dos presidentes das Casas (Rivero Ortega, 2020a). Era necessário imaginar um “calendário” mínimo para que as denúncias fossem tratadas sem acarretar instabilidade política.

A solução proposta foi determinar que, protocolada uma denúncia por crime de responsabilidade, o presidente da Casa deve decidir sobre ela no prazo de trinta dias úteis. Se não o fizer, presume-se um indeferimento tácito, com conseqüente arquivamento. Contra qualquer arquivamento (expresso ou tácito por omissão) caberia recurso à Mesa da Casa legislativa a ser subscrito por um terço dos parlamentares nos termos do seu regimento interno. Se ainda assim a Mesa se omitisse em deliberar após um prazo de outros trinta dias, seria cabível recurso ao plenário para deliberar sobre a

admissibilidade, desde que apoiado pela maioria dos deputados. Em qualquer caso, não havendo recurso com tal apoio legislativo, a denúncia estaria definitivamente arquivada.

O recurso contra decisões monocráticas ou de colegiados inferiores é o padrão no Parlamento e, em diversos casos, a fim de que sejam admitidos, exige-se um número mínimo de assinaturas para determinados requerimentos de recurso. No caso do *impeachment*, requerer o apoio parlamentar para prosseguimento da denúncia faz todo sentido, pois sem suporte parlamentar o destino do processo será o arquivo. Assim, o presidente e, em seguida, a Mesa, podem arquivar ou dar prosseguimento ao *impeachment*. Entretanto, a omissão em adotar qualquer atitude possibilitará um recurso à instância superior, desde que apoiado por no mínimo um terço ou pela maioria dos membros da Casa, conforme a “instância” do recurso pretendido²³².

O anteprojeto sugeriu, portanto, um microssistema de admissibilidade, no qual o presidente da Casa responsável por admitir a denúncia teria um marco temporal para decidir, considerada sua omissão como indeferimento tácito. Do indeferimento (expresso ou tácito) caberia recurso ao colegiado de direção da Casa (geralmente denominado Comissão Diretora ou simplesmente Mesa), que, agora sim, resolveria definitivamente.

No que se refere ao procedimento a ser adotado no rito do *impeachment*, a estrutura da Lei de Crimes de Responsabilidade foi amplamente aperfeiçoada. Ao invés de descrever-se especificamente o rito do processo de *impeachment* do presidente da República (que é um dos mais complexos, haja vista depender de autorização prévia de uma Casa distinta daquela que irá julgar) para em seguida aplicar esse rito, por analogia, às outras hipóteses de crime de responsabilidade, optou-se por descrever um procedimento-padrão a ser seguido em qualquer caso de crime de responsabilidade e, em apartado, trazer as normas procedimentais específicas requeridas na hipótese do presidente da República ou de governadores de estados ou do Distrito Federal.

Além disso, seguiu-se o entendimento do STF a respeito da formação da comissão processante, das oportunidades para o exercício do direito de defesa e mesmo quanto ao número de testemunhas, pois, em particular no *impeachment* de 2016, houve muita discussão procedimental quanto ao cabimento, por exemplo, de oportunidade de defesa previamente ao recebimento da denúncia pelo presidente da Câmara dos Deputados ou se o número total de testemunhas a serem ouvidas seria ou não proporcional ao número de fatos objeto da denúncia formulada contra o presidente da República.

²³² A ideia de apoio parlamentar para viabilizar a tramitação de denúncias de *impeachment* é defendida em *Impeachment: origens e limites à responsabilização política no presidencialismo brasileiro*, de Arabi (2023, p. 253).

Efetivamente, o STF entendeu que a obrigação de citação do denunciado para defender-se somente surgiria após o recebimento preliminar da denúncia e seu encaminhamento à comissão processante, perante a qual a defesa deveria ser formulada. Adicionalmente, o STF entendeu que deveria ser aplicada a legislação processual penal relativamente ao número de testemunhas e que, para cada fato objeto da denúncia, a defesa poderia arrolar até oito testemunhas. O anteprojeto caminhou no mesmo sentido: o número inicial de testemunhas em oito e permitiu o acréscimo de até três para cada fato adicional que constitua crime de responsabilidade.

O núcleo do rito anteriormente definido na *Lei do impeachment* e objeto de diversas decisões do STF foi mantido: instrução pela comissão especial, principais deliberações em plenário, presidência da fase de processo por magistrado, definição do momento do afastamento do denunciado após o juízo de admissibilidade da denúncia pelo órgão responsável pelo julgamento (no caso do presidente da República, o Senado Federal).

Uma mudança sensível foi a supressão da sessão de pronúncia, que deixou de fazer sentido no novo panorama constitucional, pois ela é prevista no rito da *Lei do impeachment*, justamente ao tratar do rito do *impeachment* do presidente da República, ao definir no art. 80 que “nos crimes de responsabilidade do presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento” (Brasil, 1950).

A pronúncia é um ato no curso do processo penal em que o juiz delimita os fatos objeto do processo que serão levados à decisão do júri. É a formulação objetiva daquilo que será julgado, servindo de paradigma para a elaboração das peças de defesa.

No rito definido pela Constituição de 1946, em que o processo de *impeachment* corria perante a Câmara dos Deputados, cabendo ao Senado apenas o julgamento, fazia sentido haver uma sessão de pronúncia a fim de delimitar os fatos contidos na acusação que seriam levados a julgamento perante o Senado. Seria justamente o ponto final do processo na Câmara, com posterior envio dos autos ao Senado.

Todavia, a CRFB modificou essa lógica, e o Senado passou a processar e julgar todos os casos que lhe são afetos. Assim, deixou de fazer sentido prever uma sessão de pronúncia, e menos ainda perante a Câmara dos Deputados, como preconizava a Lei nº 1.079. Isso porque o próprio trabalho da comissão processante no Senado pode servir de base à elaboração do libelo acusatório e da defesa, sem que para isso se faça uma sessão plenária de pronúncia. Tanto na experiência de 1992 quanto na de 2016, constatou-se que essa sessão pouco servira aos trabalhos do *impeachment*, além de ter acarretado um anticlímax por acabar antecipando o resultado do julgamento, que viria dias depois.

Assim como a supressão da sessão de pronúncia, a oitiva de testemunhas na fase de julgamento foi suprimida com o objetivo de simplificar o procedimento, tornando-o mais ágil, mas sem perda de qualidade na produção de prova, pois se verificou que as provas produzidas em plenário foram essencialmente as mesmas que já haviam sido produzidas perante a comissão especial.

O anteprojeto passou a prever os direitos que serão mantidos pelo presidente da República entre o seu afastamento cautelar e o seu julgamento definitivo. O rol inclui desde direitos elementares, como auxílio à saúde, segurança e equipe mínima de assessoramento, até alguns outros, como o direito de permanecer na residência oficial e ao transporte especial, enquanto durar o processo. Isso evitará perplexidades como as verificadas no *impeachment* de 2016, em que nenhuma garantia dessa espécie era prevista, o que foi resolvido por um adendo no próprio mandado de intimação²³³.

Finalmente, a comissão de juristas não deixou de debruçar-se sobre um dos temas mais polêmicos do *impeachment* de 2016: a divisão da pena em duas partes, decididas pelo Senado separadamente, conduta que ficou conhecida como “fatiamento” do *impeachment*.

Por sua relevância, essa discussão é objeto de uma seção específica²³⁴ em que se desenvolve o raciocínio que fundamentou a decisão de votar separadamente as duas penas em 2016. Com essa previsão, o anteprojeto busca dialogar com a história constitucional brasileira, além de disciplinar da melhor forma uma questão política fundamental para o acusado e para os julgadores: haverá algum grau de dosimetria da pena? Qualquer que seja a conduta, sua gravidade ou circunstâncias, a pena aplicável seria uma só ou ela comportaria eventual individualização a ser feita pelo júri senatorial?

O modelo arquitetado no anteprojeto – que, aliás, não é inovador, pois já é delineado na *Lei do impeachment* e em suas antecessoras – propõe a compatibilidade com o que disciplina a Constituição; no entanto, muito provavelmente será desafiado perante o STF, que terá a oportunidade de pronunciar-se em definitivo sobre o tema.

A discussão não é nova e aqui foi tratada na parte específica. No entanto, após debates sobre o tema, a maioria dos juristas da comissão²³⁵ optou por propor a divisão da deliberação do julgamento em duas partes, uma relativa à parte central do objeto do processo de impedimento, que é a perda do

²³³ Ver subseção 4.4 e Anexo A, onde se reproduz o mandado de intimação dirigido a Dilma Rousseff, em que são especificados os direitos que conservaria durante o afastamento provisório do cargo.

²³⁴ Ver subseção 4.6, onde se discute a pena aplicada à ex-presidente Dilma Rousseff.

²³⁵ Obviamente, nem todas as decisões foram unânimes; contudo, acordou-se que eventuais divergências individuais se submeteriam ao pensamento da maioria, a fim de produzir documento único que representasse, na maior medida possível, o pensamento de toda a comissão.

mandato; na sequência, cabe ao plenário do Senado (no caso das autoridades de âmbito nacional) a deliberação quanto à inabilitação de exercício de função pública por até oito anos.

Esse entendimento tem por lastro a ideia de que a Constituição fixa um limite máximo (ao determinar “limitando-se a pena”); e, por todas as razões de Direito, inclusive em atenção ao princípio da individualização da pena, cabe uma dosimetria na aplicação da pena a ser decidida pelo Senado²³⁶. Além disso, resgata o princípio original da Lei de Crimes de Responsabilidade, a tradição política brasileira e, em particular, os precedentes verificados tanto no caso de Fernando Collor quanto no de Dilma Rousseff quando foram aplicadas separadamente as penas de perda de cargo e inabilitação política.

Na comissão de juristas houve defensores da tese da penalidade una e indivisível para a condenação por crime de responsabilidade. Essa visão, que ainda encontra muito amparo na doutrina, também se evidenciou nos debates internos, fundada principalmente na literalidade do dispositivo constitucional que conjuga as duas penas. A decisão final sobre todos esses encaminhamentos sugeridos pela comissão de juristas em seu anteprojeto, naturalmente, caberá ao Congresso Nacional por meio do exame das normas propostas.

Entregue o anteprojeto elaborado pela comissão de juristas ao presidente do Senado, ele foi autuado como PL nº 1.388/2023²³⁷, de iniciativa da Presidência e encaminhado a exame pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, após o que poderá ser apreciado em plenário. Se o PL for aprovado, com ou sem modificações, será remetido para análise da CCJ e do plenário da Câmara dos Deputados, quando finalmente poderá ser encaminhado à sanção presidencial ou para reexame do Senado, caso modificado na Câmara.

Para uma compreensão mais visual do fluxo do processo de *impeachment* estabelecido no anteprojeto e, por consequência, no PL nº 1.388/2023, foram elaborados dois fluxogramas²³⁸. O primeiro fluxograma trata especificamente do processo aplicável ao presidente da República e seu vice, que depende da autorização prévia da Câmara dos Deputados; e o segundo pode ser aplicado às demais situações de julgamento pelo Poder Legislativo, seja no âmbito do Senado, seja no das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

²³⁶ Ver subseção 4.6.

²³⁷ A íntegra do projeto com a exposição de motivos está disponível no sítio eletrônico do Senado (Brasil, 2023a).

²³⁸ Ver Apêndice H, onde os referidos fluxogramas encontram-se reproduzidos.

7 Conclusões

Nesta seção, retomam-se os questionamentos formulados na Introdução para confrontá-los com a discussão acumulada e assim validá-los ou não. Os questionamentos orientaram a abordagem dos temas principais e constituíram-se em hipóteses²³⁹ a serem testadas ao longo das discussões. Seguem-se os argumentos centrais utilizados na análise de cada uma das questões levantadas no curso das investigações realizadas para este estudo, indicando-se em cada caso as principais conclusões a que se chegou²⁴⁰.

Conclusão 1

Inicialmente, questionou-se se o *impeachment* no Brasil, assim como em outros Estados presidencialistas, é um processo eminentemente político, apesar de conduzido sob um rito jurídico (ou juriforme). Visitou-se a maior parte da doutrina nacional e estrangeira, e o questionamento foi formulado aos entrevistados, protagonistas de um processo real de *impeachment*.

A maior parte da doutrina recentemente publicada no Brasil integra uma corrente que observa contornos necessariamente jurídicos no processo de *impeachment*, por imposição constitucional. O que se verifica, no entanto, é que os autores desses trabalhos partem de uma perspectiva talvez excessivamente normativa, derivada diretamente da Constituição e da legislação, mas sem considerar com o devido relevo o processo empírico de formação da vontade senatorial, a amplitude dos tipos de crime de responsabilidade e a evolução histórico-parlamentar do instituto. Outros estudiosos, incluindo a ampla maioria da doutrina jurídica norte-americana e argentina, entendem que o núcleo do processo de *impeachment* é puramente político, apesar de uma

²³⁹ Ver subseção 1.3.

²⁴⁰ Não nos ocuparemos nesta seção de realizar necessariamente novas citações ou repetir referências bibliográficas específicas, que pertencem à discussão dos capítulos anteriores, onde foi revisada a doutrina e jurisprudência sobre o tema. Sem embargo, pontualmente alguma obra relevante para o domínio de eventual conceito poderá ser referida.

indispensável roupagem jurídico-formal e de um enquadramento típico na legislação, ainda que meramente técnico.

As entrevistas com os personagens centrais dos processos de 1992 e 2016 mostram que, à exceção de Dilma Rousseff e Ricardo Lewandowski, para quem os processos de *impeachment* são híbridos político-jurídicos, os demais concordam com a natureza política, revestida por um rito jurídico (juriforme) do processo de *impeachment* presidencial no Brasil, tese perfilada pelo Autor. Segundo essa visão, os traços de conteúdo jurídico nessa espécie de julgamento apenas o adjetivam, ao invés de caracterizá-lo.

Entretanto, esse entendimento varia conforme o país analisado. Mudanças no rito do processo – em particular, a afetação a outro órgão que não o Legislativo para julgar a autoridade acusada – reduzem consideravelmente a margem de influência política no resultado. Caso o órgão julgador integre o Poder Judiciário, configurando um modelo judicial-dependente (como ocorre em alguns países e também no caso de algumas autoridades brasileiras) ou caso haja um filtro judicial prévio (*gate keeper*) sobre o enquadramento da conduta no tipo do crime de responsabilidade, o peso dos elementos políticos no resultado final poderá ser sensivelmente diferente.

Conclusão 2

O segundo questionamento é se a Lei de Crimes de Responsabilidade ampliou o escopo da responsabilização política do presidente da República mais do que seria normal num regime presidencialista.

Com um espectro talvez mais amplo que o recomendável num rol de condutas passíveis de responsabilização política, na contramão da prática internacional, os autores do PL nº 23/1948, que se converteu na Lei nº 1.079, deixaram textualmente registrado na justificação do projeto²⁴¹ que o desiderato era o controle político da ação do Poder Executivo.

Essa inclinação não significou necessariamente um viés parlamentarista na legislação, nem essa evidência é encontrada no texto constitucional, nem nos pronunciamentos do grupo majoritário (que ganhou as votações pelo presidencialismo) durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Essa inspiração de ampla responsabilização política, com múltiplas previsões de espécies de conduta, no oposto da tradição norte-americana, veio “a reboque” da prática política e da tradição legislativa brasileira.

²⁴¹ Ver Anexo H, que reproduz trecho da exposição de motivos do projeto que resultou na Lei nº 1079, de 1950, ainda hoje vigente.

Conclusão 3

O terceiro questionamento foi se os contornos delineados pela Constituição para o instituto do *impeachment* no Brasil permitiram que ele adquirisse aspectos que o assemelham à moção de censura, revestida de processo jurídico.

Não se afirma que o *impeachment* presidencialista seja equivalente à moção de censura parlamentarista. São institutos diferentes, que funcionam sob distintas circunstâncias e sob requisitos e ritos essencialmente distintos. A diferença mais evidente é que na moção de censura do parlamentarismo, não se disfarça o viés político da decisão. Não se compõem autos processuais, nem o presidente da Suprema Corte é chamado para presidir um julgamento numa Casa legislativa convolada numa espécie de júri parlamentar a deliberar por supermaiorias. Além do mais, na moção de censura parlamentarista não existe a dramática situação de confrontar uma decisão fruto da representação democrática (o Parlamento) com uma decisão tomada pela via democrática direta (as eleições gerais). Em outras palavras, no parlamentarismo destitui-se um governo (ou um gabinete ministerial) não eleito pelo voto popular, mas pelo voto parlamentar, e isso atenua a gravidade da decisão política.

Por outro lado, o *impeachment*, hoje um instituto sobretudo presidencialista, nasceu do parlamentarismo como forma de controle sobre o Poder Executivo. Caiu em desuso porque, com o surgimento do rito da moção de censura, adotou-se um procedimento muito mais célere e simples de solução dos problemas oriundos de um governo que tenha perdido a maioria parlamentar.

Se a Constituição houvesse adotado um rito diferenciado, como uma prévia submissão da denúncia de *impeachment* ao Poder Judiciário ou conferido a competência de julgamento a um tribunal extraordinário (nos moldes da *Cour de Justice* francesa), possivelmente essa característica seria atenuada. No entanto, o que se depreende da Constituição de 1988 é uma preocupação do constituinte originário com a governabilidade; afinal, não é qualquer maioria ocasional (como pode ocorrer no parlamentarismo) que consegue destituir o presidente da República. A despeito das ressalvas que se possam fazer à tese do “cavalo de troia parlamentarista”²⁴² entranhado numa Constituição presidencialista, ao estabelecer o quórum de dois terços na Câmara dos Deputados e no Senado Federal para o afastamento definitivo do presidente da República, a Constituição cria na prática uma barreira elevada para o Parlamento abreviar o mandato de um chefe do Poder Executivo. Ao mesmo tempo, abre uma

²⁴² Para maiores esclarecimentos sobre a ideia do “cavalo de Tróia” parlamentarista, que seria uma intenção dos legisladores de 1950 em dotar o presidencialismo brasileiro de instrumentos propriamente parlamentaristas, consultar a Seção 3.1 deste trabalho.

válvula de escape para permitir destituir um chefe do Executivo que detenha menos de um terço de apoio parlamentar em ambas as Casas do Legislativo²⁴³.

Fatalmente, tais considerações são feitas pelos julgadores, no caso, os membros do Senado da República. Seu juízo será eminentemente político, mas necessitará do preenchimento dos requisitos jurídicos previstos na lei e na Constituição para que seja válido, distinguindo-se da moção de censura. Sem igualar os dois institutos, pode-se afirmar que o caráter manifestamente político da natureza da decisão a ser tomada pelos senadores aproxima, nesse aspecto, o *impeachment* da moção de censura.

Conclusão 4

Na sequência, examinou-se se, com fundamento nos *impeachments* de 1955, 1992 e 2016, além da análise das provas e da tipificação legal, a conjunção de forças internas do Poder Legislativo mostrou-se particularmente relevante – na verdade, o principal fator.

O termômetro determinante para que um processo de responsabilização política leve à destituição de um presidente da República é o tamanho da insatisfação, indignação, revolta ou divergência político-ideológica da maioria qualificada dos membros do Parlamento com o governo. Por mais graves que sejam as denúncias, ou por mais singelas e irrelevantes; por mais célere que seja o processo, ou mais demorado; por maior que seja o apoio popular ao governante, ou em caso de manifestações contra o governo nas ruas; por pior que esteja o cenário econômico, ou em caso de bonança – o fator central no êxito de um processo de *impeachment* é o tamanho da base parlamentar do governo.

Evidentemente, esses outros fatores citados exercem forte influência sobre a vontade popular e, por consequência, sobre a vontade dos parlamentares. Vários cientistas políticos citados²⁴⁴ apontam a tendência de que um governo mal avaliado pela população ou que enfrenta uma grave crise econômica veja ruir sua base parlamentar. Claro que esses fatores se comunicam.

No entanto, um governo com baixa aprovação popular e em meio a uma tormenta econômica pode ver-se livre de enfrentar um processo por crime de responsabilidade se lograr manter uma sólida base de apoio (ou “escudo”) parlamentar, que acaba por ser a última *ratio* do sucesso ou insucesso de uma denúncia por crime de responsabilidade.

²⁴³ Se tiver apoio parlamentar do equivalente a pelo menos um terço mais um voto em ao menos uma das Casas congressuais, o presidente da República poderá vencer o *impeachment trial* e continuar seu mandato. Esse foi o caso de Bill Clinton e Donald Trump: depois de serem admitidos contra si, por maioria simples da Câmara, um processo de *impeachment*, fizeram valer sua maioria no Senado e lograram o encerramento dos processos.

²⁴⁴ Ver seção 5.

Conclusão 5

Uma questão mais sensível é se a casuística dos *impeachments* posteriores a 1988 sugere ter havido uma mutação constitucional que torna o instituto do impedimento por crime de responsabilidade um equivalente presidencialista da moção de censura ou desconfiança, típica do parlamentarismo.

Esse questionamento – formulado como uma versão mais extrema dos anteriores e elaborado propositalmente como uma hipótese mais ousada do trabalho – não pôde ser confirmado. Conquanto tenha aspectos eminentemente políticos, tanto na natureza das condutas previstas para o crime de responsabilidade quanto na sua forma de julgamento, o *impeachment* do presidente da República não chega a equivaler à moção de censura do parlamentarismo. Absolutamente desconectada da prática de condutas vedadas, mas fundada apenas na existência de apoio parlamentar ao gabinete do primeiro-ministro, a moção de censura dispensa as formalidades do rito juriforme do *impeachment* presidencialista, em especial a ocorrência de alguma das condutas vedadas na CRFB ou na Lei nº 1.079.

A teoria da mutação constitucional (Bulos, 1997, p. 42) aplica-se quando os usos da sociedade levam a uma leitura diversa do texto constitucional, tornando-o flexível ou alterando-o informalmente, pelos usos e costumes, eventualmente com a chancela do Estado. Para que a prática pudesse ter alterado o disposto na CRFB sobre crimes de responsabilidade, vários casos nos moldes dos ocorridos nos impedimentos de Café Filho e Carlos Luz em 1955 deveriam ter ocorrido, nos quais se verificasse que uma votação episódica, sem direito de defesa ou acusações formais ao réu, seria capaz de remover o ocupante do Poder Executivo. Esses casos, porém, ocorreram sob a regência de outra Constituição, e não a de 1988.

Os processos contra Fernando Collor e Dilma Rousseff não autorizam falar em mutação constitucional. O *impeachment* previsto na CRFB tem pontos em comum com a moção de censura (como a natureza política e a sanção de perda do cargo), mas partem de pressupostos diferentes, na forma de requisitos adicionais para o *impeachment*, e não chegam a ser equivalentes.

Essa hipótese, portanto, não foi confirmada pela investigação realizada neste estudo.

Conclusão 6

Por fim, avaliou-se se a experiência constitucional brasileira demonstraria que, no âmbito de um *impeachment*, as penas de perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas seriam penas autônomas que poderiam, por decisão dos parlamentares-julgadores, ser aplicadas separadamente.

Demonstrou-se que sim: nas quatro vezes em que se consumou um processo de impedimento do presidente da República pelo Parlamento brasileiro, o resultado foi a aplicação de somente uma das penas – a de perda do cargo ou a de inabilitação para o exercício de função pública. Apenas em nível estadual ou municipal aplicaram-se ambas as penalidades. Uma série de argumentos autoriza essa interpretação da Constituição com base tanto na legislação regulamentadora vigente quanto no estudo da casuística e na interpretação sistêmica e contextualizada do texto constitucional, que impõe a individualização da pena como elemento central da função sancionadora do Estado.

Mais que a mera interpretação gramatical, que atribui à conjunção “com” na fórmula constitucional “perda do cargo com inabilitação” a força para impor uma necessária cumulatividade das sanções, verificou-se que é plenamente defensável a aplicação separada das penas, como a realizada no caso de Dilma Rousseff. Atendo-se ao verbo do comando constitucional, e não à preposição, pode-se depreender que o constituinte estabeleceu um limite, um teto de pena: não pode ser maior ou diversa e deve atender ao princípio da individualização da pena mediante alguma forma de dosimetria a ser aplicada no julgamento.

Conclui-se que a normativa aplicável ao processo de *impeachment* por crime de responsabilidade no Brasil precisa ser revisada para compatibilizá-la com os dispositivos constitucionais vigentes. Na verdade, uma legislação que já nasceu deficitária ante a Constituição de 1946, uma vez que não regulava o rito e as condutas do impedimento para todas as autoridades previstas naquela Constituição, continua deficiente sob a Constituição de 1988 – agora, porém, em grau maior.

Nesse sentido, o anteprojeto sugerido pela comissão de juristas é uma contribuição ao Congresso Nacional para que haja uma regulamentação menos polêmica e mais consentânea com o ordenamento jurídico, permitindo que um instituto tão relevante e central na vida democrática de um país, com tanto potencial para instabilidade quanto para solucionar impasses políticos intransponíveis, tenha uma aplicação mais pacífica, ao menos do ponto de vista procedimental.

Não que se deseje um aumento dos episódios de *impeachment*. Suas ocorrências são sempre traumáticas e interrompem o fluxo natural dos mandatos oriundos da vontade popular direta. Mas ao menos que, quando forem inevitáveis, que ao menos sejam mais previsíveis.

Referências

- Aaseng, Nathan. (2000). *The impeachment of Bill Clinton*. Lucent Books, 2000.
- Abraham, Marcus. (2018). *Curso de direito financeiro brasileiro*. (5ª ed.). Forense.
- Abranches, Sérgio. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.
- Abreu, Alzira. A. de (Coord.). (2010). Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930. FGV CPDOC. Consultado em 15 de janeiro de 2019, de <http://cpdoc.fgv.br>.
- Adeodato, João M. (2009). *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. (4ª ed.). Saraiva.
- Ahn, Natalie. (2018). *Expansions of Executive authority: government leaders' near-term pressures and long-term fates*. University of California. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://escholarship.org/uc/item/6dk3f1w0>.
- Albuquerque, Roberto de. (1989, outubro/dezembro). A Revolução Francesa e o princípio da responsabilidade. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 26(104), 299-304. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181980>.
- Alexy, Robert. (2001). *Teoria da argumentação jurídica*. Landy.
- Alexy, Robert. (2008). *Teoria dos direitos fundamentais*. Malheiros.
- Almagro Castro, David. (2017, diciembre). Tragadía y farsa en Brasil: los procesos de impeachment a Dilma Rouseff y Michel Temer. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 14, 162-173. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6224570>.
- Alvarez Martín, Juan A. (2008, 30 de septiembre). Releyendo a Max Weber: políticos, política, ética, administración y corrupción. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 156(18), 3045-3059.
- Alves, Murilo R., & Villaverde, João. (2014, 13 de agosto). Atraso no repasse de verba do Tesouro à Caixa cria conflito dentro do governo. *O Estado de São Paulo*.
- Alviar Garcia, Helena. (2019). El proceso de impeachment en los Estados Unidos: derecho o política? *Teoría & Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 25, 14-31. <https://ojs.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/388>.
- Amaral, Muriel E. P. do. (2019). *Comunicação, perversão e política: o impeachment da presidente Dilma Rousseff em circuito*. [Tese de Doutorado]. Universidade Estadual Paulista. <http://hdl.handle.net/11449/181934>.
- Amaral, Muriel E. P. do, & Arias, José M., Neto. (2017, agosto/noviembre). Perversão e política no impeachment de Dilma Rousseff. *Chasqui – Revista Latinoamericana de Comunicación*, 135, 55-70. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i135.3157>.
- Amorim, Victor A. J. (2018). *A dinâmica decisória no processo legislativo brasileiro*. Lumen Juris.
- Andrada, Bonifácio José S. de (2020). *Mecanismos internos do impeachment*. [Tese de Doutorado]. Universidade de São Paulo. <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-16032021-003035/pt-br.php>.
- Andrade, Flávio da S. (2016, setembro/outubro). A hermenêutica jurídica segundo Carlos Maximiliano. *Revista do TRF1*, 28(9-10), 100-113. <https://revista.trf1.jus.br/trf1/issue/view/36>.

Angelo, Vitor A. (2007, 23 de julho). Governo Café Filho (1954-1955): os 14 meses do vice de Vargas. *História do Brasil*. Consultado em 3 de novembro de 2022, de <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/governo-cafe-filho-1954-1955-os-14-meses-do-vice-de-vargas.htm>.

Arabi, Abhner Y. M. (2021, 12 de setembro). É a hora do semipresidencialismo no Brasil? *Consultor Jurídico*. Consultado em 23 de junho de 2022, de <https://www.conjur.com.br/2021-set-12/abhner-arabi-hora-semipresidencialismo-brasil>.

Arabi, Abhner Y. M. (2022, 4 de maio). Semipresidencialismo: desafios adicionais em terras brasileiras. *Consultor Jurídico*. Consultado em 10 de maio de 2023, de <https://www.conjur.com.br/2022-mai-04/abhner-arabi-semipresidencialismo-desafios-adicionais/>.

Arabi, Abhner Y. M. (2023). *Impeachment: origens e limites à responsabilização política no presidencialismo brasileiro*. [Dissertação de Mestrado]. Fórum.

Aragão, João C. M. de. (2013). *Judicialização da política no Brasil: influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional*. Câmara dos Deputados.

Araya, Perfecto. (1911). *Comentario a la Constitución de la Nación Argentina* (Vol. 2). [s.n.].

Arenas Mendoza, Hugo A. (2011). *Responsabilidad y procedimiento: las dilaciones indebidas procedimentales*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Salamanca. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/115554/DDAFP_Arenas_Mendoza_HA_ResponsabilidadProcedimientoDilacionesIndebidasProcedimentales.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2004). *Fallos, 327:1914*. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>.

Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2006). *Fallos, 329:3235*. <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallos/consulta.html>.

Arguelhes, Diego W., & Pereira, Thomaz (2017). Fachin tem razão: é preciso mudar o rito do caso Collor. In J. Falcão, D. W. Arguelhes, & T. Pereira (Orgs.), *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo* (pp. 67-68). Letramento/Casa do Direito/FGV Direito Rio. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20fbd9b8-a14b-4396-ab90-4007e730e6ea/content>.

Atienza, Manuel. (2001). *Razões do Direito: teoria da argumentação jurídica*. Landy.

Avritzer, Leonardo. (2000). O conflito entre a sociedade civil e a sociedade política no Brasil pós-autoritário: uma análise do impeachment de Fernando Collor de Mello. In K. S. Rosenn, & R. Downes (Orgs.), *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor* (R. Grey Trad., pp. 167-193). FGV Ed.

Avritzer, Leonardo. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Civilização Brasileira.

Avritzer, Leonardo. (2019). *O pêndulo da democracia*. Civilização Brasileira.

Badeni, G. (2006). *Tratado de Derecho Constitucional* (2ª ed.). La Ley.

Badin, Luís A. (2010). Impeachment. In C. J. de Paula (Org.), *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-30*. FGV Ed.

Baena de Alcázar, Mariano. (1978). *Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español*. Presidencia de Gobierno.

Bahia, Alexandre G. M. F. de M., Silva, Diogo B. e, & Oliveira, Marcelo A. C. de. (2016). *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira*. Empório do Direito.

- Bahia, Alexandre G. M. F. de M., Silva, Diogo B. e, & Oliveira, Marcelo A. C. de. (2017a). Impeachment no constitucionalismo brasileiro: revisitando as instituições democráticas em busca da legitimidade constitucional. In G. S. Leite, L. Streck, & N. Nery Jr. (Coords.), *Crise dos Poderes da República* (pp. 1067-1078). Revista dos Tribunais.
- Bahia, Alexandre G. M. F. de M., Silva, Diogo B. e, & Oliveira, Marcelo A. C. de. (2017b). O caso Collor: um aprendizado constitucional-democrático. In Bahia, A. G. M. F. de M., Silva, D. B. e, & Oliveira, M. A. C. de, *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: história e teoria constitucional brasileira* (2ª ed.). Empório do Direito.
- Baker, Peter. (2000). *The breach: inside the impeachment trial of William Jefferson Clinton*. Scribner.
- Bandeira de Mello, Celso A. (2006). *Discricionabilidade e controle judicial*. Malheiros.
- Bandeira de Mello, Celso A. (2013). *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros.
- Bandeira de Mello, Luiz F. (2004). *Novos mecanismos de prevenção à corrupção em licitações públicas*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Federal de Pernambuco.
- Bandeira de Mello, Luiz F., & Oliveira, Fabiane P. (2016, 22 de setembro). Impedimento e inabilitação política são penas principais e independentes. *Consultor Jurídico*. Consultado em 4 de junho de 2022, de <https://www.conjur.com.br/2016-set-22/impedimento-inabilitacao-politica-sao-penas-principais-independentes>.
- Bar Cendón, Antonio. (1981). El problema del voto de desconfianza en la Constitución española de 1931. *Revista de Derecho Político*, 12, 85-104. <https://doi.org/10.5944/rdp.12.1981.8134>.
- Bar Cendón, Antonio. (1983). *El presidente del Gobierno en España: encuadre constitucional y práctica política*. Civitas.
- Baracho Jr., José A., & Pereira, Bruno C. P. (Orgs.). (2018). *Direito parlamentar: discussões contemporâneas*. Vorto.
- Barbosa, Jéssica F., & Gusmão, Osana B. (2017). *O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff: uma análise constitucional de seus principais aspectos*. [Trabalho de Conclusão de Curso de Direito]. Univag. <https://www.repositoriodigital.univag.com.br/index.php/rep/article/view/792>.
- Barbosa, León V. de Q., Melo, C. A. V. de, & Tarouco, G. (2017). Legislativo versus Executivo: crise no presidencialismo e os “remédios” institucionais”. *Revista Adenauer*, 18(2), 63-77.
- Barbosa, Marcelo F. (1974, julho/setembro). Libelo crime acusatório. *Julgados do Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo*, 29, 17-28.
- Barbosa, Ruy. (1913). *O Direito* (Vol. 100). [s.n.].
- Barbosa, Ruy. (1931). *Ruínas de um governo*. Fundação Casa de Rui Barbosa.
- Barbosa, Ruy. (1991). O liberalismo e a Constituição de 1988. In V. Barreto (Org.), *Textos selecionados de Rui Barbosa*. Nova Fronteira/Fundação Casa de Rui Barbosa.
- Barcellos, Ana P. de, & Pires, Thiago M. (2016). Impeachment: controle do poder político e presidencialismo no Brasil. *Quaestio Juris*, 9(4), 2545-2565. <https://doi.org/10.12957/rqi.2016.26679>.
- Barcelona Llop, Javier. (1984). La responsabilidad del gobierno en el ordenamiento jurídico-constitucional español. *La Ley*, 2, 1012-1037.
- Barcelos, R. (2021, 30 de abril). Entenda o processo de impeachment que resultou na cassação de Wilson Witzel. *CNN Brasil*. Consultado em 12 de abril de 2023, de <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/entenda-o-processo-de-impeachment-que-resultou-na-cassacao-de-wilson-witzel>.
- Barros, Sérgio. R. de (2006). O impeachment republicano. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, 10(12), 491-504. <https://revistas.direitosbc.br/fdsbc/article/view/325>.

- Barros, Sérgio. R. de (2011). Impeachment: peça de museu? *Revista Brasileira de Direito*, 7(1), 112-132. <https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistadedireito.v7n1p112-132>.
- Barroso, Luís Roberto. (1998, abril/junho). Impeachment – crime de responsabilidade – exoneração do cargo. *Revista de Direito Administrativo*, 212, 161-174. <https://doi.org/10.12660/rda.v212.1998.47174>.
- Barroso, Luís Roberto. (2023). Populismo, autoritarismo e resistência democrática: as cortes constitucionais no jogo do poder. *Revista Direito e Práxis*, 14(3), 1652-1685. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2022/66178>.
- Bastos, Celso Ribeiro. (1990). *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva.
- Bastos, Celso Ribeiro. (2004). *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política* (6ª ed.). Celso Bastos Ed.
- Baumgartner, Jody C., & Kada, Naoko. (Eds.). (2003). *Checking executive power: presidential impeachment in comparative perspective*. Praeger. [Kindle].
- Bedritchuk, Rodrigo R. (2017). *Da popularidade ao impeachment: medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no Governo Dilma*. [Dissertação de Mestrado]. Senado Federal. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/543313>.
- Berger, Raoul. (1974). *Impeachment: the constitutional problems*. Harvard University Press.
- Bernardes, Fabricio. (2015, 28 de julho). Augustin assume a culpa por pedaladas fiscais. *Exame*. Consultado em 25 de março de 2023, de <https://exame.com/economia/augustin-assume-a-culpa-por-pedaladas-fiscais/>.
- Bezerra, Marcos O., & Silva, Giuliana M. (2021, janeiro/abril). Denúncias de ‘corrupção governamental’ e conflitos políticos no segundo governo Vargas (1951-1954). *Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social*, 14(1), 1-26. <https://doi.org/10.17648/dilemas.v14n1.32530>.
- Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución reformada*. Ediar.
- Bielsa, Rafael. (1954). *Derecho Constitucional* (2ª ed.). R. Depalma.
- Black Jr., Charles. (1974). *Impeachment: a handbook*. Yale University Press.
- Bobbio, Norberto. (2010). *Teoria Geral do Direito* (3ª ed., D. Agostinetti Trad.). Martins Fontes.
- Bobbio, Norberto, Matteuci, Nicola, & Pasquino, Gianfranco. (2004). *Dicionário de política* (12ª ed., C. C. Varriale et al. Trad.). Ed. UnB/Imprensa Oficial de São Paulo.
- Boito Jr., Armando. (Org.). (1993). *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. Paz e Terra.
- Bonavides, Paulo. (2003). *Ciência política*. Malheiros.
- Bonavides, Paulo. (2006). *Curso de Direito Constitucional*. Malheiros.
- Borja, Sérgio. (1992). *Impeachment*. Ortiz.
- Bowman, Frank. (2020, 10 January). The role of the chief justice in an impeachment trial. *SCOTUSblog*. Consultado em 13 de março de 2023, de <https://www.scotusblog.com/2020/01/the-role-of-the-chief-justice-in-an-impeachment-trial>.
- Brant, Irving. (1974). *Impeachment: trials and errors*. Knopf.
- Brasil, Câmara dos Deputados. (1826, 16 de julho). *Annaes da Câmara dos Deputados*.
- Brasil, Câmara dos Deputados. (1892). *Annaes da Câmara dos Deputados: 1ª Sessão da 1ª Legislatura: sessões de 1 a 31 de outubro de 1891*, 4. <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/28839>.
- Brasil, Câmara dos Deputados. (1989). *Resolução nº 17, de 1989*. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%206-2023.pdf>.

Brasil, Câmara dos Deputados. (2015a). *Ato da Presidência*. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420880.

Brasil, Câmara dos Deputados. (2015b). *Denúncia por crime de responsabilidade nº 1/2015*. Câmara dos Deputados. https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1420818.

Brasil, Câmara dos Deputados. (2017). *Proposta de Emenda à Constituição nº 333, de 2017*. Altera os arts. 5º, 37, 96, 102, 105, 108 e 125 da Constituição Federal para extinguir o foro especial por prerrogativa de função no caso dos crimes comuns, e revoga o inciso X do art. 29 e o § 1º do art. 53 da Constituição Federal. Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2140446>.

Brasil, Congresso Nacional. (1955, 22 de novembro). Ata da 137ª sessão deliberativa. *Diário do Congresso Nacional: seção 2, 10(177)*.

Brasil, Congresso Nacional. (2016a). *Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2016: subsídios à apreciação do Projeto de Lei nº 3/2016-CN (Mensagem nº 158/2016), que altera a Lei Orçamentária Anual para 2016 (Lei nº 13.255, de 2016)*. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal/Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/ntc05_2016.

Brasil, Congresso Nacional. (2016b). *Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3, de 2016*. Congresso Nacional. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/125591>.

Brasil, Congresso Nacional. (2018a). *Glossário de termos legislativos*. Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/552849/001140838_GlossarioTermosLegislativos.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Brasil. (1824). *Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

Brasil. (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

Brasil. (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm.

Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm.

Brasil. (1941). *Decreto-lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941*. Lei de introdução do Código Penal (Decreto-lei n. 2.848, de 7-12-940) e da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei n. 3.688, de 3 outubro de 1941). Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3914.htm.

Brasil. (1967a). *Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm.

Brasil. (1892). *Lei nº 27, de 7 de janeiro de 1892*. Regula o processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado nos crimes communs. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1851-1900/L0027-1892.htm.

Brasil. (1950). *Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm.

Brasil, Ministério Público Federal. (2022a). *Parecer ARESV/PGR nº 787036/2022*. Recurso extraordinário. Constitucional. Administrativo. Repercussão geral. Tema 1190. Violação à cláusula da reserva de plenário. Nulidade do julgamento... Ministério Público Fedral. https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/RE1282553_LF.pdf.

Brasil, Senado Federal. (1951). Projeto de Lei nº 23, de 1948. Define os crimes de responsabilidade e regula os respectivos processo e julgamento. *Anais do Senado: sessões de junho de 1948*, 18, 278-306. https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/pdf-digitalizado/Anais_Republica/1948/1948%20Livro%206.pdf.

Brasil, Senado Federal. (1992a, 8 de outubro). Processo e julgamento do presidente da República: rito procedimental. *Diário do Congresso Nacional: seção 2*, 47(168), 7991-7993. <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20890?sequencia=1>.

Brasil, Senado Federal. (1993a). *Autos do processo de “impeachment” contra o presidente da República: (diversos nº 12, de 1992)* (4 Vols.). Senado Federal. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/518943>.

Brasil, Senado Federal. (2016c, 10 de agosto). Ata da 123ª Sessão, deliberativa extraordinária, em 9 de agosto de 2016. *Diário do Senado Federal*, 71(125), 1-294. <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/20528?sequencia=1>.

Brasil, Senado Federal. (2016d). *Denúncia nº 1, de 2016*. Denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, por suposta abertura de créditos suplementares por decretos presidenciais, sem autorização do Congresso Nacional... Senado Federal. Consultado em 10 de março de 2022, de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125567>.

Brasil, Senado Federal. (2016e, outubro). *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal*. Senado Federal. <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/524566>.

Brasil, Senado Federal. (2016f). *Laudo pericial* [Peritos: J. H. Pederiva, D. P. Alves, & F. Á. L. Rincon]. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/27/laudo-da-junta-pericial>.

Brasil, Senado Federal. (2016g). *Laudo pericial – Esclarecimentos* [Peritos: J. H. Pederiva, D. P. Alves, & F. Á. L. Rincon]. Senado Federal. <https://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4653099&>

Brasil, Senado Federal. (2016h, 10 de agosto). PAR 726/2016. *Diário do Senado Federal*, 71(125), 168-170. <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=10/08/2016&paginaDireta=00168>.

Brasil, Senado Federal. (2016i). *Parecer nº 726, de 2016*. [Relator: Senador Antonio Anastasia]. Senado Federal. <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=198198&tp=1>.

Brasil, Senado Federal. (2016j, 12 de maio). *Suplemento A ao Diário do Senado Federal*. Senado Federal.

Brasil, Senado Federal. (2016k, junho). *20 horas na história: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da presidente Dilma Rousseff*. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/06/16/20-horas-na-historia>.

Brasil, Senado Federal. (2022b, 11 de fevereiro). *Ato do Presidente do Senado Federal nº 3, de 2022*. Institui Comissão de Juristas responsável pela elaboração de anteprojeto de lei para atualização da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Senado Federal. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9087208&ts=1671566691169>.

Brasil, Senado Federal. (2023a). *Projeto de Lei nº 1.388, de 2023*. Dispõe sobre crimes de responsabilidade e disciplina o respectivo processo e julgamento. Senado Federal. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9297683&ts=1679682250129>.

Brasil, Superior Tribunal de Justiça. (2011a, 3 de fevereiro). *Recurso Especial nº 980.706/RS*. Processual civil. Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Apropriação indevida de diárias. Art. 10, caput, da Lei 8.429/92. Ausência de dano ao erário. Má-fé... Superior Tribunal de Justiça. https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200702107420&dt_publicacao=23/02/2011.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1956, 7 de novembro). *Mandado de Segurança nº 3.557/DF*. Mandado de segurança prejudicado por falta de objeto. Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=82599>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1967b, 3 de maio). *Representação nº 700/SP*. Poder de emenda. Ato Institucional nº 2. Força Pública de S. Paulo. Representação de inconstitucionalidade... <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=263554>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1990, 9 de fevereiro). *Mandado de Segurança nº 20.941/DF*. “Impeachment”: denúncia de senadores, “ut cives”, contra o presidente da República, ministros de Estado e o consultor-geral da República: rejeição liminar pelo presidente da Câmara dos Deputados... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1992b, 23 de setembro). *Mandado de Segurança nº 21.564/DF*. Constitucional. “Impeachment”. Processo e julgamento: Senado Federal. Acusação: admissibilidade: Câmara dos Deputados. Defesa... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1992c, 17 de dezembro). *Mandado de Segurança nº 21.623/DF*. Constitucional. “Impeachment”: na ordem jurídica americana e na ordem jurídica brasileira. O “impeachment” e o “due process of law”... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1993b, 16 de dezembro). *Mandado de Segurança nº 21.689/DF*. Constitucional. “Impeachment”. Controle judicial. “Impeachment” do presidente da República. Pena de inabilitação para o exercício de função pública... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (1995). *Impeachment: jurisprudência*. Imprensa Nacional.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2010, 1ª de setembro). *Habeas Corpus nº 97.256/RS*. *Habeas corpus*. Tráfico de drogas. Art. 44 da Lei 11.343/2006: impossibilidade de conversão da pena privativa de liberdade em pena restritiva de direitos. Declaração incidental de inconstitucionalidade... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=617879>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2011b, 24 de março). *Agravo Regimental na Ação Penal nº 528/DF*. Processual penal. Interrogatório nas ações penais originárias do STF. Ato que deve passar a ser realizado ao final do processo. Nova redação do art. 400 do CPP. Agravo regimental a que se nega provimento... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=623872>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2012, 17 de dezembro). *Ação Penal nº 470/MG*. Ação penal originária. Preliminares rejeitadas, salvo a de cerceamento de defesa pela não intimação de advogado constituído... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3678648>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2015c, 8 de dezembro). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. [Decisão monocrática]. Supremo Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308346342&ext=.pdf>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2015d, 17 de dezembro). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. Direito constitucional. Medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de impeachment... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2016l, 16 de março). *Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 378/DF*. Direito constitucional. Embargos de declaração em ADPF. Inadmissibilidade de pedido consultivo... Supremo Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=310056239&ext=.pdf>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2016m, 21 de junho). *Inquérito nº 3.932/DF*. Penal. Denúncia e queixa-crime. Incitação ao crime, injúria e calúnia. Transação penal. Não oferecimento. Manifestação de desinteresse pelo acusado. Imunidade parlamentar. Incidência quanto às palavras proferidas no recinto da Câmara dos Deputados... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11627210>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2018b, 3 de maio). *Questão de Ordem na Ação Penal nº 937/RJ*. Direito constitucional e processual penal. Questão de ordem em ação penal. Limitação do foro por prerrogativa de função aos crimes praticados no cargo e em razão dele. Estabelecimento de marco temporal de fixação de competência... Supremo Tribunal Federal. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=748842078>.

Brasil, Supremo Tribunal Federal. (2023b, 25 de setembro). *Mandado de Segurança nº 34.378/DF*. Mandado de segurança coletivo. Impeachment de presidente da República. Votação no Senado Federal. Cisão de votações referentes à perda do cargo e à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública... Supremo Tribunal Federal. <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=%2015361684900&ext=.pdf>.

Brasil, Tribunal de Contas da União. (2014). *TC nº 021.643/2014*. Representação. Indícios de atrasos e outras irregularidades nos repasses do governo federal a instituições financeiras e aos demais entes federados. Ausência de registro de dívidas e despesas primárias nas estatísticas fiscais... Tribunal de Contas da União. [https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/50/46/97/24D0E410504D80E42A2818A8/021.643-2014-8%20\(Pedaladas%20Fiscais\).pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/B9/50/46/97/24D0E410504D80E42A2818A8/021.643-2014-8%20(Pedaladas%20Fiscais).pdf).

Bresser-Pereira, Luís C. (1997). *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Bresser-Pereira, Luís C. (2005). *A reforma do Estado e administração pública gerencial*. FGV Ed.

Brossard, Paulo. (1992). *O impeachment*. Saraiva.

Brossard, Paulo. (1994, junho). Responsabilidade penal dos prefeitos. *Revista Jurídica*, 42(200).

Bulos, Uadi L. (1997). *Mutação constitucional*. Saraiva.

Bulos, Uadi L. (2008). *Constituição Federal anotada* (8ª ed.). Saraiva.

Bustos Gisbert, Rafael. (2004). La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes: una tarea pendiente. In N. Rodríguez García, & E. A. Fabián Caparrós (Coords.), *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (pp. 67-85). Ratio Legis.

Café Filho, J. (1966). *Do sindicato ao Catete: memórias políticas e confissões humanas* (Vol. 2). Livraria José Olympio, 1966.

Cai, Weyi, Daniel, Annie, Lee, Jasmine, Lu, D., Migliozi, B., Parlapiano, A., & Patel, J. K. (2019, 31 October). How Democrats and Republicans voted on Trump impeachment rules. *The New York Times*. Consultado em 18 de novembro de 2021, de <https://www.nytimes.com/interactive/2019/10/31/us/politics/trump-impeachment-inquiry-house-vote.html>.

Camargo, Marco L. (2007). Direito disciplinar como instrumento de ética no serviço público. In A. E. O. N. Costa, & N. C. Albuquerque (Orgs.), *Estudos em Direito Administrativo disciplinar*. Fundação Edson Queiroz/Universidade de Fortaleza.

Camps, Victoria. (2013). *Breve história de la ética*. RBA.

Cancelli, Elizabeth. (1994). Vargas, a paixão de um suicídio: o irracional e a magia do ato. *Textos de História*, 2(4), 100-110. <https://periodicos.unb.br/index.php/textos/article/view/27710>.

Canotilho, J. J. Gomes. (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina.

Canotilho, J. J. Gomes. (2006). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Almedina.

- Cantisano, Pedro. (2017). Um juiz no Senado: memórias de Sydney Sanches no impeachment de Collor. In J. Falcão, D. W. Arguelles, & T. Pereira (Orgs.), *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo* (pp. 109-110). Letramento/Casa do Direito/FGV Direito Rio, 2017. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20fbd9b8-a14b-4396-ab90-4007e730e6ea/content>.
- Cardoso, Fernando H. (2013). *O improvável presidente do Brasil*. Civilização Brasileira.
- Cardoso, Fernando H. (2015). *A miséria da política*. Civilização Brasileira.
- Cardoso, Fernando H. (2018). *Crise e reinvenção da política no Brasil*. Companhia das Letras.
- Carvalho, Cláudia P. (2019). *Presidencialismo e democracia no Brasil (1946-1956): sistema de governo, legalidade e crise política*. [Tese de Doutorado]. Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35786>.
- Carvalho, Leandro. (n.d.). Vitória política de JK. *Brasil Escola*. Consultado em 20 de abril de 2022, de <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/vitoria-politica-jk.htm>.
- Casarin, Rodrigo. (2019, 4 de dezembro). Há 56 anos, o pai de Fernando Collor matava um senador dentro do Congresso. *Aventuras na História*. Consultado em 10 de janeiro de 2023, de <https://aventurasnahistoria.uol.com.br/noticias/reportagem/historia-arnon-de-mello-morte-senado.phtml>.
- Casarões, Guilherme. S. P. (2008). *A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalisão*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade de São Paulo. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20032009-154749/publico/GUILHERME_STOLLE_PAIXAO_CASARoes.pdf.
- Castanheira, Karol. N. L. (2018). “Tchau, querida”: os enquadramentos do *Jornal Nacional* no processo de impeachment. [Tese de Doutorado]. Universidade Estadual Paulista. <http://hdl.handle.net/11449/157313>.
- Castro, Guilherme. L. de (2016). *O julgamento do presidente da República por crime de responsabilidade: um estudo dos aspectos jurídicos e políticos do impeachment*. [Trabalho de Conclusão de Curso de Direito]. Universidade Federal do Ceará. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/25311>.
- Cavalcante Filho, João T. (2022). *Processo legislativo constitucional*. JusPODIVM.
- Cavalcante Filho, João. T., & Oliveira, Juliana M. F. (2016, setembro). Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade. *Senado Federal: textos para discussão, 209*, 1-38. <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td209>.
- Celso, J., Neto (2016, 3 de novembro). Os impeachments de Collor e Dilma na esfera e óptica do Supremo Tribunal Federal. *Revista Jus Navigandi*, 21(4873). Consultado em 6 de junho de 2022, de <https://jus.com.br/artigos/53498>.
- Cerrillo i Martínez, Augustí. (2014). *El principio de integridad en contratación pública*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Cerrillo i Martínez, Augustí. (2021, enero/junio). La integridad como instrumento para la prevención de los conflictos de intereses en la contratación pública. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 25, 371-401. <https://doi.org/10.18601/21452946.n25.12>.
- Chasquetti, Daniel. (2008). Instituciones, democracia y coaliciones en América Latina. In Chasquetti, D., *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: evanluando la “difícil combinación”* (pp. 19-44). Universidad de la República.
- Cheibub, José A., Elkins, Zachary, & Ginsburg, Tom. (2011). Latin American presidentialism in comparative and historical perspective. *Texas Law Review*, 89(7), 1-33. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899637.
- Colautti, Carlos E. (2000). *Inmunidades de los funcionarios*. La Ley.

Cole, Jared, & Todd, Garvey. (2015, 29 October). *Impeachment and removal*. US Congress, Congressional Research Service.

Collor, Fernando. (2007). *Relato para a história: a verdade sobre o processo de impeachment*. Senado Federal.

Collor, Fernando. (2016a). *Réplica para a história: uma catarse*. Senado Federal.

Collor, Fernando. (2016b). *Ruínas de um governo: discurso sobre a admissibilidade do processo de impeachment – 2016*. Senado Federal. https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589790/001074585_Ruinas_governo.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Collor, Fernando. (2019, 3 de novembro). Governo sem base sólida não dura. [Entrevista a A. Fernandes, D. Rothenburg, A. Dubeux & B. Bittar]. *Correio Braziliense*. Consultado em 24 de novembro de 2022, de https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2019/11/03/interna_politica,803305/governo-sem-base-solida-nao-dura-diz-collor-em-entrevista-ao-corr.shtml.

Collor, Pedro. (1993). *Passando a limpo: a trajetória de um farsante*. Record.

Colon, Leandro. (2016, 2 de setembro). Ideia do PT, manobra para “fatiar” votação foi concebida há duas semanas. *Folha de S.Paulo*. Consultado em 18 de agosto de 2022, de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1809519-divisao-comecou-a-ser-discutida-ha-duas-semanas.shtml>.

Comissão que vai revisar lei do impeachment é instalada no Senado. (2022, 11 de março). *Consultor Jurídico*. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://www.conjur.com.br/2022-mar-11/comissao-revisar-lei-impeachment-instalada-senado/>.

Comparato, Fábio Konder. (2000). O processo de impeachment e a importância constitucional do caso Collor. In K. S. Rosenn, & R. Downes (Orgs.), *Corrupção e reforma política no Brasil: o impacto do impeachment de Collor* (R. Grey Trad., pp. 111-126). FGV Ed.

Conti, Mário. S. (1999). *Notícias do Planalto*. Companhia das Letras.

Correia, Helder F. O. (2018). *A Lei 1.079/50 e o impeachment no direito brasileiro: análise da sua (in) compatibilidade com o presidencialismo*. [Dissertação de Mestrado]. Universidade Católica de Pernambuco. <http://tede2.unicap.br:8080/handle/tede/1178>.

Costa, Augusto C. N. (2020). *Impeachment*. Clube de Autores.

Costa, Roberta. (2017, 27 de abril). Análise: mercado debate risco de “shutdown” no governo dos EUA. *Valor Econômico*. Consultado em 3 novembro de 2018, de <https://www.valor.com.br/financas/4950610/analise-mercado-debate-risco-de-shutdown-no-governo-dos-eua>.

Costa Pinto, Luís C. (2019). *Trapaça: saga política no universo paralelo brasileiro*. Geração.

Coutinho, Elvis G. L. (2013). Princípio da responsabilidade política. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, 2(8), 8075-8117. https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/08/2013_08_08075_08117.pdf.

Couto, Ari. M. M. (2007). *Adhemar de Barros: práticas e tensões políticas no Poder*. [Tese de Doutorado]. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/3837/1/Ari%20Marcelo%20Macedo%20Couto.pdf>.

Cromartie, Alan. (2006). *The Constitutionalist Revolution: an essay on the History of England 1450-1642*. Cambridge University Press.

Cruz, Adeina M. A. N. e, Costa, C. M. L., D'Araújo, M. C. S., & Silva, S. B. da (Orgs.). (1983). *Impasse na democracia brasileira 1951-1955*. FGV Ed.

Cruz, Á. R. S., & Almeida, L. N. R. de (2019). The use of the institute of party loyalty in the process of impeachment. In L. M. Bujosa Vadell, F. da S. Veiga, O. Seul, & S. R. Dijoux (Coords.), *Book of 23rd Annual Meeting of Nanterre Network: legal and interdisciplinary challenges in contemporary society* (pp. 55-67). Universidad de Salamanca. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7461790>.

- Cuesta Arzamendi, J. L. de la. (2013, 20 marzo). La corrupción ante el Derecho y la Justicia. *Diario La Ley*, 8153.
- Cunha, Eduardo. (2021). *Tchau, querida*. Matrix.
- Cunha, Fernando W. da. (1992, outubro/dezembro). O Poder Legislativo e o impeachment. *Revista de Informação Legislativa*, 29(116), 31-38. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176024>.
- Cunha, Paulo F. (2010). *Presidencialismo & parlamentarismo*. Fórum.
- Cunha, Thársyla G. L. da. (2018, janeiro/junho). Um mês de desgosto: a atuação dos jornais Tribuna da Imprensa e Última Hora na crise de agosto de 1954. *Faces de Clío: revista discente do programa de pós-graduação em História [da] UFJF*, 4(7), 157-177. <https://periodicos.ufjf.br/index.php/facesdeclio/article/download/27086/18751/106713>.
- Dal Pizzol, Ricardo. (2020). *Responsabilidade civil: funções punitiva e preventiva*. Foco.
- Darame, Mariana, & Lamothe, Jérémie. (2023, 21 mars). A l'Assemblée nationale, le gouvernement échappe de justesse à la censure mais se trouve plus isolé que jamais. *Le Monde*. Consultado em 25 de março de 2023, de https://www.lemonde.fr/politique/article/2023/03/21/a-l-assemblee-nationale-le-gouvernement-echappe-de-justesse-a-la-censure-mais-se-trouve-plus-isole-que-jamais_6166321_823448.html.
- Deodato, P. G. O., & Sousa, A. (2018, novembro). Fake news e o processo de impeachment de Dilma Rousseff: uma análise de notícias falsas publicadas pelo site “Pensa Brasil”. *Temática*, 14(11), 109-124. <https://doi.org/10.22478/ufpb.1807-8931.2018v14n11.42954>.
- Dezan, Sandro L. (2015). *Fundamentos de Direito Administrativo disciplinar*. Juruá.
- Di Pietro, Maria S. (2016). *Direito Administrativo* (29ª ed.). Atlas.
- Dilma passará pelo impeachment com dignidade, defendem analistas. (2016, 30 de agosto). *Brasil de Fato*. Consultado em 21 de julho de 2022, de <https://www.brasildefato.com.br/2016/08/31/dilma-passara-pelo-impeachment-com-dignidade-defendem-analistas>.
- Domingo Barberá, Elia. (2019). Revocación del mandato presidencial en Venezuela: instrumento controvertido en su sistema presidencial. *Teoría & Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 25, 53-80. <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/390>.
- Domingues, José M. (2016, 27 de abril). O impeachment, o antes, o agora e o depois. *Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz*. Consultado em 12 de julho de 2022, de <https://cee.fiocruz.br/?q=node/206>.
- Duvivier, Eduardo. (1931). *Defesa do ex-presidente da República Dr. Washington Luiz Pereira de Souza no caso de Petrópolis*. Alba.
- Dworkin, Ronald. (1985). *A matter of principles*. Harvard University Press.
- Eco, Humberto. (1995). *Os limites da interpretação* (P. de Carvalho Trad.). Perspectivas.
- Edwards, M., & Hochestetler, K. (2009). Failed presidencies: identifying and explaining a South American anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 31-57. <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/article/view/39.html>.
- Ely, John H. (2002). *Democracy and distrust: a theory of judicial review*. Harvard University Press.
- España. (1978). *Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.
- Ethical dilemma: the scandal of President Bill Clinton and his intern Monica Lewinsky. (2021, 3 October). *EduBirdie*. Consultado em 12 de abril de 2022, de <https://edubirdie.com/examples/ethical-dilemma-the-scandal-of-president-bill-clinton-and-his-intern-monica-lewinsky/>.

- Fabián Caparrós, Eduardo A. (2004). La Corrupción de los servidores públicos extranjeros e internacionales (anotaciones para un Derecho Penal globalizado). In N. Rodríguez García, & E. A. Fabián Caparrós (Coords.), *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar* (pp. 227-239). Ratio Legis.
- Falcão, Joaquim. (2017). Medo levou Eduardo Cunha a iniciar impeachment contra Dilma Rousseff. In J. Falcão, D. W. Arguelhes, & T. Pereira (Orgs.), *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo* (pp. 37-38). Letramento/Casa do Direito/FGV Direito Rio. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20fbd9b8-a14b-4396-ab90-4007e730e6ea/content>.
- Falcão, Joaquim, Arguelhes, Diego W., & Pereira, Thomaz. (Orgs.). *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo*. Letramento/Casa do Direito/FGV Direito Rio. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20fbd9b8-a14b-4396-ab90-4007e730e6ea/content>.
- Faoro, Raimundo. (2016). *Os donos do Poder*. Globo.
- ‘Fatiamento é no mínimo bizarro’, diz Mendes sobre impeachment. (2016, 1ª de setembro). *VEJA*. <https://veja.abril.com.br/politica/fatiamento-e-no-minimo-bizarro-diz-mendes-sobre-impeachment/>.
- Fenton, Paul. (1973). The scope of the impeachment power. In United States, Committee on the Judiciary of the House of Representatives, *Impeachment: selected materials* (pp. 663-688). US Government Printing Office.
- Fernandes, Adriana. (2018, 28 de março). Nível de engessamento da União chega a 93% do total de despesas. *O Estado de São Paulo*. Consultado em 3 de novembro de 2018, de <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,uniao-tem-93-de-gastos-obrigatorios,70002246742>.
- Fernandes, Og, Koehler, Frederico, & Rufino, Jacqueline. (2022). *Lei de Improbidade Administrativa: principais alterações da Lei 14.230/2021 e o impacto na jurisprudência do STF*. JusPODIVM.
- Fernandez Ajenjo, José A. (2011). *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción*. Civitas/Thomson Reuters.
- Ferreira, Jorge, & Delgado, Lucilia de A. N. (2018). *O tempo na Nova República: da transição democrática à crise política de 2016: Quinta República (1985-2016)*. Civilização Brasileira.
- Ferreira Filho, Manoel G. (1999). *Curso de Direito Constitucional*. Saraiva.
- Ferreira Filho, Manoel G. (2001). *Curso de Direito Constitucional* (27ª ed.). Saraiva.
- Ferreira Filho, Manoel G. (2009, 8 de abril). O papel político dado ao Supremo pela Constituição. *Consultor Jurídico*. Consultado em 12 de dezembro de 2022, de <https://www.conjur.com.br/2009-abr-08/papel-politico-dado-judiciario-constituicao>.
- Feuerwerker, Alon. (2018). *Brasil em capítulos: um olhar sobre a política, do impeachment às eleições de 2018*. Viveiros de Castro/Imprimatur.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2006). Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In G. Soares, & L. Rennó (Orgs.), *Reforma política: lições da história recente* (pp. 249-280). FGV Ed.
- Figueiredo, Carlos. (2018, maio/agosto). Apresentação do Dossiê temático: “Golpe, impeachment, comunicação e a atual conjuntura brasileira”. *Revista Eptic*, 20(2), 70-74. <https://periodicos.ufs.br/epitic/article/view/9616>.
- Floriani, Adriano. W. (2017). *O discurso do impeachment de Dilma na Folha de S. Paulo*. [Tese de Doutorado]. Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/24255>.
- Flynn, Peter. (1993, May). Collor, corruption and crisis: time for reflection. *Journal of Latin American Studies*, 25(2), 351-371. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00004697>.

- Fonseca, M. Deodoro da. (1977, janeiro/março). Manifesto [do] presidente da República aos brasileiros. *Revista de Ciência Política*, 20(1), 3-13. <https://periodicos.fgv.br/rcp/article/view/59704>.
- Fontainha, Fernando de C., Mattos, Marco A. V. L. de, & Sato, Leonardo S. S. (Orgs.). (2015). *História oral do Supremo [1988-2013]* (Vol. 5: Sydney Sanches). FGV Ed.
- Fortes González, Ana I. (2013). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Salamanca. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/124151/DDAFP_FortesGonz%c3%a1lez_AnaIsabel_tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Fortes González, Ana I. (2014). *La responsabilidad patrimonial de las autoridades y personal al servicio de las administraciones públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. https://bci.inap.es/alfresco_file/70864e73-7026-42f2-bf3b-f688ab498610.
- France. (1958). *Constitution du 4 octobre 1958*. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>.
- France. (2014). *LOI organique n° 2014-1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution*. Légifrance. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000029796562>.
- Franco, Bernardo M. (2018). *Mil dias de tormenta: a crise que derrubou Dilma e deixou Temer por um fio*. Objetiva.
- Freire Aurich, Juan F. (2005). *La responsabilidad personal de autoridades y funcionarios públicos y el control de la administración*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Salamanca.
- Fuini, P. (2022, 25 de agosto). *Jânio Quadros renuncia à Presidência*. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Consultado em 24 de março de 2023, de <https://www.fflch.usp.br/36202>.
- Furtado Jr., Celso. (2014). *Direito Financeiro* (4ª ed.). Fórum.
- Furtado, Lucas R. (2012). *As raízes da corrupção: estudos de casos e lições para o futuro*. [Tese de Doutorado]. Universidad de Salamanca. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/121413/DDP_RochaFurtadoLucas_Tesis.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Furtado, Lucas R. (2015). *Curso de licitações e contratos administrativos* (6ª ed.). Fórum.
- Galindo, Antonella B. (2016). *Impeachment: à luz do constitucionalismo contemporâneo, incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Juruá.
- Galindo, Antonella B. (2018). Impeachment à luz do constitucionalismo contemporâneo: um necessário posfácio. In M. V. F. Côelho (Coord.), *A Constituição entre o Direito e a Política: o futuro das instituições* (pp. 1091-1108). GZ/OAB Ed.
- Gallardo Castillo, Maria. (2015a). El ilícito penal y el ilícito administrativo y su distinto fundamento como justificación de la imposición de la doble sanción en el ámbito de las relaciones de sujeción especial. *Actualidad Administrativa*, 1.
- Gallardo Castillo, Maria. (2015b). *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Aranzadi.
- Galli Basualdo, Martín. (2014). *La responsabilidad política de los funcionarios públicos, jueces, fiscales y legisladores*. Marcial Pons.
- Gallo, Carlos A. P. (1992). *Crimes de Responsabilidade: do impeachment*. Freitas Bastos.
- Galuppo, Marcelo C. (2016). *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. D'Plácido.
- Garcia, Enrique A. (1984). *La interpretación de la Constitución*. Centro de Estudios Constitucionais.
- Garcia, Mônica N. (2007). *Responsabilidade do agente público*. Fórum.

García de Enterría, Eduardo. (1964). La responsabilidad del Estado por comportamiento ilegal de sus órganos en Derecho español. *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, 7(1), 7-37.

García de Enterría, Eduardo. (2004). *La lucha contra las inmunidades del poder* (3ª ed.). Civitas.

Gaspari, Elio. (2002). *A ditadura envergonhada*. Intrínseca.

Gerhardt, Michael J. (n.d.). Punishment for Impeachment. *The Heritage Guide to the Constitution*. Consultado em 20 de agosto de 2018, de <https://www.heritage.org/constitution/#!/articles/1/essays/18/punishment-for-impeachment>.

Gerhardt, Michael J. (2000). *The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis*. University of Chicago Press.

Gerhardt, Michael J. (2018). *Impeachment: what everyone needs to know*. Oxford University Press.

Ghirotto, Edoardo. (2021, 1ª de fevereiro). Aníbal Pérez-Liñán: não há impeachment sem protestos de massa nas ruas. *VEJA*. Consultado em 10 de março de 2023, de <https://veja.abril.com.br/politica/anibal-perez-linan-nao-ha-impeachment-sem-protestos-de-massa-nas-ruas>.

Gil, Tamara. (2018, 1 junio). Rajoy: qué es el caso Gürtel, la trama de corrupción que tumbó al presidente de España. *BBC News Mundo*. Consultado em 22 de abril de 2023, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44337117>.

Gimeno Feliú, José M. (2010). La Ley de Contratos del Sector Público: ¿una herramienta eficaz para garantizar la integridad? Mecanismos de control de la corrupción en la contratación pública. *Revista Española de Derecho Público*, 147, 517-535.

Ginsburg, Tom, Hug, Aziz, & Landau, David. (2019). The uses and abuses of presidential impeachment. *University of Chicago Public Law Working Paper*, 731, 1-58. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3461120>.

Gomes, Laurentino. (2013). *1889: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil*. Globo.

Hagopian, Frances. (1996). *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge University Press.

Heidenheimer, A. J., & Johnson, M. (2002). *Political corruption: concepts and contexts*. Transaction Publishers.

Hesse, Konrad. (1991). *A força normativa da Constituição* (G. F. Mendes Trad.). S. A. Fabris.

Hidalgo, Enrique. (1997). *Controles constitucionales sobre funcionarios y magistrados: un estudio sobre el juicio político y el Consejo de la Magistratura en la República Argentina*. Ediciones Depalma.

Historique de la Haute Cour depuis la Révolution. (n.d.). *Le Sénat*. Consultado em 10 de agosto de 2020, de <https://www.senat.fr/evenement/archives/D40/hist1.html>.

Hochstetler, Kathryn. (2007). Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 72, 9-46. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000300002>.

Hochstetler, Kathryn. (2011). The fates of presidents in post-transition Latin America: from democratic breakdown to impeachment to presidential breakdown. *Journal of Politics in Latin America*, 3(1), 125-141. <https://doi.org/10.1177/1866802X1100300105>.

Holanda, Lucas N. (2017). Disciplinamento jurídico do impeachment de 2016. In T. S. Sales, L. M. da S., & L. A. A. Martins (Orgs.), *Constituição e política no cenário de 2016: democracia, impeachment, STF e outras polêmicas* (pp. 255-279). CRV.

Holst, Hermann von. (1887). *The constitutional law of the United States of America*. Callaghan & Co. <https://archive.org/details/constitutionalla00vonhiala/mode/2up>.

- Huber, John D. (1996a). *Rationalizing parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge University Press.
- Huber, John D. (1996b, June). The vote of confidence in parliamentary democracies. *The American Political Science Review*, 90(2), 269-282. <https://doi.org/10.2307/2082884>.
- Humbert, Georges. (2016). Julgamento fatiado do impeachment: pode o STF controlar? *Jusbrasil*. <https://georghumbert.jusbrasil.com.br/artigos/385539216/julgamento-fatiado-do-impeachment-pode-o-stf-controlar>.
- Informativo STF. (2015, 22/26 de junho), 791. <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo791.htm>.
- Isenbergh, Joseph. (1999). Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process. *Yale Law & Policy Review*, 18(1), 53-109. https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=9417&context=journal_articles.
- Jardim, Eduardo M. F. (2018). *Manual de direito financeiro e tributário* (15ª ed.). Saraiva.
- Jayme, F. G., & Pena, R. N. (2016, 17 de setembro). Fatiamento do impeachment causa sua nulidade e STF deveria refazê-lo. *Consultor Jurídico*. Consultado em 20 de março de 2023, de <https://www.conjur.com.br/2016-set-17/fatiamento-impeachment-causa-nulidade-stf-deveria-refaze-lo>.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption: wealth, power and democracy*. Cambridge University Press.
- Justen Filho, Marçal. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (11ª ed.). Revista dos Tribunais.
- Judgment – Removal and Disqualification. (n.d.). *Justia*. Consultado em 20 de agosto de 2018, de <https://law.justia.com/constitution/us/article-2/49-judgment-removal-and-disqualification.html>.
- Kada, Naoko. (2003a). Impeachment as a punishment for corruption? In J. Baumgartner, & N. Kada (Eds.), *Checking Executive power: presidential impeachment in comparative perspective* (pp. 113-135). Praeger. [Kindle].
- Kada, Naoko. (2003b, February). The role of investigative committees in the presidential impeachment processes in Brazil and Colombia. *Legislative Studies Quarterly*, 28(1), 29-54. <https://doi.org/10.3162/036298003X200791>.
- Kafka, Franz. (2011). *O processo* (M. Carone Trad.). Companhia das Letras.
- Kant, Immanuel. (2007). *Introdução ao estudo do Direito: doutrina do Direito* (2ª ed., E. Bini Trad.). Edipro.
- Kim, Y. H. (2014). Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*, 21(3), 519-553. <https://doi.org/10.1080/13510347.2012.751973>.
- Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling corruption*. University of California Press.
- Labovitz, John. (1978). *Presidential impeachment*. Yale University Press.
- Lair, Adolph-É. (1889). *Des Hautes Cours Politiques en France et a L'Étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des Ministres*. Ernest Thorin Éditeur.
- Lamounier, Bolívar. (1991, novembro). Parlamentarismo, sistema eleitoral e governabilidade. *Nova Economia*, 2(2), 9-25. <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2315>.
- Lancereau, Guillaume. (2019, 18 mai). L'administration au service du peuple. *Echos des Lumières*. Consultado em 19 de abril de 2023, de <https://echosdeslumieres.home.blog/2019/05/18/contre-la-brigue-des-postes-et-larbitraire-des-castes-ladministration-au-service-du-peuple/>.
- Landa, Cesar. (2017). Parlamentarismo latinoamericano: el impeachment en Brasil. In E. A. Alvim, G. S. Leite, I. W. Sarlet, & N. Nery Jr. (Coords.), *Jurisdição e hermenêutica constitucional: em homenagem a Lenio Streck* (pp. 331-358). GZ.

- Laporta, Francisco, & Álvarez, Silvina. (1997). *La corrupción política*. Alianza.
- Lapuenta, Victor. (Coord.). (2016). *La corrupción en España: un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*. Alianza.
- Larenz, Karl. (1997). *Metodologia da Ciência do Direito* (7ª ed., J. Lamego Trad.). Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lassalle, Ferdinand. (1998). *A essência da Constituição* (4ª ed.). Lumen Juris.
- Leitão, Miriam. (2011). *Saga brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda* (3ª ed.). Record.
- Leite, Ana C. (2020, janeiro/junho). Fake news em tempos de pós-verdade: uma introdução. *Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança*, 3(1), 70-91. <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/10162/7619>.
- Lemos, B. E. (2004). *Precatório: trajetória e desvirtuamento de um instituto: necessidade de novos paradigmas*. S. A. Fabris.
- León, P. (2018, 28 diciembre). Botella y 7 excargos de Madrid, condenados a pagar 26 millones por malvender pisos públicos a fondos buitres. *El País*. Consultado em 21 de abril de 2023, de https://elpais.com/politica/2018/12/28/actualidad/1545982331_650044.html.
- Lessa, Mario. (1925, março). O impeachment no Direito brasileiro. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, 83, 197-335.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem* (R. Aguiar Trad.). Zahar.
- Lewandowski, Ricardo. (1990). Local and State Government in the Nova República: intergovernmental relations in light of the Brazilian political transition. In L. S. Graham, & R. H. Wilson (Eds.), *The political economy of Brazil: public policies in an era of transition* (pp. 26–38). University of Texas Press.
- Lewandowski, Ricardo. (1994). *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. Revista dos Tribunais.
- Lewandowski, Ricardo. (2018). A ideia de democracia no mundo contemporâneo. In M. V. F. Cêlho (Coord.), *A Constituição entre o Direito e a Política: o futuro das instituições* (pp. 101-112). GZ/OAB Ed.
- Lewandowski, Ricardo. (2021a, 2 de outubro). A espada de Dâmocles do impeachment. *Folha de S.Paulo*. Consultado em 10 de maio de 2022, de <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2021/10/a-espada-de-damocles-do-impeachment.shtml>.
- Lewandowski, Ricardo. (2021b, 18 de julho). Semipresidencialismo como reprise histórica. *Folha de S.Paulo*. Consultado em 10 de maio de 2022, de <https://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RicardoLewandowski/ArtigosJornais/1200507.pdf>.
- Lima Sobrinho, Barbosa, & Machado, Marcelo L. (1992, 3 de setembro). Denúncia por crimes de responsabilidade contra o sr. presidente da República, Fernando Collor de Mello. *Diário do Congresso Nacional*, 47(144).
- Limongi, Fernando. Operação impeachment – Dilma Rousseff e o Brasil da Lavajato. São Paulo: Todavia, 2023.
- Linder, Douglas. (2008). The stained blue dress that almost lost a presidency. *University of Missouri-Kansas School of Law*. Consultado em 19 de abril de 2023, de <http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/clinton/lewinskydress.html>.
- Lins, Bernardo. E. (2012, setembro/dezembro). Ética na Administração Pública: apontamentos para uma abordagem prática. *Cadernos ASLEGIS*, 47, 35-60. https://www.aslegis.org.br/files/cadernos/2014/caderno47/caderno47_Etica.na.administracao publica.Apontamentos.para.uma.abordagem.pratica_35-60.pdf.

- Linz, Juan J. (1994). Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference? In J. J. Linz, & A. Valenzuela (Eds.), *The failure of presidential democracy: the case of Latin America* (Vol. 2, pp. 3-90). The John Hopkins University Press.
- Lira Neto, João. (2013). *Getúlio 2 (1930-1945): do governo provisório à ditadura do Estado Novo*. Companhia das Letras.
- Lira Neto, João. (2014). *Getúlio 3 (1945-1954): da volta pela consagração popular ao suicídio*. Companhia das Letras.
- Lira, Pedro H. P. (2017). Da inconstitucionalidade do julgamento do processo de impeachment da ex-presidente Dilma. In T. S. Sales, L. M. da S., & L. A. A. Martins (Orgs.), *Constituição e política no cenário de 2016: democracia, impeachment, STF e outras polêmicas* (pp. 239-257). CRV.
- Llanos, M., & Marsteintredet, L. (2010). *Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of Executive instability in developing democracies*. Palgrave Macmillan.
- Lobão, Edison. (2002). *A Constituição que não foi: história da Emenda Constitucional n. 1, de 1969*. Senado Federal.
- Locke, J. (2000). *Ensayo y carta sobre la tolerancia*. Alianza.
- Locke, J. (2002). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Alianza.
- Londoño Ulloa, Jorge E. (2019). Los juicios políticos en América Latina: reflexiones sobre el caso colombiano. *Teoría & Derecho: revista de pensamiento jurídico*, 25, 33-50. <https://teoriayderecho.tirant.com/index.php/teoria-y-derecho/article/view/389>.
- Lopes, Arthur S. (2016). The hermeneutics of Brazil's impeachment: does Dilma Rousseff's claim that her removal from office is a coup hold in the face of Brazilian law? *Harvard International Review*, 37(4), 11-14.
- Lopes, Monalisa S., & Albuquerque, Grazielle. (2018, março/junho). O nome das coisas: disputa simbólica "impeachment versus golpe" na mídia internacional. *Revista de Ciências Sociais*, 49(1), 279-316. <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/32423>.
- López Alvarez, A., & Garcia Navarro, J. J. (Coords.). (2016). *La corrupción política en España: una visión ética y jurídica*. Aranzadi.
- Lorencini, Bruno. C. (2013). *A responsabilidade do poder político no Estado constitucional sob o paradigma da democratic responsiveness*. [Tese de Doutorado]. Universidade de São Paulo/Universidad de Salamanca. <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-28082015-0811111/pt-br.php>.
- Lorencini, Bruno. C. (2022, abril/junho). Os impeachments de Collor e Dilma e o papel da Constituição na estabilização democrática brasileira. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 59(234), 161-178. https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/234/ril_v59_n234_p161.
- Lowenstein, Karl. (1979). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- Ludes, F. J., & Gilbert, H. J. (Eds.). (1956). *Corpus Juris Secundum* (Vol. 16). American Law Book Co.
- MacIntyre, Alasdair. (1976). *Historia de la ética*. Paidós.
- Madison, J., Hamilton, A., & Jay, J. (1993). *Os artigos federalistas: 1787-1788: edição integral* (M. L. X. de A. Borges Trad.). Nova Fronteira.
- Magalhães, Gabriel R. (2020). *O STF e o impeachment de presidente da República*. [Dissertação de Mestrado]. Sociedade Brasileira de Direito Público. <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/03/GabrielMagalhaes.pdf>.
- Mainwaring, Scott. (1995). Brazil: weak parties, feckless democracy. In S. Mainwaring, & T. R. Scully (Eds.), *Building democratic institutions: party systems in Latin America* (pp. 354-398). Stanford University Press.

- Malem Seña, Jorge. (2002). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Gedira.
- Maquiavel, Nicolau. (1996). *O Príncipe*. Edições Ouro.
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el regimen de las interrupciones presidenciales en America Latina. *America Latina Hoy*, 49, 31-50. <https://doi.org/10.14201/alh.1349>.
- Marsteintredet, L. (2014). Explaining variation of executive instability in presidential regimes: presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 35(2), 173-194. <https://doi.org/10.1177/019251211245>.
- Martin Pastor, José. (2015, 20 enero). La suspensión provisional en el ejercicio del cargo público de los políticos imputados judicialmente por delitos de corrupción. *Diario La Ley*, 8462.
- Martín Rebollo, L. (1994, enero/junio). La responsabilidad de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica. *Documentación Administrativa*, 237-238, 11-104. <https://doi.org/10.24965/da.v0i237-238.5350>.
- Martín-Retortillo y Baquer, Lorenzo. (1983). *Bajo el signo de la Constitución*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- Martins, I. G. da S., Ramos, D. T., Ribeiro, J. H. H. R., Godoy, M., & Ferraz, S. (Coords.). (2016). *Impeachment: instrumento da democracia*. IASP.
- Mattos, Marcela. (2022, 11 de março). Senado instala comissão de juristas presidida por Lewandowski para atualizar Lei do Impeachment. *G1*. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/03/11/senado-instala-comissao-de-juristas-presidida-por-lewandowski-para-atualizar-lei-do-impeachment.html>.
- Mattos, M., & Frazão, F. (2016, 11 de abril). Comissão da Câmara aprova processo de impeachment. *VEJA*. Consultado em 25 de março de 2023, de <https://veja.abril.com.br/politica/comissao-da-camara-aprova-processo-de-impeachment/>.
- Maximiliano, Carlos. (2011). *Hermenêutica e aplicação do direito*. Forense.
- Megali Neto, Almir. (2021). *O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. Ed. Expert. <https://dilma.com.br/wp-content/uploads/2021/06/O-impeachment-de-Dilma-Rousseff-perante-o-Supremo-Tribunal-Federal-2021-1.pdf>.
- Meirelles, Hely L. (2015). *Direito Administrativo brasileiro* (41ª ed.). Malheiros.
- Melo, Carlos. (2007). *Collor: o ator e suas circunstâncias*. Novo Conceito.
- Mendes, Guilherme. (2021, 7 de maio). Moisés escapa de novo impeachment e volta ao cargo de governador de SC. *Congresso em Foco*. Consultado em 13 de abril de 2023, de <https://congressoemfoco.uol.com.br/area/governo/carlos-mois-es-absolvido-segundo-impeachment/>.
- Mendes, Gilmar F. (2017, 30 de setembro). Semipresidencialismo: quando a separação entre Estado e governo pode ser desejável. *Consultor Jurídico*. Consultado em 10 de novembro de 2022, de <https://www.conjur.com.br/2017-set-30/semipresidencialismo-separacao-entre-estado-governo-desejavel>.
- Mendes, Gilmar F., & Branco, P. G. G. (2012). *Curso de Direito Constitucional* (7ª ed.). Saraiva/IDP.
- Mendes, Gilmar F., & Moraes, C. B. de (Orgs.). (2016). *Mutações constitucionais*. Saraiva/IDP.
- Méndez, Cristina E. (2005). *La moción de censura en España y Alemania (Estado, Länder y Comunidades Autónomas)*. Congreso de Diputados.
- Mendonça, André Luiz de A. (2018). *Sistema de principios para la recuperación de activos procedentes de la corrupción*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Salamanca. https://gredos.usal.es/bitstream/10366/137553/1/DDAFP_AndreAlmeidaMendonca.pdf.

Mereles, Carla, & Moraes, Isabela. (2017, 1^a de outubro). Notícias falsas e pós-verdade: o mundo das fake news e da (des)informação. *Politize!* Consultado em 15 de agosto de 2022, de <https://www.politize.com.br/noticias-falsas-pos-verdade/>.

Mesa Vila, Manuel. (2011). *Responsabilidad de directivos y empleados públicos en la contratación pública: manual de contratación de las entidades instrumentales de la Administración*. La Ley.

Minhoto, Antonio Celso B. (2019). Das jornadas de junho ao “impeachment” de Dilma: análise da democracia brasileira contemporânea. In R. M. Gonçalves, & F. da S. Veiga (Dirs.), *Estudios de Derecho Iberoamericano* (Vol. 3, pp. 167-184). Universidade Lusófona do Porto/IberoJur.

Ministro Lewandowski preside comissão instalada no Senado para atualizar Lei do Impeachment. (2022, 11 de março). *Notícias STF*. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=483229&ori=1>.

Mirabete, Júlio F. (1990). *Manual de Direito Penal* (5^a ed., Vol. 3) Atlas.

Miranda, Jorge. (2007a). *Formas e sistemas de governo*. Forense.

Miranda, Jorge. (2007b). *Manual de Direito Constitucional: estrutura constitucional da democracia*. Coimbra Ed.

Monclaire, Stéphane. (1994). Le quasi-impeachment du président Collor: questions sur la consolidation de la démocratie brésilienne. *Revue Française de Science Politique*, 44(1), 23-48. https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1994_num_44_1_394808.

Montero, José P. (2013). *Political impeachment procedure in the Parliament of Uruguay*. Association of Secretaries General of Parliaments/Inter-Parliamentary Union.

Montero Gibert, José Ramón. (1979a). La moción de censura en la Constitución de 1978. In M. Ramírez Jiménez (Ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978* (pp. 273-305). Pórtico.

Montero Gibert, José Ramón. (1979b). La moción de censura en la Constitución de 1978: supuestos constituyentes y consecuencias políticas. *Revista de Estudios Políticos*, 12, 5-40.

Montesquieu, C. L. (2002). *O espírito das leis*. Martin Claret.

Moraes, Alexandre. de. (2016). *Direito Constitucional* (32^a ed.). Atlas.

Moraes, C. (2016, 4 de abril). Impeachment de Collor revisitado: história joga luz sobre pontos cruciais da crise. *El País Brasil*. Consultado em 25 de março de 2023, de https://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459370703_082305.html.

Morau, Caio, & Oliveira, Carlos Eduardo Elias. (2022). *Processo legislativo: teoria e prática*. JusPODIVM.

Moreira, Rodrigo P., & Borges, Raígor N. (2017, abril). Eficácia horizontal e superação dos precedentes constitucionais: análise do procedimento de impeachment em 1992 e 2015. *Revista dos Tribunais*, 106(978), 55-79.

Morgan, Jana. (2011). *Bankrupt representation and party system collapse*. Pennsylvania University Press.

Moura, Mauro H. (2019, Abril). “Never before in the History of this country?”: the rise of presidential power in the Lula da Silva and Rousseff administrations (2003-2016). *Washington International Law Journal*, 28(2), 349-394.

Mudrovitsch, Rodrigo de B., & Nóbrega, Guilherme P. (2017). Responsabilidade do presidente da República: panorama e projeção. In G. S. Leite, L. Streck, & N. Nery Jr. (Coords.), *Crise dos Poderes da República* (pp. 1025-1041). Revista dos Tribunais.

Mudrovitsch, Rodrigo de B., Warde, Walfrido, & Valim, R. (Orgs.). (2020, 29 de maio). *Série “Os Presidentes: da redemocratização à crise da democracia”* [Vídeo]. YouTube. <https://youtu.be/URdGMqU4NNE>.

- Mustapic, A. (2010). Presidentialism and the early exits: the role of Congress. In M. Llanos, & L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential breakdowns in Latin America: causes and outcomes of executive instability in developing democracies* (17-32). Palgrave Macmillan.
- Nevado-Batalla Moreno, Pedro. T. (2000). Responsabilidad de los servidores públicos: rendimiento como garantía a la legalidad de la actuación pública. In E. A. Fabián Caparrós (Coord.), *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos* (pp. 45-50). Ratio Legis.
- Nevado-Batalla Moreno, Pedro. T. (2002). *Notas sobre Derecho Administrativo* (Vol. 2). Ratio Legis.
- Nevado-Batalla Moreno, Pedro. T. (2009). *Legalidad y buena administración: garantías del ciudadano frente a la corrupción y las malas prácticas en la gestión pública*. Pontificia Universidad Javeriana/Grupo Editorial Ibáñez.
- Neves, R. (2022, 11 de março). Senado instala comissão de juristas para reformar Lei do Impeachment. *UOL*. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2022/03/11/instalacao-comissao-impeachment-senado.htm>.
- Nogueira, Lauro. (1947). *O impeachment: especialmente no direito brasileiro*. Paulina.
- Nolan, Lord. (1997). *Normas de conduta para a vida pública* (I. Taveira et al. Trad.). ENAP. <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/575>.
- Noronha, Flávio. (1992). *O impeachment: sua necessidade no regime presidencial, o processo, pontos de controvérsia, conceito, natureza e história*. Cedil.
- Nucci, Guilherme de S. (2012). *Código Penal comentado* (8ª ed.). Forense.
- Nucci, Guilherme de S. (2020). *Curso de direito processual penal*. Forense.
- Oliveira, Juliet S., Ortega Pérez, Ana. M., & Reig, Ramón. (2018, mayo/agosto). El tratamiento de la prensa española de la crisis política de Brasil: el impeachment de Dilma Rousseff en los periódicos El País y El Mundo. *Revista Eptic*, 20(2), 125-141. <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/9635>.
- Oliveira, Regis F. de (2014). *Curso de direito financeiro* (6ª ed.). Revista dos Tribunais.
- Oliviero, Maurizio, & Paffarini, Jacopo. (2019). *Impeachment: a origem e a circulação do modelo*. Alteridade.
- Ollier, M. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1992-2003). *América Latina Hoy*, 49, 73-103. <https://doi.org/10.14201/alh.1351>.
- Osório, Fábio Medina. (2016). Crimes de responsabilidade da presidente da República: reflexões e subsídios para análise do processo [de] impeachment de Dilma Rousseff... *Migalhas*. <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2016/4/art20160411-07.pdf>.
- Osório, Fábio Medina. (2020). *Direito Administrativo Sancionador*. Revista dos Tribunais.
- Pantaleão, Leonardo. (2017, 12 de julho). Crimes de responsabilidade: um equívoco histórico. *Migalhas*. Consultado em 16 de junho de 2018, de <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI261852,41046-Crimes+de+responsabilidade+um+equivoco+historico>.
- Paschal, George. (1868). *The Constitution of the United States defined and carefully annotated*. W. H. Morrison.
- Passarinho, Nathalia. (2015, 2 de dezembro). Eduardo Cunha autoriza abrir processo de impeachment de Dilma. *G1*. Consultado em 25 de março de 2023, de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/eduardo-cunha-informa-que-autorizou-processo-de-impeachment-de-dilma.html>.
- Passos, Mariana R. dos, & Baptista, Érica A. (2018). Impeachment versus golpe: a disputa de narrativas no contexto político brasileiro de 2016. *Revista Eptic*, 20(2), 103-124. <https://periodicos.ufs.br/eptic/article/view/9619>.

- Peixinho, Manoel M. (2017). O processo de impeachment no Brasil e o Estado Democrático de Direito. *Quaestio Iuris*, 10(3), 1943-1963. <https://doi.org/10.12957/rqi.2017.29696>.
- Peixoto, Adwaldo L., Neto. (2018, julho/dezembro). Da (i)legitimidade do processo de impeachment no presidencialismo brasileiro: uma análise a partir do precedente Collor – teríamos aprendido algo com o passado? *Revista de Direito da Faculdade Guanambi*, 5(2), 248-268. <https://doi.org/10.29293/rdfgv5i2.244>.
- Pereira, Thomaz. (2017). Quais os poderes de Eduardo Cunha no impeachment? In J. Falcão, D. W. Arguelles, & T. Pereira (Orgs.), *Impeachment de Dilma Rousseff: entre o Congresso e o Supremo* (pp. 85-87). Letramento/Casa do Direito/FGV Direito Rio, 2017. <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/20fbd9b8-a14b-4396-ab90-4007e730e6ea/content>.
- Perelman, Chaïm, & Olbrechts-Tyteca, L. (1996). *Tratado da argumentação: a nova retórica* [M. E. G. G. Pereira Trad.]. Martins Fontes.
- Pérez-Liñan, Aníbal. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press.
- Pérez-Liñan, Aníbal. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, 49, 105-126. <https://doi.org/10.14201/alh.1352>.
- Pérez-Liñan, Aníbal. (2014). A two-level theory of presidential instability. *Latin America Politics and Society*, 56(1), 34-54.
- Perkins, William B. (2003). The political nature of presidential impeachment in the United States. In J. Baumgartner, & N. Kada (Eds.), *Checking Executive power: presidential impeachment in comparative perspective* (pp. 21-44). Praeger. [Kindle].
- Perlingeiro, Ricardo. (2018, janeiro/abril). Impeachment e devido processo legal. *Revista de Investigações Constitucionais*, 5(1), 151-167. <https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.55114>.
- Pleite Guadamillas, Francisco. (2017, novembro). Diferencias y similitudes entre la responsabilidad administrativa y disciplinaria de los altos cargos y personal al servicio de la Administración Pública. *Actualidad Administrativa*, 11.
- Plenário do TSE proclama resultado definitivo do segundo turno da eleição presidencial. (2014, 9 de dezembro). Tribunal Superior Eleitoral. <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2014/Dezembro/plenario-do-tse-proclama-resultado-definitivo-do-segundo-turno-da-eleicao-presidencial>.
- Plucknett, T. F. T. (1942). The origin of impeachment. *Transactions of the Royal Historical Society*, 24, 47-71. <https://doi.org/10.2307/3678468>.
- Pontes de Miranda, Francisco. (1970). *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969* (Vol. 3). Revista dos Tribunais.
- Portugal. (1987). *Lei nº 34/87, de 16 de julho*. Crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos. Diário da República. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/34-1987-420430>.
- Posner, Richard. (2000). *An affair of state: the investigation, impeachment and trial of President Clinton*. Harvard University Press.
- Prado, Luiz R. (2016, abril/junho). Infração (crime) de responsabilidade e impeachment. *Revista de Direito Constitucional e Internacional: RDCI*, 24(95), 61-80. http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDConsInter_n.95.03.PDF.
- Prates, Maria C. (2015, 30 de dezembro). Números recordes fazem da Lava-Jato a maior operação contra a corrupção no Brasil. *Estado de Minas*. Consultado em 18 de abril de 2023, de https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2015/12/30/interna_politica,721013/numeros-fazem-da-lava-jato-maior-operacao-contra-corrupcao-no-brasil.shtml.

Prazeres, Leonardo. (2016, 5 de maio). Por unanimidade, STF afasta Eduardo Cunha da Câmara. *Folha de S.Paulo*. Consultado em 20 de maio de 2022, de <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/05/stf-afastamento-eduardo-cunha.htm>.

Presidente do STF e líderes do Senado definem roteiro para sessão de pronúncia. (2016). *Jusbrasil*. <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/presidente-do-stf-e-lideres-do-senado-definem-roteiro-para-sessao-de-pronuncia/371111987>.

Proner, Carol; Cittadino, Gisele; Neuenschwander, J., Peixoto, K., & Guimarães, M. C. (Orgs.). (2016). *A resistência internacional ao golpe de 2016*. Canal 6.

Przeworski, Adam. (1998). Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In L. C. Bresser-Pereira, & P. K. Spink (Orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial* (2ª ed.). FGV Ed.

Queiroz Filho, Gilvan. (2016, maio). Natureza do processo de impeachment e controle judicial. *Câmara dos Deputados: estudo técnico*. https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/28559/processo_%20impeachment_%20Correia.pdf?sequence=1.

Queiroz, Rafael Mafei R. (2015, 16 de dezembro). Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista. *O Estado de São Paulo*. Consultado em 19 de outubro de 2020, de <https://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista>.

Queiroz, Rafael Mafei R. (2021). *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Zahar.

Rastrollo Suárez, Juan José. (2017, mayo). La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño. *Revista General de Derecho Administrativo*, 45, 1-38. <https://gredos.usal.es/handle/10366/148442>.

Rastrollo Suárez, Juan José. (2018). *Evaluación de desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Tirant lo Blanch.

Rastrollo Suárez, Juan José. (2019). La integración del programa de cumplimiento en el sistema paraguayo de compras públicas. In Banco Central de Paraguay (Ed.), *Temas actuales de derecho administrativo-económico* (pp. 231-250). Banco Central de Paraguay.

Rastrollo Suárez, Juan José. (2021, julio/diciembre). Talentos y virtudes: la necesidad de profesionalización del servicio civil en el Perú. *Thémis: revista de derecho*, 80, 209-223. <https://doi.org/10.18800/themis.202102.010>.

Rattinger, Alexandra. (2017). The impeachment process of Brazil: a comparative look at impeachment in Brazil and the United States. *Inter-American Law Review*, 49(1), 129-166. <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2554&context=umialr>.

Rawls, John. (1999). *A theory of justice*. Harvard University Press.

Reale, Miguel. (2011). Impeachment. In C. M. Clève, & L. R. Barroso (Orgs.), *Direito Constitucional: organização dos Poderes da República* (Vol. 4, pp. 541-560). Revista dos Tribunais.

Rebello, Maurício M., Giora, Gustavo, & Damin, Cláudio, Jr. (2019, março/junho). O impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. *Revista de Ciências Sociais*, 50(1), 449-473. <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/20277/97150>.

Rebollo Puig, Manuel. (1990). Servicios públicos concedidos y responsabilidad de la Administración: imputación o responsabilidad por hecho de otro. *Poder Judicial*, 20, 23-54.

Recondo, Felipe. (2018). *Tanques e togas: o STF e a ditadura militar*. Companhia das Letras.

- Ribeiro, Ricardo Lodi. (2015, 4 de dezembro). Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff. *Consultor Jurídico*. Consultado em 17 de agosto de 2022, de <https://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment/>.
- Riccitelli, Antonio. (2006). *Impeachment à brasileira: instrumento de controle parlamentar?* Manole.
- Richelson, Jeffrey T. (2013, 4 September). The Snowden affair: web resource documents the latest firestorm over the National Security Agency. *The National Security Archive*. Consultado em 12 de abril de 2023, de <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB436/>.
- Ricker, W. (1962). *The theory of political coalitions*. Harvard University Press.
- Rivero Ortega, Ricardo. (1998). *Administraciones Públicas y Derecho Privado*. Marcial Pons.
- Rivero Ortega, Ricardo. (2000). *El Estado vigilante*. Tecnos.
- Rivero Ortega, Ricardo. (2020a, mayo/agosto). ¿Una espada de Damocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70(277), 5-34. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.277-1.76237>.
- Rivero Ortega, Ricardo. (2020b, enero/junio). Quien la hace ¿la paga? Servidores públicos y responsabilidad personal. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, 7(1), 53-66. <https://doi.org/10.14409/redoeda.v7i1.9727>.
- Rivero Ortega, Ricardo. (2020c). *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos: el antídoto de la arbitrariedad*. Iustel.
- Rivero Ortega, Ricardo. (2021). Claves de la responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. In M. Olmedo Cardenete, M. A. Núñez Paz, N. Sanz Mulas, & M. Polaino-Orts (Dir.), *Ciencia penal y generosidad: de lo mexicano a lo universal: libro homenaje a Carlos Juan Manuel Daza Gómez* (pp. 575-590). J. M. Bosch.
- Rivero Ysern, Enrique. (1973, enero/marzo). La responsabilidad civil del funcionario público frente a la Administración. *Revista de Estudios de la Vida Local*, 32(177), 1-27. <https://doi.org/10.24965/real.vi177.7807>.
- Rivero Ysern, Enrique. (2006). Notas sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de las autoridades y funcionarios. In M. Domínguez-Berrueta de Juan, & E. Jiménez Franco (Dir.), *Los empleados públicos: estudios*. Ratio Legis.
- Rivero Ysern, Enrique. (2018). *El daño en el derecho administrativo*. Juruá.
- Rocha, Carmen Lúcia Antunes da. (1993). Processo de responsabilidade do presidente da República. Renúncia do presidente após o recebimento da denúncia pelo Senado Federal. Ininterruptibilidade do Processo. Eficácia da decisão condenatória do presidente renunciante. In *OAB e o impeachment*. Conselho Federal da OAB.
- Rodrigues, Fernando. (2015a, 29 de setembro). Veja como FHC derrubou o pedido de impeachment em 1999. *Blog do Fernando Rodrigues*. Consultado em 16 de janeiro de 2022, de <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/29/veja-como-fhc-derrubou-o-pedido-de-impeachment-em-1999/>.
- Rodrigues, Fernando. (2015b, 7 de dezembro). Quem afasta Dilma antes do impeachment: Câmara ou Senado? Decisão é do STF. *Blog do Fernando Rodrigues*. Consultado em 6 de junho de 2020, de <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/12/07/quem-afasta-dilma-antes-do-impeachment-camara-ou-senado-decisao-e-do-stf/>.
- Rodrigues, Lêda B. (1993, julho). Processo de impeachment do presidente dos Estados Unidos Andrew Johnson (1867-1868). *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 77, 53-62.
- Rodrigues, Natália. (1999). Governo de Nereu Ramos. *InfoEscola*. Consultado em 10 de julho de 2022, de <https://www.infoescola.com/historia/governo-de-nereu-ramos/>.

- Rodrigues Jr., Otávio Luiz; & Borgarelli, Bruno. (2018). A responsabilidade civil objetiva na Lei Anticorrupção. In R. Araújo, E. P. Nobre Jr., & B. L. C. Carrá (Coords.), *Estudos sobre a Administração Pública e o combate à corrupção: desafios em torno da Lei n. 12.846/2013* (pp. 143-154). Conselho da Justiça Federal.
- Romano, Rogério. (2020, 5 de outubro). A questão da perda do cargo como consequência da condenação. *Revista Jus Navigandi*, 25(6305). Consultado em 20 de janeiro de 2023, de <https://jus.com.br/artigos/85800>.
- Romero, Pablo. (2013). *El Caso de los Médicos: el gran escándalo del INSS*. Ediciones Nowtilus.
- Roscoe, Beatriz. (2021, 31 de agosto). Leis sobre responsabilidade fiscal mudaram depois de “pedalada” e impeachment *Poder360*. Consultado em 20 de março de 2023, de <https://www.poder360.com.br/congresso/leis-sobre-responsabilidade-fiscal-mudaram-depois-de-pedalada-e-impeachment/>.
- Rose-Ackerman, Susan. (1996, Abril). Redesigning the State to fight corruption: transparency, competition, and privatization. *Viewpoint*, 75. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/371251468762585684/pdf/16934-Replacement-file-075ACKER.pdf>.
- Rose-Ackerman, Susan. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Siglo Veintiuno.
- Rotta, Arthur A. (2019). *Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 países*. [Tese de Doutorado]. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/197915>.
- Rotta, Arthur A., & Peres, Paulo. (2021). Impeachment: História e evolução constitucional. *Revista Direito GV*, 17(1), 1-38. <https://doi.org/10.1590/2317-6172202115>.
- Rougeaux, Jean-P. (1978, juillet/août). La Haute Cour de Justice sous la Vème République. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Etranger*, 94(4), 1019-1053.
- Sadek, M. T. (1993). Parlamentarismo e presidencialismo: representação política, processo decisório e democracia. In A. Boito Jr. (Org.), *Parlamentarismo e presidencialismo: a teoria e a situação brasileira* (pp. 27-37). Paz e Terra.
- Sadi, Andrea. (2015, 7 de dezembro). Leia a íntegra da carta enviada pelo vice Michel Temer a Dilma. *G1*. Consultado em 12 de março de 2023, de <https://g1.globo.com/politica/noticia/2015/12/leia-integra-da-carta-enviada-pelo-vice-michel-temer-dilma.html>.
- Sales, Tainah. (2017, janeiro/abril). Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. *Revista de Direito Brasileira*, 16(7), 57-78. <http://dx.doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2358-1352/2017.v16i7.3008>.
- Sallum Jr., Brasília. (2015). *O impeachment do presidente Fernando Collor*. Ed. 34.
- Sallum Jr., Brasília., & Casarões, Guilherme S. P. e. (2011). O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 82, 163-200. <https://www.scielo.br/j/ln/a/nF5QWr93FX3GFBf8yXsPWGS/?lang=pt>.
- Samuels, D. J., & Hochstetler, K. (2011). Crisis and rapid re-equilibration: the consequences of presidential challenges and falls in Latin America. *Comparative Politics*, 43(2), 127-145.
- Sanches, Sydney. (2015, 9 de outubro). Se o Congresso rejeitar as contas, o caminho do impeachment está aberto. *O Estado de São Paulo*. Consultado em 21 de abril de 2021, de <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,se-congresso-rejeitar-contas-caminho-do-impeachment-esta-aberto-diz-ex-ministro-do-stf,1777222>.

- Sanches, Sydney. (2016a, 8 de maio). 'Achei que não estaria aqui para ver outro impeachment', diz ex-presidente do STF que coordenou julgamento de Collor. *VEJA*. Consultado em 13 de abril de 2021, de <https://veja.abril.com.br/brasil/achei-que-nao-estaria-aqui-para-ver-outro-impeachment-diz-ex-presidente-do-stf-que-coordenou-julgamento-de-collor/>.
- Sanches, Sydney. (2016b, 5 de maio). 'O tribunal para julgar o processo contra a presidente é político'. *Jornal do Comércio*. Consultado em 18 de abril de 2021, de https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/2016/05/cadernos/jornal_da_lei/496494-o-tribunal-para-julgar-o-processo-contra-a-presidente-e-politico.html.
- Santana, D. F. A. (2022, 15 de fevereiro). Instituída comissão de juristas para atualização da lei de impeachment. *Migalhas*. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://www.migalhas.com.br/depeso/359765/instituida-comissao-de-juristas-para-atualizacao-da-lei-de-impeachment>.
- Santoro, Antonio E. R., & Tavares, N. L. (2019). *Lawfare brasileiro*. D'Plácido.
- Santos, Arnaldo. (2010). *Impeachment: ascensão e queda de um presidente*. Cia dos Livros.
- Santos, D. L. G. (2018). *O impeachment no Brasil: uma análise crítica dos seus aspectos jurídicos e políticos*. [Dissertação de Mestrado]. UniToledo.
- Santos, Frederico R. (2020, julho/setembro). O nacionalismo nas matrizes ideológicas do discurso político: a argumentação no impeachment de Dilma Rousseff. *Letras de Hoje*, 55(3), 378-389. <https://doi.org/10.15448/1984-7726.2020.3.36895>.
- Santos, Gustavo Ferreira. (2015, 19 de dezembro). Processo de impeachment é político? *Diário de Pernambuco*. Consultado em 17 de agosto de 2022, de <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2015/12/processo-de-impeachment-e-politico.html>.
- Santos, Wanderley G. (2017). *A democracia impedida: o Brasil no século XXI*. FGV Ed.
- Sarlet, Ingo W., Marinoni, Luis G., & Mitidiero, Daniel. (2013). *Curso de Direito Constitucional*. Revista dos Tribunais.
- Schippers, David, & Henry, Alan. (2000). *Sellout: the inside story of President Clinton's impeachment*. Regnery.
- Schmitt, Carl. (1996). *Teoría de la Constitución*. Alianza.
- Schramm, Wilbur. (1971). *Notes on case studies of instructional media projects*. Educational Resources Information Center.
- Seijas Villadangos, Maria Esther. (2000). Representación democrática, partidos políticos y tráfugas. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 6, 163-190. <https://doi.org/10.5944/trc.6.2000.6523>.
- Seijas Villadangos, Maria Esther. (2017, mayo). El control de las actuaciones de un gobierno en funciones. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, 103-128. https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/_/1284726656920/Redaccion.
- Seijas Villadangos, Maria Esther. (2018, septiembre/diciembre). La centralidad del parlamento. Una teoría crítica de sus funciones. *Revista Brasileira de Direito*, 14(3), 24-54. <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i3.2973>.
- Seijas Villadangos, Maria Esther. (2019, enero/abril). El federalismo brasileño. *UNED. Revista de Derecho Político*, 1(104), 351-376. <https://doi.org/10.5944/rdp.104.2019.24317>.
- Seijas Villadangos, Maria Esther. (2021). El papel de la Constitución en la defensa de la democracia frente al populismo. *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 8, 447-468. <https://doi.org/10.18002/rjule.v0i8.7092>.

Senado terá comissão de juristas para revisar Lei do Impeachment. (2022, 11 de fevereiro). *Agência Senado*. Consultado em 10 de fevereiro de 2023, de <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/02/11/senado-tera-comissao-de-juristas-para-revisar-lei-do-impeachment>.

Serra, R. (2016, 17 de abril). Na semana do impeachment, 3 das 5 notícias mais compartilhadas no Facebook são falsas. *BBC News Brasil*. Consultado em 10 de abril de 2023, de https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04/160417_noticias_falsas_redes_brasil_fd.

Serrafero, Mario D. (1996, abril/junio). El “impeachment” en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos: nueva época*, 92, 137-162. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27389>.

Serrano, Pedro E. A. P. (2015, maio/agosto). Dos requisitos jurídicos para a instauração do processo de impeachment do Presidente da República. *Revista de Investigações Constitucionais*, 2(2), 189-213. <https://doi.org/10.5380/rinc.v2i2.44517>.

Shugart, M. S., & Mainwaring, S. (2002). Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate. In S. M. Matthew, & S. Shugart (Comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina* (pp. 19-63). Piados.

Silva, Alfredo C. G. da (2016, 22 de setembro). Golpe parlamentar de 2016 no Brasil e o afastamento da presidente: Poder Judiciário como ultima ratio para salvaguardar a democracia. *Revista Jus Navigandi*, 21(4831). Consultado em 1º de dezembro de 2022, de <https://jus.com.br/artigos/52157>.

Silva, D. N. (2012). O golpe preventivo de 1955. *História do Mundo*. Consultado em 10 de agosto de 2022, de <https://www.historiadomundo.com.br/idade-contemporanea/golpe-preventivo-1955.htm>.

Silva, da. (1998). *Curso de Direito Constitucional positivo*. Revista dos Tribunais.

Silva, José Afonso da. (1999). *Aplicabilidade das normas constitucionais* (3ª ed.). Malheiros.

Silva, P. H. C. da (2018). *Impeachment e responsabilidade: uma análise brasileira à luz do direito comparado*. Gramma.

Silva, Rafael Silveira e, & Meireles Filho, Antonio. (2021, outubro). Soberania do Congresso versus supremacia judicial: o impeachment como um hard case legislativo. *Senado Federal: textos para discussão*, 303, 1-45. <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td303/view>.

Slavicek, Marie. (2022, 3 août). La Cour de Justice de la République. *Le Monde*. Consultado em 3 de abril de 2023, de https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/10/03/eric-dupond-moretti-renvoye-devant-la-cjr-qu-est-ce-que-cette-jurisdiction-d-exception_6144238_823448.html.

Soares, Humberto R. (2015). *“Impeachment” e o Supremo Tribunal Federal*. Clube de Autores.

Sousa, Rainer. (2007). Café Filho. *Brasil Escola*. Consultado em 30 de abril de 2022, de <https://brasilecola.uol.com.br/historiab/caf-e-filho.htm>.

Stimson, Frederic. J. (1908). *The Law of the Federal and State Constitution of the United States*. Boston Book Co.

Story, Joseph. (1833). *Commentaries on the Constitution of the United States*. Hilliard Gray Co.

Sunstein, Cass. (2017). *Impeachment: a citizen's guide*. Harvard University Press.

Temer, Michel. (2008). *Elementos de Direito Constitucional*. Malheiros.

Teve alta o Presidente Café Filho. (1955, 15 de novembro). *Correio da Manhã*, 55(19215), 1. https://memoria.bn.br/docreader/DocReader.aspx?bib=089842_06&pagfis=55077.

Torres, Ricardo L. (2013). *Curso de direito financeiro e tributário* (19ª ed.). Renovar.

- Trayter Jiménez, Joan M. (2020, septiembre/diciembre). La responsabilidad administrativa y penal de los empleados públicos: una visión actual. *Revista de Administración Pública*, 213, 345-372. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.15>.
- Trespach, Rodrigo. (2017). *Histórias não (ou mal) contadas: revoltas, golpes e revoluções no Brasil*. HarperCollins.
- Tribe, Laurence, & Matz, Joshua. (2018). *To end a presidency: the power of impeachment*. Basic Books.
- TSE confirma candidatura de Dilma Rousseff ao Senado Federal por Minas Gerais (2018, 4 de outubro). *Tribunal Superior Eleitoral*. Consultado em 6 de junho de 2020, de <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Outubro/tse-confirma-candidatura-de-dilma-rousseff-ao-senado-federal-por-minas-gerais>.
- Tseng, Margaret. (Ed.). (2018). *The politics of impeachment*. Westphalia Press.
- Tucker, John R. (1899). *The Constitution of the United States*. Chicago Press.
- United States. (1787). *Constitution of the United States*. United States Senate. <https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/constitution.htm>.
- United States, Committee on the Judiciary of the House of Representatives. (1973). *Impeachment: selected materials*. US Government Printing Office.
- United States, Senate. (2004). The Senate's impeachment role. *U.S. Senate*. Consultado em 12 de fevereiro de 2023, de <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/senate-impeachment-role.htm>.
- Vallés, Vicente. (2017, junio). El impeachment latente. *Tribuna Norteamericana*, 24, 21-27. <https://institutofranklin.net/sites/default/files/revistas/2020-12/tribuna-24-web-completa.pdf>.
- Vandresen, Thais. (2019). *O impeachment dos ex-presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Vana Rousseff como resultantes de infrações às obrigações matrizes da responsabilidade do poder político*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Alicante. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/91915/1/tese_thais_vandresen.pdf.
- Vargas, Getúlio. (1954, 23 de agosto). Carta-testamento. *Câmara dos Deputados*. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>.
- Vasconcelos, Marta S. L. (2016). *A judicialização do impeachment: um estudo sobre a hermenêutica constitucional na jurisprudência política do Supremo Tribunal Federal de Collor a Dilma*. [Tese de Doutorado]. Centro Universitário de Brasília. <http://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/12113>.
- Velloso, Carlos Mário da S. (2017). O impeachment no constitucionalismo brasileiro. In E. A. Alvim, G. S. Leite, I. W. Sarlet, & N. Nery Jr. (Coords.), *Jurisdição e hermenêutica constitucional: em homenagem a Lenio Streck* (pp. 303-329). GZ.
- Vettorazzo, Lucas. (2018, 20 de setembro). Câmara do Rio rejeita pela segunda vez pedido de impeachment de Crivella. *Folha de S.Paulo*. Consultado em 3 de novembro de 2018, de <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/camara-do-rio-rejeita-pela-segunda-vez-pedido-de-impeachment-de-crivella.shtml>.
- Vieira, Antonio C. de L. (1992, novembro). Sobre o "impeachment" na Câmara dos Deputados. *Revista dos Tribunais*, 81(685), 403-407.
- Vila-Nova, Daniel A. D. (2017). ADPF nº 378/DF – Rito procedimental de apreciação do impeachment (Caso Dilma Rousseff): competências da Câmara dos Deputados e do Senado da República. In L. Fux, & V. S. de Araujo (Coords.), *Jurisdição Constitucional II: cidadania e direitos fundamentais* (pp. 119-130). Fórum.
- Vilbois, Jean. (1920). *L'Impeachment aux États-Unis*. Boulonnais.
- Vilhena, Oscar. (2002). *Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política*. Malheiros.
- Vilhena, Oscar. (2018). *A batalha dos poderes*. Companhia das Letras.

- Villaverde, João. (2016). *Perigosas pedaladas: os bastidores da crise que abalou o Brasil e levou ao fim o governo Dilma Rousseff*. Geração Editorial.
- Villaverde, João. (2019). *Controle do soberano: como evoluiu a aplicação da lei do impeachment no Brasil?* [Dissertação de Mestrado]. Fundação Getulio Vargas. <http://hdl.handle.net/10438/27202>.
- Villoria Mendieta, Manuel. (2002). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Tecnos/ Universidad Pompeu de Fabra.
- Villoria Mendieta, M. (2013-2014, septiembre/febrero). Corrupción pública. *Eunomía: revista en cultura de la legalidad*, 5, 159-167. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175>.
- Villoria Mendieta, Manuel, & Jiménez Sánchez, F. (2012, abril/junio). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *REIS: revista española de investigaciones sociológicas*, 138, 109-134. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>.
- Virgala Foruria, E. (1988). *La moción de censura en la Constitución de 1978 (y en la historia del parlamentarismo español)*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Von Holst, H. (1885). *The constitutional and political history of the United States*. Callaghan and Co.
- Weber, Max. (2003). *A política como vocação* (M. Tragtenberg Trad.). Ed. UnB.
- Weichert, Marlon A. (2013). Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. In M. N. Barboza (Coord.), *Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992* (2ª ed., pp. 109-120). ESMPU. <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/cem-perguntas-e-respostas-sobre-improbidade-administrativa-2a-edicao-revista-e-atualizada>.
- Westin, Ricardo. (2017). *A queda de Dilma*. Universo dos Livros.
- Weyland, Kurt. (1993). The rise and fall of president Collor and its impact on Brazilian democracy. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 35(1), 1-37. <https://doi.org/10.2307/166101>.
- Wiziack, Julio, & Carneiro, Mariana. (2014, 13 de agosto). Governo ‘sangra’ Caixa e poupa Tesouro para pagar benefício social. *Folha de S.Paulo*. Consultado em 20 de abril de 2023, de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/180383-governo-sangra-a-caixa-e-poupa-o-tesouro-para-pagar-beneficio-social.shtml>.
- World Bank. (2006). *Annual integrity report: fiscal years 2005-2006*. World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/517951468779959385/Annual-integrity-report-fiscal-years-2005-2006>.
- Yin, Robert. (2014). *Case study research: design and methods* (3ª ed.). Sage Publications.
- Zanin Martins, Cristiano; Martins, Valeska, & Valim, Rafael. (2023). *Lawfare: uma introdução*. Contracorrente.
- Zavaro, Rafael B. (2020-2021, diciembre/abril). Impeachment, lawfare y fake news en Brasil: un espejo latinoamericano. *Revista Internacional de Organizaciones*, 25-26, 7-26. <https://doi.org/10.17345/rio25-26.7-26>.

Apêndices

Os apêndices A a G reproduzem integralmente as entrevistas realizadas com seis personagens centrais dos *impeachments* de 1992 e de 2016. Eles responderam a perguntas encaminhadas por escrito ou realizadas em audiência presencial, que, depois de deglavadas, foram submetidas à revisão dos entrevistados: os ex-presidentes da República Fernando Collor e Dilma Rousseff, os presidentes do STF em 1992 e 2016 Sidney Sanches e Ricardo Lewandowski e os presidentes do Senado Federal Mauro Benevides e Renan Calheiros durante os respectivos processos de *impeachment*.

Embora pouco utilizado pelos ramos do Direito na investigação científica, esse método de pesquisa é especialmente útil quando se intenta investigar o comportamento dos atores públicos num processo tipicamente político. Ouvir a quem viveu direta e intensamente os *impeachments* ocorridos na vigência da CRFB pode esclarecer, confirmar ou refutar os pontos de vista aqui apresentados. Como será possível verificar, os entrevistados confirmam amplamente as conclusões alcançadas neste estudo, sem prejuízo de suas ressalvas a algumas características constatadas nos processos por crime de responsabilidade.

Os fluxogramas do Apêndice H são de elaboração do Autor e representam de modo simplificado as diferentes etapas de um processo por crime de responsabilidade, na forma proposta pelo anteprojeto oferecido pela comissão de juristas e descrito em profundidade na seção 6.

Apêndice A – Entrevista com Dilma Rousseff

A senhora respondeu, de dezembro de 2015 a agosto de 2016, ao mais longo processo de *impeachment* da história do Brasil e pôde vivenciar, assim, as idiossincrasias do processo. Quais os maiores problemas da legislação que rege o *impeachment* no Brasil?

Dilma Rousseff: A lei que disciplina o processo de *impeachment* no Brasil (Lei 1.079/50) é muito antiga. Foi elaborada sob a égide da Constituição de 1946. Embora o STF tenha definido pontos importantes para o processamento do *impeachment* – por meio de uma ação de descumprimento de preceito fundamental – ela precisa ser revista à luz da Constituição de 1988. Um dos pontos que merecem ser revistos é o poder amplamente discricionário de que dispõe o presidente da Câmara dos Deputados na abertura do processo. Isso é anacrônico e pode ensejar atos de arbítrio, como ocorreu no meu caso, com a abertura do processo de *impeachment* pelo então presidente Eduardo Cunha. O presidente da Câmara não deveria deter o poder individual e absoluto de dar andamento a um processo injusto e injustificado, assim como, se lhe convier, engavetar um pedido rigorosamente legal e calcado em denúncias consistentes e juridicamente sólidas. O deputado Eduardo Cunha, então presidente da Câmara, cometeu desvio de poder e isto restou provado desde o início do processo de maneira notória e clamorosa. Usou o poder que detinha na Câmara para tentar chantagear o PT no Conselho de Ética e escapar da cassação. Como não obtive os três votos do PT de que precisava, cometeu um ato de vingança, dando andamento ao processo de *impeachment* que estava mais à mão. Isto ficou óbvio. Cunha autorizou o início do processo do *impeachment*, em 2 de dezembro de 2015, poucas horas depois de ter tido negados os votos do PT no Conselho de Ética. No final de 2015, quando o processo de *impeachment* foi aberto, o MPF enviou ao STF as provas das contas secretas de Cunha na Suíça. Já se sabia que Cunha mentira à CPI da Petrobras quando dissera que tais contas no exterior não eram suas. Ele já vinha sendo investigado há meses, e havia sido acusado pela PGR de corrupção e lavagem de dinheiro. Cunha foi cassado pelo STF somente seis meses depois do pedido feito pela PGR, em 5 de maio de 2016, pois o pedido de cassação repousou preguiçosamente nas gavetas do Judiciário e só houve uma sentença quando Cunha e Temer já haviam cometido todos os abusos necessários para golpear um governo legítimo. Apesar da obsequiosa demora, a decisão do Supremo mostrou de forma indiscutível que Eduardo Cunha agiu em desvio de poder. Agiu para obstar a investigação contra ele pela Lava Jato, que acabou por condená-lo.

Mas só o fez depois do serviço prestado à destruição da democracia. Esta seria a razão imediata do *impeachment*, mas não sua maior razão, que foi implantar a pauta neoliberal.

Ao longo do processo, houve vários protestos dos integrantes de seu partido no sentido de ampliar o direito de defesa. A senhora acredita que seu direito foi atropelado no andamento do processo?

Em vários momentos questionamos que o meu direito de defesa foi ferido. Todavia, o maior problema do processo de *impeachment* que sofri não foi de forma, mas de conteúdo. Foi uma farsa. Inventaram crimes de responsabilidade que não existiram. Fui acusada de atos que foram realizados por todos os governos anteriores, sem que os órgãos de controle, o Congresso Nacional ou mesmo o Poder Judiciário tivessem afirmado que esses atos eram ilícitos. Ou seja: foram teses jurídicas casuísticas criadas de encomenda para a minha destituição. Ademais, nos momentos em que pude me defender, o fiz com clareza e objetividade, mas minhas alegações não foram levadas em consideração. Não havia interesse em considerá-las, porque levá-las em conta significaria colocar em risco o discurso do *impeachment* e dificultar o golpe parlamentar. Quando você é vítima de uma injustiça, a ser cometida por meio de um processo jurídico, os que a cometem precisam fazer ouvidos moucos à sua defesa, ignorar seus argumentos, sob pena de, atentando para eles, tornar ainda mais flagrante a injustiça que está sendo cometida. Minha defesa falava e não era ouvida. Apresentava provas, que eram ignoradas.

Os crimes de responsabilidade que lhe foram imputados tratam essencialmente da gestão financeira do Estado, frequentemente delegada a técnicos, como as apelidadas “pedaladas fiscais”. A senhora acredita que a imputação dessa responsabilidade à Presidência da República é razoável ou era um pretexto para iniciar o processo?

Fui destituída com base em duas acusações: pela prática de assinar decretos que, em tese, teriam infringido a *Lei de responsabilidade fiscal*, e por um suposto atraso no pagamento de subsídios do Plano Safra, o que foi designado como “pedaladas fiscais”. Quanto a esse segundo fato, ficou provado, inclusive pela perícia realizada pelo Senado Federal, que não houve nenhum ato praticado por mim.

A primeira acusação refere-se à edição de três decretos de crédito suplementar sem autorização legislativa. Ao longo de todo o processo, mostramos que a edição desses decretos seguiu todas as regras legais. Respeitamos a previsão

contida na Constituição, a meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as autorizações estabelecidas no artigo 4º da Lei Orçamentária de 2015, aprovadas pelo Congresso Nacional. Assinei os decretos após parecer de todos os órgãos técnicos do Ministério do Planejamento e da Advocacia Geral da União (AGU) dizendo que podiam ser assinados. Esses decretos eram atos de rotina que inclusive não geraram nenhuma despesa real e, portanto, nenhum desequilíbrio financeiro. Mais importante é que somente após a assinatura dos decretos o Tribunal de Contas da União (TCU) mudou a posição que sempre teve a respeito da matéria. Vale destacar as datas: os decretos foram editados em julho e agosto de 2015 e somente em outubro de 2015, dois meses depois, o TCU aprovou a nova interpretação. Até então, o TCU havia recomendado a aprovação das contas de todos os presidentes que editaram decretos idênticos aos que editei.

Quanto à segunda acusação, ela estava assentada em alegado atraso nos pagamentos das subvenções econômicas devidas ao Banco do Brasil, no âmbito da execução do programa de crédito rural, o Plano Safra. Segundo a denúncia, isso equivaleria a uma “operação de crédito”, o que estaria vedado pela *Lei de responsabilidade fiscal*. No entanto, a execução do Plano Safra é regida por uma lei de 1992, que atribui ao Ministério da Fazenda a competência de sua normatização, inclusive em relação à atuação do Banco do Brasil. Presidentes da República não praticam nenhum ato em relação à execução do Plano Safra. Perícia realizada pelo Senado Federal provou que não houve nenhum ato praticado por mim. A controvérsia quanto à existência de operação de crédito surgiu de outra mudança de interpretação do TCU, cuja decisão definitiva foi emitida em dezembro de 2015. Ou seja, fui acusada por um crime fiscal antes da definição da tese de que haveria um crime. Isto após haver decisão do Ministério Público Federal, que arquivou inquérito exatamente sobre esta questão, afirmando não caber falar em ofensa à *Lei de responsabilidade fiscal* porque eventuais atrasos de pagamento em contratos de prestação de serviços entre a União e instituições financeiras públicas não são operações de crédito.

As duas acusações contra mim foram, portanto, uma farsa jurídica.

Como a senhora avalia a imparcialidade dos senadores na qualidade de juízes? Na sua visão, o *impeachment* se trata de um processo político ou jurídico?

Segundo os próprios juristas, o processo de *impeachment* é um processo “jurídico-político”. Ele deveria envolver a comprovação jurídica da prática de um ato ilícito grave e doloso. Somente se esse ato for comprovado é que se admite possa haver um juízo de apreciação política sobre a permanência

ou não do presidente da República no cargo. No meu caso, não houve o pressuposto jurídico, isto é, não houve o ato ilícito. Logo, o Senado Federal, ao decidir pelo meu afastamento, violou a Constituição. Foi, portanto, um golpe parlamentar. Não houve imparcialidade.

Hoje é consenso que houve um golpe parlamentar, jurídico e midiático. Em minhas manifestações na época, inclusive ao STF, quando fiz valer o meu direito de dar àquela ruptura institucional o nome de *golpe*, eu demonstrei que nos golpes parlamentares não são utilizados tanques, bombardeios, canhões ou metralhadoras, como ocorre nos golpes militares. São usados argumentos jurídicos falsos, mentirosos, buscando-se substituir a violência das ações armadas pelas palavras ocas e hipócritas dos que se fingem de democratas para melhor pisotear a democracia no momento em que isso servir a seus interesses. Invocam a Constituição apenas para que seja ela rasgada com elegância e sem ruídos.

Disse também que um golpe de Estado jamais será esquecido ou perdoado pela história democrática de um povo. Inclusive se for instrumentalizado por um processo de *impeachment* feito em clamoroso desrespeito aos princípios constitucionais e ao Estado Democrático de Direito. Ficou demonstrado durante o processo e continua cristalino e evidente até hoje que nenhum crime de responsabilidade foi praticado por mim. Não houve ilicitude nos meus comportamentos. Não houve dolo nos atos que pratiquei. Não houve ação direta minha nos atos que me foram imputados. Cumpri com o meu dever de governar, fazendo o que deveria ser feito, com base em pareceres e manifestações técnicas dos órgãos competentes que integram a Administração Pública federal. Cumpri a lei e a Constituição. Não desviei recursos públicos. Não me locupletei. Não enriqueci indevidamente. Jamais atentei contra o texto constitucional, como seria exigido para que tivesse contra mim julgado como procedente um pedido de *impeachment*.

No julgamento de seu caso, o Senado tomou uma decisão polêmica ao separar as penas de cassação do mandato e de inabilitação por oito anos. Essa decisão foi muito debatida e, recentemente, a Justiça Eleitoral teve que se debruçar sobre o tema de sua elegibilidade, confirmando que a senhora mantinha seus direitos políticos. A senhora acredita na possibilidade de revisão judicial pelo STF da decisão do dito “fatiamento”?

O “fatiamento” foi uma decisão fundada em precedentes verificados ao longo do *impeachment* do presidente Collor. A partir da sua renúncia, antes do Senado decidir sobre o seu *impeachment*, no caso do presidente Collor se decidiu

que a perda dos direitos políticos deveria envolver uma decisão autônoma em relação àquela que enseja a perda do mandato. Esse posicionamento, na época, foi acolhido pelo STF. Fixou-se então esse entendimento. Sendo assim, não havia razão para que não fosse aplicado o mesmo entendimento processual ao meu caso, do ponto de vista estritamente jurídico. Agora, do ponto de vista político, me parece claro que, ao decidir desse modo, mantendo meus direitos políticos, o Senado implicitamente reconheceu que os atos que ensejaram o meu *impeachment* não eram graves, ou seja, que não podiam tipificar um *impeachment*. Por isso, em certa medida, acredito que tal decisão representou uma forma de “confissão política” de que os atos que ensejaram o meu *impeachment* não o legitimavam, perante a Constituição, como autênticos crimes de responsabilidade. O plenário do Senado majoritariamente entendeu que cassar meus direitos seria um agravante da injustiça que, com minha destituição, estava sendo cometida por razões meramente políticas.

Após os recentes episódios de *impeachment* no Brasil, a senhora acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou a senhora entende que o rito do *impeachment* é a ferramenta adequada em um presidencialismo?

O instrumento depende do regime de governo adotado pela Constituição. No presidencialismo, a única alternativa adequada para a destituição do chefe de Estado e de governo parece ser realmente o *impeachment*, nos moldes adotados também pela Constituição dos EUA, e seguida pela Constituição brasileira de 1988. Só que duas coisas são necessárias para que ele possa estar adequado aos parâmetros de um verdadeiro Estado Democrático de Direito. A primeira, uma modernização da legislação brasileira, como já salientei. A segunda, que não se trate esse instituto de uma forma leviana como se fosse uma revanche, uma arma de ocasião sempre pronta para ser contraposta às derrotas eleitorais. Não se pode admitir que o instituto do *impeachment* seja banalizado, utilizado para a prática de golpes parlamentares ou judiciais, sempre que as elites ou os detentores do poder econômico, no plano nacional ou internacional, se sintam incomodados com um governo legitimamente eleito. O *impeachment* deve ser considerado como um instrumento excepcionalíssimo dos Estados Democráticos de Direito, e não como um instrumento instituidor de um verdadeiro Estado de Exceção, com o rasgar de uma Constituição. O problema não é a previsão constitucional do *impeachment*, mas que este mecanismo seja aplicado de maneira juridicamente rigorosa, cumprido o pressuposto indispensável da comprovação de cometimento de crime de responsabilidade. No meu caso, isto não aconteceu.

Um dos questionamentos discutidos na tese é se o instituto do *impeachment*, no Brasil contemporâneo, sofreu uma mudança (“mutação constitucional”) de modo a assemelhá-lo à moção de desconfiança do parlamentarismo. Em outras palavras, mais relevante que a prática de determinado ato tipificado ou não como crime de responsabilidade, seria a solidez da base parlamentar, de modo que o mecanismo do *impeachment* constituiria hoje uma ferramenta para depor um presidente que tivesse uma base de apoio frágil no Congresso. O que lhe parece essa ideia?

Não existe uma regra. Cada caso é um caso. Em geral, a abertura de um processo de *impeachment* deveria estar ancorada na comprovação da prática de crime de responsabilidade, devidamente investigado e inequivocamente comprovado por meio de um processo em que o direito de defesa fosse respeitado. É inegável, contudo, que a possibilidade de iniciar este processo decorre de um conjunto de fatores sociais e políticos.

No meu caso, como não havia cometido qualquer crime de responsabilidade, o que ocorreu foi um golpe parlamentar, apoiado pela mídia, pelo mercado e pelo silêncio do Judiciário, e viabilizado pela combinação de uma crise econômica internacional que atingiu o País, do medo que alguns setores da classe política sentiam de que as investigações de corrupção os atingissem, do oportunismo eleitoral dos que perderam as eleições de 2014 e que queriam recuperar o poder mesmo sem votos nas urnas, e de ações internacionais de setores descontentes com as posições que o Brasil vinha assumindo perante o mundo, em especial na gestão soberana dos seus interesses.

Na verdade, a ocasião foi usada para enquadrar o Brasil, que por quatro eleições consecutivas havia barrado em eleições diretas a adoção de uma pauta neoliberal de reformas. Enquadrá-lo econômica, social e geopoliticamente, o que depois do *impeachment* logo puseram em prática, notadamente com a EC do teto dos gastos e a da reforma trabalhista. Uma tempestade perfeita, que resultou em uma ruptura da normalidade democrática no Brasil, cujas consequências ainda perduram, em um ambiente de fragilidade institucional, escalada de atos autoritários e emergência do neofascismo.

O golpe de 2016, com a aprovação de um *impeachment* sem crime, foi o ponto culminante de um processo iniciado em 2013 com as manifestações manipuladas pela direita e com a radicalização política que tem início dias depois da minha reeleição, quando se pleiteia o *impeachment*. Fabrica-se assim uma crise política, o que aprofunda a crise econômica que estava em curso. O *impeachment* sem crime de responsabilidade é o ato inaugural de uma marcha

que levaria o Brasil à situação catastrófica de hoje [em 2020], submetido a um governo fascista na política e na cultura e ultraneoliberal na economia. Só recuperaremos a democracia se dermos combate ao neofascismo, com seu ódio, violência e política milicianista e seus efeitos destrutivos sobre os direitos do povo brasileiro e nossa soberania, operados pelo neoliberalismo.

Apêndice B – Entrevista com Fernando Collor (primeira parte)

O senhor participou dos dois *impeachments* havidos no Brasil sob a égide da Carta de 1988. O primeiro, na condição de presidente, e o segundo, na condição de juiz. Pôde vivenciar, assim, as idiosincrasias do processo em ambos os lados. Quais os maiores problemas da legislação que rege o *impeachment* no Brasil ou da forma como ela é aplicada?

Fernando Collor: Um processo de *impeachment* envolve, certamente, questões jurídicas. Mas nas duas oportunidades em que foi empregado no Brasil, variáveis políticas foram determinantes. Tomou-se a decisão política de remover o presidente do Palácio do Planalto e buscou-se uma forma de instrumentalizar a legislação para essa finalidade. No caso mais recente, foram levantadas violações objetivas à lei. Mas em 1992, a redação legal permitiu o uso de critérios altamente subjetivos para o enquadramento de supostas condutas do presidente aos requisitos legais. Para tanto, bastou a vontade política de substituir o primeiro mandatário, alimentada por um nível de prejulgamento jamais visto em outra oportunidade da vida política nacional.

Em 1992 e em 2016, a Constituição era a mesma e a mesma Lei nº 1.079/1950 regia o processo. Porém, o ritmo e o rigor aplicados foram completamente diferentes. Cito, a título de exemplo:

- Em 1989, por ocasião de um pedido de *impeachment* formulado em desfavor do então presidente da República [José Sarney], o STF decidiu que a Lei nº 1.079/1950 não havia sido recepcionada pela Constituição Federal de 1988. Diante da ausência de lei que regesse o processo, declarada pelo Supremo, o pedido foi prontamente arquivado. Três anos depois, sem que o acórdão daquele julgamento fosse sequer publicado, o STF modificou seu entendimento para afirmar que alguns dispositivos da referida lei haviam, sim, sido recepcionados pela nova ordem constitucional. Ressuscitou, assim, uma lei que a própria Corte já havia declarado morta.
- Em 1992, o STF decidiu que o rito a ser empregado no processo era matéria *interna corporis* do Congresso e delegou ao presidente da Câmara dos Deputados essa definição. Fixou-se, assim, o rito sumário para o *impeachment*. Somente quando o processo chegou ao Senado, o presidente do STF definiu o rito, tendo em vista ele ser o presidente das sessões de julgamento que se dariam nessa Casa. Em dezembro de 2015, o STF definiu detalhes do rito a ser empregado, como se a votação seria aberta ou secreta, qual o quórum para votação em cada etapa do processo, critérios para indicação de membros da comissão especial na Câmara, poderes do Senado, entre outros.

- Comparado com o processo de 2015/2016, o de 1992 teve uma celeridade que impressiona até mesmo o mais desatento dos observadores. Mais que celeridade: açodamento; alimentado por questões políticas.
- Em 2015, passaram-se 92 dias entre a apresentação da denúncia e o seu acolhimento pelo presidente da Câmara dos Deputados. Em 1992, a denúncia foi acolhida no mesmo dia em que foi apresentada.
- Em 2015, a Comissão Especial foi instalada 106 dias após o acolhimento da denúncia. Em 1992, essa instalação levou apenas 2 dias.
- Em 2016, a Comissão Especial na Câmara dos Deputados se reuniu 11 vezes e contou com 2 participações da defesa (uma antes e outra depois da apresentação do parecer). Em 1992, houve apenas 3 reuniões da Comissão Especial (sendo uma dedicada à sua instalação) e a defesa não foi chamada nenhuma vez (teve apenas uma manifestação por escrito).
- A votação para a autorização da abertura do processo em desfavor da presidente Dilma Rousseff no plenário da Câmara ocorreu em 17 de abril de 2016, 229 dias após a apresentação da denúncia. Em 1992, esse prazo foi de apenas 28 dias.
- Em 2016, passaram-se 24 dias entre a chegada do processo ao Senado e o afastamento da presidente. Em 1992, o presidente foi afastado 2 dias após a chegada do processo a essa Casa.
- No Senado, em 2016, a Comissão Especial dedicou 9 reuniões (mais de 70 horas) à discussão e à votação da admissibilidade do processo. Em 1992, a decisão foi tomada em uma única reunião que durou uma hora e 15 minutos.
- A defesa teve 7 participações em 2016 na Comissão Especial do Senado. Em 1992, nenhuma.
- O parecer de admissibilidade da Comissão Especial do Senado teve, em 2016, 128 páginas; em 1992, meia página (2 parágrafos com 17 linhas no total).
- A sessão de admissibilidade do plenário do Senado para a discussão e aprovação do parecer durou, em 2016, mais de 20 horas (em votação nominal, com mais de 70 oradores inscritos e participação da defesa feita pelo AGU). Em 1992, durou cerca de 3 minutos, em votação simbólica, sem discussão, sem oradores e sem defesa, incluindo a aprovação prévia do requerimento de urgência e a leitura do parecer de meia página da Comissão Especial.
- Em 2016, a Comissão Especial do Senado ouviu 39 testemunhas e 4 informantes. Em 1992, foram apenas 8 testemunhas, uma delas depois da fase de apuração.
- A sessão de pronúncia no Senado teve duração de mais de 17 horas em 2016. Em 1992, foram 3 horas e 17 minutos.
- A sessão de julgamento no Senado em 2016 consumiu mais de 70 horas em 6 dias de debates. Em 1992, foi uma sessão ininterrupta de 20 horas e 35 minutos.

- O tempo total do processo em 2016 foi de 364 dias. Em 1992, apenas 119 dias.
- Ao todo, o processo de 2016 teve 73 volumes. O de 1992, somente 4.
- O rito a ser obedecido no Senado foi, como disse, fixado pelo presidente do Supremo, a quem coube presidir a sessão do Senado, transformado em órgão judiciário. Esse rito foi reconhecido formalmente com a publicação no *Diário Oficial da União* somente no dia 8/10/1992. A publicação se deu de forma apócrifa, ou seja, sem qualquer assinatura. E mesmo assim foi adotado. Essa falha é ainda mais grotesca se lembrarmos que o processo havia chegado no Senado em 30/09/1992 e o presidente havia sido afastado em 2/10/1992.
- Ao final do julgamento, foi aplicada à presidente Dilma Rousseff apenas a sanção de perda do mandato, sem que lhe fossem suspensos os direitos políticos. A expressão “pena de perda do cargo, com inabilitação [...] para o exercício de qualquer função pública” foi interpretada, nesse caso, como “pena de perda do cargo e/ou inabilitação [...] para o exercício de qualquer função pública”. Em 1992, mesmo após minha renúncia, aplicou-se a pena acessória (inabilitação para o exercício de qualquer função pública) mesmo o Senado tendo reconhecido a perda do objeto do processo e, portanto, a impossibilidade de aplicação da pena principal (perda do cargo).

Essas constatações nos permitem reafirmar que, nos acontecimentos de 1992 e de 2016, a mesma Constituição e a mesma lei foram aplicadas, mas com ritmos e rigores muito diferentes.

Em 1992, os mesmos fatos foram objeto de apuração pelo Senado Federal e pelo Supremo Tribunal Federal, com resultados distintos. Isso estaria mais ligado à natureza político-jurídica do julgamento, às regras processuais ou à formação dos juízes?

O julgamento continuou mesmo após minha renúncia, ato unilateral, não suscetível de avaliação por quem quer que seja. No exato momento da renúncia, o processo perdeu o objeto. Ainda assim, o Congresso deu posse ao novo presidente da República e o Senado, transformado em Tribunal, retomou a sessão de julgamento, cassando meus direitos políticos por oito anos. A sanção de cassação dos direitos políticos é acessória, sendo a perda do mandato a sanção principal. O próprio Senado reconheceu impossível aplicar esta, por perda do objeto do processo. Se fosse aplicada a máxima do Direito de que o acessório segue a sorte do principal meus direitos políticos jamais poderiam ter sido suspensos por um dia sequer. Esse fato, por si só, é suficiente para demonstrar a natureza exclusivamente política daquele julgamento. O Supremo Tribunal Federal, ao avaliar os aspectos jurídicos da questão, absolveu-me de todas as acusações a mim feitas.

No célebre discurso que o senhor proferiu na sessão de admissibilidade do processo de *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, no plenário do Senado, o senhor referiu-se à diferença de celeridade entre um e outro processo, afirmando que “o rito é o mesmo, mas o ritmo e o rigor, não”. A que elementos o senhor credita essa diferença, já que a lei regente era a mesma?

Nos dois processos, a lei foi instrumentalizada para materializar uma decisão política tomada previamente. Nos dois casos, usou-se o processo de *impeachment* como uma espécie de terceiro turno das eleições, uma forma de as forças políticas derrotadas retirarem o poder das mãos dos vitoriosos. A diferença se deveu ao grau de prejulgamento e à urgência da remoção do presidente. O grau de prejulgamento visto em 1992, como disse, não tem paralelo na história do País. Além disso, havia maior premência de tempo, em função da iminente realização de eleições municipais. No caso mais recente, não havia nem uma coisa nem outra.

Se o rito da Lei 1.079 tivesse sido inteiramente cumprido no processo de 1992, o senhor acredita que o resultado poderia ter sido diverso?

O ritmo e o rigor do processo de 1992 se deveram, mais uma vez, ao grau de prejulgamento e à urgência em remover o presidente da República. O resultado poderia ter sido outro não fossem os equívocos cometidos na avaliação dos potenciais efeitos da CPI, bem como no relacionamento com políticos e jornalistas. Tivesse eu construído uma maioria sólida no Congresso e um melhor relacionamento com os parlamentares, capaz de despertar sua solidariedade em momentos de crise, a CPI não teria sido instalada, tampouco o processo de *impeachment* teria caminhado da forma açodada que se verificou. Uma melhor relação com os meios talvez tivesse contribuído para reduzir o grau de prejulgamento que se formou.

Alguns analistas acreditavam que o senhor, por sentir-se injustiçado pelo *impeachment* de 1992, seria contra a deposição de Dilma Rousseff. Esse fator pesou em seu julgamento?

Por ter sofrido um processo semelhante 24 anos antes, participar como juiz desse novo momento me deixou em uma posição singular, desconfortável. Porém, busquei formar minha convicção com base nos fatos, sem deixar que a face negativa da minha experiência moldasse o meu julgamento.

Em seu pronunciamento, o senhor cita o ministro Paulo Brossard e sua aparente contradição quando não admitia, em seu livro, o *impeachment* contra quem

já renunciara ao cargo e, no julgamento no STF, votou em sentido diverso. Passados esses anos, o senhor acredita que o Supremo poderia ter revisto a decisão do Senado Federal de 1992?

O processo de *impeachment* do presidente da República é fundamentalmente político. O Senado, transformado em Tribunal, decide sobre a perda do mandato de forma irrecorrível. A renúncia, porém, extingue o processo por perda de objeto. Se não há como aplicar a sanção principal, não há que se falar em aplicação da pena acessória de cassação dos direitos políticos. Esta, sim, é uma questão jurídica, passível de apreciação e revisão pelo Supremo Tribunal Federal. Não há que se argumentar que a revisão da decisão feriria a independência e a harmonia dos Poderes. A suspensão dos direitos políticos é uma suspensão de direitos fundamentais, base do Estado Democrático de Direito e desdobramentos do princípio maior da dignidade da pessoa humana. Hoje [em 2020], nada tenho a me queixar. O povo de Alagoas, soberanamente, restituiu-me à vida pública. Estou já no segundo mandato como senador da República e disposto a atuar politicamente para o resgate do nosso passivo social e para a modernização do Brasil.

Em 2016, o Senado tomou outra decisão polêmica, dessa vez, ao separar as penas de cassação do mandato e de inabilitação por oito anos. O senhor acredita na possibilidade de revisão judicial dessa decisão?

A separação das penas, na minha opinião, contraria o disposto na lei. A redação legal indica que a suspensão dos direitos políticos é desdobramento necessário da aplicação da pena de cassação do mandato.

Após os recentes episódios de *impeachment* no Brasil, o senhor acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou o senhor entende que o rito do *impeachment* é a ferramenta adequada no presidencialismo?

O sistema presidencialista está na raiz de todos os males do ambiente político brasileiro. O quadro é agravado pela quantidade insustentável de partidos políticos, que impõem ao presidente negociar com um espectro amplo demais para a formação da maioria parlamentar que lhe permita governar, e pelo volume de cargos de livre nomeação, que se transformam em base de negociação nesse processo. Uma crise que envolva o presidente pode ser transformar rapidamente em uma crise institucional que paralisa os Poderes da República, particularmente, o Executivo e o Judiciário, e prejudica o País

como um todo. Nesse cenário, o processo de *impeachment*, embora mecanismo útil para reverter uma profunda crise política, é o acontecimento mais agudo. Se empregado de modo irresponsável, pode tornar o remédio mais prejudicial que a doença. Um sistema parlamentarista, ao contrário, tende a ter menos partidos; a crise política não se traduz em paralisação do governo, formado por uma burocracia profissional e estável até mesmo nos escalões mais altos. A eventual substituição prematura do governo tende a ser menos traumática para o País. Exemplos recentes disso são governos de países na Europa e no Oriente Médio que, mesmo com frequentes eleições, continuam a funcionar e a fornecer os serviços públicos de que a população precisa.

Na sua visão, o principal fator para a ocorrência de um processo de *impeachment* é a fragilidade da base de sustentação política no Congresso, a fragilidade do apoio popular, as dificuldades econômicas ou a contundência das provas do crime de responsabilidade? Ou seria ainda outro elemento?

Pedidos de *impeachment* contra o presidente Michel Temer não prosperaram mesmo com os baixos índices de popularidade do governo. A insatisfação com a economia teve importância, mas não foi decisiva no afastamento da presidente Dilma Rousseff. O processo avançou em 1992 mesmo diante da evidente improcedência das acusações e da flagrante fragilidade das provas apresentadas. Embora diversos fatores desempenhem papel relevante, o que diferencia ou aproxima esses processos é a sustentação política de que o presidente desfruta no Congresso. Mas esse desfrutar decorre de um construir. Apoio popular e ventura econômica não se traduzem automaticamente em apoio político no Parlamento. O presidente precisa continuamente demonstrar capacidade de diálogo e de composição política a fim de construir e manter sua sustentação política. O Legislativo conhece os caminhos para destituir o chefe do Executivo. Governo que negligencia a construção de maioria parlamentar não dura.

Apêndice C – Entrevista com Fernando Collor (segunda parte)²⁴⁵

O senhor deu uma entrevista recentemente para o *Correio Braziliense* na qual usa uma frase de muito efeito. O senhor disse: “Eu já vi esse filme. Eu sei o que é um presidente da República com uma base fragilizada”. Eu queria começar por aí. Essa primeira pergunta que eu quero lhe dirigir começaria por: como foi a composição dessa base e quais foram as dificuldades, com essa base política no Congresso – num partido pequeno, como o do senhor na época –, que essa base lhe impôs no início do seu Governo e ao longo dos anos em que o senhor esteve à frente do Palácio do Planalto?

Fernando Collor: Perfeitamente. Eu agradeço a sua participação, Dr. Bandeira. É muita alegria e muita honra para mim também tê-lo aqui em nossa conversa.

Seria, talvez, possível, bom e proveitoso lembrar que a minha eleição para presidente foi uma eleição “solteira”, quer dizer, naquela ocasião não houve eleição como agora vem acontecendo a cada quatro anos, quando há reeleição de presidente, há reeleição também de governadores, de senadores, de deputados federais e deputados estaduais. A minha eleição foi uma eleição em que só houve candidaturas a presidente da República.

Portanto, quando eu assumi, no dia 15 de março de 1990, assumi com um Congresso que havia sido eleito em 1986, quatro anos antes. Governei, com esse Congresso (e governei muito bem), com esse Congresso eleito em 1986 até a eleição que se realizou para governadores, senadores, deputados federais e estaduais em outubro de 1990, portanto, sete meses depois. Durante sete meses, eu governei com o Congresso eleito em 1986. E foi esse mesmo Congresso que aprovou todas as medidas econômicas. Isso é outra coisa que as pessoas esquecem... Alguns esquecem e acham que essas medidas do plano econômico foram tomadas de, enfim, ouvir dizer, de inopinado e que implementei essas medidas por voluntarismo. Não, essas medidas foram todas tomadas com base em muitos estudos, com base em muita percuciência. Inclusive esse plano está escrito lá ainda nos *Anais*. Deve estar nos *Anais* do TSE, porque nós tivemos

²⁴⁵ Em 29/5/2020, o Autor participou de um evento organizado pelo Instituto de Direito Público (IDP) e pelo Instituto para Reforma das Relações entre Estado e Empresa (IREE), no qual Fernando Collor foi entrevistado. Fizeram-se duas perguntas complementares à entrevista realizada por escrito meses antes. O vídeo da entrevista está disponível no YouTube (Mudrovitsch *et al.*, 2020).

que apresentar o nosso programa de Governo com seis meses de antecedência, e nós falávamos da questão do combate à inflação. O programa está todo lá, a agenda, inaugurada em 1990, está toda lá.

De modo que esse Congresso foi quem aprovou essas medidas econômicas. Além das medidas econômicas, o plano econômico foi trabalhado pelo Governo que se instalava, mas foi submetido ao crivo, ao escrutínio do Congresso Nacional e foi pelo Congresso Nacional aprovado, e não somente pelo Congresso Nacional. Também, de todas as medidas jurídicas que impetraram junto ao Supremo Tribunal Federal, nenhuma delas, à época, foi acolhida pela Corte, dizendo que, de fato, as medidas tomadas estavam de acordo com a juridicidade, estavam de acordo com as leis, estavam de acordo com a recém-promulgada Constituição de 1988.

Então, começaram a criar dificuldades no meu relacionamento com o Congresso quando da eleição, em outubro de 1990, já referida, em que foram eleitos candidatos que já trouxeram consigo o desgaste natural de um Governo recém-instalado e com medidas tão polêmicas quanto aquelas que foram adotadas.

Então, nós tivemos... E aí vieram os representantes do PRN, porque foram eleitos cerca de 30 a 40 deputados federais e alguns senadores do PRN. E esse serviu de núcleo, esse grupo do PRN serviu de núcleo para nós construirmos a nossa base de sustentação.

Infelizmente, esse foi o grande erro que eu cometi e que eu estou vendo agora ser cometido novamente. Disso vem a frase, a expressão citada pelo Dr. Bandeira de que esse é um filme que eu já vi, que eu já vivi e não gostaria de ver esse filme novamente, em função dessa falta de preocupação que eu tive de tentar uma maior aproximação com o Congresso e de construir a minha base de sustentação que me permitisse não somente a governabilidade, mas que me desse também a solidariedade pessoal dos integrantes do Congresso, a solidariedade pessoal ao presidente da República, além do apoio institucional que eles viessem a me conceder em função de um melhor diálogo, de um melhor entendimento, o que não houve na minha época.

O meu afastamento se deve, no seu limite, à falta de sustentação parlamentar minha no Governo. Se eu tivesse uma base de sustentação sólida, o desfecho não teria sido esse.

Presidente Collor, eu vou me permitir agora tocar num assunto que talvez seja menos confortável. Já tivemos a oportunidade de conversar a respeito dele, e

eu gostaria de, com os demais colegas e com a audiência, fazer duas perguntas que são relacionadas ao processo de *impeachment*. Eu preciso perguntar isso porque o senhor é o único brasileiro que participou dos dois *impeachments* havidos no Brasil sob a égide da Carta de 1988 – o primeiro, na condição de presidente da República; e, o segundo, na condição de juiz, como senador da República –, e pôde vivenciar, em virtude disso, as idiossincrasias desse processo de ambos os lados.

A primeira pergunta e, na sequência, há outra engatilhada, é: quais os maiores problemas da legislação que rege o *impeachment* no Brasil ou da forma como ela é aplicada? E a segunda pergunta. Em 2016, o senhor fez um célebre discurso proferido na sessão de admissibilidade do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Naquela ocasião ela ainda era presidente da República, e foi numa sessão de 20 horas no Senado, que ela foi afastada, processo pelo qual o senhor havia passado em 1992. Eu estava lá e vi o plenário em absoluto silêncio para ouvi-lo. A sua fala já foi tarde da noite; no entanto, o plenário silenciou, como poucas vezes eu vi, para poder ouvir o senhor falar naquele momento do *impeachment*, porque até então o senhor não havia colocado a sua posição pessoal, o seu voto, como pretendia votar. Naquela pronúncia, o senhor referiu-se à diferença de celeridade entre um e outro caso. O senhor afirmou: “O rito é o mesmo, mas o ritmo e o rigor não”. E, na mesma linha, em 1992, no seu caso específico, os mesmos fatos foram objeto de uma apuração no Senado Federal e, em seguida, pelo Supremo Tribunal Federal, com resultados distintos.

Esta é a segunda pergunta: o senhor avalia que isso estaria mais ligado às regras processuais, à formação de juízes que, num caso, são ministros do Supremo e, no outro, são senadores da República, ou à distinta natureza dos julgamentos? Porque, até hoje, inclusive, a doutrina discute, a minha tese doutoral inclusive discute, se há um julgamento de natureza política, jurídica, ou o que ainda alguns dizem, que é um processo político judicialiforme (na forma judicial), referindo-se ao *impeachment*. Enfim, depois dessa digressão, as duas perguntas: quais são os maiores problemas que o senhor vê na legislação que rege o *impeachment*, na forma como ela é aplicada? E as distintas apreciações sobre os mesmos fatos se devem mais à formação dos juízes, às regras processuais, à natureza política ou jurídica do *impeachment*, ou ainda a um outro fator que o senhor gostaria de colocar para nós? Muito obrigado.

A Constituição de 1988, quando de sua promulgação, não trazia no seu bojo nenhum artigo que se referisse ao rito de um eventual afastamento do presidente da República e sob que regras isso se daria. Ela era silente em relação

a esse fato. Tanto assim é que o ex-presidente Sarney, à época presidente, teve um pedido de abertura de processo de *impeachment* enviado à Câmara e que foi determinado ser arquivado pelo então presidente em exercício da Câmara dos Deputados, deputado Inocêncio Oliveira.

Esse despacho dele foi baseado no fato de que a Constituição Federal de 88 não previa em nenhum de seus artigos, não havia nenhum dispositivo que previsse isto, como se daria o afastamento de um presidente da República. Bom, isso foi em 88 – final de 88, 89, tenho que confirmar isso, por favor –, foi ali já no final do Governo Sarney.

Bom, eu tomei posse com essa mesma Constituição, que não tratava dessa questão do *impeachment*. O que aconteceu? Aconteceu que, quando se iniciou o processo, o Congresso Nacional resolveu fazer ressurgir, ressuscitar uma lei, a 1.079, de 1950, que tratava do processo de *impeachment*, e introduziu essa lei, ressurrecta, dentro do corpo da nossa Constituição, ou seja, em função de um processo que já se iniciava, de querer se afastar o presidente da República.

E aí se demonstra mais uma vez que o processo de *impeachment* não é um processo jurídico; ele é um processo essencialmente político, com uma vestimenta de juridicidade, mas que só serve de enfeite, só serve para dar ares de que há um componente jurídico importante que referenda aquilo que parece ser um movimento político, uma ação política, mas não consegue disfarçar: o *impeachment* é uma ação eminentemente política e, de forma política, ele é decidido.

Temos aí a questão da comparação entre os dois processos de afastamento: aquele ao qual eu fui submetido, e o outro, ao qual foi submetida a presidente Dilma. São dois processos completamente diferentes. E aí eu retomo o que disse o Dr. Bandeira: quando afirmei nesse pronunciamento meu, na época do afastamento da ex-presidente, que o rito era o mesmo, mas o ritmo e o rigor que se aplicaram no meu caso e os que estavam se aplicando ao dela eram completamente diferentes.

Inclusive, no meu rito, o Supremo Tribunal Federal decidiu lá atrás, quando houve um recurso ao Supremo Tribunal Federal, que caberia à Câmara dos Deputados estabelecer o rito sob o qual ocorreria o processo de *impeachment*. Então, coube ao presidente da Câmara estabelecer o rito. Em 2016, no processo de afastamento da presidente Dilma, o Supremo, ele próprio, decidiu qual o rito, estabeleceu o rito do julgamento do Senado. Então, já aí houve uma discordância. E vem também a referência que se faz: que é uma decorrência

do momento, uma decorrência da política, decorrência da cabeça dos juízes que no momento estão no exercício das suas funções, como magistrados da mais alta Corte de Justiça do País. E isso também tem a sua importância e a sua influência muito grande.

Eu trouxe aqui, porque sabia que a pergunta do *impeachment* ia passar, e eu tenho elencadas 17 mudanças no rigor e no ritmo que foram dados aos processos, ao meu e ao da presidente Dilma. Então, vou reduzir isso a cinco, e peço a permissão dos senhores para ler.

Em 2015, passaram-se 92 dias entre a apresentação da denúncia e o seu acolhimento pelo presidente da Câmara dos Deputados. Isso em 2015 – Dilma. Então, foram 92 dias entre a apresentação da denúncia e o seu acolhimento pela Presidência da Câmara. Em 1992, a denúncia foi acolhida no mesmo dia em que foi apresentada. No meu caso, a denúncia chegou à Presidência da Câmara, que imediatamente deu acolhimento, diferentemente de 2015, quando demorou 92 dias.

Em 2016 – sempre que falo 2015 ou 2016, vamos entender como sendo o processo da presidente Dilma, e 1992, o meu –, a Comissão Especial foi instalada 106 dias após o acolhimento da denúncia. Em 1992, esse acolhimento à instalação levou apenas dois dias. Em 2016, passaram-se 24 dias entre a chegada do processo ao Senado e o afastamento do presidente. Chegou ao Senado vindo da Câmara e demorou 24 dias esse processo para sair da Câmara e chegar ao Senado. Isso em 2016. Em 1992, esse trâmite demorou dois dias, entre a decisão da Câmara e a sua chegada ao Senado – dois dias; e o outro, 24 dias.

No Senado, a Comissão Especial dedicou nove reuniões, mais de 70 horas de reuniões, à discussão e à votação da admissibilidade do processo – nove reuniões. Em 1992, a decisão foi tomada em uma única reunião, que durou uma hora e quinze minutos.

A defesa teve sete participações em 2016 na Comissão Especial do Senado; em 1992, a defesa não teve nenhuma.

O parecer de admissibilidade da Comissão Especial do Senado teve, em 2016, 128 páginas; em 1992, dois parágrafos, com 17 linhas no total. Repito: o parecer de admissibilidade da Comissão Especial do Senado, em 2016, teve esse parecer com 128 páginas; e, em 1992, dois parágrafos com 17 linhas no total.

Isso demonstra, de forma muito clara, aquilo que eu afirmei lá atrás, nesse discurso referido pelo Dr. Bandeira, de que o rito era o mesmo, mas o ritmo e o rigor, completamente diferentes. Então, isso que aconteceu em 1992 – todo esse ritmo que o Supremo à época disse que caberia ao presidente da Câmara decidir – foi feito cirurgicamente para que o processo fosse concluído antes da realização das eleições municipais que estavam previstas para aquele ano. O processo foi autorizado na Câmara em 29 de setembro e eu fui afastado no dia 2 de outubro, e a eleição foi realizada no dia 3 de outubro. Então, foi tudo feito para que esse processo chegasse antes de o processo eleitoral ser concluído, porque eles queriam aproveitar a movimentação das ruas, a mobilização das candidaturas de vereadores e de deputados, em que isso estava como o grande tema do debate, quem era contra ou quem era a favor do *impeachment* do então presidente, sofrendo, já àquela época, em função de tudo o que se dizia, um enorme desgaste.

Então, isso comprova realmente que o rito, mesmo tendo sido diferente, eu achei por bem deixar que o rito era o mesmo; mas, seguramente, o ritmo e o rigor foram completamente diferentes. O processo de *impeachment* é político, não tenha dúvida. Esse açoitamento, essa pressa com que transcorreu o meu processo de afastamento é uma prova evidente dessa característica. Foi uma prova evidente quando foi dado ao presidente da Câmara dos Deputados, meu adversário político, meu adversário também de torcida de futebol (porque no Rio Grande do Sul eu torço pelo Grêmio, e ele torcia pelo Internacional)... Então, talvez aí fosse a maior desavença, não é? (risos) Enfim, foi levada essa desavença à política. Ele, como presidente da Câmara, estabeleceu, ele próprio, o rito que ele achava que melhor se adequava aos seus interesses naquele momento. O seu interesse naquele momento era, sim, afastar o presidente da República. E foi o que se deu.

Apêndice D – Entrevista com Renan Calheiros

Por diversas vezes, o senhor manifestou-se no sentido de que a Lei 1.079, que rege o *impeachment*, é por si só fonte de instabilidade. O que poderia ser alterado nela para diminuir esse problema?

Renan Calheiros: Defendi, e ainda defendo, como de uma necessidade conceitual, sem me ater a itens específicos, mas uma atualização geral de uma norma defasada, que precisa se harmonizar, se encontrar com a Constituição. É preciso uma criteriosa revisão dessa lei do *impeachment*. Ela tem uma natureza intrinsecamente desestabilizadora. Foi tentado *impeachment* com quase todos os presidentes da República ao longo da história do Brasil.

O afastamento com a votação da admissibilidade, por exemplo, de certo modo, prejudica, porque você afasta um presidente da República sem que ainda tivesse caracterizado o crime de responsabilidade.

No caso específico da presidente, a defesa prévia já argumentava que uma das bases para a denúncia era frágil. Segundo o documento, o art. 11 da *Lei do impeachment* não teria sido recepcionado pela Constituição de 1988. O art. 11 é o que trata dos crimes de responsabilidade contra a guarda legal e emprego do dinheiro público. As duas acusações feitas contra a presidente Dilma estavam contidas nesse dispositivo: abrir crédito orçamentário sem fundamento em lei (os decretos) e efetuar operação de crédito sem autorização legal (as “pedaladas fiscais”). Segundo a defesa, a *Lei do impeachment* incorporou todos os crimes de responsabilidade relacionados pela Constituição de 1946, vigente à época. No entanto, as Constituições subsequentes retiraram dessa lista as infrações fiscais.

O senhor manifestou-se em plenário em 31/08/2016 dizendo que “a Constituição nos obriga a julgar, mas não a sermos maus” e que não lhe parecia que o Senado devesse dar “além da queda, coice”, defendendo, assim, que a pena pudesse ser dividida (ou “fatiada”) entre cassação e suspensão dos direitos políticos. Passados três anos desse fato, o senhor continua entendendo que isso era necessário?

Nunca hesitei em proferir aquela modalidade de voto, ainda que a citação tenha sido politicamente enfática para chamar a atenção dos demais “juizadores”. Embora tenha suscitado sólidos argumentos de ambos os lados, o presidente Ricardo Lewandowski acolheu uma questão de ordem do PT pedindo o

fatiamento do julgamento. O ministro Ricardo Lewandowski acolheu o pedido para a votação em 2 quesitos. O afastamento e, depois, a inabilitação como item autônomo.

Um lado sustentava que a inabilitação é consequência imediata do afastamento, invocando a Constituição. Outro segmento argumentava o contrário. O entendimento que ao final foi acolhido, até para evitar a judicialização, foi de que o presidente do STF não tinha competência para subtrair a vontade da maioria dos juizes, o chamado *direito parlamentar subjetivo*. Direito esse que dá aos senadores a faculdade de votar separadamente qualquer dispositivo de uma proposição.

A Lei 1.079 também foi invocada para fatiar, e 16 senadores votaram pela perda do cargo, mas contra a inabilitação. Esse número demonstra a rarefeita convicção do plenário, naquele momento, sobre a existência de matéria fática, comprobatória e motivos reais que justificassem o impedimento. Evitar a inabilitação me pareceu, à época e, ainda hoje, uma rede de proteção política, uma vacina para atenuar um erro eventual, que lá atrás apenas se intuía.

Não fui omissos jamais nesse ponto, e o frisei em várias manifestações no plenário. Obviamente não somos videntes ou oráculos gregos, mas os fatos posteriores que vieram à tona reforçam, a cada dia, as suspeitas de uma maquinação política sem precedentes, urdida pelo ex-deputado Eduardo Cunha, cujas chantagens e propósitos todos conhecemos hoje.

Durante o processo, ainda desconhecendo o que testemunharíamos posteriormente das irregularidades da *Lava Jato* e do então juiz Sérgio Moro, fiz questão de alertar para o açodamento e o messianismo que vinha nutrindo falsas expectativas, com o qual temos de conviver atualmente. Gostaria de reproduzir trecho de um dos meus discursos:

Questionamentos existirão, mas a culpa não será da rota, da Constituição, da democracia, não fomos muito lentos para procrastinar e nem céleres a ponto de atropelar garantias, a árvore desse fruto não irá gerar um fruto podre porque esta árvore tem em todos os seus ramos e folhas a seiva da democracia. A democracia não é o melhor regime porque é infalível, mas porque corrige suas próprias imperfeições, sob o mando soberano do povo. Temos de enfrentar premissas. Podemos estar cometendo erros? Sim, mas a grande e insofismável verdade, eis a grandeza da democracia, é que se errarmos, a democracia se corrigirá e o povo nos corrigirá. A democracia é falha porque é humana, mas sublime porque se aceita imperfeita e admite se corrigir continuamente.

O senhor foi presidente numa parte e juiz na outra parte desse processo. Qual papel lhe foi mais difícil? Os membros do Poder Legislativo são preparados para atuarem como juízes?

O Parlamento, sem dúvida, não está preparado. Sequer tem vocação para julgamentos dessa natureza. Eu nunca me senti confortável nesse papel e, em muitas oportunidades, defendi que até julgamentos do Conselho de Ética deveriam ser transferidos para a Justiça.

Não é lógico, racional ou justo inverter o processo e fazer um julgamento político sem saber o que acontece no processo judicial. Eu sou uma prova dessa injusta inversão. Após anos de investigação, durante os quais eu fui obrigado a produzir a mais difícil das provas, a negativa, fui inocentado pelo STF de falsas imputações derivadas de uma das mais pérfidas campanhas para assassinar uma reputação.

Antes, já havia sido absolvido em dois processos políticos, no plenário do Senado. Um processo político, no qual a publicidade opressiva subtrai o espaço da defesa, o contraditório se torna uma rotina burocrática, sem ser possível fazer a contraprova técnica, e antecipa, na prática, a condenação. Já a investigação técnica, isenta e imune a pressões que tornam os parlamentares extremamente vulneráveis, permite que você prove sua inocência. Nos processos políticos não há espaço para inocência. Até os inocentes precisam se defender.

Corremos sempre o risco de cometer injustiças irreparáveis. Nós do Parlamento nunca estaremos preparados para esse papel de algoz.

O senhor entende que o julgamento do *impeachment* é de natureza jurídica, administrativa ou política?

Qualquer processo de afastamento do presidente da República, eleito pelo voto direto, é longo e penoso. Desde a autorização na Câmara dos Deputados até o julgamento final pelo Senado Federal, passando pela admissibilidade e pronúncia, o processo gera instabilidades, inseguranças e torna o País vulnerável.

Os processos de *impeachment* são atípicos. Para além do debate penal, encerram-se invariavelmente como processos políticos. Os enquadramentos legais, na minha percepção, não passam de uma moldura jurídica fabricada quando se configura uma maioria no parlamento, nas ruas, no setor produtivo, na imprensa para o impedimento.

Independente das discussões conceituais, os processos deixam lições, quase sempre amargas. Todos se ressentem. Da política à economia, da vida doméstica ao local de trabalho. O processo permeia toda a vida do País e o custo é sempre elevado. Independente do desfecho.

Num julgamento criminal, o juiz evita ter qualquer contato com as partes, sejam réus ou vítimas, fora das audiências. No entanto, houve várias ocasiões públicas em que o senhor e vários outros senadores se encontraram tanto com Dilma Rousseff quanto com Michel Temer, já no exercício do cargo. Isso comprometeria a isenção como julgador?

Em nenhuma hipótese isso contamina a isenção, a imparcialidade. Em outras modalidades de julgamentos a defesa elabora seus memoriais, tem encontros com o juiz no sentido de alertar para pontos específicos da defesa ou fragilidade de itens da acusação. Para quem preside o processo – e eu o presidi por determinado momento – é imperioso ter equilíbrio e equanimidade.

Na condição de julgador, seja nos crimes de responsabilidade ou em outros, não é admissível que você desequilibre a balança da justiça para um lado ou outro. Este foi um dos aspectos que também fiz questão de frisar durante o julgamento. Encontros, pelos menos os meus, não descaracterizam a neutralidade. Quero, novamente, destacar um trecho do pronunciamento na abertura daquela sessão:

No processo que resultou no afastamento por até 180 dias da Presidente da República, em 2016, é imprescindível assinalar que o Senado Federal se pautou pela isenção, equilíbrio e responsabilidade. Adotamos como roteiro, como todos viram, a Constituição Federal, os acórdãos do Supremo Tribunal Federal, as rarefeitas normas sobre o tema e o precedente de 1992. Nossa premissa foi a legalidade. Sob essa presidência, a voz da oposição foi sagrada, como também o direito ao contraditório e ao amplo direito de defesa. Graças a Deus, à temperança e à disciplina dos senadores e senadoras, chegamos a bom termo em uma sessão olímpica, marcada historicamente pela civilidade e respeito à divergência, fundamentos indissociáveis da Democracia. O Senado deu as respostas na velocidade adequada e sem atropelos. Como todos puderam acompanhar pelas transmissões ao vivo, pela TV Senado ou pela internet, o Senado Federal modulou sua atuação como um poder moderador, evitando uma disritmia institucional e fissuras incuráveis para as futuras gerações. Dentro das atribuições da presidência da instituição, procurei me espelhar nos paradigmas da nossa Suprema Corte para conduzir o processo com neutralidade, serenidade e justiça.

Isso é tão verdade naquele período que, nos tempos atuais, em que o STF se transformou numa quitanda de recursos e ADIs etc., até hoje não houve judicialização.

Após os recentes episódios de *impeachment* no Brasil, o senhor acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou o senhor entende que o rito do *impeachment* é a ferramenta adequada no presidencialismo?

Eu sou parlamentarista. O sistema tem respostas mais ágeis para transpor crises, de qualquer natureza, política, econômica, institucional e até mesmo social. A sucessão de crises é derivada do desequilíbrio crônico do presidencialismo.

É inevitável que o País rediscuta, no momento mais adequado em que haja serenidade e não esse binarismo radicalizado, a mudança do sistema de governo. O presidencialismo sangra diariamente.

O dito presidencialismo de coalizão é uma mera tentativa semântica de atribuir estabilidade numérica a governos que não têm estabilidade alguma. O custo do presidencialismo para a nação, suas instabilidades, contradições e sobressaltos recorrentes, é muito elevado. Penso que, ao contrário de discutirmos atalhos, paliativos, devemos encarar essa discussão de maneira definitiva e sua consequente reforma no sistema político, partidário e eleitoral.

Não vejo muita coerência em votos de censura em sistemas presidencialistas. Pode ser um desestabilizador a mais. Até chegarmos à verdadeira discussão, que é o sistema de governo, o Congresso continua devendo uma modernização da lei que rege o *impeachment*.

Na sua visão, o principal fator para a ocorrência de um processo de *impeachment* é a fragilidade da base de sustentação política no Congresso, a fragilidade do apoio popular, as dificuldades econômicas ou a contundência das provas do crime de responsabilidade? Ou seria ainda outro elemento?

É a conjugação de vários indicadores: a debilidade congressual, desidratação no apoio popular, insucessos na economia e, em menor grau, a densidade e consistência das provas de eventuais crimes de responsabilidade.

No Brasil, acrescentaria ainda outro fator naturalmente desestabilizador: a absurda fragmentação partidária, ainda estimulada. Com 36 legendas e outros 50 pedidos de registros de novos partidos no TSE, a formação da maioria se torna cada vez mais penosa e mais onerosa.

O Senado hoje [em 2020] é um exemplo negativo da pulverização partidária. Em uma casa com 81 representantes, os partidos saltaram de 15 para 21 desde a última eleição. É um verdadeiro bacanal partidário. Embora a agenda econômica tenha ganhado *status* prioritário nos últimos anos, é importante lembrar que investidores, o capital internacional que – além dos fundamentos econômicos ajustados – idolatram a estabilidade política e previsibilidade jurídica. Tudo que não estamos oferecendo nos últimos anos.

Apêndice E – Entrevista com Mauro Benevides

O senhor era presidente do Senado quando, na sessão de julgamento do presidente Fernando Collor, seu advogado leu a carta de renúncia do então presidente. Na sequência, Sydney Sanches, então presidente do Supremo Tribunal Federal, suspendeu a sessão de julgamento e o senhor convocou uma sessão do Congresso Nacional para proceder à leitura da carta de renúncia. Naquele momento, havia a expectativa de que o processo de *impeachment* fosse interrompido com a renúncia?

Mauro Benevides: O ânimo de plenário irredento era o de cumprir-se o rito procedimental, com o envio do pedido formulado pelo advogado do presidente Fernando Collor, Moura Rocha, à apreciação do Congresso Nacional, já que a atribuição *in casu* competia às duas Casas, na simultaneidade de manifestação dos senadores e deputados federais. Determinei, no despacho oral, que o Cegraf²⁴⁶ divulgasse, em edição extra, no *Diário do Congresso*, o texto do requerimento de Convocação de Sessão Conjunta, para as 12 horas do mesmo dia, com qualquer número de congressistas. Depois da leitura do requerimento referenciado e sua publicação no *Diário Oficial*, sem nenhum questionamento, declarei cumprida a exigência regimental, encerrando a Sessão e anunciando que o ministro Sydney Sanches, ao meu lado, já designara nova Sessão às 16 horas, para conhecimento do Senado Federal. A pressão do plenário inadmitia qualquer protelação, sendo nomeado um defensor dativo qualificado, capaz de apresentar as razões da parte interessada, consumando-se a decisão extrema e, em seguida, enviando-se a Notificação final e conclusiva do *impeachment* então efetivado, na plenitude dos requisitos previstos na legislação pertinente, através do 1º secretário da Mesa Diretora, Dirceu Carneiro.

Naquele momento, a decisão de dar continuidade ao processo de *impeachment* mesmo após a renúncia do presidente Collor pareceu-lhe uma decisão mais política ou jurídica? Isso chegou a ser debatido com Sydney Sanches?

A tendência do plenário tornara-se incontrolável para qualquer deliberação que excluísse o *impeachment*. As versões que foram ensaiadas não satisfariam o impulso flagrante de efetivar-se o veredicto conclusivo. Convencer-se-ia o

²⁴⁶ Mauro Benevides refere-se ao Centro Gráfico do Senado Federal, responsável à época pela confecção e publicação do diário oficial da Casa.

saudoso Itamar Franco, situado nas dependências da Vice-Presidência, que se tornaria, sem delongas, o novo presidente da República, com investidura inadiável, portanto, de modo presto.

O senhor foi presidente numa parte e juiz na outra parte desse processo. Qual papel lhe foi mais difícil? Os membros do Poder Legislativo são preparados para atuarem como juízes?

O preparo para o gesto extremo transformara-se em compulsório, pela nítida disposição proclamada dos membros da Casa. O ímpeto punitivo apresentara-se incontrastável, conforme registros produzidos pela mídia, que teve acesso a todos os momentos do rumoroso processo.

O senhor entende que o julgamento do *impeachment* é de natureza jurídica, administrativa ou política?

No caso em tela, juntara-se a consistência jurídica da medida extrema e a explícita tendência política de um plenário deliberadamente propenso à adoção da punição mais radical, posta em prática, sem tergiversações.

Num julgamento criminal, o juiz evita ter qualquer contato com as partes, sejam réus ou vítimas, fora das audiências. No entanto, aparentemente houve várias ocasiões públicas em que o senhor e vários outros senadores se encontraram tanto com Fernando Collor quanto com Itamar Franco, vice-presidente no exercício interino. Isso comprometeria a isenção como julgador?

Ressalte-se que o vice, Itamar Franco, sempre agiu dentro de uma conduta elogiável, com isenção irrepreensível, predispondo-se a ascender ao cargo, somente após ultrapassadas todas as etapas legais de tão complexa demanda político-jurídica.

Após os recentes episódios de *impeachment* no Brasil, o senhor acredita que o Congresso Nacional deveria dispor de um instrumento mais célere ou fácil para afastar o presidente em caso de crise, como a moção de censura do parlamentarismo, ou o senhor entende que o rito do *impeachment* é a ferramenta adequada no presidencialismo?

Não me arriscava, naquele instante, a vaticinar alternativas mais compatíveis com a decisão extrema do *impeachment*, na legislação então vigente. Melhor seria que o chefe do Poder Executivo não enveredasse pela trilha da incorreção, sobre aspectos relevantes. Oferecer base para arguição legitimada em pedido de

impeachment em nossa sistemática constitucional era de cunho simplesmente legislativo. O ministro Sydney Sanches, com sua vivência judicial, nomeou um advogado dativo para acompanhar, em nome do Réu, o processo elaborado por Comissão, antes designada, que tinha como seu presidente o senador capixaba Elcio Alvares, já falecido. Vê-se, assim, que não ocorrerá lapso procedimental no processo aludido, tudo sendo chancelado pelo dirigente máximo da Suprema Corte.

Na sua visão, o principal fator para a ocorrência de um processo de *impeachment* é a fragilidade da base de sustentação política no Congresso, a fragilidade do apoio popular, as dificuldades econômicas ou a contundência das provas do crime de responsabilidade? Ou seria ainda outro elemento?

Acredito que a contundência dos indícios no crime de responsabilidade torna mais fácil a comprovação das acusações, assim ressoando com maior ênfase junto às correntes idôneas de opinião no País.

Apêndice F – Entrevista com Ricardo Lewandowski

O senhor foi responsável por presidir as sessões de pronúncia e julgamento de Dilma Rousseff, quando do processo de *impeachment* em 2016. Pôde observar o modo de pensar e decidir dos senadores durante o julgamento. A tese investiga a natureza do processo de *impeachment*, particularmente do ponto de vista da tomada de decisão pelos senadores, juízes do processo. Por parte da doutrina, há divergência sobre a natureza do processo de *impeachment*, se jurídico (particularmente penal), administrativo ou político, ou ainda se um misto dessas naturezas. Qual seu entendimento a esse respeito?

Ricardo Lewandowski: O *impeachment* no Brasil é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988 – e disciplinado na Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950 – para destituir do cargo uma autoridade que tenha cometido um crime de responsabilidade. Trata-se de um delito de natureza política, cujo processo e julgamento fica a cargo de integrantes do Poder Legislativo. Nesse sentido, do ponto de vista ontológico, é distinto de um crime comum, que é processado e julgado por membros do Poder Judiciário.

A avaliação quanto à prática, ou não, de um crime de responsabilidade é eminentemente política, comportando, portanto, um elevado grau de subjetividade. Em contraste, o juízo sobre o possível cometimento de um crime comum é fundamentalmente técnico-jurídico, apresentando, por isso, contornos mais objetivos.

Não obstante, o rito do *impeachment*, quanto aos aspectos procedimentais, segue os cânones da processualística comum, apresentando um caráter eminentemente jurídico, sobretudo porque precisa observar as garantias constitucionais do acusado, com destaque para a ampla defesa e o contraditório.

A comissão de juristas convidada pelo presidente do Senado Federal Rodrigo Pacheco para atualizar a Lei nº 1.079/1950, no anteprojeto que ofereceu àquela Casa Legislativa tratou de especificar melhor os tipos penais que consubstanciam os diferentes crimes de responsabilidade, justamente para afastar, o mais possível, quaisquer avaliações subjetivas relacionadas à sua caracterização, como também cuidou de adequar o processo de *impeachment* aos valores garantistas abrangidos na Constituição de 1988, editada posteriormente.

Em suma, o processo de *impeachment*, a meu ver, não tem um caráter exclusivamente político, mas ostenta um caráter híbrido, já que precisa amoldar-se às normas constitucionais e infraconstitucionais no concernente aos cânones do *due process of law*.

Na qualidade de presidente do processo de *impeachment* de 2016, o senhor teve que decidir 25 recursos relativos a decisões da Comissão Especial do *impeachment* e 19 questões de ordem em plenário. Quais as maiores dificuldades de decidir questões intimamente ligadas à disputa parlamentar?

Ao presidente do Supremo Tribunal Federal, de acordo com a Constituição e a Lei nº 1.079/1950, cumpre coordenar as sessões de julgamento que têm lugar no Parlamento, e decidir sobre eventuais recursos das partes envolvidas, zelando para que seja observado o devido processo legal e cumpridos os dispositivos regimentais aplicáveis, com o rigor exigido por um julgamento dessa envergadura. Não cabe a ele, porém, intervir nas discussões, tampouco emitir opinião ou juízo de valor acerca do mérito das questões objeto do *impeachment*, sob pena de imiscuir-se em seara de competência privativa dos membros do Congresso Nacional.

Para melhor conduzir os trabalhos relativos ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, reuni-me, nos dias 4 e 17 de agosto, em reuniões públicas, com todos os líderes partidários para estabelecer os detalhes do procedimento a ser observado, os quais foram amplamente divulgados nos autos do processo, bem como nos veículos oficiais do Senado e da Suprema Corte. Acredito que essa providência foi importante para dar transparência e previsibilidade ao julgamento, contribuindo para minimizar discussões de caráter procedimental, muitas delas com o potencial de retardar o andamento do processo ou, até mesmo, de inviabilizá-lo.

Embora o precedente de 1992, ou seja, o *impeachment* do presidente Fernando Collor, tenha sido utilizado como referência, o processo de 2016, relativo à presidente Dilma Rousseff, foi muito mais complexo, envolvendo um número maior de fatos, a presença da acusada em plenário, oitiva de testemunhas e até perícia contábil. Na sua opinião, quais foram as principais diferenças entre o processo de 2016 e o de 1992?

Cada momento histórico tem a sua peculiaridade. Em 1992, ocorreram algumas situações que não se repetiram em 2016, como a renúncia do presidente da República em meio ao processo de *impeachment*. Em razão desse fato, surgiu um impasse, retratado nos *Anais* do Senado e na jurisprudência do Supremo

Tribunal Federal, qual seja, saber se seria possível dar andamento ao processo após a renúncia do acusado. Tal questão foi respondida afirmativamente, pois o julgamento prosseguiu, ficando, no entanto, a decisão final restrita à pena de inabilitação para o exercício de função pública, pelo prazo de oito anos, já que a sanção de perda do cargo já não poderia mais ser imposta.

A interrupção do processo, em razão da renúncia, não permitiu que se tivesse um conjunto de precedentes aptos a guiar, com segurança, aquele instaurado em 2016, o que obrigou o STF a delinear, na ADPF 378-DF, alguns aspectos do procedimento a ser adotado. A quase integralidade do rito, contudo, foi laboriosamente construído no acordo de lideranças partidárias coordenado pelo presidente do STF, sobretudo quanto aos tópicos acerca dos quais a Lei de Crimes de Responsabilidade e o Regimento Interno do Senado Federal eram omissos.

O processo de 2016, como se sabe, chegou ao fim, com a destituição da presidente Dilma Rousseff, dentro do cronograma previsto, depois de longos debates em que se assegurou à acusada a mais ampla defesa, levada a efeito por ela pessoalmente e por meio de seus advogados, de forma consentânea com as garantias processuais asseguradas no texto constitucional.

No anteprojeto de lei encaminhado pela comissão de juristas que o senhor presidiu, a decisão quanto à pena a ser aplicada à autoridade objeto do *impeachment* ocorre em duas votações subsequentes, uma para a perda de cargo e outra para a inabilitação. Essa *ratio* lembra o julgamento da presidente Dilma Rousseff, quando um destaque para a votação em separado possibilitou que, numa segunda votação, ela não fosse sancionada com a inabilitação por oito anos para o exercício de função pública. Alguns disseram que essa decisão seria inconstitucional. Como o senhor entende esse debate sete anos depois?

De início, é importante ressaltar que, ao presidir a sessão de julgamento de *impeachment* no Senado, o presidente do Supremo Tribunal Federal não está na condição de juiz constitucional. Portanto, não cabia a ele, no exercício dessa magna função, decidir se a Lei nº 1.079/1950 foi, ou não, recepcionada pela Constituição Federal. Não lhe competia, destarte, fazer qualquer julgamento quanto à constitucionalidade do art. 52, parágrafo único, da Constituição. Cumpra-lhe, tão somente, zelar pela correta observância das normas legais e regimentais vigentes, aplicáveis ao processo.

Como a votação do destaque, requerida por um partido político, para que a apreciação das penas aplicáveis à acusada ocorresse em dois momentos

distintos, afigurava-se perfeitamente harmônica com a Lei nº 1.079 e o Regimento Interno do Senado Federal, não restava ao presidente do STF alternativa senão admiti-lo, pois o destaque, uma vez requerido, teria de ser obrigatoriamente submetido ao plenário, até porque tal procedimento já havia sido utilizado quatro vezes na própria sessão de pronúncia da acusada, realizada dias antes.

Ademais, a votação em duas fases permitiria que se fizesse uma dosimetria mais cuidadosa das sanções, adequando-a à situação personalíssima da acusada, de forma condizente com os princípios constitucionais da proporcionalidade e da individualização das penas.

Nada impediria, de resto, que, das duas votações, resultasse, além da deposição da acusada, a sua inabilitação para o exercício de função pública, caso, nessa segunda avaliação, fossem apurados dois terços dos votos dos senadores. Não foi o que ocorreu, no entanto; tratou-se de uma decisão soberana do Senado.

A cisão das duas sanções foi praticada nos *impeachments* precedentes. Vejamos: quatro foram os impedimentos de presidentes da República decididos pelo Congresso Nacional, os de Café Filho e Carlos Luz, em 1955, o de Fernando Collor, em 1992, e o de Dilma Rousseff, em 2016. Em nenhum deles ocorreu a aplicação concomitante das duas sanções – perda do cargo e inabilitação para o exercício de cargos públicos. Analisados os quatro episódios, verifica-se que, em três deles, aplicou-se somente a sanção de perda do cargo e, naquele que envolveu Fernando Collor, impôs-se apenas a pena de inabilitação, ficando, assim, consagrada, na prática parlamentar, a separação entre as duas penalidades.

Não fosse isso, verifica-se da leitura do parágrafo único do art. 55 da atual Constituição que a condenação se limita “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

Essa dicção constitucional, bem interpretada, simplesmente estabelece um limite máximo, ou seja, um teto, à pretensão punitiva, sem exigir que ambas as penas sejam aplicadas de forma obrigatória e concomitante, admitindo, em consequência, que o órgão julgador estabeleça a dosimetria da sanção mais adequada para reprimir e prevenir o crime de responsabilidade, com a observância, conforme anotado anteriormente, do princípio de individualização da pena.

Falando em controle jurisdicional sobre o processo por crime de responsabilidade, o senhor acredita que o Supremo Tribunal Federal tem poderes para revisar a decisão de mérito do Senado Federal, a fim de reverter uma condenação? Ou sua intervenção se circunscreve apenas à garantia do devido processo legal?

A interpretação dos fatos e o alcance dos dispositivos da legislação competem unicamente ao Senado Federal, que é soberano para decidir acerca do cometimento ou não do crime de responsabilidade.

Ao Poder Judiciário, mais especificamente, ao Supremo Tribunal Federal, caberia apenas um juízo acerca dos aspectos formais do processo de *impeachment* ou de eventual ofensa aos *due process of law*.

Sobre esse assunto, convém recordar o que disse o ministro Paulo Brossard em seu voto proferido no Mandado de Segurança impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor: “Todo órgão, seja de que natureza for, que decide em única ou última instância, decide inapelavelmente, acerte ou erre.” Por isso mesmo, não seria possível rever o juízo político do Senado Federal acerca do cometimento, ou não, de um crime de responsabilidade. O seu julgamento é final.

A tese investiga se o instituto do *impeachment*, no Brasil contemporâneo, com as devidas adaptações naturais aos respectivos sistemas de governo, passou a assemelhar-se à moção de censura ou desconfiança do parlamentarismo. Em outras palavras, segundo essa teoria (que a tese contesta), o mecanismo do *impeachment* constituiria hoje uma ferramenta para depor um presidente que tivesse menos de um terço de apoio na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. O que lhe parece essa ideia?

No anteprojeto apresentado pela comissão de juristas ao Senado Federal (e atualmente consubstanciado, pelo presidente daquela Casa, no PL nº 1.388/2023), buscou-se evitar que o *impeachment* seja utilizado, no futuro, como um instrumento hábil para a superação de impasses políticos, de modo a distingui-lo, com clareza, do voto de censura, mecanismo típico do sistema parlamentarista.

Este último, como se sabe, é empregado para destituir o chefe de Governo e integrantes de seu gabinete dos respectivos cargos, cuja permanência no poder depende da confiança, ou seja, da sustentação que o Parlamento lhes assegura. Já no sistema presidencialista, ao revés, o processo de *impeachment*, longe de constituir um modo institucionalmente aceitável para a troca dos governantes, configura uma verdadeira ruptura institucional, porquanto

sua consequência – sempre excepcional – corresponde à destituição do presidente da República, que é simultaneamente chefe de Governo e chefe de Estado, escolhido pelo sufrágio popular para o exercício de um mandato por tempo determinado.

Por essa razão, uma das premissas básicas do anteprojeto consistiu em que, mesmo admitindo que o juízo para a destituição do presidente da República seja de natureza política, essa pena, por todos os títulos drástica, somente pode concretizar-se caso tenha ele cometido um crime de responsabilidade, claramente tipificado na lei regulamentadora, não bastando que lhe falte, ocasional ou permanentemente, o necessário respaldo parlamentar para governar.

Nessa linha, o anteprojeto adotou como viga mestra o direito constitucional à ampla defesa, especialmente porque a autoridade acusada da prática de um crime de responsabilidade há de poder refutá-la com a mesma amplitude com que lhe seria dado fazê-lo caso fosse denunciada no âmbito de um processo penal ordinário.

Assim, o *impeachment* e a moção de censura são institutos distintos, com premissas diversas e consequências também diferentes, embora em ambos remanesça um fundo de conteúdo político relacionado com a natureza política da deliberação parlamentar.

Apêndice G – Entrevista com Sydney Sanches²⁴⁷

O senhor foi responsável por presidir as sessões de pronúncia e julgamento de Fernando Collor, quando de seu processo de *impeachment* em 1992. Pôde observar o modo de pensar e decidir dos senadores durante o julgamento. A tese investiga a natureza do processo de *impeachment*, particularmente do ponto de vista da tomada de decisão pelos senadores, juízes do processo. Por parte da doutrina, há divergência sobre a natureza do processo de *impeachment*, se jurídico (particularmente penal), administrativo ou político, ou ainda se um misto dessas naturezas. Qual seu entendimento a esse respeito?

Sydney Sanches: Na verdade o processo de *impeachment* é um processo político. Há normas de Direito a serem observadas, como procedimentos, garantias ao acusado etc. Por isso mesmo é que o presidente do Supremo preside, para evitar que haja, por exemplo, violação aos princípios da ampla defesa, do contraditório, do silêncio. Se houver contradição com isso, o acusado pode impetrar mandado de segurança no Supremo, como Collor impetrou e foi denegado, porque não se tinham contrariado esses princípios. Isso mostra que há aspectos jurídicos a serem considerados, principalmente com relação ao direito de defesa e ao direito de acusação. Quer dizer, não podem ser cerceados aqueles meios de prova que os acusados em geral têm.

Agora, trata-se de um julgamento; embora deva ser interpretada uma norma que diz “falta de decoro no exercício do mandato”, essa interpretação feita por um juiz pode ter uma solução. A mesma norma, interpretada pelo foro político do Senado, pode ter outra. É uma avaliação política daquela pergunta: o acusado, pelo que se viu, teve falta de decoro no exercício do mandato? – que é um dos crimes de responsabilidade previstos para o processo de *impeachment*.

E essa avaliação tanto é política que o senador nem é obrigado a declinar os fundamentos de seu voto. Basta que ele responda à pergunta: o acusado cometeu o crime de falta de decoro no exercício do mandato? E ele diz

²⁴⁷ A entrevista com o ministro Sydney Sanches, diferentemente das demais, deu-se por telefone. As perguntas foram-lhe encaminhadas por escrito e o entrevistado respondeu a elas com o brilho de sua memória e lucidez aos 90 anos, com muita dedicação e cordialidade. A conversa telefônica foi gravada e transcrita para o formato de texto adaptado ao registro típico de uma entrevista oral, mas sem modificação alguma em sua essência.

“sim” ou “não”. Ele não precisa fundamentar seu voto. Já no Judiciário, não se pode deixar de fundamentar seu voto, sob pena de nulidade, de acordo também com a Constituição.

Então, isso mostra que o foro é político, porque, na verdade, os senadores nem sempre estavam achando que o crime estava caracterizado, porque eles nem são juristas, na grande maioria. Eles estão avaliando se o presidente deve continuar no governo. É diferente, é um julgamento político.

A fundamentação nos debates, a fundamentação dos votos era mais no sentido de que o presidente estava prejudicando o País. E não era nem propriamente a avaliação de falta de decoro no exercício do mandato, mas se ele estava causando prejuízo ao País por falta de decoro no exercício do mandato; então, isso, segundo a avaliação dos senadores, devia ser reconhecido e punido.

Durante a sessão de julgamento, o advogado de Fernando Collor leu sua carta de renúncia, que o senhor mandou publicar, suspendendo a sessão em seguida. Houve convocação de uma sessão do Congresso para formalizar o recebimento da renúncia e na sequência o julgamento do *impeachment* continuou, havendo o Senado decidido impor a pena de inabilitação por oito anos ao ex-presidente. O Senado poderia ter feito isso? As penas de perda de cargo e inabilitação seriam autônomas?

Eu, como presidente, não poderia pôr fim ao processo. Quando o Supremo julga, no foro do Judiciário, se deve extinguir o processo ou não, quem deve fazer isso é o Plenário, não é o relator. O relator só pode pôr fim ao processo se o réu faleceu, ou se prescreveu a pretensão de persecução penal. Se não ocorre isso no foro jurídico, eu entendi que, pela mesma razão, eu é que não poderia pôr fim ao processo. E disse ao Senado que ele é que deveria deliberar se deveria ou não prosseguir no processo. Prosseguiu e condenou.

O presidente Collor, que era o acusado, impetrou MS no STF – julgamento do qual eu não pude participar, porque eu era apontado como uma das autoridades coatoras, além do Senado, exatamente por ter aberto a votação da condenação à da segunda pena, apesar da renúncia... E o Supremo decidiu, por sete a quatro – não foi uma maioria muito expressiva –, mas decidiu no sentido de que não podia o presidente, não devia o presidente extinguir o processo, e o Senado é que poderia fazê-lo. E, para isso, ele precisaria apreciar a questão. Apreciando a questão, ele decidiu que deveria prosseguir e aplicou a sanção.

Agora, nessa avaliação que o Senado faz, não seria julgamento de mérito, porque saber se a pena é acessória ou autônoma é conceito de Direito Penal, que é Direito material. Não é conceito de Direito Processual. E o presidente do processo de *impeachment* preside o processo, mas não participa do julgamento do mérito. E também não participa da avaliação se aquela pena é acessória ou é autônoma e qual a consequência disso. Quem participa é o Senado, e foi o que o Supremo decidiu.

Certamente o episódio da renúncia e várias outras situações se mostraram inéditas durante o processo de *impeachment* de Collor, até porque não havia precedente de aplicação no pós-88. Quais as maiores dificuldades de decidir questões intimamente ligadas à disputa parlamentar, particularmente em um contexto de ineditismo? Quais os principais problemas que o senhor enxergou na Lei nº 1.079/1950 face à Constituição de 1988?

Bem, a Constituição de 1946, sob cuja égide foi editada a Lei do *impeachment*, a lei de 1950 (que está em vigor até hoje, pelo menos em boa parte), à essa época, a Constituição e a lei previam que a Câmara dos Deputados admitia a denúncia, recebia a denúncia, processava a denúncia, colhia provas e julgava procedente ou não a denúncia. Num julgamento de pronúncia – como acontece no tribunal do júri – quem julga mesmo é o tribunal do júri, no caso dos crimes contra a vida. E, no caso do processo de *impeachment*, todo esse julgamento de mérito passou a ser do Senado. Até 1988, o Senado não recebia a denúncia, nem processava a denúncia; ele só julgava a denúncia.

A Constituição de 1988 mudou tudo isso e disse que a Câmara nem processa nem julga, apenas autoriza a instauração do processo de *impeachment*, mas quem decide se deve instaurar ou não é o Senado. E o Senado pode receber ou não a denúncia, mas recebendo-a, deve processá-la. E, aí, nesse momento em que ele recebe a denúncia, é que é convocado o presidente do STF. E a razão que eu vejo para isso é que o constituinte temia que as garantias constitucionais do acusado não fossem observadas – o princípio do contraditório, da ampla defesa, o princípio do silêncio etc. Por isso, o presidente do STF preside esse processo, em um foro que não é o Judiciário, é um foro político.

Agora, eu tive que explicar que a lei tinha sido modificada em grande parte, em boa parte pela Constituição de 1988, quanto à competência, da Câmara e do Senado, quer dizer, a Câmara passou a apenas autorizar e o Senado passou a apenas receber a denúncia ou não, processá-la e julgá-la.

Quando eu expliquei isso, surgiram dificuldades porque os senadores não entendiam... Um deles entendeu que eu não podia nem presidir o processo. Aí eu disse: “se eu não posso presidir o processo, precisamos revogar a Constituição, e a Constituição não foi feita por mim, nem pelo Supremo”.

Então, boa parte dos senadores não estava confiando na atuação... do Supremo, de um magistrado no foro político. Depois disso, à medida que foram estendidas as indagações, um deles chegou, depois de ter feito várias contestações, e disse: “Sr. Presidente, sabe de uma coisa? Eu agora vou apostar no seu equilíbrio...” – eu não me lembro mais exatamente da expressão que ele usou – “eu vou acreditar na sua atuação”.

E eu falei para o senador: “Senador, a minha dignidade independe da sua aposta... Essa aposta é pela Constituição: o magistrado tem de ser imparcial. É fundamental fazer esse esforço. É isso que eu tenho que fazer.”

Aí ele não falou mais nada, e eu me encontrava muito com ele nas caminhadas em Brasília, e ele cada vez... Eu lhe disse: “Senador!”, eu acenava, e ele: “Desculpa, presidente. Desculpa, presidente!” (risos), o que mostra como é um clima diferente para um juiz presidir um foro político. E também há dificuldade para a gente aceitar isso e que esse instituto seja conduzido de acordo com a Constituição.

Agora, mais importante que isso, é haver uma definição em um projeto de emenda constitucional se vai haver alteração expressa no sentido de que a votação separada procede ou não, e reformular toda a *Lei do impeachment* de 1950 e adaptá-la à Constituição de 1988, porque aquele roteiro que nós fizemos²⁴⁸ foi apenas uma interpretação que encontramos para evitar que o Congresso tivesse que votar uma lei antes de começar o processo de *impeachment*, o que pararia o País mais uma vez. No caso do *impeachment*, parou, mas parou por quatro meses.

²⁴⁸ O roteiro a que Sydney Sanches se refere é o mencionado na subseção 3.4 para a aplicação da Lei de Crimes de Responsabilidade à luz da CRFB, elaborado em sessão administrativa do STF e adotado pelo Senado no caso de Fernando Collor.

O senhor acredita que o Supremo Tribunal Federal tem poderes para revisar a decisão de mérito do Senado Federal, a fim de reverter a condenação? Ou sua intervenção se circunscreve apenas à garantia do devido processo legal?

Só no lado processual. No lado do mérito, o Supremo não pode entrar. E foi isso que aconteceu no caso Collor. Houve mandados de segurança que o presidente impetrou, mas que foram denegados pelo Supremo, inclusive com relação ao procedimento da votação após a renúncia. Isso coincidiu com um MS que o presidente impetrou. Eu até não participei porque eu era a autoridade apontada como coatora, além do Senado.

Então, não participei, mas acompanhei e vi que a última questão era polêmica. Saber se podia ter concedido, na votação, da segunda questão – da segunda pena – ou não, se não podia... Por sete a quatro, decidiu-se que poderia.

E há votos muito bons em alguns sentidos. Eu mesmo, se fosse votar, entenderia que deveria prosseguir.

A tese investiga se o instituto do *impeachment*, no Brasil contemporâneo, com as devidas adaptações naturais aos respectivos sistemas de governo, passou a assemelhar-se à moção de censura ou desconfiança do parlamentarismo. Em outras palavras, mais relevante que a prática de determinado ato (tipificado ou não como crime de responsabilidade, conforme a legislação de cada país), seria a solidez da base parlamentar, de modo que o tamanho da base parlamentar seria mais importante do que a contundência das provas para o julgamento dos senadores. O que lhe parece essa ideia?

Eu não sei se deveria ser assim, mas o político avalia assim. E o foro é político, o Supremo não pode examinar o mérito. Isso seria invasão de competência.

O caso de Dilma Rousseff em 2016 também apresentou situações inéditas, como a ida dela ao Senado Federal, a realização de perícia orçamentária e também a votação separada da pena, por meio de destaque legislativo. Fernando Collor afirmou que, comparando o processo dele ao de Dilma Rousseff, “o rito foi o mesmo, mas o ritmo e o rigor, não”. Como o senhor avalia as diferenças entre os dois processos?

E eu acho que Collor tinha razão em reclamar, porque ele renunciou ao mandato e, apesar disso, pegou a segunda acusação da pena de interdição de exercer função pública. A Dilma não renunciou, foi condenada e, apesar disso, não se conseguiu condená-la na segunda pena... Mas aí é porque foi

dividida a votação e os senadores, com certeza, não estavam querendo impedir que a Dilma continuasse exercendo seus direitos políticos, apesar da condenação. Era uma questão de avaliação, até ética, porque eu acho difícil de entender que, se você acha que o presidente da República não tem condições morais de prosseguir, por exemplo, por falta de decoro no exercício do mandato, é uma avaliação moral também, não só jurídica e política. E, se não tem condições morais de prosseguir, como é que vai ter no exercício da função só porque vai ser eleito novamente? É uma questão a ser avaliada sempre.

No caso Collor, se eu admitisse que um presidente da República renunciasse e, apesar disso, pudesse ser candidato na próxima eleição, é porque não estaria achando que aconteceu aquilo que estavam apontando.

Eu entendia que isso quem tinha de decidir era o Senado. E o Supremo entendeu que sim, e eu entendi também da mesma forma. Até porque, se eu entendesse que poderia pôr fim ao processo, eu teria posto fim ao processo; e isso não iria me intimidar em nada, mas eu estaria aplicando a lei segundo a minha interpretação. Mas eu entendi que eu não poderia, só o Plenário podia fazer isso.

E, como eu disse, o relator não pode presidir, não pode pôr fim ao processo, a não ser que o réu tenha falecido ou que tenha havido prescrição. Não era o caso. Pode-se dizer que eu, como presidente, não era o relator, mas eu tinha interpretado e adequado o procedimento judicial ao caso, porque não havia outros precedentes, e o Supremo entendeu que eu estava correto.

Eu lembro de um episódio... Não vou mencionar o nome do ministro do Supremo, mas ele, quando participou do julgamento, votou pelo prosseguimento da votação da segunda pena. Da segunda condenação. E outro ministro o provocou: “Mas V. Exa., quando escreveu o livro sobre o *impeachment*, disse exatamente o contrário, que, uma vez renunciado ao mandato, não se prossegue mais”. E aí o ministro que escreveu o livro sobre o assunto²⁴⁹ disse: “Livro é livro, voto é voto!” (risos). E tinha razão. Explico: parece um jogo de palavras, mas tinha razão de ser. Quando se escreve

²⁴⁹ Embora não o tenha citado nominalmente, Sydney Sanches referia-se ao ministro Paulo Brossard, que veio a participar do julgamento de Fernando Collor na qualidade de ministro do STF décadas após a edição de seu livro de referência sobre o *impeachment*; ver nota 17.

um livro, escreve-se imaginando situações. Por isso é que o livro é teórico. Agora, a aplicação do livro, o julgamento de um caso concreto, é prática. E na vivência dá para perceber a diferença.

Isso é possível explicar. Por quê? Porque a pena, a pena de perda do mandato só tem uma finalidade: não continuar a presidir o País. A outra pena tinha a finalidade de inabilitação... como se dissesse: “Isso foi tão grave que não convém que ele continue, que ele possa amanhã se candidatar”. E, aliás, no caso Dilma, ela pôde se candidatar porque não foi aplicada essa pena.

Uma coisa é querer a pessoa fora do governo. Outra coisa é querer que a pessoa fique afastada por oito anos de interstício de função pública – até por concurso público. Há explicação para isso tudo. A questão apenas está em interpretar. E a interpretação do Supremo, no meu caso, com a MS composição antiga, foi no sentido de que, no mandado de segurança do Collor, podia continuar a votação. Agora, no caso da Dilma, eu acho que não houve nem dela [contrariedade ao resultado d]a votação final, pois ela foi beneficiada pelo entendimento.

Já na presidência do ministro Lewandowski, não houve impetração [de mandado de segurança] pelo Senado contra a decisão dele, até porque isso se explica: o que se queria era afastá-la do governo, e não a impedir de se candidatar logo em seguida. E ela foi candidata e não se elegeu.

No caso de Fernando Collor, ele foi responsabilizado politicamente pelo Senado Federal, mas acabou absolvido da responsabilização criminal pelo Supremo. O senhor considera que existam conflitos entre essas decisões?

Porque a maioria no Supremo entendeu que uma coisa era o crime de responsabilidade, que são aqueles previstos na Constituição. E foi o que prevaleceu no Senado: a falta de decoro no exercício do mandato, que é crime de responsabilidade.

Agora, o crime de corrupção passiva foi a imputação que o Ministério Público fez ao presidente. E, nesse caso, prevaleceu o entendimento – acho que por cinco a quatro, não me lembro... E eu aí participei. E eu que conduzi o processo do *impeachment*, absolvi da imputação criminal. O que entendi é que precisava comprovar se o ato de corrupção passiva pressupõe um acúmulo desonesto do agente público, exigindo uma abordagem a que não tem direito, ou concordando e defendendo uma vantagem. Claro, praticar um ato de ofício ou ato de governo, ou deixar de praticá-lo. E não houve prova

suficiente sobre esse fato. Houve o entendimento de que não ficou provado o ato do presidente da República ou a abstenção, a omissão do presidente da República, de que teria resultado na vantagem recebida.

Ficou provado que ele recebia dinheiro, mas não ficou explicado que tenha dado algo em troca, beneficiado quem lhe mandou o dinheiro. Isso foi o entendimento da maioria. Isso é falta de compostura no exercício do mandato.

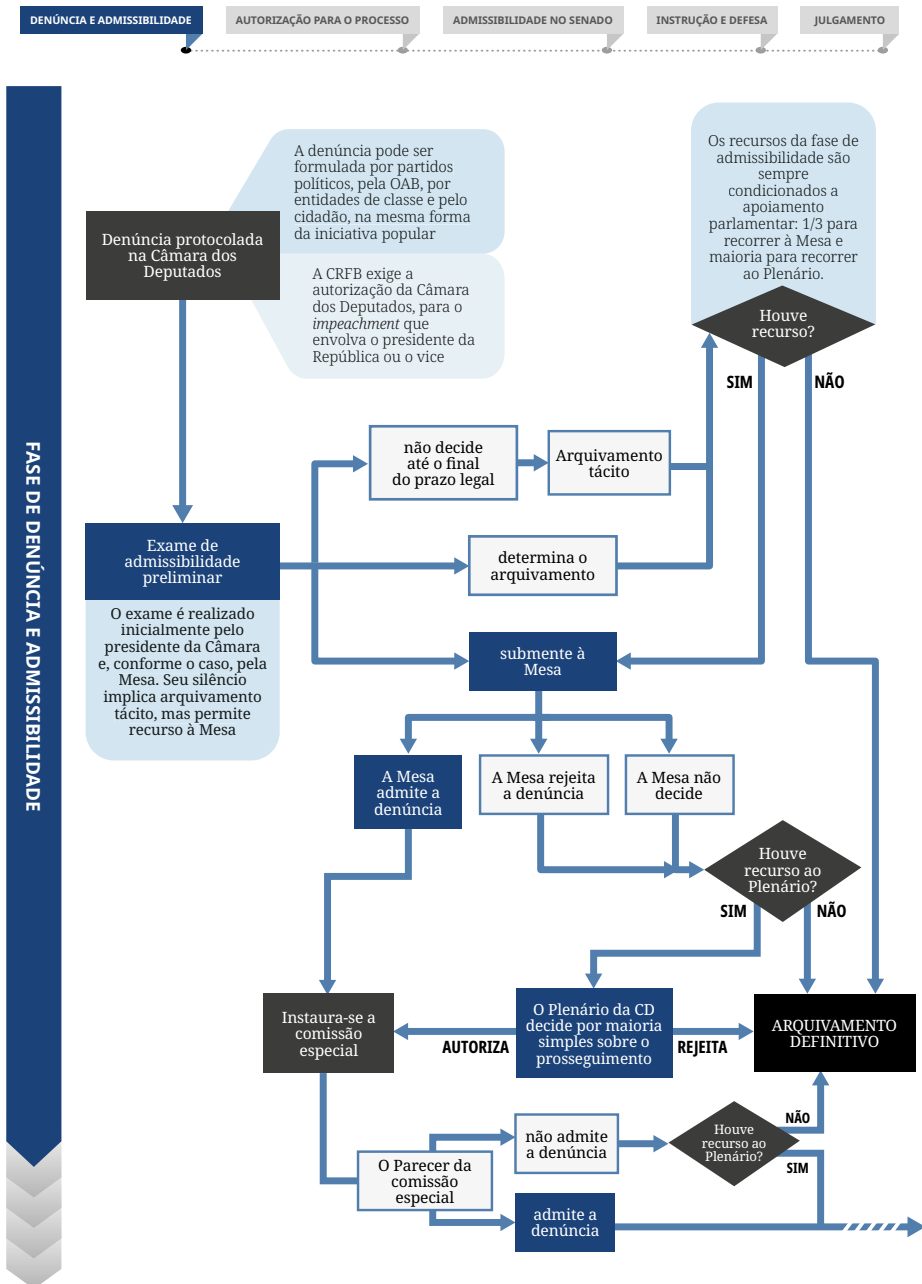
Então, na minha opinião, tanto o Senado acertou quanto o Supremo, mas essa jurisprudência, não sei como ficaria na composição atual da Corte, pois também é polêmica essa questão: se é exigível ou não o ato ou a omissão de ato de ofício para configurar a corrupção passiva.

Apêndice H – Fluxogramas do anteprojeto de uma nova *Lei de crimes de responsabilidade*

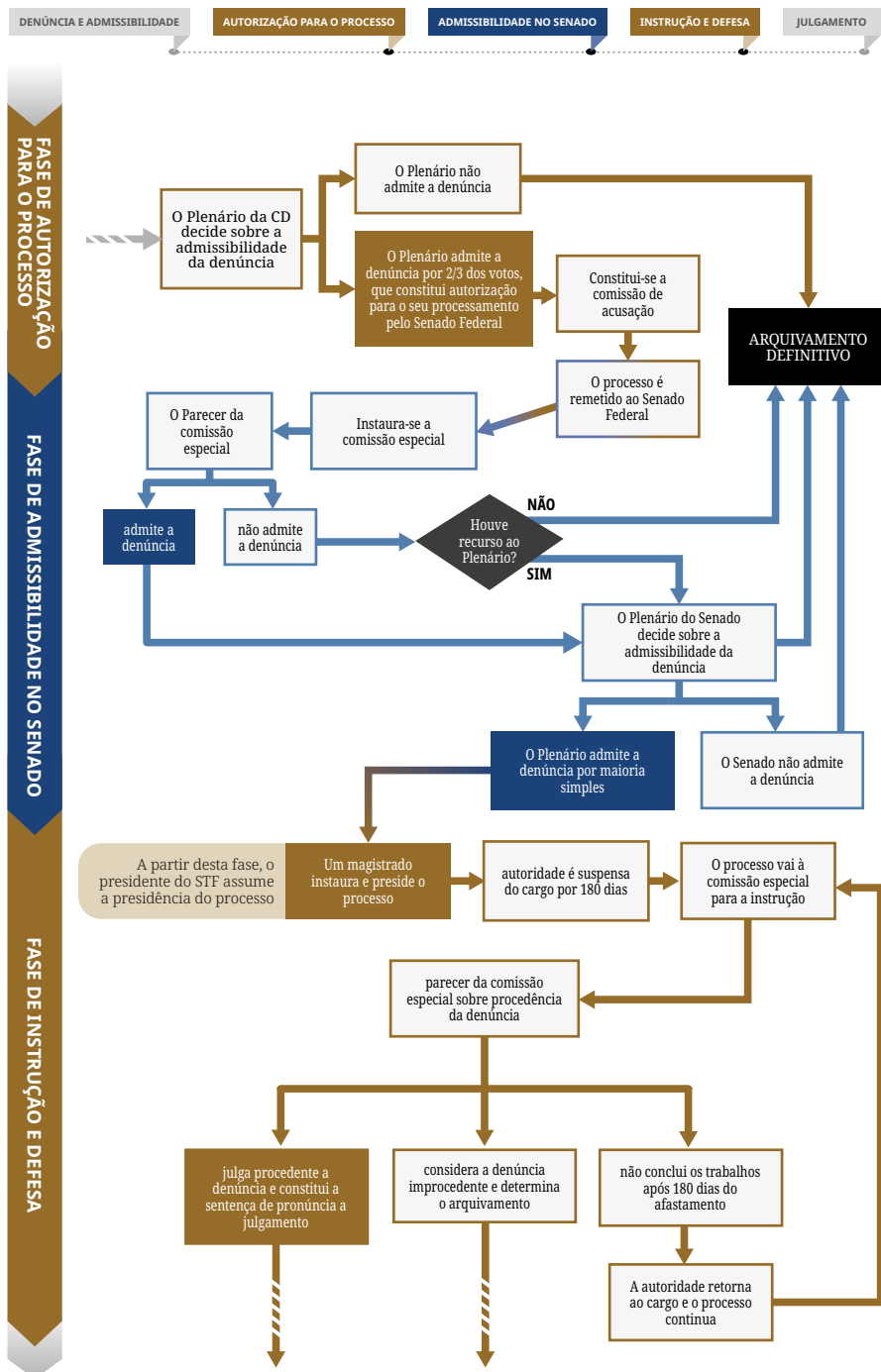
Apresenta-se aqui, sinopticamente, o rito do processo proposto no anteprojeto de uma nova lei de responsabilização do presidente da República – quando se exige a autorização da Câmara dos Deputados – e para os demais casos de julgamento pelo Legislativo, submetidos diretamente ao Senado Federal ou às assembleias legislativas.

O primeiro fluxograma trata especificamente do processo aplicável ao presidente da República e seu vice, que depende da autorização prévia da Câmara dos Deputados; e o segundo pode ser aplicado às demais situações de julgamento pelo Poder Legislativo, seja no âmbito do Senado, seja no das Assembleias Legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal.

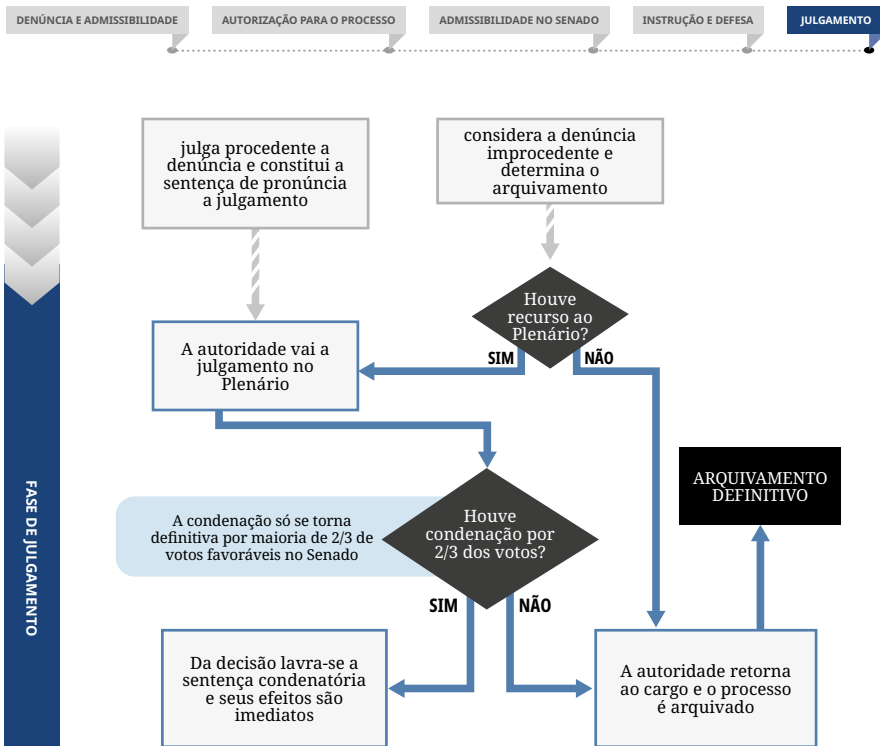
Processo por crime de responsabilidade (aplicável ao presidente e ao vice-presidente da República)



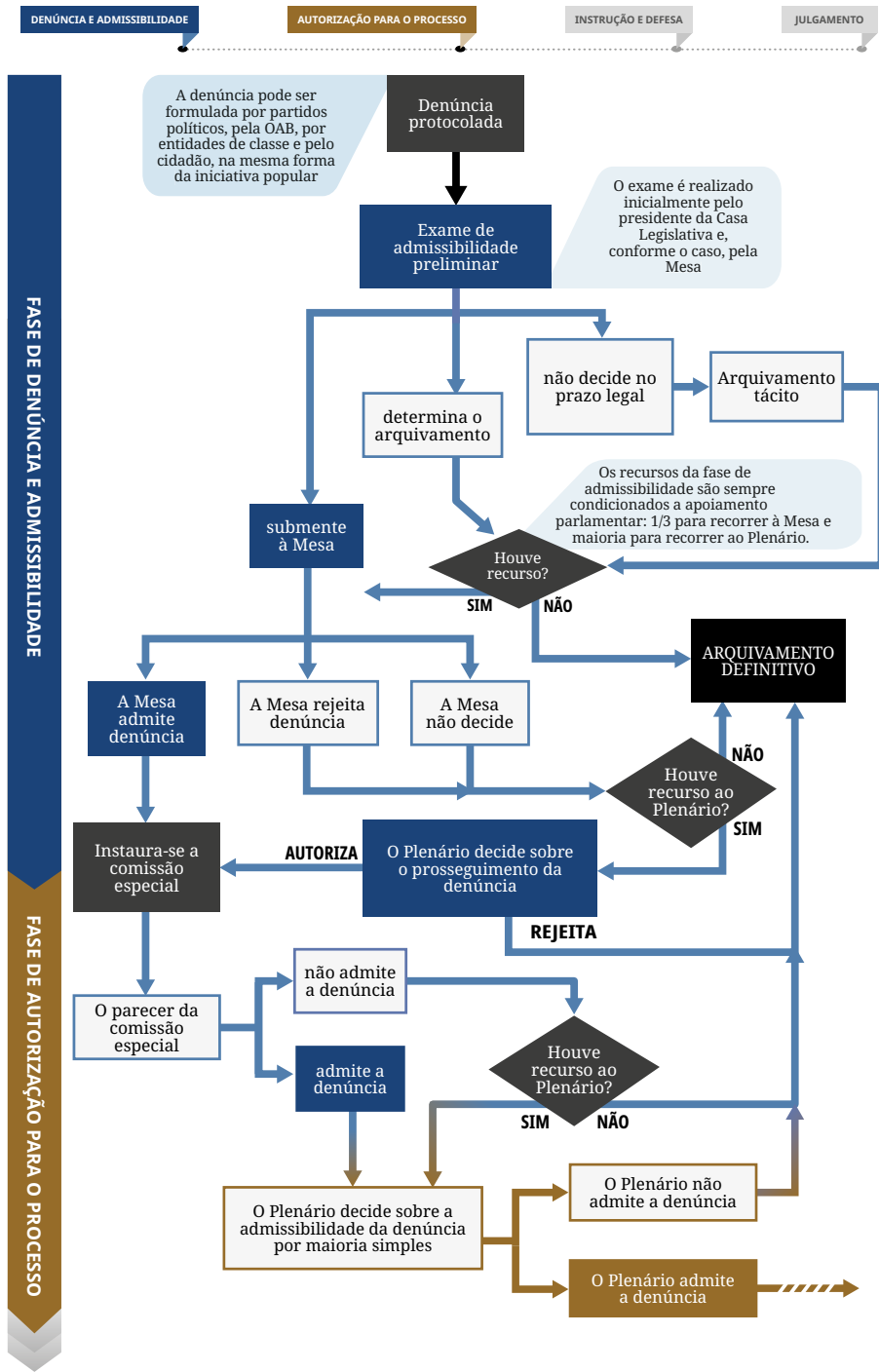
Processo por crime de responsabilidade (aplicável ao presidente e ao vice-presidente da República)



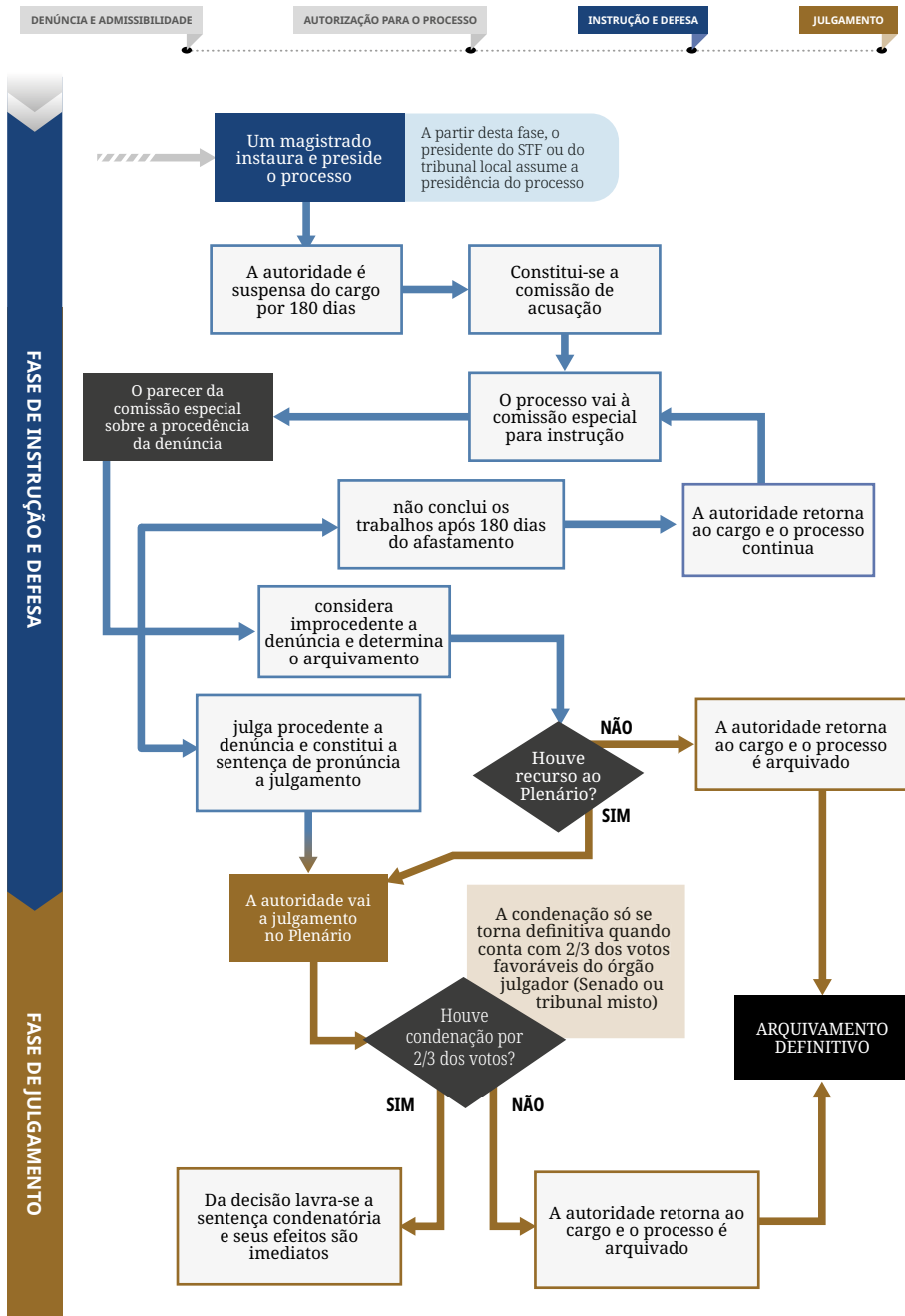
Processo por crime de responsabilidade (aplicável ao presidente e ao vice-presidente da República)



Processo por crime de responsabilidade (aplicável às demais autoridades julgadas pelo Legislativo – STF, PGR, AGU, CNJ, CNMP, governadores etc.)



Processo por crime de responsabilidade (aplicável às demais autoridades julgadas pelo Legislativo – STF, PGR, AGU, CNJ, CNMP, governadores etc.)



Anexos

Nesta seção reúnem-se documentos úteis aos pesquisadores pouco familiarizados com as ferramentas de busca dos portais do Senado Federal e do Congresso Nacional. A documentação original do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff está disponível em www.senado.gov.br/cei2016. Alguns documentos de valor histórico relativos aos demais processos de *impeachment* também estão aqui reunidos em fac-símile.

Anexo A – Mandado de intimação do afastamento temporário da presidente

MANDADO DE INTIMAÇÃO

A Sua Excelência a Senhora
DILMA VANA ROUSSEF
Presidente da República Federativa do Brasil

Senhora Presidente,

Considerando que a Câmara dos Deputados autorizou, nos termos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição Federal, a instauração de processo contra a Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, e considerando que o Plenário do Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária iniciada no dia 11 de maio de 2016 e encerrada no dia 12 de maio de 2016, admitiu seu prosseguimento, o Presidente do Senado Federal faz saber, por este ato, que fica V.Exa. **INTIMADA** dos termos da Denúncia autuada neste Senado Federal sob o nº 1, de 2016.

Integram o presente mandado cópia integral digitalizada do processo tramitado na Câmara dos Deputados e do processo em trâmite no Senado Federal, incluídos o relatório preliminar da Comissão Especial desta Câmara Alta, aprovado pelo Plenário.

Faz saber, ainda, que, **a partir do recebimento desta intimação, está instaurado o processo de impedimento por crime de responsabilidade, ficando Vossa Excelência, nos termos do art. 86, § 1º, II, da Constituição Federal, suspensa das funções de Presidente da República, até conclusão do julgamento no Senado Federal ou até a decorrência do prazo fixado**

no § 2º do referido artigo, de 180 dias, mantendo, durante este período, as prerrogativas do cargo relativas ao uso da residência oficial, segurança pessoal, assistência à saúde, transporte aéreo e terrestre, remuneração e equipe a serviço no gabinete pessoal de V.Exa.

 (Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal.

Senado Federal, em 12 de maio de 2016.

Senador **RENAN CALHEIROS**
Presidente do Senado Federal



Anexo B – Mandado de citação da presidente para defender-se no processo

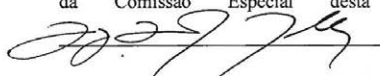
MANDADO DE CITAÇÃO

A Sua Excelência a Senhora
DILMA VANA ROUSSEFF
Presidente da República Federativa do Brasil

Senhora Presidente,

Considerando que a Câmara dos Deputados autorizou, nos termos dos arts. 51, I, e 86, da Constituição Federal, a instauração de processo contra a Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade, e considerando que o Plenário do Senado Federal, na Sessão Deliberativa Extraordinária do dia 11 de maio de 2016, admitiu seu prosseguimento, o Presidente do Supremo Tribunal Federal faz saber, por este ato, que fica V. Exa. CITADA a responder, perante o Senado Federal, à acusação, nos termos em que foi admitida pela Câmara dos Deputados, estando aberto, desde já, o prazo legal para responder e indicar os meios de prova que houver por bem produzir.

Integram o presente mandado cópia integral digitalizada do processo tramitado na Câmara dos Deputados e do processo em trâmite no Senado Federal, incluídos o relatório preliminar da Comissão Especial desta Câmara Alta, aprovado pelo Plenário.

 (Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho), escrivão.

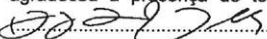
Senado Federal, em 12 de maio de 2016.

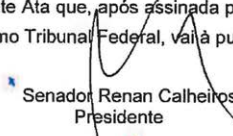

Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**
Presidente do Supremo Tribunal Federal



Anexo C – Ata que deu posse a Ricardo Lewandowski como presidente do Senado

ATA DA 2ª REUNIÃO DA COMISSÃO DIRETORA DO SENADO FEDERAL, REALIZADA EM 12 DE MAIO DE 2016

Às dezesseis horas do dia doze de maio de dois mil e dezesseis, na sala de audiências da Presidência do Senado Federal, reuniram-se os membros da Comissão Diretora, com a presença de líderes partidários e outros Senadores. O Senhor Presidente, Senador Renan Calheiros, declarou abertos os trabalhos com a designação do Ministro Ricardo Lewandowski, Presidente do Supremo Tribunal Federal, para o exercício da Presidência do Senado Federal no que se refere à Denúncia nº 1, de 2016, nos termos do artigo 52, parágrafo único da Constituição Federal, o qual firmou o respectivo Termo de Posse. Foi dada a palavra ao Presidente do Supremo Tribunal Federal e, em seguida, aos demais Senadores. Esgotada a pauta, nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente, às dezesseis horas e trinta minutos, agradeceu a presença de todos e declarou encerrada a reunião, determinando que eu,  Luiz Fernando Bandeira de Mello, Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal e Escrivão do processo da Denúncia nº 1, de 2016, lavrasse a presente Ata que, após assinada pelos presentes e pelos Presidentes do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, vai à publicação.


Senador Renan Calheiros
Presidente


Ministro Ricardo Lewandowski
Presidente do STF


Senador Jorge Viana
1º Vice-Presidente

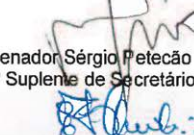

Senador Romero Jucá
2º Vice-Presidente

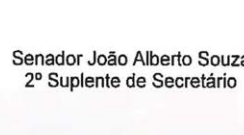

Senador Vicentinho Alves
1º Secretário


Senador Zezé Perrella
2º Secretário


Senador Gladson Cameli
3º Secretário


Senadora Ângela Portela
4ª Secretária


Senador Sérgio Petecão
1º Suplente de Secretário


Senador João Alberto Souza
2º Suplente de Secretário


Senador Elmano Férrer
3º Suplente de Secretário





ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

SEÇÃO II

SUPLEMENTO AO N.º 175

CAPITAL FEDERAL

TERÇA-FEIRA, 22 DE NOVEMBRO DE 1955

CONGRESSO NACIONAL

PRESIDÊNCIA

O Presidente do Senado Federal comunica aos Srs. Congressistas que, havendo matéria de alta relevância e de natureza inadiável a ser apreciada pelas duas Casas do Congresso, separadamente, faz transferir a esta data que será oportunamente marcada, a sessão conjunta do Con-

gresso feita em 3 do corrente, para apreciação do voto presidencial ao Projeto de Lei n.º 3.094, de 1953, na Câmara dos Deputados, e número 11, de 1951, no Senado Federal, que dispõe sobre a situação da segurança pública do Estado (IPASE).

Senado Federal, em 22 de novembro de 1955. — Carlos Gomes de Oliveira, 1.º Secretário do Senado Federal, no exercício da Presidência.

SENADO FEDERAL

Depo saber que o Senado Federal aprovou e eu promulgo, nos termos do art. 27, letra "n", do Regimento Interno, a seguinte

RESOLUÇÃO N.º 21 — DE 1955

Artigo único. O Senado Federal, tomando conhecimento da deliberação adotada pela Câmara dos Deputados, terá:

— A Câmara dos Deputados

considerando que, por deliberação tomada na sessão da Câmara de 11 do corrente e na mesma data homologada pelo Senado, reconhecendo o Congresso Nacional a existência do impedimento previsto no art. 78, parágrafo 1.º, da Constituição Federal e apontou a situação do chamamento ao exercício da Presidência da República ao Vice-presidente do Senado Federal;

considerando que, assim agindo, à vista da situação de fato criada pelos graves acontecimentos desenvolvidos no País, exercido o Congresso Nacional o Poder Político, que lhe é irrevocável, e decidindo, na presente emergência, sobre os impedimentos que do então Presidente da Câmara dos Deputados, quer do Vice-Presidente

da República, este por ter sido envolvido pelos mesmos acontecimentos sob o imperativo de condutas notoriamente irrevocáveis de ordem pública e institucional, sem possibilidade de cessar ou de plene exercício do cargo, assegurando a sobrevivência do regime e, em consequência, a tranquilidade da Nação;

considerando que, tendo convocado ao exercício da suprema Magistratura do País o Vice-Presidente do Senado Federal, por reconhecer o impedimento ocorrido com as autoridades anteriores referidas, só ao Congresso cabe soberanamente resolver sobre a cessação de tal impedimento;

considerando que ao Congresso Nacional cabe o dever institucional de preservar o regime, agora, como antes, anexo;

RESOLVE declarar que permanece o impedimento anteriormente reconhecido até deliberação em contrário do Congresso Nacional.

DECLARA a sua concordância com o que nela se contém.

Senado Federal, em 22 de novembro de 1955. — Carlos Gomes de Oliveira, 1.º Secretário do Senado Federal no exercício da Presidência.

ATA DA 137.ª SESSÃO DA PRIMEIRA SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA, DA 3.ª LEGISLATURA, EM 21 DE NOVEMBRO DE 1955 (Extraordinária)

Presidência do Sr. Gomes de Oliveira
As 21 horas acham-se presentes os Srs. Senadores:
Vivaldo Lima;
Mourão Vieira;
Gulha Mello;
Félix dos Santos;
Miguel Ângelo;
Alvaro Adolpho;
Alfredo Dasilibe;
Malthes Olympio;
Leônidas Mello;
Parsifal Barreto;
Fernando Cavalcanti;
Gregório Arêde;
Ray Caspary;
Azevedo de Figueiredo.

Apollônio Sales;
Nunes Filho;
Jerbas Maranhão;
Ercilias da Rocha;
Freitas Cavalcanti;
Rui Palmeira;
Jabo Leite;
Maysnard Gomes;
Lourival Fontes;
Nunes da Rocha;
Carlos Lindenberg;
Antônio Viveiros;
Sé Inácio;
Paulo Fernandes;
Tarciso Miranda;
Alencastro Guimarães;
Calado de Castro;
Moura Brasil;
Peregrino Vauderex;
Lima Guimarães;
Moura Andrade;
Domingos Velasco;
Celsinho Bueno;
Pedro Ludovico;
Mário Motta.

Melchior Lupion;
Gomes de Oliveira;
Francisco Galloti;
Alberto Pasqualini;
Armando Câmara (46).

O SR. PRESIDENTE — A lista de presença acusa o comparecimento de 46 Srs. Senadores. Havendo número legal, está aberta a sessão.

Vai ser lida a ata.

O Sr. 4.º Secretário, servindo de 2.º, procede à leitura da ata da sessão anterior, que, posta em discussão, é sem debate aprovada.

O Sr. 2.º Secretário no exercício de 1.º, lê o seguinte

IMPEDIENTE

OFÍCIO N.º 34, de 9 do mês em curso, da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso, transmittindo sugestões sobre o Projeto de Lei do Senado n.º 14-53, que cria o Parque Indígena do Xingú.

Arquitetose.

Reay Archer;
Onofre Gomes;
Fernandes Távora;
Dionísio Mariz;
João Arruda;
Juracy M. — Alves;
Lima Teixeira;
Bernardo Filho;
Filiato Muller;
Saulo Ramos (10).

O SR. PRESIDENTE.

Está lida a leitura do expediente. Tem a palavra o Sr. Senador Alencastro Guimarães, cujas inscrições.

O SR. ALENCASTRO GUIMARAES (N.º 10) lê o seguinte (ato oratório) — Sr. Presidente, Senhores Senadores, estamos diante de uma situação de fato, de indiscutível importância histórica para o Brasil e para a sobrevivência das instituições que nossa Assembléia Constituinte lhes outorgou em nome do povo brasileiro.

Anexo G – Carta-renúncia de Fernando Collor entregue no dia de seu julgamento no Senado Federal

FERNANDO COLLOR

Excelentíssimos Senhores membros do Congresso Nacional

Levo ao conhecimento de Vossa Excelência que, neste data, e por este instrumento, renuncio ao mandato de presidente da República, para o qual fui eleito nos pleitos de 15 de novembro e 17 de dezembro de 1989.

Brasília, em 29 de dezembro de 1992

F. Collor -

SENADO FEDERAL
Protocolo Legislativo
Diversos N.º 12 / 92
Fls. 3126

Anexo H – Excerto da justificativa do PL nº 23/1948, convertido na Lei nº 1.079 em 1950

isento de outras que lhe podem ser impostas pela justiça comum;

Ao passo que divergem:

1.º — na designação das pessoas sujeitas a *impeachment*, que a brasileira restringe ao Presidente da República e aos Ministros de Estado, nos crimes de responsabilidade conexos com os destes, e a americana estende ao Vice-Presidente e a todos os funcionários de ordem civil;

2.º — na indicação dos fundamentos legais para o processo, os quais são determinados de modo expreso na constituição brasileira, especificadamente definidos na lei ordinária, ao contrário da americana, que os estabelece de modo vago;

3.º — na forma do processo em que é omissa a americana, enquanto a nossa lhe prescreveu a regulamentação por lei ordinária.

Ainda uma diferença ressalta entre as duas constituições e esta consiste em que a americana nada dispõe sobre os efeitos imediatos da procedência da acusação, ao passo que a nossa determina a suspensão das funções do acusado equiparando assim a declaração da Câmara no processo político à pronúncia judiciária no processo por crimes comuns.

Já a Constituição de 16 de julho de 1934 afastando-se do modelo americano para o processo e julgamento do Presidente da República nos crimes de responsabilidade adotou um Tribunal Especial tendo como Presidente o da Corte Suprema e constituído de nove Juizes sendo três Ministros da mesma Corte, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados — sistema este de jurisdição mista, que vigorou outrora na Dinamarca e na Noruega.

A Constituição de 18 de setembro de 1946, aceitou o sistema da de 1891, divergindo somente na limitação da incapacidade para o exercício, de função pública que não será maior de 5 anos, e na enumeração dos crimes de responsabilidade.

De tudo o que se vem de expor, — e essa é a lição dos constitucionalistas de maior renome — o *impeachment* é uma instituição de direito constitucional que reveste uma característica eminentemente política e a pena que lhe é imposta não visa uma coação psicológica, senão o afastamento definitivo do titular da função pública que não revelou aptidões

para a exercer. Ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de *processo*, porque esta é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo *sui generis*, que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins.

Carlos Maximiliano ensina que o *impeachment* tem por fim impedir que o individuo continue no exercício do cargo no qual está prejudicando o país. Portanto, conclui o consagrado constitucionalista, não se instaura processo político, nem se prossegue no que foi indicado, se o culpado abandona a posição oficial (Comentários a Constituição Brasileira, 1929, pág. 581).

Outra não é a lição de Paulo de Lacerda, quando escreve:

Em primeiro lugar, cumpre acentuar bem que esse instituto tem caráter marcadamente político, já por sua origem e evolução, já pelo seu processo e o resultado a que ele chega

.....

Assim, o escopo essencial do instituto não é propriamente punir um delinquente mas livrar a nação de um mau funcionário;

Como de fato ele não castiga a pessoa, deixa essa tarefa aos tribunais que devam aplicar as leis porém suspende o funcionário do respectivo cargo, destitui-o e o inhabilita para outro qualquer.

Se é um fim político o almejado, e se até o processo escapa ao Poder Judiciário, ao qual naturalmente pertenceria, para constituir atribuição especialíssima dos ramos do Congresso Nacional o instituto tem caráter político (Direito Constitucional, volume II, pág. 456-457).

O *impeachment* é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter uma bom governo (Mcmeroy, Constitucional Law, § 726).

Segundo Tucker, o *impeachment* é um procedimento político contra o acusado, como oficial do governo para

Anexo I – Fotos



Ladeado pelo presidente do Senado Mauro Benevides e pelo presidente da Câmara Ibsen Pinheiro, o presidente do STF Sidney Sanches anuncia o rito do processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor em 1992. Na foto veem-se outros senadores, como Ronan Tito e o primeiro-secretário do Senado Dirceu Carneiro. Foto: Joseh Cruz/Agência Brasil.



Em foto de 30/9/1992, o presidente do Senado Mauro Benevides dirige a sessão do *impeachment* do presidente Fernando Collor. Na foto também se veem o senador Hugo Napoleão e o secretário-geral da Mesa Guido Carvalho. Foto: Hermínio Oliveira/Agência Brasil.



Em foto de 2/10/1992, o presidente Fernando Collor cumprimenta o primeiro-secretário do Senado Dirceu Carneiro, que o notificaria do afastamento temporário do cargo. Foto: recuperada da Agência ClicRBS (<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/04/senadores-de-sc-que-votaram-no-impeachment-de-collor-avaliam-diferencas-em-relacao-ao-processo-contradilma-rousseff-5784989.html>)



O senador Fernando Collor discursa na sessão plenária de 11/5/2016. No dia seguinte, seria aprovado o relatório favorável à admissibilidade do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Foto: Marcos Oliveira/Agência Senado.



O presidente do Senado Federal, senador Renan Calheiros, com o parecer da comissão especial pela admissibilidade do *impeachment* de Dilma Rousseff em mãos, durante a sessão plenária de 11/5/2016. Foto: Jane de Araújo/Agência Senado.



O presidente do Senado Federal senador Renan Calheiros tem a palavra na sessão plenária do Senado em 11/5/2016. No dia seguinte seria aprovado o relatório favorável à admissibilidade do impedimento da presidente Dilma Rousseff. Foto: Geraldo Magela/Agência Senado.



A presidente Dilma Rousseff e o Autor, então secretário-geral da Mesa do Senado, em 29/8/2016. Foto: Geraldo Magela/Agência Senado.



O presidente do STF ministro Ricardo Lewandowski, a presidente da República Dilma Rousseff e o presidente do Senado senador Renan Calheiros em 29/8/2016. Foto: Geraldo Magela/Agência Senado.



A presidente Dilma Rousseff discursa em defesa do seu mandato na sessão de 29/8/2016. Foto: Geraldo Magela/Agência Senado.



Plenário do Senado durante a sessão de 29/8/2016. À mesa: o primeiro-secretário do Senado Federal senador Vicentinho Alves, o presidente do Senado senador Renan Calheiros e o presidente do STF ministro Ricardo Lewandowski. Foto: Geraldo Magela/Agência Senado.



Plenário do Senado durante a sessão de 29/8/2016. Em foco, a presidente Dilma Rousseff. Foto: Edilson Rodrigues/Agência Senado.



O senador Fernando Collor intervém na sessão de 31/8/2016, em que se decidiu favoravelmente pela deposição da presidente Dilma Rousseff, mas com a manutenção dos seus direitos políticos. Foto: Geraldo Magela/Agência Senado.

**Conheça outras obras publicadas
pelo Senado Federal**

livraria.senado.leg.br

O Estado Democrático de Direito pressupõe a responsabilização de seus dirigentes por eventuais ilícitos praticados no exercício dos poderes e prerrogativas que lhes são conferidos para que os exerçam em prol do bem comum. A responsabilidade dos gestores públicos, convém destacar, não se limita apenas ao âmbito civil, criminal ou administrativo, mas possui também uma dimensão política.

Esta obra versa precisamente sobre a responsabilidade política do Presidente da República, decerto o dirigente público mais proeminente em um país republicano. Ela investiga as origens e as normas vigentes do *impeachment*, instituto que tem como objetivo apelar os supremos mandatários dos cargos que ocupam, e que já fustigou vários agentes públicos, do Brasil aos Estados Unidos, da Argentina à Coreia do Sul.

*Ricardo Lewandowski,
Ministro da Justiça e Segurança Pública, professor sênior da USP
e presidente do STF durante o processo de impeachment de 2016.*

