

REMOVENDO COLLOR, DERRUBANDO DILMA

A DINÂMICA DO IMPEACHMENT SOB A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ADWALDO LINS PEIXOTO NETO

tirant
lo blanch

Adwaldo Lins Peixoto Neto

REMOVENDO COLLOR, DERRUBANDO DILMA

*A DINÂMICA DO IMPEACHMENT SOB A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988*



Copyright© Tirant lo Blanch Brasil

Editor Responsável: Aline Gostinski

Assistente Editorial: Izabela Eid

Capa e diagramação: Jéssica Razia

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Ex Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

P43 Peixoto Neto, Adwaldo Lins

Removendo Collor e derrubando Dilma : a dinâmica do impeachment sob a Constituição Federal de 1988 [livro eletrônico] / Adwaldo Lins Peixoto Neto; prefácio Monique Alves de Oliveira. - 1.ed. - São Paulo : Tirant lo Blanch, 2024.

1Kb; livro digital

ISBN: 978-65-5908-700-6.

1. Direito constitucional. 2.Impeachment presidencial. 3. Sistemas de governo. I.Título.

CDU: 342.537.91

Biblioteca: Elisabete Cândida da Silva CRB-8/6778

DOI: 10.53071/boo-2024-01-26-65b414eada2fd

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei n° 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n°9.610/98).



**tirant
lo blanch**

Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Fone: 11 2894 7330 / Email: editora@tirant.com / atendimento@tirant.com
tirant.com/br - editorial.tirant.com/br/

Adwaldo Lins Peixoto Neto

REMOVENDO COLLOR, DERRUBANDO DILMA

*A DINÂMICA DO IMPEACHMENT SOB A
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988*



SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	6
<i>Adwaldo Lins Peixoto Neto</i>	
PREFÁCIO	10
<i>Monique Alves de Oliveira</i>	
1. IMPEACHMENT À BRASILEIRA: O DESENHO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, SUAS LACUNAS E INCOERÊNCIAS	12
2. O IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR DE MELO: PARCA RESPONSABILIDADE PARA UM CRIME SOBREMANEIRA COMUM	22
2.1. Antecedes políticos e campanha	22
2.2. Governo.....	28
2.3. Escândalos de corrupção e comissão parlamentar mista de inquérito	37
2.4. O <i>impeachment</i>	47
3. O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: TAMANHA RESPONSABILIDADE PARA UM CRIME NÃO MUITO (IN)COMUM	56
3.1. Antecedes políticos e campanha	57
3.2. Governo.....	65
3.3. O controle de constitucionalidade e o <i>impeachment</i> : a ADPF nº 378	70
3.4. O “ <i>impeachment</i> ”	74
3.4.1. À guisa de indagação: <i>impeachment</i> por fora, golpe por dentro	89
4. REFLEXÕES FINAIS: HÁ UMA RESPOSTA PARA A DESORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NO DIREITO BRASILEIRO?	105
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, antes de tudo e de todos, porque Ele é a razão de toda a minha essência. Agradeço ao Senhor meu Deus todos os dias, pois, apesar de toda a sua glória e de toda a minha insignificância, Ele escolheu me amar incondicionalmente. Que tudo o que eu faça seja para a Sua Glória.

A Larissa, o amor da minha vida, que me mostra a cada dia como as coisas podem ser muito mais simples quando há amor envolvido, e por apoiar todos meus sonhos, minimizando os obstáculos e superestimando a minha capacidade de superá-los. Você torna tudo mais fácil.

Aos meus pais, Rosan Ramos Peixoto e Helena Gonçalves Peixoto, pelo pleno apoio, e por me proporcionarem suporte emocional e financeiro não só para que esse trabalho fosse concluído durante o Mestrado em Direito, mas para que eu conseguisse continuar minha formação e aperfeiçoamento me mudando para Belo Horizonte para cursar o Doutorado em Ciência Política na UFMG.

Ao meu irmão, Matheus Gonçalves Peixoto, por enxergar em mim um gigante que eu nunca vi, e por definir em pessoa o verdadeiro significado de irmandade. Amo você. Estamos juntos pra sempre.

Aos meus grandes amigos, que o trabalho de elencar todos seria hercúleo e, quiçá, injusto, já que a memória pós-mestrado não é mais a mesma, o que poderia me fazer incorrer na injustiça de esquecer algum nome importante. Entretanto, menções por grupo fazem necessária: aos amigos da graduação em Direito da Fainor; aos colegas do programa de pós-graduação em Direito da UniFG; aos colegas de docência da Fainor, da FTC e da Uninassau; aos colegas advogados da OAB Subseção Vitória da Conquista – BA; aos colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA, em Direito da UFMG, e em Ciência Política da UFMG; da *graduation* (pós-graduação) em Ciência Política da *University of Notre Dame* e

do *Kellogg Institute for International Studies*: vocês foram mais que essenciais nos momentos mais difíceis do caminho, vocês foram meu chão.

A todos os meus alunos da graduação em Direito pela compreensão com a sonolência e o cansaço nas aulas durante essa etapa da minha trajetória, e pela admiração e carinho que vocês nutrem por esse singelo professor. Vocês são o incentivo para eu me qualificar cada dia mais.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da UniFG, infelizmente descontinuado, por terem participado não só da formação da pesquisa, mas do pesquisador: Dr. André Nicolitt, meu orientador; Dr. Fábio Correia, Dr. Antônio José Avelãs Nunes, Dr. Flávio Pedron, Dr^a Henriete Karam, Dr^a Angela Espíndola, Dr. Rafael Tomaz de Oliveira, Dr. Colin Crawford, Dr. Cláudio Carneiro, Dr. Daniel Braga, Dr. Victor Drummond, Dr. Sérgio Urquhart de Cademartori e Dr. Alfredo Copetti Neto. Obrigado por toda paciência e confiança com as indicações bibliográficas, questionamentos nos corredores durante os intervalos entre as aulas e pela disposição em responder os incontáveis e-mails e mensagens. Vocês definem o significado da palavra mestre.

Ao Coordenador do Programa à época, Professor Dr. André Karam Trindade, por ter visto a minha ingenuidade no início da trajetória acadêmica, por ter me apontado o caminho, e por ter exigido o máximo de mim quando nem eu mesmo acreditava que daria conta. A convivência com o Sr. foi uma escola à parte.

Aos professores Dr. Jaime Barreiros Neto (Direito - UFBA), Dr. Fernando Papaterra Limongi (Ciência Política - USP), Dr. Danilo Buscatto Medeiros (Ciência Política - USP), Dr. Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (Direito - UFMG), Dr. Emilio Peluso Neder Meyer (Direito - UFMG) pela imensurável contribuição à continuidade das minhas pesquisas. Obrigado por me lapidarem continuamente.

À professora e amiga Dr^a Tímea Drinóczi (Direito - UFMG), pela insistência na internacionalização da minha pesquisa. Serei eternamente grato por todas as orientações durante o curso de *Scho-*

larly Dissemination: writting and publishing internationally junto ao PPGD da UFMG em 2022.

À professora Dr.^a Magna Inácio, a quem eu chamo não exageradamente de “Magnífica”, por me receber como orientando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG, e por me indicar o instigante caminho ao rigor metodológico e internacionalização de resultados de pesquisa, sobretudo nos debates da disciplina Instituições Políticas em Perspectiva Comparada, no projeto de pesquisa Presidência institucional na América Latina, US e Europa; e nos trabalhos do PEX Network - Executive, Presidents and Cabinet Politics. Uma entusiasta da internacionalização, não só me incentivou como também abriu todas as portas fora do Brasil para que eu circulasse entre as maiores referências no estudo das instituições, do Presidencialismo e das interrupções de mandato e impeachment presidenciais. Uma vida inteira de gratidão não seria suficiente para reconhecer o tanto que sua bênção como orientadora fez diferença na minha vida e na minha carreira.

À professora Mariana Llanos, do *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA – Alemanha) por toda a dedicação em analisar meu projeto de tese, pela análise e pelas sugestões quando visitou no nosso programa de pós-graduação na UFMG em 2023, e pela abertura à continuidade do diálogo. A sra é gigante.

Ao professor Christopher Martínez da Universidad de Concepción (UdeC – Chile), pelo convite para o período de pesquisa na universidade e para integrar o *Grupo de Estudios del Ejecutivo da Asociación Latinoamericana de Ciencia Política* – ALACIP. Ter a oportunidade de trabalhar com o sr. foi ímpar.

Ao professor Aníbal Pérez-Liñán, um dos maiores estudiosos do impeachment presidencial no mundo e autor da obra seminal sobre o tema, pelo convite para me receber no departamento de Ciência Política da *University of Notre Dame* e no *Kellog Institute for International Studies* neste ano de 2024 como *research visitor*. Certamente essa oportunidade fará muita diferença na minha carreira de pesquisador.

A uma das lendas da Ciência Política mundial e meu vizinho de gabinete no *Kellog Institute for International Studies*, professor Scott Mainwaring por, dentre todas as gentilezas durante esse período aqui nos Estados Unidos, ter me ajudado com a fechadura quando eu me tranquei acidentalmente do lado de fora da sala, com todo no meu material dentro do escritório. É na humildade dos pequenos atos que se reconhece um gigante de verdade. Que honra ter tido a oportunidade de ser seu aluno e trabalhar com o sr.

À editora *Tirant lo Blanch* e a Aline Gostinski, minha editora, que me deu a sábia sugestão de repartir a dissertação de mestrado, pesquisa da qual essa obra deriva, e de deixar a parte de análise dos casos de impeachment no continente americano em *stand by* (já que todo dia tem um impeachment presidencial novo para se estudar), tendo esperado pacientemente por quase 2 anos enquanto eu “finalizava” esse conjunto de obras.

Por fim, mas nunca menos importante, à democracia brasileira que, em que pese tão tenra e verde, já fora sobremaneira violentada, jamais deixando de ser vulnerável nesse país.

South Bend, Estados Unidos, 2024.

ADWALDO LINS PEIXOTO NETO

PREFÁCIO

É sempre uma honra ser convidada para prefaciara obra; quando essa obra é de autoria de um grande mestre, essa honra traz consigo o peso da responsabilidade de apresentar aos leitores o trabalho de quem despertou em mim a paixão pelo direito constitucional.

Contudo, sinto-me extremamente à vontade em cumprir essa tarefa, pois Adwaldo Lins Peixoto Neto, para além de uma referência como professor, tornou-se para mim um grande amigo.

É com felicidade que identifico na obra a didática, a maestria e a fluidez de tratar assuntos complexos com simplicidade sem, contudo, perder a profundidade características que tanto me encantaram em suas ministracões acadêmicas.

O livro que os leitores tem agora em mãos é um deleitoso passeio pela história democrática recente do Brasil, trazendo em minúcias os processos de impedimento dos presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff, sem descuidar em nada das implicações jurídicas e constitucionais. Esse amálgama entre fato e teoria, entre acontecimento e convicção, enfim, entre o campo do ser e do dever ser outorga à obra um diferencial salutar.

Para além disso, a proposta do presente livro é por demais arrojada, sobretudo no que tange à análise do impedimento da presidenta Dilma, visto que o distanciamento temporal diminuto poderia implicar em contaminações inapropriadas para a ciência, fato que não se comprovou na prática, visto que o autor entrega um texto desprovido de paixões políticas e com rigor científico irretocável.

O que diferencia esse trabalho de tantos outros, que versam sobre o mesmo tema, é a olhar apurado do pesquisador profissional que percebe que esses impedimentos pouco tem a ver com os rigores legais e constitucionais sendo mais alicerçados em julgamentos políticos e cenários econômicos.

Por fim, só tenho a agradecer ao meu querido mestre essa magnífica oportunidade de apresentar tão indispensável obra doutrinária para seus leitores.

Vitória da Conquista, 24 de janeiro de 2024

MONIQUE ALVES DE OLIVEIRA
Advogada

1. IMPEACHMENT À BRASILEIRA: O DESENHO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, SUAS LACUNAS E INCOERÊNCIAS

Desde a promulgação da vigente constituição brasileira, em 5 de outubro de 1988, na fase de redemocratização, após um período de ditadura militar, 2 (dois) presidentes brasileiros tiveram seus mandatos interrompidos pelo processo de *impeachment*: Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff.

Collor fora o primeiro presidente eleito democraticamente por voto direto após a vigência da Constituição da República de 1988, tendo tomado posse em 15 de março de 1990 e sofrido processo de *impeachment* em 29 de dezembro de 1992. Já Dilma Rousseff sagrou-se vencedora do pleito eleitoral em 26 de outubro de 2014, com a margem mais apertada da história eleitoral do Brasil até então¹, sendo este na verdade o seu segundo mandato, vindo a sofrer o processo de *impeachment* em 31 de agosto de 2016.

Os sistemas de governo presidencialista e parlamentarista carregam entre si diversas diferenças basilares, tratadas por mim em outra obra. Entretanto, uma distinção central entre eles é a sobrevivência do governo: no parlamentarismo, o primeiro-ministro depende da construção de uma maioria para governar e, caso seja minoritário, sofrerá o voto de desconfiança ou censura, sendo removido do cargo,

1 Atualmente, a eleição mais acirrada da história é a disputada entre Lula e Bolsonaro em 2022. Cf.: CERQUEIRA, Carolina; MOLITERNO, Danilo. *Disputa entre Lula e Bolsonaro é a eleição para presidente mais acirrada da história*. CNN, 30 de out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/disputa-entre-lula-e-bolsonaro-e-a-eleicao-para-presidente-mais-acirrada-da-historia/>. Acesso em 23 de jan. 2024.

independentemente da prática de um ilícito². Já no presidencialismo, criado nos Estados Unidos e difundido por praticamente toda América Latina, além de parte da África e Ásia³, o presidente, ainda que seja minoritário no Congresso, não pode ser removido sem que tenha cometido uma infração⁴, variando a definição dessas regras de país para país⁵.

Nos E.U.A., a Constituição definiu como *High Crimes and Misdemeanors*⁶ (graves crimes e contravenções - trad. livre), não definindo quais seriam esses crimes, cabendo ao Congresso interpretar, em investigação, se a conduta configuraria um crime ou não, levando-se por base a legislação penal para tanto. No Brasil, a Constituição Federal de 1988⁷, seguindo a tradição desde a primeira constituição republicana de 1891⁸, definiu um rol de condutas proibidas ao presidente, denominadas *Crimes de Responsabilidade*. Entretanto, a própria Constituição determina, no parágrafo único do art. 85, que estes crimes seriam definidos em lei própria⁹.

Ocorre que, desde a promulgação da Constituição de 1988, não houve edição de uma nova lei de crimes de responsabilidade, fazendo com que, com as primeiras insurgências contra o mandato de Fernando Collor de Mello, a controvérsia sobre a compatibilidade da lei de Crimes de Responsabilidade vigente (Lei 1.079 de 1950) com a nova Constituição fosse judicializada, cabendo ao Supremo

2 CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 1.

3 AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006, p. 17.

4 CHEIBUB, José Antônio. *Op. Cit.*, p. 1.

5 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A sobrevivência do mandato presidencial na América do Sul a partir da engenharia institucional do impeachment adotada nas constituições da região. *Populus*, n. 12 (2022), p. 15-43.

6 UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of the United States of America*. Filadélfia, 1787. Disponível em: < https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a6> acesso em 21/03/2018.

7 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 - 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original), art. 85.

8 BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Constituinte, 24 de fev. de 1891, art. 54.

9 BRASIL. *Op. Cit.* (1988), art. 85, parágrafo único.

Tribunal Federal a análise da recepção da lei pelo novo texto constitucional¹⁰.

Na verdade, o Supremo Tribunal Federal já havia se manifestado quanto à recepção da lei de crimes de responsabilidade pela Constituição Federal de 1988 em 1990, antes mesmo da eleição de Collor¹¹. Essa manifestação do STF sobre a recepção da Lei deu-se no MS nº 20.941/90¹², impetrado em virtude de um pedido de impeachment manejado contra o à época Presidente José Sarney¹³.

O aludido Mandado de Segurança fora impetrado pelo Deputado Federal José Ignácio Ferreira (e outros) contra ato do Presidente da Câmara dos Deputados Inocêncio de Oliveira (PFL-PE). O Pedido de Impeachment veio como fruto do relatório de uma CPI que apontou irregularidades na Administração Federal com participação do então Presidente José Sarney e dos Ministros Antônio Carlos Magalhães e Mailson da Nóbrega. O STF decidira pela recepção da Lei 1.079/50, mas o relator, o Min. Aldir Passarinho, discordava.

Ao redigir o acórdão, o min. não tinha à sua disposição os votos dos demais ministros, razão pela qual elaborou o resumo de acordo com o seu voto, não o publicando. O Min. Aldir então se aposentara e, com a agitação social e política em virtude dos escândalos com o relatório da CPI de PC Farias, com a mídia questionando a validade da lei, relatando essa decisão do STF pela receptividade, frisando uma decisão existente, entretanto, não publicada (e consequentemente, não disponível).

A fim de pôr uma pedra no questionamento sobre a receptividade da lei pela Constituição de 1988, o Min. Néri da Silveira, que

10 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 21.564. Plenário. Relatoria para o acórdão Min. Carlos Velloso. Brasília - DF, j. 23.07.1992

11 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. 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*, Guanambi, BA, v. 5, n. 2, p. 248-268, jul./dez. 2018. doi: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v5i2.244>, p. 255.

12 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 20.941-1. Plenário. Relatoria para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Brasília - DF, j. 09.02.1990.

13 Cf. FOLHA DE SÃO PAULO. CPI recomendou o impeachment de Sarney em 88. São Paulo: 08 de abril de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0804200213.htm>. Acesso em 23.01.24.

presidiu o julgamento, nomeou o Min. Sepúlveda Pertence, quem votou primeiro, para redigir o acórdão, nos termos do art. 38, IV, “b”¹⁴ do Regimento Interno do STF¹⁵. Participaram do julgamento os Min. Néri da Silveira (Presidente) Moreira Alves, Aldir Passarinho (relator), Sidney Sanches, Octávio Gallotti, Carlos Madeira, Célio Borja, Paulo Brossard e Sepúlveda Pertence, ausente justificadamente o Min. Francisco Rezek e impedido o Min. Celso de Mello¹⁶.

Apesar de recepcionada pela Constituição Federal de 1988, as regras dispostas na Lei 1.079/50 foram desenhadas com base na Constituição Federal de 1946, que tinha uma distinta engenharia quanto às competências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no julgamento do Presidente da República. Segundo o texto constitucional de 1946, competia à Câmara dos Deputados a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente¹⁷, enquanto ao Senado competia apenas o seu julgamento¹⁸. Como o texto da Constituição expressamente previa ao Senado apenas a competência para julgar o presidente, entendia-se que o seu processamento se dava perante à Câmara dos Deputados.

Nesses termos, a Lei 1.079/50, ao regulamentar o procedimento, reservou ao CAPÍTULO II - DA ACUSAÇÃO - todo o processamento perante à Câmara dos Deputados¹⁹, enquanto que ao

14 Art. 38. O Relator é substituído:

[...]

iv – em caso de aposentadoria, renúncia ou morte:

a) pelo Ministro nomeado para a sua vaga;

b) pelo Ministro que tiver proferido o primeiro voto vencedor, acompanhando o do Relator, para lavrar ou assinar os acórdãos dos julgamentos anteriores à abertura da vaga;

15 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Regimento Interno*. Atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022. Brasília, 2023.

16 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Op. Cit.*, 1992

17 Art 59 - Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação, contra o Presidente da República, nos termos do art. 88, e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente da República;

18 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;

19 BRASIL. *Op. Cit.*, 1950, arts. 19 a 23.

CAPÍTULO III - DO JULGAMENTO - o procedimento perante o Senado Federal²⁰.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 redesenhou as competências de ambas as casas legislativas que compõem o Congresso Nacional. A carta de 1988 manteve a competência da Câmara dos Deputados para autorizar o processo de impeachment²¹ contra o Presidente da República e demais autoridades, enquanto que ao Senado Federal compete, agora, *processar* e julgar o Presidente da República pela prática de crimes de responsabilidade no impeachment²². Se à Câmara dos Deputados antes cabia o processamento por interpretação *a contrario sensu*, agora, resta a ela somente o juízo de admissibilidade das acusações contra o presidente, mera *condição de procedibilidade*²³ do impeachment, já que o texto constitucional vigente expressamente destinou a competência do processamento ao Senado Federal.

Se num primeiro momento essa mudança parece apenas um detalhe, em verdade os mais atentos perceberão a importante diferença que esse deslocamento de competência causa: uma vez responsável tanto pelo *processamento* quanto pelo *juízo* do presidente²⁴, o Senado Federal deverá, imperiosamente, contar com mais de uma votação, já que as acusações devem ser recebidas, as provas analisadas, acusação e defesa exercidas e, uma vez exauridas as manifestações, o presidente, enfim, será julgado pela sua conduta. Isso implica ao Senado, na função de juiz, a competência para: rece-

20 BRASIL. *Op. Cit.*, 1950, arts. 24 a 38.

21 Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

22 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; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

23 PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? uma resposta à teoria constitucional do impeachment a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Populus*, n. 11 (2021), p. 15.

24 Atos do Senado Federal. Publicados no Diário Oficial da União. Quinta-feira, 08 de out. de 1992, seção I, páginas 14246 e 14247. Disponíveis em: < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer.pdf> >; < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer-2.pdf> >. Acesso em: 09/05/2018.

ber ou não as acusações (juízo de acusação ou *judicium accusationis*; juízo de pronúncia; e *judicium causae* (ou fase de julgamento). As duas primeiras votações tem maioria simples, e apenas a última tem maioria qualificada ($\frac{2}{3}$ dos Senadores - 54 votos)²⁵. Caso o Senado rejeite a primeira votação, rejeitando a denúncia, ocorrerá a extinção anômala do processo, já que a casa legislativa não analisa o mérito das alegações; caso vote pelo recebimento, passa-se ao segundo julgamento, que é o juízo de pronúncia.

No juízo de pronúncia, caso o Senado rejeite a segunda votação, que consiste em entender que as acusações não procedem, o processo será arquivado, pois o Senado, apesar de apreciar o mérito das acusações, entende que essas não são procedentes; caso vote pela procedência, passa-se ao julgamento do Presidente da República, que é a fase de *judicium causae*, o julgamento propriamente dito, sendo o presidente, caso condenado, removido do cargo, com a consequente aplicação da inabilitação política para o exercício de qualquer cargo, emprego ou função pública, que será analisada detalhadamente mais adiante.

Vale à pena destacar que as acusações contra o Presidente da República somente chegam ao Senado caso julgadas procedentes pela Câmara dos Deputados por $\frac{2}{3}$ dos seus membros (342 votos). Entretanto, a denúncia apenas é despachada para a Comissão Especial²⁶, que elaborará um parecer sobre a denúncia a ser votado no plenário, caso o Presidente da Câmara entenda que tais acusações

25 Para uma compreensão mais simples do procedimento, Cf. LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. Disponível em: Minha Biblioteca, (26th edição). Editora Saraiva, 2022.

26 Comissão de deputados especialmente formada para analisar a denúncia contra o presidente, nos termos do art. 218, §§ 2º a 4º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

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

§ 1º A denúncia, assinada pelo denunciante e com firma reconhecida, deverá ser acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.

§ 2º Recebida a denúncia pelo Presidente, verificada a existência dos requisitos de que trata o parágrafo anterior, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada à Comissão Especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os Partidos.

§ 3º Do despacho do Presidente que indeferir o recebimento da denúncia, caberá recurso ao Plenário.

§ 4º Do recebimento da denúncia será notificado o denunciado para manifestarse, querendo, no prazo de dez sessões.

são procedentes. Concordando com a denúncia, o Presidente da Câmara despacha a denúncia para a comissão especial; entendendo improcedentes as acusações, rejeita-las-á, de cuja decisão cabe recurso para o plenário, conforme §§2º e 3º do art. 218 do Regimento Interno da Câmara²⁷.

Percebe-se, então, que a prerrogativa do Presidente da Câmara de aceitar ou não as acusações contra o presidente dão a ele o que juristas tem apontado como um “superpoder”²⁸, já que a vontade dos 513 deputados fica condicionada à apreciação das acusações pelo Presidente da Câmara que, por não contar com um prazo descrito nem na Lei de Crimes de Responsabilidade nem no Regimento Interno, pode simplesmente *escolher por ficar em silêncio*, no raciocínio de que, sem resposta, não há do que recorrer.

Esse silêncio ficou conhecido como *engavetamento* das denúncias ou pedidos de impeachment contra o Presidente da República, e ganhou mais notoriedade midiática durante o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), quando parte da sociedade civil se organizou para denunciar as condutas do presidente na gestão da pandemia, dentre outras denúncias²⁹.

O quantitativo de denúncias ou pedidos de impeachment realizadas contra os Presidentes da República por mandato sob a vigência da Constituição de 1988³⁰, bem como a sua frequência ao longo do tempo podem ser observados nos gráficos a seguir:

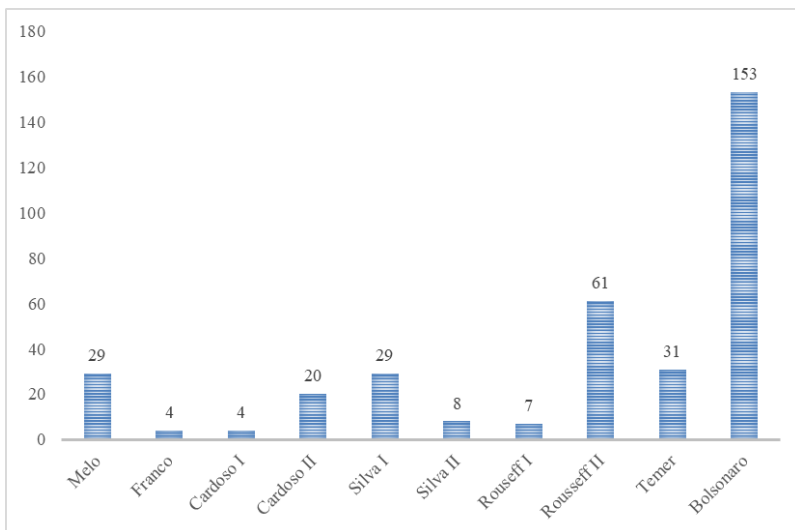
27 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno*. atualizado até a Resolução nº 6, de 2023. Brasília, 2023.

28 Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. O superimpeachment e os superpoderes do presidente da Câmara. Opinião. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/8bc02ead576-o-superimpeachment-e-os-superpoderes-do-presidente-da-camara>. Acesso em 20/01/2024; PATRIOLINO, Luana. Poder do presidente da Câmara para aceitar impeachment é alvo de questionamentos. *Correio Brasiliense*, Brasília, 28/11/2021. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2021/11/4966504-poder-do-presidente-da-camara-para-aceitar-impeachment-e-alvo-de-questionamentos.html>. Acesso em 20/01/2024; OLIVEIRA, Tânia S. M. Crimes do presidente da República e o superpoder do presidente da Câmara. *Consultor Jurídico*, 07/07/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-07/opiniao-impeachment-superpoder-presidente-camara/>. Acesso em 20/01/2024.

29 NUNES, Vinicius. Mais de 130 pedidos de impeachment contra Bolsonaro aguardam análise. *Poder 360*, 11/12/21. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/mais-de-130-pedidos-de-impeachment-contrabolsonaro-aguardam-analise/>. Acesso em Acesso em 20/01/2024.

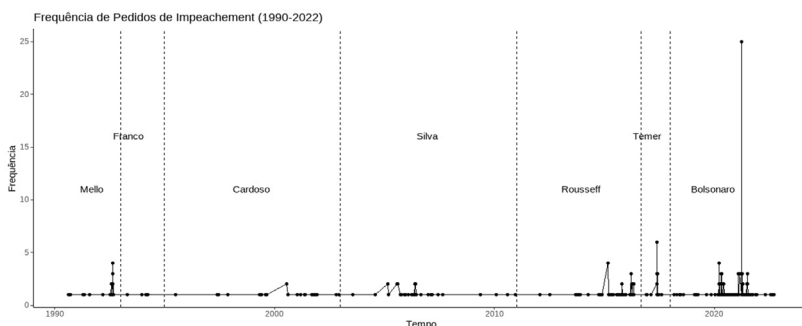
30 Cf. PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Muitos crimes, pouca responsabilidade: os pedidos de impeachment sob a Constituição de 1988. *In.*: Presidente, gabinete e burocracias : o que a nova administração Lula precisa saber / Magna Inácio (organizadora). – 1ª ed. – São Paulo : Hucitec, 2023, p. 281-299.

Figura 1. Quantitativo dos pedidos de impeachment presidencial no Brasil por mandato (1990-2022)



Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados fornecidos pela Secretaria da Câmara dos Deputados, meio de solicitação de informações via Demanda por Autosserviço no Fale Conosco (protocolo 220920-000085 via)

Figura 2. Frequência dos pedidos de impeachment presidencial no Brasil (1990-2022)



Fonte: Produzida pelo autor com base nos dados fornecidos pela Secretaria da Câmara dos Deputados, meio de solicitação de informações via Demanda por Autosserviço no Fale Conosco (protocolo 220920-000085 via).

O Supremo Tribunal Federal chegou a ser provocado por via de Mandado de Segurança sob a alegação, dentre outros argumentos, de que tal omissão do Presidente da Câmara seria ilegal,

bem como violaria a razoabilidade e proporcionalidade, princípios constitucionais. A Ministra Cármen Lúcia, relatora das ações (MS n. 38034, MS n. 38133 e MS n. 38208) entendeu que inexistia, no Direito Brasileiro, dispositivo jurídico-normativo que imponha o processamento automático, prazo ou obrigação ao Presidente da Câmara de analisar as denúncias contra o Presidente da República. A decisão foi referendada, por unanimidade, pelo plenário do tribunal, em 20/05/2022³¹.

De volta a análise dos impeachments de Collor e Dilma, a par das peculiaridades de cada caso, os dois processos de *impeachment* apresentam semelhanças nos aspectos intra e extra políticos que influenciaram na destituição de ambos os Presidentes da República brasileiros. Analisaram-se as similitudes da influência dos fatores externos, a saber, a crise econômica, com consequente descontrole inflacionário e recessão, e a rejeição do Governo pela população; bem como o desgaste da coalizão do Executivo e a consequente perda de governabilidade.

Outrossim, examinou-se o contexto de ambos os processos de julgamento político, como também às estatísticas de aprovação popular tanto do governo Collor quanto do governo Dilma (Datafolha), assim como dados da economia brasileira no período que antecedeu ambos os processos de destituição presidencial, a fim de se verificar se o contexto do mercado econômico brasileiro e a aprovação popular dos Governantes destituídos apresentam similitudes de dados na ocasião dos processos de *impeachment* (dezembro de 1992 e agosto de 2016).

Além disso, foram observados ainda documentos jurídicos dos processos de impeachment e das instituições envolvidas, a saber, as casas parlamentares federais que compõem o Congresso Nacional Brasileiro – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal; e a suprema corte brasileira, o Supremo Tribunal Federal.

31 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo mantém decisão que negou pedidos para Lira analisar impeachment do presidente da República. Brasília - DF, 23/05/22. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=487537&ori=>. Acesso em 20/01/2024.

A partir dessa análise, observa-se e entende-se melhor a dependência que a governabilidade traz com a estabilidade econômica no presidencialismo brasileiro, tendo culminado, em aproximadamente 30 (trinta) anos de democracia sob a égide da Constituição vigente, na destituição de 2 (dois) presidentes eleitos democraticamente.

Investigam-se também os aspectos da democracia enquanto regime de governo no processo de *impeachment*, assim como as ferramentas empregadas para a sua realização, obstáculos e possibilidades de sua efetividade em face do processo de *impeachment*. Entende-se o *impeachment* como um importante processo de responsabilização do Chefe de governo, um significativo instrumento republicano de efetivação da democracia e combate a irresponsabilidade política do governante no regime monárquico. Entretanto, investigou-se ainda, na pesquisa, quais seriam os limites jurídicos ou de legalidade, bem como os aspectos apresentados nos dois casos de *impeachment* em análise, a fim de se constatar, no fim, se esse instrumento, que se pretende efetivador da democracia, teria ou não se tornado, na verdade, um instrumento que tenha se prestado ao seu tolhimento.

2. O IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR DE MELO: PARCA RESPONSABILIDADE PARA UM CRIME SOBREMANEIRA COMUM

“Fenômeno”. Assim ficou conhecido o processo que conduziu Fernando Collor de Mello à Presidência da República em 1989. Collor é um conjunto de feitos grandes – e desastrosos também. Primeiro presidente eleito após a redemocratização do país, também seria o primeiro do Brasil – e da América Latina após o fim das ditaduras militares – a ser destituído do cargo pelo processo de *impeachment*. O mais jovem presidente Brasileiro, eleito aos 39 anos, é titular de um vertiginoso surgimento no cenário político nacional, facilitado em demasia em virtude da presença dos políticos de sempre, cujas imagens já se encontravam desgastadas, bem como dos anseios da população por alguém novo que pudesse mudar a cena político-econômica do Brasil. Autointitulado caçador de marajás, a própria história do seu codinome denota seu perfil político: estava num comício criticando os altos salários dos funcionários públicos, quando um espectador gritou que ele devia acabar com esses “marajás”³². Apropriou-se imediatamente da ideia de seu eleitor e fez dela um grande marketing político e pessoal. Esse era o perfil Collor de governar.

2.1. ANTECEDES POLÍTICOS E CAMPANHA

Tão logo o Brasil fora redemocratizado, chegava nas mãos do povo brasileiro a tão sonhada eleição direta para Presidente. Uma

32 VILLA, Marco Antonio. *Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção*. Rio de Janeiro: Record Editora, 2016. p.9.

das manifestações populares que marcaram a transição foi sem dúvida a campanha chamada “Diretas Já”. O que ninguém jamais esperava era que, com o a luz do primeiro presidente eleito diretamente pelo povo após o regime ditatorial, viria ligado a si a sombra da destituição presidencial pelo instituto do *impeachment*.

O primeiro cargo político exercido por Fernando Collor de Melo foi a Prefeitura de Maceió, capital do Estado de Alagoas, em 1979. Conforme já exposto anteriormente, o chefe do executivo das capitais e cidades consideradas de “segurança nacional” não era eleito diretamente, sendo fruto da indicação do governador e recebendo a chancela *pro forme* da Assembleia Legislativa estadual. À frente de uma gestão municipal inexpressiva, anódina, corporificava a figura de um político apático e discreto. Concorreu em 1982 ao legislativo Federal por Alagoas, sendo eleito Deputado Federal, sagrando-se o mais votado do Estado, mas era fato que Collor fora prefeito de Maceió e Deputado Federal apenas para satisfazer os interesses da família e do conglomerado de comunicação assentado por Arnon de Mello, seu pai. Uma vez na Câmara dos Deputados, não era muito atuante na vida parlamentar, votando pelas Diretas Já em 1984 e em Paulo Maluf em 1985 nas eleições indiretas para o primeiro Presidente da República na redemocratização, sendo oposição a Tancredo Neves³³.

Do Partido Democrático Social, Collor migrou para o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), concorrendo ao governo do Estado de Alagoas, sagrando-se vencedor. Nesse espaço, então, o contexto foi favorável para o surgimento de uma figura nova, e Collor soube aproveitar bem essa oportunidade: a bagunça dos partidos políticos, a falta de lideranças e a economia arruinada caíram como uma luva para a novidade política de Alagoas que ganhou espaço na mídia nacional, baseando-se no discurso moralista e descrente que apontava o dedo e apontava a desordem e a crise do Estado brasileiro. Ficou conhecido como o “caçador de marajás”, fazendo de

33 VILLA, Marco Antonio. *Collor presidente: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção*. Rio de Janeiro: Record Editora, 2016, p. 9; MELO, Carlos Alberto Furtado de. *Collor: o ator e suas circunstâncias*. São Paulo: Editora Novo Conceito, 2007. p. 2.

sua missão o combate aos altos salários e ao cabide de empregos que se tornara a Administração Pública alagoana. A ideia de alcançar a Presidência da República não era cogitada por Collor até alcançar o governo estadual; sonhava no máximo com o cargo de vice-liderança.

Mas Collor aproveitou bem as circunstâncias que se formaram ao seu redor e lançou-se, fazendo uso tanto das qualidades que externava quanto das que a população lhe percebia; como o líder que a nação carecia, tanto que muitos dos brasileiros que nele votaram depositaram, além da cédula eleitoral, a fé naquele líder. Em meio ao desgaste das instituições e de intensa crise política, muito em virtude de não haver uma oposição ao governo militar que se findara, Collor se posiciona, em suas primeiras aparições, como aquele que tem soluções para a pátria, canalizando a frustração popular com as denúncias de corrupção da Nova República e lançando-se como forte opositor ao governo de Sarney, insuflando a população contra a crise econômica que se perpetuava há 10 (dez) anos³⁴.

Ao perceber a possibilidade, ainda que remota, de participar da campanha à Presidência da República em 1989, fundou o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), já que não tinha espaço nos grandes partidos e as conversas com as pequenas legendas em nada resultarem. Buscou para a chapa um vice que combinasse influência no Sudeste (região que comporta os grandes colégios eleitorais de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), mas, sem sucesso, acabou fazendo aliança com o Senador Itamar Franco, no momento sem partido, por influência do deputado Hélio Costa³⁵.

1989 era um ano notável em todo o mundo. A alteração de toda a ordem e geopolítica internacional é traduzida na queda do muro de Berlim, com uma abertura política e econômica, o desmoronamento da União Soviética em 1991 e a ascensão do neoliberalismo, modelo liberal radical. A avalanche neoliberal que dominara a Europa com Margareth Thatcher pelo Partido Conservador, Helmut Kohl na Alemanha pela União Democrática Cristã (CDU) e

34 MELO, Carlos Alberto Furtado de. *op.cit.*, p. 3-4.

35 VILLA, Marco Antonio. *op.cit.*, p. 10.

os Estados Unidos com Ronald Reagan pelo Partido Republicano, chegaria no fim da década de 80 na América Latina com Carlos Salinas de Gortari no México (1988), Carlos Menem na Argentina (1989), Carlos Andrés Pérez na Venezuela (1989), Fernando Collor no Brasil (1989) e Alberto Fujimori no Peru (1990), todos eleitos sob os ideais de redução de custos, até mesmo na área social; diminuição da atuação estatal e o estabelecimento de modernização das relações comerciais e industriais, buscando a abertura dos países para investimentos do capital estrangeiro³⁶.

No Brasil, o ano de 1989 tinha um aspecto peculiar: era a primeira vez que a população iria comparecer às urnas para a escolha do Presidente da República depois de quase 30 (trinta) anos de ditadura militar. Em virtude disso, havia uma certa euforia da população para participar do processo político, debater, refletir, atuar, organizar-se e votar. O contexto de redemocratização fez das eleições de 1989 um processo envolvente, participativo e, sobretudo, polêmico. Na economia, o desemprego estava em alta, a inflação ultrapassou a marca dos mil por cento e, com isso, os preços eram remarcados a todo momento³⁷. José Sarney encerrava seu mandato com rejeição de 56% da população, considerando o seu governo ruim/péssimo³⁸, e mesmo com a transição democrática parte dos apoiadores da ditadura militar continuava a liderar o país. O próprio Presidente Sarney fora líder no regime militar e sua política econômica³⁹ dava sinais de esgotamento⁴⁰.

36 CARVALHO, Rodrigo de. *A era Collor: da eleição ao impeachment*. São Paulo: Fundação Maurício Garbri: Anita Garibaldi, 2012. p. 25-28.

37 Idem. *Ibidem*, p. 28.

38 DATAFOLHA. Avaliação da Presidente Dilma Rousseff PO813815. *Instituto de Pesquisas Datafolha*, opinião pública, avaliação de governo, presidente, Dilma Rousseff. São Paulo, 04 e 05 de ago. 2015, p. 27. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/08/06/avaliacao_dilma_agosto_2015.pdf>. Acesso em 04/05/2018.

39 Durante o governo de Sarney, em 1986 adotou o Plano Cruzado, com as medidas de congelamento de preços e salários, tendo sucesso durante 3 meses. Após esse curto período, com uma crise de desabastecimento dos produtos básicos e o sobrepreço dessas mercadorias, Sarney começou a utilizar medidas para tentar garantir o abastecimento a todo custo e administrar a crise até as eleições em 15 de novembro, acreditando num bom desempenho do seu partido (PMDB), chegando até a usar a Polícia Federal na busca de rebanhos bovinos e garantir o abastecimento de carne. In: VILLA, Marco Antônio. *História das Constituições brasileiras*. op.cit., p. 79-80.

40 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 28-29.

A criação de partidos políticos foi facilitada com a redemocratização, viabilizando a sua formação heterodoxa, condições que viabilizaram a dispersão das candidaturas presidenciais. Outrossim, a legislação também era bastante permissiva aos recursos utilizados pelos candidatos nas campanhas eleitorais, como brindes, materiais visuais e os comícios, além da promoção praticamente equitativa de tempo na televisão. Por fim, tinha-se, além do voto direto, após 30 (trinta) anos de regime ditatorial, o voto facultativo para os jovens entre 16 (dezesseis) -18 (dezoito) anos, como prevê a Constituição, com o objetivo de reforçar a participação da juventude na representação democrática⁴¹.

Em que pese sua candidatura fosse favorável nas primeiras pesquisas, Collor foi obrigado a fazer uma campanha solitária, devido a falta de base partidária. Compensou tal vulnerabilidade com uma estrutura de propaganda e marketing bastante eficaz, e pautando seu discurso, sempre direto, reduzindo a complexidade dos problemas nacionais a uma linguagem compreensível à grande percentagem dos eleitores. Conforme se aproximava o primeiro turno, recebeu apoio tanto do empresariado quanto dos estados que eram dissidentes dos demais partidos, cujos candidatos à presidência fracassaram no pleito, a exemplo da Frente Liberal de Aureliano Chaves e o PMDB de Ulysses Guimarães⁴².

Sob influência do modelo de democracia norteamericano, implantou-se no Brasil a partir da disputa Presidencial majoritária o segundo turno, buscando uma legitimação maior no processo de escolha daquele que vai assumir o cargo político e estimulando a conquista da maioria absoluta do eleitorado⁴³. Collor sagrou-se vencedor no primeiro turno com 28,52% dos votos em 15 de novembro de 1989, e Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT) obtivera 16,08% dos votos e venceu Leonel Brizola do Partido Democrático Trabalhista (PDT) com 15,45%. Já no segundo turno, Collor teria de enfrentar uma aliança política vasta, que ia desde o

41 Idem. *Ibidem*, p. 30-32.

42 VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 10-11.

43 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 53.

Partido Comunista Brasileiro (PCdoB) até o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), integrando nesse meio o Partido Verde, PDT e ainda o PMDB que, mesmo com a recusa de Lula, decidiu apoiar o candidato Petista⁴⁴.

Com Lula no páreo, o empresariado temia que o candidato petista levasse o país ao socialismo caso ganhasse, fato que fez com que apoiasse sem reservas a campanha de Collor. Dessa forma, Collor angariou os setores que deram sustentação ao regime militar e o apoio dos partidos conservadores de todas as vertentes (PFL, PDS, PL, PSD, PTB) e de instituições como a Federação Nacional das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), da Confederação das Associações Comerciais do Brasil e de sindicalistas da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT). As classes dominantes enxergavam-no como única opção, investindo em sua campanha muito dinheiro e reuniram todos os esforços para intervir na disputa. O presidente da FIESP, Mário Amato, chegou a dizer que os empresários sairiam do país caso Lula fosse vencedor, ocasionando uma onda sem precedentes de desemprego.

Collor foi apoiado ainda pelos grandes veículos de comunicação do país. Toda a cobertura jornalística foi desigual, e a rede Globo escancaradamente deu suporte a Collor, com interferência direta do Diretor Geral da rede, Roberto Marinho, na edição de véspera do *Jornal Nacional* a favor do alagoano. Já Lula cercou-se apenas do apoio de pequenos partidos da esquerda, além de PSDB, PMDB, PDT, PCB e da Central Única dos Trabalhadores (CUT). Recebeu ainda o apoio direto, pela esquerda, de Roberto Freire, Leonel Brizola e Mário Covas, este último já no final da campanha. O PT fez poucas alianças, receoso de que isso o fizesse perder identidade, o que levou aos grupos centristas a definirem seu apoio de forma incompleta e tardia.⁴⁵

Com o crescimento de Lula no segundo turno, chegando a um empate segundo o Ibope, a campanha da direita reagiu inten-

44 VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 11.

45 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 61; MELO, Carlos Alberto Furtado de. op.cit., p. 157.

samente, atingindo a imagem do candidato da Esquerda, chegando ao ponto de, no resgate do empresário Abílio Diniz de um sequestro no dia das eleições, a polícia obrigar os criminosos presos a usarem camisas do Partido dos Trabalhadores antes de aparecerem em toda a cobertura televisiva. Em 17 de dezembro de 1989, com 35.089.998 (trinta e cinco milhões, oitenta e nove mil, novecentos e noventa e oito) votos, correspondente a 42,75% dos votos, Collor venceu o segundo turno da primeira eleição presidencial após a redemocratização. Lula obtivera 31.076.364 (trinta e um milhões, setenta e seis mil, trezentos e sessenta e quatro) votos, correspondentes a 37,86%, com abstenção de 11.814.017 (onze milhões, oitocentos e quatorze mil e dezessete) eleitores, e 3,79% votaram nulo e 1,20% votaram em branco. Passados alguns dias, os apoiadores de Lula declaram oposição ao governo, o que levou o isolamento eleitoral de Collor ainda que vencedor. Dava-se início ao primeiro mandato presidencial por eleições diretas após o fim do regime militar⁴⁶.

2.2. GOVERNO

Após a vitória nas eleições presidenciais, Collor seguiu fazendo *marketing* político, não mais do candidato à presidência, mas sim da figura do próprio Presidente. Enquanto não assumira, Collor fazia declarações e apontava, muitas vezes tacitamente, mas pretensiosamente, os caminhos almejados pelo governo que idealizava. Dentre eles, destacavam-se a construção do seu gabinete ministerial e o conjunto de políticas a serem desenvolvidas após a posse em 15 de março de 1990. Nesse ínterim, Collor fez uso de viagens internacionais, a fim de renegociar a dívida externa com banqueiros e chefes de Estado, visitou Argentina, Uruguai e Paraguai (mostrando pretensões de integração com o Mercosul), EUA, Japão, Rússia, Alemanha, Itália, França, Espanha e Portugal, dando sempre entrevistas e vazando informações dos seus planos⁴⁷.

46 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 64; MELO, Carlos Alberto Furtado de. op.cit., p. 169; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 11.

47 SALLUM JR., Brasília. *O impeachment de Fernando Collor: sociologia de uma crise*. São Paulo: Editora 34, 2015. p.81-82; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 17.

Em janeiro, um prédio do Itamaraty foi cedido à equipe de transição, que visava reestruturar a organização da Administração Pública do Executivo Federal. A racionalização da máquina pública foi uma das pautas da campanha de Collor, que extinguiu autarquias e fundações (5 e 8, respectivamente), empresas públicas (3) e sociedades de economia mista (8), extinguindo no total 24 (vinte e quatro) entidades da administração pública federal, e redefinidas as atribuições de diversas outras. Destaca-se a criação do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), que resultou da fusão do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) com o Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (Iapas). Na composição do Ministério, Collor reduziu os 23 (vinte e três) ministérios do governo de Sarney para apenas 12 (doze), apesar de manter 6 (seis) secretarias vinculadas à Presidência da República⁴⁸. A redução de ministérios representava, segundo exposição de motivos da própria Medida Provisória nº 150/1990 elaborada por Bernardo Cabral, então Ministro da Justiça, uma nova concepção da organização administrativa, e não uma aglutinação de órgãos⁴⁹.

A composição dos ministérios já mostrava o perfil do governo Collor; o preenchimento dos cargos deu-se por consultas, diversamente do costume de pactos políticos, que resultam em negociações com os partidos, de quem Collor seguiu se distanciando e atuando de forma independente. Importante ressaltar que Collor manteve fragmentado os Ministérios militares da marinha, exército e aeronáutica, não criando um Ministério da Defesa, ao qual deveriam estar subordinados, e determinou que os ministros militares tomassem posse sem farda e com vestimentas civis, a fim de desvincular qualquer imagem que remetesse ao regime de 1964. Ademais, escolheu para chefiá-los militares sem relação com o regime ditatorial e queria

48 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 17, VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 15-16.

49 CABRAL, Bernardo. BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 36, de 1990 – CN. Medida Provisória nº 150 de 15 de Março de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, acompanhado da respectiva Exposição de Motivos nº 84 da Medida Provisória nº 150 de 15 de Março de 1990. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 20 de mar. de 1990, p. 335. Disponível em: < [http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=&DataIn=20/03/1990&txpagina=335&altura=700&largura=800#/>. Acesso em: 06/05/2018.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=&DataIn=20/03/1990&txpagina=335&altura=700&largura=800#/)

de todas as formas representar livre de qualquer interferência militar o exercício do poder presidencial.

Já com relação aos Ministérios Civis, Collor buscou a independência dos partidos, nomeando aliados e apoiadores do governo vindos da sociedade civil⁵⁰. Nesse ponto, Collor se aproxima do Presidencialismo Clássico dos Estados Unidos, conforme visto anteriormente, que primando pela separação de poderes, veda a indicação de membros do legislativo para o *cabinet* (gabinete ministerial). Infelizmente, no Presidencialismo de Coalizão brasileiro, essa prática custa caro a quem quer que seja o Presidente da República.

Dentre os Ministros do governo Collor, é importante para a pesquisa a análise do Ministério da Economia, em virtude dos planos econômicos empregados no país. Anunciado apenas no começo de março, o aludido e importante Ministério, que com a reforma ampliou sua atuação e passou a englobar também o planejamento, foi ocupado por Zélia Cardoso de Mello, uma jovem economista de 36 anos, professora de História Econômica da Universidade de São Paulo que já coordenava, desde a campanha, o planejamento da política econômica a ser empregada. Conheceu Collor quando trabalhava na equipe econômica de Dilson Funaro, cuidando da negociação das dívidas dos Estados e Municípios, incluído aqui o Estado de Alagoas na época governando pelo Presidente. O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, com a reforma, passou a englobar diversas atribuições e competências da administração econômica, Tesouro, Receita Federal, Planejamento, Comércio, Comércio Exterior, Indústria, Abastecimento etc., sendo um dos Ministérios mais importantes – e sem dúvidas aquele cuja nomeação era mais aguardada pela sociedade – em virtude do titular receber um poder político amplo⁵¹.

Havia uma expectativa para a nomeação de Mário Henrique Simonsen para a referida pasta, em decorrência do prestígio que o mesmo gozava no meio do empresariado, tendo sido, inclusive, visi-

50 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 83-85.

51 Idem, *Ibidem*, p. 85; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 18.

tado pelo Presidente. No entanto, Collor havia adotado uma política de ser ele mesmo o destaque do governo e nenhum dos Ministros devia superá-lo em capacidade intelectual, e Simonsen era considerado pelo Presidente uma ameaça ao seu brilho e expressão. Collor queria alguém que, a despeito de ter confiança para o posto, trouxesse pouca experiência própria, o que Zélia corporificava bem. Isso trazia consigo um risco inato: qualquer caso de desempenho ruim seria atribuído diretamente à figura do Presidente⁵².

Collor tomou posse em 15 de março de 1990, uma quinta-feira, quase 30 (tinta) anos após a última eleição direta para a Presidência da República brasileira. Fez um discurso longo e seguiu os protocolos. Havia pedido ao Ex-Presidente José Sarney, quando ainda na chefia do executivo, que decretasse feriado bancário na sexta-feira 16, quando anunciaria o “Plano Brasil Novo”, apelidado pela mídia rapidamente de “Plano Collor”. O Presidente anunciou as medidas logo pela manhã, diante do Ministério, o plano abrangente e intervencionista, composto por 17 (dezesete) medidas provisórias, decretos e portarias⁵³.

Collor já iniciou seu governo, mostrando que pretendia governar com centralismo, esnobando o Congresso Nacional e rechaçando o velho modo de se fazer política no Brasil, acreditando ser o bastante a sua popularidade e a supremacia da vontade popular que o elegera para permanecer no poder. Reduziu o legislativo ao papel de homologador das decisões da Presidência, naquelas que sua chancela se fazia necessária, minorando o papel democrático de representação. Collor tentava se distanciar da política empregada pelo governo anterior e não fazia concessões nem negociava com o Congresso. Mesmo com a sua experiência enquanto Deputado, experiência pífia, em virtude de ter sido um parlamentar ausente, com apenas 11 (onze) projetos propostos e nenhum aprovado, Collor não entendia o papel do Congresso tanto no que se refere ao papel da democracia geral quanto no funcionamento do presidencialismo de coalizão no

52 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 85-86;

53 Idem, *Ibidem*, p. 89; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente. Op. Cit.*, p. 31.

Brasil, e a falta de articulação política lhe pesou quando cessou a fase de popularidade da sua figura⁵⁴.

Voltando a análise do Plano Collor, que apresentava uma série de medidas intervencionistas na economia, como reforma monetária e adoção do Cruzeiro como nova moeda, congelamento de preços e salários, bloqueio de ativos financeiros, ajuste fiscal com corte de entidades da Administração e, nos momentos posteriores, proibições de medidas judiciais contra as medidas financeiras do plano. Numa síntese, as ações do plano concentravam-se em reestruturações na área monetária, financeira, fiscal, de câmbio, de controle de salários e preços e de comércio exterior⁵⁵.

No campo monetário, houve o restabelecimento do Cruzeiro como moeda nacional, mantendo-se a paridade dessa com o Cruzado Novo, agora substituído. Já no âmbito fiscal, buscou-se, por meio de medidas antirecessivas, aumentar a receita e diminuir os custos. Tributou-se operações no mercado de valores mobiliários (bolsa de valores), com incidência do IOF (Imposto sobre Operações Fiscais), inclusive sobre aquelas em ouro, e aumentou-se alíquotas do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), além do aumento de tributação sobre as atividades agropecuárias e de exportação. Suspendeu-se, também, incentivos e benefícios concedidos na gestão antecedente.

A redução de custos envolveu a reforma administrativa com extinção de entidades, já abordada, e demissão de cargos comissionados, além da operação com número de ministérios reduzidos. Estabeleceu-se ainda um plano de privatizações, na busca do superávit do Estado, na ideia de redução do papel do Estado como intervenor, atrair capital estrangeiro e incentivar investimentos de multinacionais, coroando a abertura econômica do país para o globo. Foi apresentado ao funcionalismo público um plano de demissão vo-

54 MELO, Carlos Alberto Furtado de. op.cit., p. 176-178.

55 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 76-90; SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 90-103; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 33-62.

luntária, incentivado por uma campanha, com vantagens, embora condicionado a uma reforma constitucional.⁵⁶

No âmbito do mercado financeiro, as medidas foram as mais interventoras e polêmicas, com o fito de obstar o uso do grande volume de recursos aplicados ou em depósitos ou em investimentos com resgate a curto prazo, foram estabelecidos limites rigorosos para a sua conversão em Cruzeiros. O limite de Cr\$ 50 mil (aproximadamente US\$1,20 mil no câmbio oficial do período) foi fixado para conversão dos depósitos à vista ou em caderneta de poupança, enquanto que o limite de Cr\$ 25 mil foi estabelecido para compromissos de recompra (*over e open*) e para aplicações com lastro em títulos públicos ou privados (ou 25% do saldo, prevalecendo em cada caso o valor maior). Para fundos de renda fixa, aplicações em fundos de curto prazo, depósitos a prazo (CDBs e RDBs), debêntures e letras de câmbio que ultrapassassem o valor de 20% do saldo de resgate foram proibidos. Ficariam bloqueados por 18 (dezoito) meses o saldo remanescente em cruzados novos, numa operação de sequestro de liquidez, o que impossibilitava a sua conversão em cruzeiros.

O governo firmou um compromisso de devolver em cruzeiros as quantias que foram retidas em cruzados novos, divididas em 12 (doze) prestações iguais, a partir de setembro de 1991, corrigidas monetariamente e acrescidas de 6% ao ano⁵⁷. Todavia, a perda do poder de compra da moeda antiga não foi absoluta, posto que as dívidas já existentes no tempo do confisco e os tributos podiam ser pagos por até 60 (sessenta) dias com os valores retidos em cruzados novos, o que fez surgir o uso imediato desses valores, emergindo um mercado em que se realizava a troca de moedas e dívidas⁵⁸.

No tocante ao comércio exterior, o governo realizou a liberação de tarifas que recaíam sobre produtos estrangeiros, operando a redução ou até mesmo a eliminação das alíquotas sobre itens que não eram fabricados no país. Também adotou um modelo de câm-

56 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 81-82

57 Idem, Ibidem, p.81.

58 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 90.

bio flutuante, quer dizer, adotar o preço das moedas estrangeiras e do dólar como moeda padrão em comparação ao real, fluando conforme a variação do mercado, não havendo uma fixação de política cambial. Eliminou também as exigências burocráticas e operacionais sobre as importações e exportações⁵⁹.

O plano, por último, congelava os preços e salários temporariamente, cuja liberação ficava condicionada a acordos com o governo, operando-se a revogação da lei salarial na época vigente, que protegia os salários do efeito corrosivo inflacionário pela indexação do seu valor de compra. Em lugar disso, foi instituída a “livre negociação” a definir um índice de reajuste salarial para março, com previsão anunciada que, futuramente, fosse operada a fixação de percentuais de reajustes mensais, correspondendo à inflação *pro futuro*, até o advento do momento da “livre negociação”⁶⁰.

Os efeitos confiscatórios do Plano Collor atingiram isonomicamente todas as classes sociais, do empresariado ao operariado, posto que reteve parcela da riqueza de todos os indivíduos, impedindo-os de convertê-la em mercadorias. Era uma riqueza indexada, aplicada com correção monetária e juros que impediam a sua desvalorização, mas o governo somente o fazia após 18 (dezoito) meses, período no qual não pagaria juros e, quando o fizesse, pagaria, pelo juros de poupança, a remuneração menos rentável do mercado, o que fez com que o Estado tivesse um ganho fiscal considerável e imediato no ano de 1990⁶¹.

O ataque de Collor à riqueza financeira trouxe consigo, além do aspecto macroeconômico, um peso político-ideológico: deixou tanto a esquerda quanto a direita atônitas, a esquerda, porque o plano combatia o capital, em especial o financeiro especulativo, e a direita, por conta de todas as medidas de abertura da economia, liberalismo, privatizações e enxugamento da máquina administrativa. O empresariado, mesmo assim, não conseguia disfarçar o des-

59 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit.,p. 82.

60 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 91.

61 Idem, Ibdem, p. 90-91.

contentamento, pois enxergava a medida como ataque ao direito de propriedade e apoiara Collor para evitar Lula, e depois descobrira que Collor implementou medidas que Lula jamais ousaria realizar.⁶²

No todo, as medidas foram entregues pessoalmente pelo Presidente ao Congresso, num símbolo de poderio do Estado em frente à sociedade, completamente em oposição ao governo anterior, de passividade e descrédito popular quanto à habilidade de mando do chefe do governo⁶³. No dia seguinte à implementação do plano, a *Folha de São Paulo* realizou uma pesquisa popular em 10 (dez) capitais, diagnosticando que 58% dos entrevistados acreditava na positividade das medidas e 60% cria que a inflação iria ser reduzida⁶⁴. A própria forma pela qual o plano foi convertido em lei mostra o perfil do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo no governo Collor.

Inicialmente almejando a lei delegada, a oposição mostrou-se um entrave, dada a autorização prévia necessária do Legislativo para com o Executivo. Collor então recorreu ao instrumento da Medida Provisória, de alta discricionariedade, com força de lei e vigência imediata, dando ao Congresso apenas 30 (trinta) dias para avaliá-la e convertê-la em lei (na época o instrumento não havia sido alterado para 60 dias, que ocorreu após a ECnº 32/01). Além disso, indo entregar pessoalmente, na companhia de seus 12 (doze) ministros, as medidas ao Presidente do CN, diversamente do usual, Collor mostrou ao legislativo o impacto de se rejeitar as medidas, que até então tinham a aprovação popular, chegando a dizer que as medidas tinham o “aval de 35 milhões de votos”, o que conotava o sentido de “não ousem rejeitá-las”⁶⁵.

O Congresso aprovara as medidas do Plano Brasil Novo sem modificações. Os partidos tanto de centro quanto de esquerda ten-

62 ROSSI, Clóvis. De indignados e perplexos. *Folha de São Paulo*. 18 de mar. de 1990, p. 2. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitordoc?numero=10906&anchor=4083405&origem=busca&pd=12745166d9cf5cbbc75b074deabf24aa>>. Acesso em 06/05/2018.

63 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 93.

64 cf. *Folha de São Paulo*, 18 de mar. 1990, p.1. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitordoc?numero=10906&anchor=4083397&origem=busca&pd=d8e67f1cbe75f8247ef18d2963fca387>>. Acesso em: 06/05/2018.

65 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 93-94.

taram aumentar o limite de saque, mas não conseguiram quórum, porque, dentre eles, 1/3 dos deputados do PMDB votou nos termos do governo, acompanhados da frente parlamentar denominada “centrão” na Constituinte. O Supremo Tribunal Federal também adotou postura política quando da apreciação de uma ação judicial impetrada pelo PDT, pleiteando a suspensão da MP 173, cujo teor proibia o Judiciário de conceder liminares em Mandados de Segurança impetrados contra o Plano, visando blindar as medidas do plano contra vazamentos obtidos via liminares judiciais, esvaziando seu propósito. O STF votou 7 (sete) a 2 (dois) pela manutenção da MP, cuja suspensão traria efeitos catastróficos para o país. Os vencidos Ministros Paulo Brossard e Celso de Melo destacaram a inconstitucionalidade do plano⁶⁶.

Em que pese surtirem efeitos imediatos no combate à inflação, as medidas do Plano Brasil Novo restaram insuficientes a longo prazo, gerando insatisfação nos mais variados setores, iniciando-se os problemas da governabilidade do presidente, que não fazia questão de manter um bom relacionamento com o Congresso. O governo começou a sofrer derrotas no Congresso, como a MP nº 185, derrotada na Câmara dos Deputados por 153 (cento e cinquenta e três) a 130 (cento e trinta), cujo teor permitia ao Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST) suspender por 150 (cento e cinquenta) dias as decisões dos Tribunais Regionais do Trabalho (TRT's) e a votação da MP 185, quando no dia da votação 100 (cem) deputados da base governista não compareceram à sessão. O governo então reeditou a MP 185 com pequenas modificações, agora sob o número de MP nº 190. Com isso, o Procurador Geral da República interpôs uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a MP 190, pedindo a declaração de inconstitucionalidade de MP derrotada pelo Congresso, reeditada, concedendo o STF liminar contra a MP nº 190 no dia 06 de junho. Começavam então o Legislativo e o Judiciário a aparar as arestas do executivo hiperpresidencialista, implementado no Governo Collor⁶⁷.

66 Idem. *Ibidem*, p. 97-98.

67 Idem. *Ibidem*, p. 102-103.

Collor ainda implementaria o Plano Collor II, apontado pelo governo como um aprofundamento do primeiro plano, tentando resolver as consequências da estagnação econômica e da inflação, que não foram solucionados com o plano anterior, apelidado então de Plano Collor I. Ocorre que, o Congresso havia sido renovado com as eleições parlamentares em 1990, e os Deputados e Senadores, logo que empossados, receberam os encargos de avaliar as MP's 244 (duzentos e quarenta e quatro) e 245 (duzentos e quarenta e cinco) que implementavam as medidas do plano.

A primeira eliminava os indexadores oficiais da moeda, substituindo-os pela taxa referencial de juros (TR), a ser fixada no início de cada mês para remunerar as aplicações financeiras, alongou-se o prazo das aplicações financeiras e eliminou-se o *overnight*, criando os Fundos de Aplicação Financeira com taxação inversamente proporcional aos prazo de resgate, remuneração igual para todos os aplicadores em cada instituição gerenciadora e inclusão obrigatória dos títulos da dívida pública federal em suas carteiras. A segunda MP, por sua vez, congelou os preços mais uma vez e deu à pasta da Economia poderes excepcionais para gerenciá-los, além de redefinir a política salarial, com congelamento de valores até julho e unificando a data a ser utilizada como termo para renegociações salariais. Embora com uma nova composição, o Congresso que recebeu o Plano Collor II para votação não se distinguiu muito do anterior no que se refere à sua composição. Aprovado o Plano Collor II, a equipe da pasta da Economia, ainda sob a liderança da Ministra Zélia Cardoso de Mello, ganhou fôlego para trabalhar.⁶⁸

2.3. ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO E COMISSÃO PARLAMENTAR MISTA DE INQUÉRITO

O Governo Collor fora recheado de escândalos de corrupção. O primeiro deles que atingia diretamente a pessoa do Presidente deu-se em outubro de 1990, com apenas 7 (sete) meses de governo: o pedido de demissão de Luís Octávio da Motta Veiga da Presidência

68 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 121-127.

da Petrobrás, que, ao deixar o cargo, fez questão de expor o motivo, qual seja, as pressões de Paulo César Farias, para que concedesse um empréstimo de US\$ 40 milhões de dólares à VASP, sem juros e para serem pagos em 10 (dez) anos. A VASP era controlada na época por Wagner Canhedo, empresário de Brasília. A VASP, empresa de aviação comercial brasileira, havia sido privatizada numa operação controvertida patrocinada pelo governo de São Paulo ainda na gestão de Orestes Quécia, e o aludido empréstimo havia sido solicitado 1 (uma) semana antes de Canhedo vencer o leilão de privatização⁶⁹.

Paulo César Farias, ou PC Farias como era comumente conhecido, era o tesoureiro de campanha de Collor, tornando-se, com a vitória de Collor no pleito presidencial, o coordenador financeiro dos esquemas pessoais e políticos do Presidente. PC Farias tinha livre acesso a todas as esferas de poder da Administração Pública Federal, com articulação direta às secretarias, ministérios e sociedades empresárias estatais⁷⁰.

Com esse escândalo, mais e mais empresários começaram a revelar à mídia que sofriam as abordagens constrangedoras de PC Farias logo após a posse de Collor como Presidente. A ligação de PC Farias com Collor deixou de ser algo regional, chegando a bancada do PSDB na Câmara dos Deputados articular a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito a fim de investigar essa ligação, mas o projeto não foi à frente. No mês seguinte Collor fora novamente ligado a um escândalo de corrupção que envolvia PC Farias, dessa vez uma fraude eleitoral no Estado de Alagoas. O Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas anulou 70 mil votos de seis zonas eleitorais por suspeita de fraude, determinando novas eleições nessas zonas em dezembro e o segundo turno das eleições em janeiro de 1991. Collor inicialmente teria declarado apoio a Renan Calheiros ao governo do Estado, mas sua esposa Rosane Collor e PC Farias apoiaram Geraldo Bulhões, inclusive com uso de recursos da Legião Brasileira de Assistência (LBA), na época dirigida por Rosane,

69 VILLA, Marco Antonio. *op.cit.*, p. 94-95.

70 CARVALHO, Rodrigo de. *op.cit.*, p. 103.

no suporte da campanha de Bulhões, distribuindo 320 mil cestas básicas no estado e “investindo” US\$ 30 milhões na campanha. O escândalo tomou proporções nacionais com a denúncia de Renan de que a máquina pública federal era utilizada para favorecer Bulhões, e chamou PC Farias de “gângster”⁷¹.

Já em março de 1991 estourou o escândalo de fraudes na autarquia federal previdenciária, o INSS, que se submetia ao controle finalístico da pasta sob a responsabilidade do Ministro Antônio Rogério Magri. Foram apresentadas na Câmara dos Deputados denúncias de aposentados beneficiados mensalmente com recebimentos de valores de até 50 (cinquenta) salários mínimos e de uma organização criminosa com sede no Rio de Janeiro que falsificava documentos para lastrear o recebimento de aposentadorias e benefícios previdenciários. Diversos servidores do INSS foram exonerados, e o Presidente nomeou João Santana para chefiar uma Comissão Especial de Fiscalização e Controle da Previdência Social, que em um mês realizou um diagnóstico do sistema e apresentou um relatório com 500 (quinhentas) laudas.

Nesse período, 314 (trezentos e quatorze) inquéritos policiais foram instaurados, 12 (doze) organizações criminosas foram identificadas, 38 (trinta e oito) mandados de prisão foram cumpridos, 688 (seiscentos e oitenta e oito) inquéritos encaminhados à Justiça Federal e 11 (onze) servidores do INSS foram afastados, além do relatório apresentar medidas que visavam impedir novas fraudes⁷².

Além dessas, o governo Collor ainda englobou fraudes na Secretaria de Assuntos Estratégicos, chefiada por Pedro Paulo Leoni Ramos, que consistia numa intermediação de alienação de derivados de petróleo a particulares, causando prejuízos à Petrobrás; tráfico de influência realizado por Cleto Falcão, líder do PRN, partido do presidente, que recebia valores a fim de propiciar encontros entre ministros e dirigentes das estatais e intermediar acordos da iniciativa privada com o governo; irregularidades nas “licitações das bicicletas”

71 VILLA, Marco Antonio. *op.cit.*, p. 103-104.

72 *Idem*, *Ibidem*, p.134-135.

pelo Ministério da Saúde, que se destinava a aquisição de bicicletas para os agentes comunitários de saúde; dentre outras⁷³

Mas a derrocada do governo Collor na verdade se iniciaria com uma briga familiar, com a iniciativa de PC Farias de estabelecer um complexo de comunicação, que envolvia TV, rádio e um jornal de circulação regional, no Estado de Maceió. A *Tribuna de Alagoas* colocava-se diretamente num embate concorrencial com a *Gazeta de Alagoas*, de titularidade da família Collor. Pedro Collor, irmão caçula do Presidente e dirigente das Organizações Arnon de Mello, declarou um embate a PC Farias e ameaçou trazer à tona todas as operações ilegais por ele realizadas e o exercício de tráfico de influência no governo. Pedro foi até a Capital Federal e exigiu que o irmão Presidente pusesse um fim nos planos do tesoureiro em Alagoas, alertando Collor que, caso as intenções do tesoureiro não cessassem, ele iria expor os esquemas de PC. Collor nada fez para evitar o conflito, e a história apenas estaria começando⁷⁴.

Fora divulgada, então, pela *Folha de São Paulo*, em 11 de dezembro de 1991⁷⁵, uma reportagem com Pedro Collor, na qual atacava PC Farias. A entrevista tinha chamada na primeira página. Nessa entrevista, Pedro Collor, nervoso, chegou a ameaçar o tesoureiro com um dossiê elaborado por ele⁷⁶. Como não surtira efeito, em 10 de maio de 1992 a revista *Veja* publicara uma matéria, também com chamada na capa, intitulada de “Tentáculos de PC”, cuja ilustração fora feita com base em documentos que, à primeira vista, comprovavam existir negócios suspeitos no exterior, base de um dossiê sobre as atividades obscuras do tesoureiro feito pelo próprio irmão do Presidente. Pedro não divulgou o dossiê inteiro, mas ameaçava fazê-lo caso PC não desistisse do seu empreendimento midiático em Alagoas. Apesar de não acusar diretamente a Fernando Collor, Pedro ficou a um passo disso, e a corrupção no centro da política veio à

73 CARVALHO, Rodrigo de. op.cit., p. 105-110.

74 Idem, *Ibidem*, p. 110-111.

75 *Folha de São Paulo*. 11 de dez. 1991. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11539&anchor=4077656&origem=busca>>. Acesso em 07/05/2018.

76 VILLA, Marco Antonio. op.cit., p. 185.

tona com a reportagem da revista, passado apenas 1 (um) mês da reforma ministerial feita pela Presidência, buscando justamente afastar essa imagem do primeiro escalão da Administração Federal e, dessa vez, havia risco de atingir diretamente o presidente⁷⁷.

O impacto dessa segunda matéria foi considerável e, como a família Collor e aliados políticos não conseguiram fazer Pedro retroceder quanto ao que dissera, a matriarca da Família, a Sra. Leda Collor de Mello, controladora dos meios de comunicação da propriedade da família, destituiu temporariamente Pedro da direção das Organizações Arnon de Mello publicou uma carta atribuindo-lhe desequilíbrio emocional. Houve manifestações divididas a favor e contra as investigações, havendo receio geral de que, de alguma forma, as conclusões colocassem em risco o regime democrático que fora constitucionalizado há pouco tempo. O PT propôs a abertura de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, mas não conseguiu o quórum exigido. A maioria dos parlamentares e de suas lideranças decidiu por esperar os desdobramentos da crise⁷⁸.

Em 24 de maio, a revista *Veja* publicou então a famosa matéria de capa “Pedro Collor conta tudo”⁷⁹, na qual Pedro revelava, dentre diversas acusações, que PC e Collor tinham vários negócios em comum, e que o tesoureiro era o “testa de ferro” do Presidente. O impacto político dessa segunda reportagem foi muito maior, e os partidos de centro que visavam impedir a CPI agora tentavam administrar o desvio do foco da política, que passara das ações do governo para as qualidades morais de Fernando Collor para exercer o cargo da Presidência. Collor reagiu de imediato e, na manhã seguinte, publicou uma “Carta à Nação”, combatendo as afirmações do irmão, negando os fatos e ameaçando processá-lo por calúnia. No mesmo dia à noite, fez um pronunciamento defensivo na rádio e TV. A família obrigou Pedro a admitir que não tinha provas para sustentar o que afirmara e os editoriais dos veículos de comunicação

77 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 195-196.

78 Idem, *Ibidem*, p. 195-199.

79 Disponível em: < <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/a-entrevista-que-pedro-concedeu-a-veja-ha-20-anos-e-que-esta-na-raiz-do-odio-que-fernando-collor-tem-da-revista/>>. Acesso em: 07/05/2018.

no dia 26 de maio suavizaram a necessidade da criação da uma CPI proposta pelo PT⁸⁰.

Na mesma terça-feira 26 de maio, o PSDB, o PMDB e o PDT aderiram ao requerimento de CPMI proposto pelo PT, reposicionamento político esse essencial para que o quórum fosse atingido, posto que os partidos de esquerda, isoladamente, não reuniam condições de instituir a CPMI. Foi constituída, ainda, uma “frente partidária de oposição”, composta pelos presidentes do PMDB, do PSDB e do PT, buscando não o impeachment do Presidente, mas sim a atuação em conjunto tanto na CPI quanto em outras questões relevantes, apossando-se do espaço de poder vazio deixado pelo Presidente. A despeito do nome frente, tratava-se, em verdade, de uma coalizão partidária de centro-esquerda, que assumiria gradativamente a direção do processo político conforme o Presidente da República perdesse a governabilidade. A coalizão de centro-esquerda posicionou-se como uma alternativa possível de poder⁸¹.

Nesse contexto, em 29 de maio, na sede da OAB na capital federal, foi constituído o Movimento pela Ética na Política (MEP), formado por doze organizações. Nessa oportunidade, foi firmada uma “Declaração ao Povo”, documento por meio do qual as entidades atraem para si a responsabilidade da manutenção da democracia e convidam a sociedade civil a se mobilizar, a fim de garantirem que as denúncias sejam efetivamente investigadas e apurem a verdade, e que a lei seja efetivamente aplicada igualmente a todos, combatendo-se a impunidade e preservando-se as instituições democráticas. Essa mobilização de setores da sociedade acabara por apoiar o núcleo da coalizão partidária de centro-esquerda, que acabou se ampliando para uma força parlamentar e extraparlamentar de oposição ao governo, vertendo-se posteriormente, *pro-impeachment*⁸².

Collor conseguiu restringir as probabilidades de que a CPMNI se tornasse um meio de ataque a si e ao governo, limitando o seu

80 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 201-202.

81 Idem, Ibidem, p. 211.

82 Idem, Ibidem, p. 215-218.

objeto a investigações se restringisse apenas os negócios suspeitos de PC, sem que se incluísse um inquérito sobre o Presidente. Convencionou-se não se aplicar a regra de dar ao partido majoritário a presidência da CPMI, e a relatoria ao segundo. Coube então ao PFL a presidência e o comando do órgão investigativo, enquanto o PMDB cuidou da relatoria. Foram ainda indicados para os cargos aqueles políticos de confiança do governo, cabendo a presidência ao Deputado Benito Gama (PFL-BA), integrante do grupo do governador Antônio Carlos Magalhães, aliado íntimo do Presidente, e como relator o Senador Almir Lando (PMDB-RO), considerado moderado. O presidente, entretanto, fora surpreendido com a inclusão do Senador José Paulo Bisol (PSB-RS), que fora vice na chapa de Lula. Dessa forma, a oposição passou a ter maioria numérica na CPMI, e seus membros que compunham a coalizão centro-esquerda reuniram-se semanalmente sob sigilo para definir suas atuações na investigação⁸³.

Embora tenha sido criada, a CPMI apenas reafirmava as informações já obtidas sobre PC Farias. Suas atividades não traziam fatos novos e nem teve força para desestabilizar o processo legislativo, que seguia seu fluxo no Congresso Nacional ordinariamente. Parecia que seu fim seria o mesmo que o de todas as outras CPI's abertas pelo Legislativo: cumprir seu termo e não avançar nas investigações. Em 28 de junho, entretanto, a estabilidade foi rompida pela reportagem da revista *IstoÉ*, a partir da entrevista do motorista de Ana Acioli, secretária do Presidente da República: Eriberto França.⁸⁴

A *IstoÉ* noticiara todos os escândalos do governo Collor, sendo o primeiro órgão da imprensa nacional a realizar uma reportagem extensa sobre PC Farias, e fora a única que questionara a idoneidade do grande delator que iniciara toda a crise política, a saber, Pedro Collor. Em que pese todo o protagonismo de *IstoÉ* na crise política, ela tardara na apuração da rixa Pedro Collor x PC Farias, e sua imagem corria risco de tentar desmerecer Pedro Collor por ele ter

83 Idem, *Ibidem*, p. 218-219.

84 Idem, *Ibidem*, p. 223.

colaborado com a concorrente *Veja*, além de ser vista como veículo que estivesse dando suporte a Collor a procurar manchas em seu irmão. João Santana Filho, diretor da filial na capital federal, sabia que o que era necessário para tirar a *IstoÉ* da lanterna da corrida pela cobertura da crise política do governo era encontrar um elo que ligasse PC Farias e o Presidente, e isso só seria possível por meio dos funcionários que serviam ao Presidente diretamente, fosse no Palácio do Planalto, fosse na Casa da Dinda, residência da família que servia como residência oficial, dado que o Presidente se recusara a morar no Planalto.⁸⁵

Em uma caçada investigativa, Mino Pedrosa, fotógrafo da revista, e Augusto Fonseca, repórter, procuravam um funcionário que tivesse as informações das quais precisavam, chegando até o funcionário Francisco Eriberto Freire França. Eriberto era motorista de uma locadora de veículos e os alugava a Ana Aciolli, secretária pessoal do Presidente. Eriberto recebia uma comissão pelo aluguel dos carros e havia sido prometido a ele e sua esposa que poderiam ficar com um dos apartamentos funcionais da Presidência, que na verdade iria a leilão na semana seguinte à entrevista. Os repórteres tinham conhecimento dessas informações e usaram isso contra o motorista. Eriberto, então, contou que PC Farias pagava as contas da residência do Presidente e enviava dinheiro para parentes por intermédio de Ana Acioli, e que ele frequentemente transportava cheques e dinheiro para os funcionários da casa da Dinda. Os repórteres conseguiram cheques e documentos, e didaticamente e de maneira bastante elucidativa a matéria fez a conexão entre Collor, PC Farias, as contas da residência presidencial, as empresas de PC Farias, os parentes do Presidente e a secretária Ana Aciolli, a saber:

Maria Gomes é titular da conta número 01.0047778 do Banco Comercial Bancesa S.A., na agência 0018, na 502 Sul, em Brasília. Toda vez que sua conta fica sem fundos, ela pega o telefone e liga para o escritório do empresário Paulo César Cavalcanti Farias, em São Paulo, e pede que a secretária Rose envie mais dinheiro. Quando a quantia entra em sua conta, Maria Gomes determina que seu motorista faça depósitos, pague os salários dos funcionários da casa da Din-

85 CONTI, Mário Sérgio. *Notícias do planalto: a imprensa e Fernando Collor*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p.586-588.

da, as contas de luz e telefone do Presidente Fernando Collor, faça remessa de dinheiro para parentes do presidente ou vá pegar a fatura pelos serviços prestados à família presidencial pelo Hélio Instituto de Beleza Ltda. O número de CPF de Maria Gomes é 073601264-87. Estranhamente, o CPF 073601264-87 pertence a Ana Maria Acioli Gomes de Melo, que, por acaso, vem a ser Ana Acioli, secretária do Presidente Collor desde os tempos em que ele era prefeito de Maceió. Até o dia 16 de abril deste ano, o motorista que executava os serviços determinados por Maria Gomes, ou melhor, Ana Acioli, era o potiguar Francisco Eriberto Freire França, de 28 anos, que dirigia o Volkswagen Santana Preto, ano 1990, placas de Brasília ZZ-1212. Este automóvel, até o último dia 15, era locado pela Brasil-Jet junto à GM Rent a Car para ficar à disposição da secretária do presidente Collor. Como se sabe, a Brasil-Jet é hoje a mais famosa empresa de táxi aéreo do país, não exatamente pela qualidade dos seus serviços, mas pela identidade dos seus donos – o empresário PC Farias e o comandante Jorge Bandeira de Mello.⁸⁶

As declarações à revista dadas pelo motorista mudaram não só os rumos da CPMI, mas de toda a cena política da nação, e a possibilidade de Collor deixar a Presidência, fosse pelo *impeachment*, fosse pela renúncia, passou a ser concreta. A defesa política do presidente se desintegrou: havia um certo receio de que a força militar fosse utilizada pelo Presidente para intimidar a oposição, o que já fizera no ano anterior, e o risco do *impeachment* aumentara com as declarações de Eriberto, havendo um certo receio da obediência das regras constitucionais de sucessão pelo vice ainda na primeira chapa presidencial eleita diretamente após a redemocratização. Os Ministros militares fizeram se difundir por todos os meios que, em caso de afastamento de Collor, o Vice Itamar Franco assumiria em total conformidade com a previsão constitucional.⁸⁷

Além disso, o próprio objeto da CPMI fora redefinido. Em que pese Collor ter feito um pronunciamento em rede nacional em sua defesa, o mesmo não fora convincente, e a coalizão centro-esquerda à frente da CPMI, agora acrescida do PTB, entendiam que, diante dessa realidade, a CPMI a partir da superveniência de tais fatos tinha o direito de investigar o próprio Collor, sinalizando que o relatório final dos trabalhos do órgão investigador legislativo acabaria por se desdobrar no *impeachment*. Nesse sentido, o próprio re-

86 CONTI, Mário Sérgio. op.cit., p. 599.

87 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 227.

latório conclusivo da CPMI, ao apontar na seção Conclusão as possíveis condutas praticadas pelos “personagens” que por lá passaram, assevera sobre o Presidente da República logo na seção referente a si:

O presente relatório não teve como abstrair, em relação a determinados fatos, a presença do Sr. Presidente da República. Vários deles, descobertos pela CPI, guardam estreita e intrínseca relação com o Chefe do Poder Executivo. O relato de um fato implica, de parte do Relator, o conhecimento de sua significação. A rigor, não existe uma só alternativa de compreensão de certos fatos que envolvem o Sr. Paulo César Cavalcante Farias que não inclua o Sr. Presidente da República, de tal sorte que, exigir a abstração da parte a ele relativa importa em exigir a abstração da racionalidade dos fatos investigados. Nesses termos, não faria sentido a existência da própria CPI, à qual compete descortinar o universo correlato do seu objeto, disto não podendo omitir-se sem lesar a Constituição da República.⁸⁸

Em virtude de tais fatos, a CPMI teve que instituir sub-relatorias, dentre elas, uma sub-relatoria de assuntos bancários, a cargo dos Senadores José Paulo Bisol e Odacir Soares, e dos Deputados José Múcio, Sigmaringa Seixas, Aluísio Mercadante Jackson Pereira e Wilson Müller.⁸⁹

A CPMI, em continuidade dos trabalhos, descobriu fatos ainda mais graves: ao determinar a quebra do sigilo bancário e fiscal de PC Farias, foram entregues à CPMI pelo Banco Central em 20 de julho cópias tanto dos extratos das contas bancárias quanto de cheques das empresas de PC Farias, dando substância probatória documental do esquema de corrupção do tesoureiro, agora com fortes conexões com o Presidente, posto que comprovavam que PC Farias pagara por serviços feitos na propriedade da família do Presidente (casa da Dinda), bem como transferira recursos à esposa e família de Collor, feitos por um conjunto de cheques de correntistas fictícios

88 Lando, Almir. Relatório da CPI de PC Farias. *O livro negro da corrupção*. Modesto Carvalhosa (Coordenador). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 341.

89 Idem, *Ibidem*, p. 63.

(fantasmas) assinados pela secretária do grupo empresarial de PC Farias⁹⁰. A CPMI, ao encerrar seus trabalhos, por meio do relatório, era conclusiva e comprobatória das afirmações anteriores. Estava dada à oposição a arma capaz de ampliar a coalizão centro-esquerda de articular o *impeachment* do Presidente da República Fernando Collor de Mello.

2.4. O IMPEACHMENT

Aprovado na sessão do dia 26 de agosto de 1992 por 16 (dezesesseis) a 5 (cinco), o relatório da CPI era abrangente e conclusivo sobre a prática de atos de corrupção direta ou indiretamente relacionados ao Presidente da República e de pessoas que transitavam no Governo. Ainda antes da publicação do teor do relatório, foi protocolada uma Denúncia em face do Presidente da República, elaborada pelo advogado Marcelo Lavenère, presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e pelo jornalista Barbosa Lima Sobrinho, Presidente da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) na Câmara dos Deputados, tendo sido devidamente aceita pelos seus membros. A denúncia imputava ao Presidente Collor a prática de crimes de responsabilidade previstos no art. 85 IV e V da CRFB/88 e na Lei 1.079/50 art. 8º, 7, e art. 9º, 7; quais sejam, modalidade de crimes contra a segurança interna do país, no caso de autorização expressa para infração de lei federal, e contra a probidade na administração, por não ter atuado de modo compatível com o decoro, a honra e a dignidade do cargo⁹¹.

Logo após o recebimento da denúncia pela mesa diretora da Câmara dos Deputados, foi instaurada a comissão especial em 3 de setembro de 1992, formada por 49 (quarenta e nove) deputados indicados pelos partidos. Em seguida, o Deputado Ibsen Pinheiro, Presidente da Câmara dos Deputados, comunicou a denúncia a Collor, por meio da Mensagem 13/92, sendo-lhe concedido o pra-

90 SALLUM JR., Brasília. op.cit., p. 236-237.

91 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: História e Teoria Constitucional Brasileira*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016, p. 56; GALINDO, Bruno. op.cit., p. 67.

zo de 5 (cinco) sessões para que apresentasse sua defesa prévia. Foi também determinado, nessa oportunidade, que o voto, a ser dado em plenário, deveria ser aberto e nominal, aplicando-se o quórum qualificado de 2/3, estabelecido no art. 51 I da CRFB/88 para que se autorize a instauração do processo de *impeachment* perante o Senado Federal. Contra essa decisão, é impetrado um Mandado de Segurança por parte do Presidente Collor perante o Supremo Tribunal Federal, o MS nº 21.564, que buscava a aplicação, por analogia, do prazo de 10 (dez) sessões previsto no art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), no que toca à autorização dada pela Câmara dos Deputados ao julgamento dos crimes comuns praticados pelo Presidente da República, ou então o prazo de 20 (vinte) dias disposto na Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50), da mesma maneira que pleiteou que a votação em plenário fosse realizada por meio de voto secreto, com base no art. 188, II do (RICD).⁹²

Em relação ao voto secreto, o peticionante alegou que a Lei 1.079/50 fora editada sob a égide da Constituição de 1946, cujo sistema de governo adotado era o parlamentarista. Ocorre que o sistema parlamentarista de governo fora instituído no Brasil com a Emenda Constitucional nº 4/61, revogando tacitamente os crimes de responsabilidade, em virtude do art. 5º da aludida emenda não tipificar tais crimes. Chegou a sustentar, inclusive, que a instituição do parlamentarismo acabara por revogar toda a Lei 1.079/50, incluído aí o art. 23 que determina a votação nominal⁹³. Nesse ponto tratava-se, na verdade, mais de uma discussão sobre recepção ou não recepção da Lei 1.079/50 pela Constituição de 1988, polêmica que foi levantada na época. Cumpre salientar que na ocasião ainda não havia a vedação expressa de votação secreta para, dentre outras decisões, a de autorizar a abertura de processamento de *impeachment* ou de crimes de responsabilidade, que foi inserida pela Resolução nº 22/1992⁹⁴.

92 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *op.cit.*, p. 57; GALINDO, Bruno. *Op. Cit.*, p. 67.

93 Idem, *Ibidem*, p. 60.

94 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *op.cit.*, p. 57-58.

O MS nº 21.564 STF tem um papel importantíssimo na jurisdição constitucional brasileira, em virtude de ter sido o instrumento utilizado para que a Suprema Corte firmasse o precedente paradigmático sobre o processo de *impeachment*, sobretudo no que se refere à relação entre os poderes da república. O STF concede, em 10 de setembro, a liminar pleiteada pelo Presidente da República de concessão do prazo de 10 (dez) sessões para apresentação de defesa, sendo o Min. Paulo Brossard voto vencido. O julgamento pelo plenário dar-se-ia em 23 de setembro, oportunidade na qual se deram por impedidos o Min. Marco Aurélio de Mello, em decorrência de parentesco com Collor, e o Min. Francisco Rezek, que integrara o gabinete ministerial do Presidente, assumindo a pasta das Relações Exteriores.

Era que o STF, antes de analisar o mérito do remédio constitucional, enfrentasse a questão sobre a legitimidade ou não da intervenção da Corte Constitucional no exercício da jurisdição constitucional no processo de *impeachment*, em outras palavras: se se admitia, no direito brasileiro, que o STF interviesse na questão procedimental no julgamento político presidencial, ou estaria restrita a uma matéria *interna corporis* do legislativo. No que tange a essa questão, a diretiva foi traçada pelo Min. Ilmar Galvão, em seu voto que, em razão da importância política, democrática e constitucional, faz-se imperiosa a transcrição:

No presente caso, portanto, o que se põe fora do alcance de apreciação do Supremo Tribunal Federal, por tratar-se de matéria discricionária, de natureza política, é o poder, que cabe à Câmara dos Deputados, de autorizar, ou de não autorizar, a instalação de processo contra o Presidente da República. Os requisitos de validade da denúncia, o modo como é ela recebida, sua leitura, a nomeação de Comissão Especial e a decisão do Plenário, são formalidades que podem estar previstas na Constituição em leis ou no Regimento Interno. Se a Constituição, a lei ou o Regimento Interno, no espaço que lhes está reservado pela Constituição, estabelece um procedimento a ser atendido, não fica a critério da autoridade, do órgão, ou do Poder, observá-lo. Entendimento em sentido contrário, valeria pela negação do Estado de Direito e pela instauração do regime do arbítrio⁹⁵.

95 Voto do Ministro Ilmar Galvão: STF, MS 21.564, rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ.27.08.93. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf> >, p. 10. Acesso em: 08/05/2018.

De clareza solar a explicação do Ministro sobre a submissão do processo de *impeachment* às regras procedimentais previstas na lei *lato sensu*, quer saber, a Constituição, as Leis e os Regimentos Internos, não cabendo à discricionariedade de qualquer autoridade desvirtuá-las. Destarte, firma-se o precedente de submissão do processo de *impeachment* às garantias do devido processo legal, não restando ao bel-prazer do legislativo a sua tramitação⁹⁶.

Já abordando a problemática da votação secreta, dispôs acertadamente o Min. Carlos Velloso:

Tenho, pois, como recepcionada, pela Constituição de 1988, a norma inscrita no art. 23 da Lei nº 1.079, de 1950. Esta é, também, a lição de Miguel Reale (artigo citado), de Celso Antônio Bandeira de Mello («Voto aberto ou secreto», artigo publicado na «Folha de São Paulo» de 15-9-92), de Antônio Evaristo de Moraes Filho («Questão de transparência», artigo publicado em «O Globo» de 18-9-92), de Carlos Ayres Britto, citado por Celso Antônio e do Ministro Evandro Lins e Silva («Voto secreto ou aberto», artigo publicado no «Jornal do Brasil» de 22-9-92). [...] Admitida a procedência do alegado, não se pode deixar de reconhecer, entretanto, que a Emenda Constitucional nº 6, de 23-1-63, que revogou a EC nº 4, de 1961, restabeleceu «o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946, salvo o disposto no seu art. 61» (EC nº 6/63, art. 1º). Quer dizer, restabelecido tudo quanto constava da Constituição de 1946, no tocante ao sistema presidencial de governo, ocorreu ripristinação expressa de todo o sistema⁹⁷.

Noutro ponto do voto, o Min. Carlos Velloso afirma que “[...] o voto ostensivo é o voto responsável, é o voto querido pela Constituição. O voto secreto é exceção ao princípio da publicidade.”⁹⁸ No MS, o voto formador da maioria na corte e, conseqüentemente, ponte para o acórdão, foi o do Min. Carlos Velloso, que entendeu pela concessão da segurança para o prazo de 10 (dez) sessões para a oportunizar a defesa, e pelo indeferimento do voto secreto. A *ratio decidendi* do MS 21.564 pode ser sintetizada no seguinte sentido: a função das casas legislativas, dentro da engenharia institucional

96 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit., p. 60.

97 Voto do Ministro Carlos Velloso: STF, MS 21.564, rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ. 27.08.93. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecstfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>>, p. 16. Acesso em: 08/05/2018.

98 Idem, *Ibidem*, p. 15. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecstfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>>, p. 16. Acesso em 08/05/2018.

constitucional brasileira vigente, é a de juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados, enquanto o juízo de pronúncia da acusação, agora, cabe ao Senado Federal; o juízo de admissibilidade exercido pela Câmara Baixa à denúncia popular é de natureza política, podendo rejeitá-la livremente, assegurando, de qualquer modo, ampla defesa ao acusado; a votação tem por essência ser nominal e ostensiva, em aplicação ao princípio da publicidade no exercício do poder público; dada a revogação da EC nº 4/61 e o restabelecimento do sistema presidencialista pela EC nº 6/63, resta recepcionada a Lei 1.079/50 pela Constituição⁹⁹.

Tento elaborado à Comissão Especial o relatório, o pedido de *impeachment* foi levado ao Plenário da Câmara dos Deputados e lido integralmente no dia 29 de setembro de 1992, sendo autorizada a abertura do processo de *impeachment* em face do Presidente da República Fernando Collor de Mello perante o Senado Federal por 441 (quatrocentos e quarenta e um) a 38 (trinta e oito) votos, havendo 1 (uma) abstenção e 23 (vinte e três) ausências. Frise-se a maioria bem superior ao quórum qualificado exigido¹⁰⁰.

Encaminhado o processo de *impeachment* ao Senado, fora recebido em 30 de setembro de 1992, quando se instaurou, conforme o rito procedimental, uma Comissão Especial, composta, em obediência a representação proporcional por partido, por 21 (vinte e um) Senadores. Já no dia 1 de outubro, é presidido no Senado o processo de *impeachment* pelo Presidente do STF, na ocasião o Min. Sidney Sanches, ocorrendo o afastamento de Collor das funções presidenciais no dia seguinte, conforme o mandamento constitucional no art. 86 §1º II da CRFB/88, pelo período máximo de 180 (cento e oitenta dias)¹⁰¹.

99 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit. p. 62.

100 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit., p. 62; GALINDO, Bruno. *Op. Cit.*, p. 68; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 316.

101 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit., p. 63.

Antes de se operar a citação do Presidente da República, o Presidente do STF e, por ora, presidente da sessão de julgamento do Presidente da República perante o Senado, o Min. Sidney Sanches, pediu que o STF se reunisse em sessão administrativa, a fim de que se estabelecessem o rito do processo de *impeachment* perante o Senado Federal. O rito então definido pela Corte Constitucional foi entregue ao Presidente da República e publicado no dia 8 de outubro de 1992¹⁰².

Intitulado de “SENADO FEDERAL COMO ÓRGÃO DO JUDICIÁRIO PROCESSO E JULGAMENTO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RITO PROCEDIMENTAL”¹⁰³, o documento que estabelece o rito procedimental dispõe de todas as fases e sucedâneos processuais do *impeachment*, observando-se os princípios constitucionais do devido processo legal, incluindo-se o contraditório e a ampla defesa. O procedimento foi dividido em 2 (duas) fases: a *judicium accusationis* e a *judicium causae*. A primeira é instaurada a partir do recebimento da resolução da Câmara dos Deputados que autoriza a abertura do processo do *impeachment*. Instaura-se a comissão especial, composta observando-se o princípio da proporcionalidade partidária, que elaborará um parecer, a ser votado pelo plenário, por votação nominal. Se rejeitado, configura-se a extinção anômala do processo, com o arquivamento dos autos; se aprovado, a denúncia é passível de deliberação, transmitindo-se a presidência do julgamento do Senado para o Presidente do STF, e a notificação do Presidente da República denunciado. Nesse momento, dá-se por instaurado o *impeachment*¹⁰⁴.

Tem-se, então, a instrução probatória ampla perante à Comissão Especial, assegurando-se contraditória e ampla-defesa. A Comissão, após a instrução, elaborará um novo parecer, a ser votado nominalmente pelo Senado. Em sendo improcedente, o processo será

102 Ibidem, p. 63.

103 Ato do Senado Federal. Publicados no Diário Oficial da União. Quinta-feira, 08 de out. de 1992, seção I, páginas 14246 e 14247. Disponíveis em: < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer.pdf> >; < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer-2.pdf> >. Acesso em: 09/05/2018.

104 Idem, Ibidem.

arquivado; caso contrário, consideram-se procedentes as acusações, havendo o juízo de pronúncia. Daqui, inicia-se a fase do julgamento ou *judicium causae*, com deliberação do plenária do Senado, inquirindo-se as testemunhas que já foram devidamente arroladas, bem como o acusado e o(s) denunciante(s), com possibilidade de réplica e tréplica. Concluídos os debates, retiram-se as partes do recinto, para o relatório do Presidente do STF sobre o processo, passando-se ao julgamento por votação nominal, pela qual os Senadores responderão SIM ou NÃO à seguinte pergunta formulada no sentido de ter cometido o Presidente os crimes que lhe são imputados e deve ser ele condenado à perda do cargo e à inabilitação temporária por oito anos para o desempenho de qualquer outra função pública eletiva ou de nomeação. Após o encerramento da votação, lavra o Presidente do STF a sentença, assinada por ele e pelos Senadores julgadores, transcrita em ata e publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional¹⁰⁵.

Collor apresentou sua defesa preliminar em 26 de Outubro, a qual incluía um rol de testemunhas e documentos. Foi determinado seu interrogatório para 29 de outubro e Collor usou da prerrogativa de não comparecer. Ouvidas todas as testemunhas pela acusação e pela defesa, essa insistia na oitiva de uma testemunha que se encontrava na Europa, quem seja, Marcílio Marques Moreira. O Min. Sidney Sanches indeferiu o pleito e determinou o sequenciamento do rito, que determinava apresentações de alegações finais. Desse ato, a defesa impetrou um novo Mandado de Segurança, o MS 21.623. Nesse novo MS, agora de relatoria do Min. Carlos Velloso, também foram firmados importantes precedentes: aplica-se o devido processo legal ao *impeachment*, em virtude de sua natureza de garantia processual, seja em termos judiciais, legislativos ou administrativos; como a testemunha fora ouvida no processo pelos advogados do Presidente, que a inquiriram, não gerando prejuízo a defesa o indeferimento da sua nova oitiva; os Senadores, no *impeachment*, não se submetem à imparcialidade devido à sua função política, sendo incabível, nesse julgamento, o seu impedimento ou suspeição¹⁰⁶.

105 Idem, *Ibidem*.

106 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit. p. 66-69.

Superado esse momento processual, seguiu-se ao julgamento do Presidente Fernando Collor de Mello no plenário do Senado Federal no dia 29 de dezembro de 1992. Buscando esvair-se da pena de inabilitação política, que impede o exercício de qualquer cargo público por 8 (oito) anos, Collor apresentou, por meio do seu advogado José Mauro Rocha, uma carta de renúncia, lida no plenário pelo seu patrono¹⁰⁷. O Senador Mauro Benevides então declarou vago o cargo presidencial e informou que a posse do Vice Itamar Franco como Presidente ocorreria às 12:30h, apenas uma hora depois. A urgência e o imprevisto da situação levaram Itamar Franco a redigir a mão uma declaração de patrimônio, indicando que seus bens seriam os mesmos de sua derradeira interinidade à frente da Presidência¹⁰⁸.

O Senado reabriu a sessão às 13:30h e, após inúmeros debates, às 18:30h aceitou a renúncia, mas deu andamento ao julgamento, por considerar as sanções autônomas, condenando o agora Ex-Presidente Fernando Collor de Mello por 76 (setenta e seis) a 2 (dois) à inabilitação para o exercício de cargo público pelo prazo de 8 (oito) anos, o que resultou na Resolução Senatorial nº 101/1992. A pena de perda do cargo restou prejudicada, em virtude da renúncia de Collor¹⁰⁹.

Desse ato, a defesa de Collor impetrou um novo Mandado de Segurança, o MS 21.689, de relatoria do Min. Carlos Velloso, alegando que a pena de inabilitação política seria acessória à pena de perda de cargo, obstando, então, a renúncia, a aplicação de ambas, e que o STF firmara entendimento similar com relação aos prefeitos, com base no Decreto-Lei 201/67, que somente seriam processados enquanto estivessem no cargo, podendo ser processados por crimes comuns posteriormente¹¹⁰.

107 Idem, *Ibidem*, p. 101-102.

108 VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. op.cit., p. 341.

109 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit., p. 69-70; GALINDO, Bruno. op.cit., p. 68-69; VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*. Op. Cit., p. 341.

110 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Op. Cit. p. 70.

O Min. Carlos Velloso, na decisão, afirma que a renúncia de Collor se dera depois da denúncia da Câmara dos Deputados, e que, ademais da Lei 1.079/50, não exige a permanência no cargo para a aplicação da pena e, por fim, que o texto constitucional, no art. 52, parágrafo único, utiliza a conexão *com*, e não a conjunção *e*, denotando que a aplicação das penas são independentes. Em virtude de empate no julgamento e impedimento do Min. Sidney Sanches, que atuara como presidente do julgamento perante o Senado, e dos Min. Francisco Rezek e Marco Aurélio de Mello, foram convidados 3 (três) ministros do STJ, com base no art. 40 do Regimento Interno do STF vigente à época, que votaram com o relator e formaram maioria no indeferimento do *writ*¹¹¹.

Collor ainda seria levado a julgamento perante o STF na Ação Penal 307 pelas condutas que são definidas como crimes comuns, ou seja, infrações a normas penais. Nessa ação, Collor dividia a posição de réu com mais 8 (oito) pessoas, todas acusadas de corrupção passiva, corrupção ativa de testemunha, supressão de documento, falsidade ideológica e coação no curso do processo. Entretanto, em que pese existissem provas sobre parte das acusações, constantes no processo, os Ministros do STF divergiram quanto ao conjunto probatório e sua licitude, acreditando a maioria dos ministros terem sido tais provas obtidas por meios que violassem as garantias constitucionais como a inviolabilidade de domicílio e privacidade. Em 2000, o PGR ingressara com uma nova ação contra Collor por crimes cometidos ainda no exercício do seu mandato presidencial. A condenação pretendida referia-se aos crimes de peculato, falsidade ideológica e corrupção passiva. O STF declarou prescritos tais crimes, não obstante adentrou no mérito para mais uma vez afirmar não haver conjunto probatório irrefutável na comprovação de materialidade e autoria dos crimes por parte do Ex-Presidente¹¹².

111 Idem, *Ibidem*, p. 102.

112 GALINDO, Bruno. *op.cit.*, p. 71-75.

3. O IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF: TAMANHA RESPONSABILIDADE PARA UM CRIME NÃO MUITO (IN)COMUM

O termo subversivo denota, em linhas gerais, o que causa subversão, alteração, ou aquele que se insurge contra a ordem estabelecida¹¹³. Considerada subversiva pelo Regime Militar brasileiro, estudante e militante, Dilma Vana Rousseff em verdade se insurgia contra o regime ditatorial autoritário com o qual não concordava, lutando pelo restabelecimento do regime democrático. Mal imaginava a jovem estudante subversiva que a ordem democrática pela qual militava, um dia restabelecida, viabilizaria que um dia essa mesma militante tornar-se-ia Presidente da República. Em entrevista ao jornalista Roberto Cabrini¹¹⁴, quando Presidente, já afastada pela instauração do processo de *impeachment* no Senado Federal, Dilma Rousseff confessa que gosta do termo subversivo, e que sempre se identificara com seu significado, por sempre buscar a mudança daquilo que foi posto.

A parte mais desafiadora da presente pesquisa é, sem sombra de dúvidas a que se adentra agora. Observar cientificamente o fenômeno jurídico-político tão sério quanto o do instrumento do *impeachment* é por si só uma tarefa séria, e fazê-la num contexto ainda recente dos seus acontecimentos pode ser, no mínimo, cientificamente arrojado e perigoso¹¹⁵. Liga-se isso às inúmeras controvérsias envolvendo a destituição presidencial de Dilma Rousseff, com um

113 Extraído da consulta do significado do verbete nos dicionários Dicio <<https://www.dicio.com.br/subversivo/>>; Aurélio <<https://dicionariodoaurelio.com/subversivo/>>, Aulete <<http://www.aulete.com.br/subversivo/>>. Acesso em: 13/05/2018.

114 Entrevista concedida ao jornalista Roberto Cabrini para o programa Conexão Reporter, exibido no canal Sistema Brasileiro de Televisão (SBT) em 21/08/2018. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=3j592yx6VHU>>. Acesso em 13/05/2018.

115 Compartilhou da mesma percepção o Professor Bruno Galindo em GALINDO, Bruno. op.cit., p. 77.

impeachment destoante de diversas características inatas do instituto anteriormente estudadas com afinco, a fim de se chegar a uma conclusão científica da sua legitimidade ou não.

Sem delongas, passa-se à análise das circunstâncias do governo de Dilma Rousseff, a polêmica campanha de 2014 e, conseqüentemente, as eleições presidenciais mais acirradas da história, com a oposição articulando seu *impeachment* já sob a sombra da sua vitória no pleito eleitoral, a crise de governabilidade ante o difícil relacionamento com o Congresso Nacional disposto a destituí-la desde o início, o que culminou com o aludido *impeachment*.

3.1. ANTECEDES POLÍTICOS E CAMPANHA

Não há como não analisar o segundo governo Dilma Rousseff (2014-2016), interrompido prematuramente pelo controverso *impeachment* – controverso por razões que ainda aqui serão expressadas – sem tecer comentários, ainda que breves, à transição do governo Lula – Dilma no ciclo de governo 2010, nem a algumas observações rasas dos governos anteriores. No ciclo de 2002-2003, houve a ascensão à Presidência de um ex-metalúrgico e ex-sindicalista, que lutava para tal desde a primeira eleição presidencial após a redemocratização¹¹⁶. Dilma fora sua opção para a sucessão e permanência do PT na presidência, em que seria dada a continuidade dos programas sociais desenvolvidos nos dois governos Lula.

Se na pesquisa se analisa os *impeachments* nos governos Collor e Dilma, percebe-se que os governos intermediários a esses gozaram de relativa bonança econômica, o que ajudava a manter a aprovação do governo e conter as articulações políticas da oposição. O governo “tampão” de Itamar Franco, presidente após o *impeachment* de Collor foi instrumental para o controle da inflação e conseqüente estabilização monetária. Já o ciclo governamental de 8 (oito) anos de Fernando Henrique Cardoso estabeleceu importantes reestruturações na estrutura social da República, com programas sociais de

116 MARTINS, José de Souza. *Do PT das lutas sociais ao PT do poder*. São Paulo: contexto, 2016, p. 201.

distribuição de renda e combate à miséria, gozando de frutos que desempenhou enquanto fora Ministro da economia do governo Itamar. Já os governos Lula implementaram diversos programas sociais, na mesma linha de FHC, de combate à miséria e de redistribuição de renda, expandindo-os em demasia e alavancando políticas sociais como o combate à discriminação, ampliação do acesso a direitos fundamentais, a exemplo de saúde e educação, benefícios assistenciais etc., desenvolvendo as instituições republicanas fundamentais ao Estado Democrático de Direito¹¹⁷.

Dilma Rousseff não gozou das mesmas benesses que seus antecessores. Mesmo integrando o Ministério da Casa Civil no Governo Lula, Dilma nunca foi a primeira opção do PT para a disputa da presidência. Sua vida política, em verdade, não começou no PT: iniciara sua militância partidária no Partido Democrático Trabalhista (PDT), de liderança de Leonel Brizola, ex-governador do RS. Dilma, entretanto, colocou-se na condição de provável candidata à Presidência em virtude dos líderes e homens relevantes do partido estarem implicados em crimes associados às suas funções no governo, a exemplo de José Dirceu e Antônio Palocci¹¹⁸.

Candidata do partido governista e apoiada pelo ex-presidente à sucessão, Dilma foi eleita no vácuo da popularidade de Lula. Vencedora de um pleito eleitoral relativamente tranquilo em 2010, Dilma, em seu primeiro governo, não conseguiu administrar os eixos econômicos do governo de seu antecessor e teve significativas dificuldades de manter um bom relacionamento com o Congresso Nacional, não conseguindo evitar a análise por parte de analistas políticos como uma Presidenta inepta nessa seara, comparada com os ex-presidentes Lula e FHC, considerados proficientes articuladores políticos¹¹⁹.

Para o pleito presidencial de 2010, os principais nomes confirmados eram o de Dilma Rousseff pelo PT, Marina Silva pelo PV

117 GALINDO, Bruno. *op.cit.*, p. 78.

118 *Idem*, *Ibidem*, p. 78.

119 *Idem*, *Ibidem*, p. 78-79.

e José Serra pelo PSDB. A campanha de Dilma é movimentada pela hipótese de haver um dossiê contra a filha de José Serra, Verônica Serra. Antônio Palocci assume a direção da campanha de Dilma após o afastamento de Fernando Pimentel, que tinha ligações com a empresa de comunicação responsável pelo dossiê. Dilma é impulsionada à frente nas pesquisas do Ibope, principalmente em virtude da aprovação de 85% do governo Lula. Já a economia, nesse contexto pré-campanha, é favorável, com o crescimento de 9% do PIB em junho de 2010 em relação ao mesmo período de 2009. Entretanto, tal fato não impediu o aumento da taxa de juros para além dos 10%, situação que não acontecia há mais de um ano. Já em julho de 2010 a campanha eleitoral começa oficialmente, com Dilma, Marina e Serra definindo seus vice-candidatos, quem sejam, Michel Temer (PMDB), Guilherme Leal (PV) e Índio da Costa (DEM). É apontado um empate técnico entre Serra e Dilma na pesquisa Datafolha, mas na do Ibope Dilma crava 5% à frente de Serra.¹²⁰

A disputa eleitoral entre o PT e o PSDB fica mais acirrada com a quebra do sigilo fiscal de Verônica Serra, mas o que atinge realmente a campanha de Dilma Rousseff é o escândalo envolvendo o filho de Erenice Guerra, Ministra da Casa Civil, acusado de fazer lobby para intermediar interesses de particulares junto à Administração Federal, minando as chances de Dilma vencer em primeiro turno. Em contrapartida, Marina Silva cresce e se consolida como opção para eleitores insatisfeitos com a guerra travada entre os outros 2 (dois) candidatos ou para os eleitores indecisos¹²¹. A ascensão de Marina Silva faz com que Dilma precise disputar o segundo turno com José Serra. Com a neutralidade adotada por Marina, PT e PSDB tentam disputar seus eleitores, com aborto e privatizações ocupando a pauta dos debates finais.¹²²

120 MORENO, Jorge Bastos. *Ascensão e queda de Dilma Rousseff*: tuítes sobre os bastidores do governo petista e o diário da crise que levou à sua ruína. Organização Flávia Aguiar, Mariana Alvim. São Paulo: Globo Livros, p. 15-19. 2017.

121 Idem, *Ibidem*, p. 28-31..

122 Idem, *Ibidem*, p. 15-19.

Em novembro de 2010, com 56%, Dilma Rousseff é eleita Presidente da República do Brasil, fato que, além da relevância do cargo, traz outra importância simbólica: Dilma lutara contra o regime ditatorial militar na década de 70, tendo sido torturada. Fora eleita pela via democrática, causa pela qual lutara e sofrera no passado. O PSDB elege 8 (oito) governadores, O PSB, 6 (seis), enquanto o PT e o PSDB elege 5 (cinco) chefias estaduais cada um. Michel Temer é incluído no processo de transição do governo Dilma, mas sem uma função determinada. No fim de novembro é anunciada uma nova equipe econômica na frente do Banco Central, sem a presença de Henrique Meirelles, que era esperado. Lula deixa a presidência como o Presidente da República mais popular da história do Brasil. É anunciado que os Ministérios da Casa Civil e da Justiça serão ocupados, respectivamente, por Antônio Palocci e José Eduardo Cardoso. Guido Mantega, à frente da pasta da Fazenda, anuncia a realização de um ajuste fiscal nos gastos do poder público no ano seguinte¹²³.

Não há dúvidas de que o governo Dilma Rousseff é uma continuidade do governo Lula. Entretanto, enquanto que o governo Lula foi marcado por um hiperpresidencialismo, decorrente da engenharia do Real, e minorou a oposição, Dilma fez uso dessa mesma centralização de poderes presidenciais, só que para concretizar os ajustes precisos no modelo econômico que herdara, que já dava sinais de cansaço e operava no limite da sua capacidade. O problema que se efetivava, no primeiro governo Dilma, era a impossibilidade da manutenção do pacto de crescimento assumido nos governos Lula, pelo menos não nos níveis herdados em 2010. Os compromissos eram demasiadamente altos para que fossem absorvidos sem que surtisses um sufocamento da infraestrutura ou um impacto na elevação da inflação. Eram necessários que medidas como o estímulo ao crédito e o aumento da renda fossem substituídas por uma reestruturação do aumento da taxa de investimento, para que se en-

123 Idem, *Ibidem*, p. 39.

contre um patamar mínimo que permita o crescimento, ajustando à base do modelo¹²⁴.

A expectativa era a de que tais ajustes, que seriam reformas estruturais, trouxessem nesse período resultados mais duradouros, com a promoção de investimentos a partir dos eventos da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos Rio 2016, aliados à exploração do pré-sal, com níveis próximos a 25%, almejando-se um crescimento sustentável, o que, naquele tempo, pensava-se o governo Dilma como um governo de transição, estrategicamente posicionado como ocupação pela esquerda do pemedebismo a longo prazo. Não ocorreu como o planejado, em que pese ter sido nesse cenário que se explicou a mudança da política econômica no fim de 2012, que trouxe algo inédito na história do Brasil: a taxa de juros abaixo de 2% ao ano. Dilma reuniu todo o seu empenho em impor uma nova política econômica ao mercado financeiro, cujas medidas, iniciadas ainda em 2010, incluíram uma reforma interna no Banco Central no sistema de metas de inflação, fazendo com que a taxa de juros deixasse de ser o mecanismo quase exclusivo de política monetária em favor de um balanço de todos os elementos integrantes da política econômica¹²⁵.

Um complicador para o primeiro governo Dilma foi a falta de condições de implementar uma contenção de gastos radical em seus 2 (dois) primeiros anos. Isso incluiu decisões advindas do governo de seu antecessor e padrinho político, que abrangem gastos incontornáveis até as obras infra-estruturais essenciais para a realização dos eventos esportivos anteriormente relatados, incluindo também a complicada alta dos juros no início do mandato, antes de que começasse a declinar aos níveis históricos referidos. Havia essa limitação na possibilidade de corte de gastos porque, caso realizado, isso levaria a um impacto na descontinuidade do projeto político feito por Lula, e que acabaria arranhando a sua aprovação popular ainda no início do mandato¹²⁶.

124 NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: da abertura democrática ao governo Dilma*. São Paulo: Companhia das letras, 2013. p. 135.

125 Idem, *Ibidem*, p. 136.

126 Idem, *Ibidem*, p. 137.

O governo Dilma passou, então, a regular isoladamente cada um dos componentes da política econômica, buscando não comprometer nem o crescimento tampouco o controle da inflação. Quer-se dizer: buscou reconvenicionar todos os acordos maiores sem prejudicar aqueles que os pactuara, mostrando que a política de equilíbrio do governo anterior seria mantida, mesmo que mais timidamente. Isso explica porque o salário mínimo não teve o aumento almejado pelas organizações sindicais, embora mantivesse a mesma expectativa de reajustes vindouros; porque deixou de ser a taxa de juros o carro-chefe da política de combate à inflação no primeiro biênio da gestão; e porque tanto as medidas de restrição ao crédito no fim de 2010 e início de 2011 e de incentivo ao crédito a partir do fim de 2011 não se deram abruptamente, mas de maneira gradativa, a fim de que não se desestabilizasse o consumo¹²⁷.

Ocorre que esse sistema de administração e regulamentação entre câmbio e juros é extremamente delicado, e vem sempre acompanhado de tensões e problemas. Se no governo Lula os ortodoxos neoliberais não ousaram criticá-lo, com Dilma o novo sistema de controle de metas de inflação foi duramente combatido e criticado desde o princípio da gestão, ironicamente defendendo a política econômica de Lula, denominando-se como observadora da crise econômica mundial e omitindo intencionalmente o fato de que as medidas implementadas eram justamente fruto disso. É válido ressaltar que o governo Dilma tentou manter o modelo de política adotado na gestão de seu antecessor de maneira exequível, ainda que restringindo seus patamares. Foi implementada uma campanha de desonerações específicas de impostos à produção, reduzindo os custos do trabalho, mas preservando os salários, pretendendo ser um instrumento de conservação de renda e incentivo ao investimento. Ademais, nenhum dos grandes programas sociais sofreu cortes na primeira gestão Dilma, a exemplo do Minha Casa, Minha Vida e Brasil sem Miséria, registrando, outrossim, uma expansão robusta¹²⁸.

127 Idem, *Ibidem*, p. 137.

128 Idem, *Ibidem*, p. 138.

Ainda assim, todas essas implementações não vieram sem transtornos para a articulação política do Governo. Dilma atuava de maneira combativa, enquanto o então Ministro da Casa Civil, Antônio Palocci, massageava as reações da sociedade política ao sistema confrontante da Presidente. Entretanto, o Ministro foi envolvido num escândalo na compra de um apartamento de luxo em São Paulo durante o seu mandato de deputado federal e veio a deixar a pasta em junho de 2011. A sua saída deixou um vazio nesse setor estratégico do *modus operandi* do governo Dilma de fazer política, que tentou ser ocupado por Lula, posicionando-se como articulador político do governo, passando uma semana em Brasília, acabando por ser desastroso em virtude de tirar a autoridade da Presidente que mal começara o mandato, mas por outro lado, passou a imagem pública de que, em último caso, Lula seria o avalista da gestão de Dilma.¹²⁹

Nessa altura, Dilma elegeu 2 (dois) nomes simpáticos ao seu estilo de negociação para desempenhar postos de destaque dentro da gestão, repartindo as funções de Palocci, ocupando a Casa Civil Gleisi Hoffmann, senadora do PT pelo PR, encarregando-se de administrar todo o andamento do governo, e a ex-senadora Ideli Salvatti ficou à frente das Relações Institucionais. Juntando-se a Miriam Belchior, que já chefiava o Planejamento, compondo o trio gerencial do PT até 2013, quando Aloizio Mercadante na frente da pasta de Educação ganhou destaque como articulador da gestão¹³⁰.

As relações com o Congresso são sempre marcadas, na verdade, pela relação com o partido da maioria que, no caso, o PMDB. A aliança com o PMDB tem se mostrado na história, desde a redemocratização, como chave para manter a governabilidade do Presidente. Nesse ponto, Dilma se firmou como representante da classe baixa dentro do sistema político pemedebista, lançando-se desde o início da gestão, como a cara do antipemedebismo no cerne do sistema político pemedebizado, apresentando-se à sociedade e traçando com ela um relacionamento. Isso lhe deu apoio na classe média tradicio-

129 Idem, *Ibidem*, p. 138.

130 Idem, *Ibidem*, p. 138-139.

nal, que tem aversão ao antecessor e encontra-se sempre disposta a crucificar qualquer mazela política que venha surgir¹³¹. Nesse sentido, importantes as percepções de Marcos Nobre:

Dilma mobilizou e canalizou a seu favor a legítima ojeriza da sociedade à desfaçatez do sistema político. Como ela própria não dependesse do pemedebismo que combateria “de dentro” para governar. Com isso projetou primeiramente uma imagem de uma presidente que “não se mistura à baixaria”, que se mantém “a salvo da contaminação”¹³².

Destarte, diante dessa visão de Dilma Rousseff estabelecida pela sociedade, a Presidente não barganhava: ou ganhava ou perdia. Na postura de queda de braço, comprava briga em todas as pautas, mas aceitava abrir mão de alguma eventualmente, desde que essa não fosse elementar ou sua renúncia viesse prejudicar o pacto de obrigações do governo Lula de quem era compromissária. Isso lhe custaria caro, a exemplo da demissão em massa de todos os ministros pemedebistas quando da aprovação do Novo Código Florestal na Câmara dos Deputados em 2011. Apesar da preservação do meio ambiente ser um tema importantíssimo, não era daqueles imprescindíveis à preservação da aliança com o PMDB¹³³.

Como efeito colateral da sua política combativa, Dilma Rousseff ampliou, ao menos momentaneamente, a política antipemedebista dentro do governo. É imperioso relacionar que, nos governos FHC e Lula, o PMDB sempre foi evitado num determinado conjunto de ministérios, a exemplo dos da área econômica, o da Saúde e o da Educação. Dilma estendeu o cordão de isolamento antipemedebista até o Ministério dos Transportes, pelo menos até meados de 2011, visto que, com as eleições municipais em 2012, novas alianças são forjadas e acabou custando algumas concessões ao governo, dentre elas essa pasta. Mas ao menos Dilma teve domínio sobre esse Ministério, importantíssimo para as obras de infraestrutura necessárias aos eventos esportivos que seriam realizados no país, bem como obras do Programa de Aceleração do Crescimento¹³⁴.

131 Idem, *Ibidem*, p. 139.

132 Idem, *Ibidem*, p. 139.

133 Idem, *Ibidem*, p. 140.

134 Idem, *Ibidem*, p. 140.

Essa situação custou muito caro a Dilma Rousseff, porque o PMDB nunca perdoa uma dívida, e foi nesse contexto que a articulação de Palocci se fez ausente. Quando o governo precisou de sua coalizão, na votação de uma Medida Provisória estratégica, a MP dos Portos em maio de 2013, a crise com o PMDB levou a uma fenda. Não houve mais diálogo com Gleisi Hoffmann e Ideli Salvatti, dando sinais de que o governo não encontrava mais terreno sólido no Congresso, mas sim um campo instável. Somou-se a isso as revoltas populares de junho de 2013, enterrando a articulação política implementada pela Presidente Dilma Rousseff após a queda de Antônio Palocci. E a lógica de operação do sistema político, somada ao padrão de gestão político e econômico herdado da gestão Lula foram postos em cheque¹³⁵.

3.2. GOVERNO

Dilma Rousseff sagrou-se vencedora com 51,64% dos votos válidos, correspondentes a 54,49 milhões de votos em 26 de outubro de 2014, contra Aécio Neves, com 48,36%, equivalente a 51,04 milhões de eleitores¹³⁶, na eleição mais acirrada (dentre as eleições com 2 turnos) e com mais reviravoltas na história republicana nacional. A eleição foi marcada por duras críticas entre os candidatos e pela tragédia da morte de Eduardo Campos em 13 de agosto de 2014 num acidente aéreo. A vice da chapa, a ex-senadora Marina Silva, é encabeçada a candidata a Presidente, faz frente a Dilma Rousseff, chegando a ficarem empatadas em 1º lugar com 34%¹³⁷, mas sua campanha perde fôlego e ela sequer vai ao segundo turno.

Embora tenha passado o pleito eleitoral, a política do Brasil segue com o tom ríspido-acusatório de campanha. Aécio Neves esbraveja que o diálogo com o governo somente se dará caso haja aprofundamento de inquéritos e punições aos envolvidos no escândalo da Petrobrás, que aflorou em agosto de 2013 e fora objeto de CPI.

135 Idem, *Ibidem*, p. 140-141.

136 VILLA, Marco Antônio. *Um país partido: 2014 - a eleição mais suja da história*. São Paulo: LeYa, 2014. posição 3735 do Kindle.

137 Idem, *Ibidem*, posição 1315 do Kindle.

Dilma, por outro lado, propõe em novembro de 2014 uma mudança na Lei de Diretrizes Orçamentárias (L.D.O.), para permitir que sejam abatidas da meta de superávit primário todas as despesas do PAC, evitando assim que seja descumprida a Lei de Responsabilidade Fiscal. Aécio Neves insurge-se então e diz que Dilma incorrerá em crime de responsabilidade caso seja aprovado o projeto¹³⁸. Em verdade, a oposição já começa a articular o manejo do *impeachment* contra Dilma, mal tenha começado o governo, e enxerga nas aprovações das leis orçamentárias e possíveis emendas a abertura para o cometimento de crimes de responsabilidade.

O segundo mandato Dilma começa após esse contexto de oposição, cassando todas as suas pegadas, a fim de enquadrá-la num crime de responsabilidade passível de *impeachment*. Dilma muda o lema do governo para “Brasil, Pátria Educadora” e busca proteger sua governabilidade da dependência do PMDB na Câmara com a distribuição dos ministérios. Na teoria, a coalizão partidária da gestão Dilma composta por PSD, PP, PR, PTB, PRB, PDT, PROS e PCdoB, o que lhe assegura 193 votos. Joaquim Levy assume a pasta da Economia, sustentando um discurso de equilíbrio fiscal, comprometendo-se a cortar gastos e reforçar a Lei de Responsabilidade Fiscal¹³⁹.

Em fevereiro de 2015, o Governo Dilma sofre sua primeira derrota no Congresso: a vitória de Eduardo Cunha do PMDB sobre o Arlindo Chinaglia do PT na eleição para a Presidência da Câmara dos Deputados, com a debandada de 49 (quarenta e nove) votos da base governista para a oposição. A situação do governo é ainda pior, posto que o PT fica sem nenhuma cadeira na Mesa Diretora. No Senado, Renan Calheiros, também do PMDB, consegue a reeleição para a Presidência da Câmara Alta. O Advogado de Fernando Henrique Cardoso, José de Oliveira Costa, contrata um parecer ao advogado Ives Gandra Martins sobre cabimento de *impeachment* contra Dilma, sustentando haver fundamentos para o manejo do

138 MORENO, Jorge Bastos. op.cit., p.154.

139 Idem, Ibdem, p. 165.

processo¹⁴⁰. O Congresso inicia a legislatura ameaçando de morte o governo que acabara de nascer.

Em março o jornal *O Globo* publica matéria de que Rodrigo Janot, Procurador Geral da República, tem uma lista com 32 (trinta e dois) Parlamentares apontados como autores de corrupção no escândalo da Petrobrás, apurado pela operação Lava-Jato, pretendendo requerer a abertura de inquérito contra 50 (cinquenta) políticos. Dentre os nomes constam: Renan Calheiros e Eduardo Cunha, Presidentes das 2 (duas) casas do Congresso, e de Waldir Maranhão, o primeiro vice-presidente da Câmara. Cunha, então, restringe o objeto da nova CPI aberta para investigar os desvios da Petrobrás às gestões do PT, não satisfeito, isola o partido da comissão. A aprovação do governo Dilma despenca, segundo o instituto Datafolha, de 43% para 13%, sendo o pior desempenho presidencialista pós-república desde Collor no auge do *impeachment*¹⁴¹.

Em Abril de 2015 João Vaccari Neto é preso pela operação Lava Jato, sendo afastado do cargo de tesoureiro do PT. A articulação política do governo, abandonada por Pepe Vargas, é ofertada ao PMBD. A função acaba por restar ao Vice-Presidente Michel Temer, em virtude de Eliseu Padilha ter rejeitado o convite. A oposição pactua uniformizar o discurso sobre o manejo do *impeachment* contra Dilma. O PMDB passa a rasteira no governo e aprovou uma proposta, votada na Comissão de Constituição e Justiça, que limita em 20 (vinte) o número de ministérios. Já em maio, o PT, sob pressão parlamentar, acaba aderindo ao pacote fiscal, aprovado em ambas as casas com votações acirradas. Joaquim Levy, à frente da pasta da Fazenda, faz queixa de que o governo cedeu às pressões, não comparando, então, ao anúncio das contenções no Orçamento. A reforma política, na Câmara, tem rejeitados os pontos de voto distrital misto, voto em lista e o apelidado “distritão”, possibilidade de eleger os mais votados incondicionados ao partido. Cunha, articulando contra o governo, aprova a proibição de doação direta de empresas

140 Idem, *Ibidem*, p. 169.

141 Idem, *Ibidem*, p. 173-174.

aos candidatos. É protocolada na PGR um pedido de investigação às “pedaladas fiscais” praticadas por Dilma Rousseff por parte dos líderes da oposição¹⁴².

Após o recesso parlamentar, em início de agosto, a base aliada da Presidente Dilma começa a desfalecer, com PTB e PDT rompendo com o governo, em que pese ter Michel Temer assumindo a postura de pugnar pela reunificação do Brasil. A Datafolha divulga nova pesquisa, apontando rejeição de 71% ao governo, índice maior que o de Collor em setembro de 1992, às vésperas do *impeachment*. FHC acaba por dissentir do discurso de conciliação, passando a incitar a renúncia de Dilma. Michel Temer, já no fim do mês, abandona a articulação política da gestão, e o Min. Gilmar Mendes solicita investigação a campanha presidencial da chapa Dilma-Temer pela Polícia Federal, havendo indícios de falsidade ideológica e lavagem de dinheiro. Dilma corta 10 (dez) ministérios e mil cargos comissionados, declinando também a recriação da CPMF. No mês seguinte, Michel Temer afirma a empresários que será difícil Dilma resistir até o fim programado do seu mandato, caso a sua rejeição popular persista, afirmando também ser contra a adoção de “remédios amargos”, logo após Dilma dar uma declaração que será necessário a sua implementação. O STF proíbe doações de empresas a campanhas, e com o rebaixamento do grau de investimento no Brasil pela agência de risco Standard & Poor’s, o dólar cruza o ápice de R\$4,00 e atinge cotação inédita frente à moeda brasileira¹⁴³.

Ainda em setembro, é realizada uma reforma ministerial, visando beneficiar o reforço do PMDB no gabinete ministerial: Renato Janine foi substituído da pasta da Educação por Aloísio Mercadante, enquanto Arthur Chioro foi demitido por telefone do Ministério da Saúde. O Tribunal de Contas da União, em outubro, rejeitou por unanimidade as contas da gestão Dilma relativas ao ano de 2014, tendo como base o atraso de repasse do Tesouro Nacional aos bancos com fim de pagar os custos de programas sociais obri-

142 Idem, *Ibidem*, p. 179-183.

143 Idem, *Ibidem*, p. 193-200.

gatórios, prática popularmente denominada de “pedaladas fiscais”. Para os ministros do TCU, as irregularidades encontradas feriam a Lei Orçamentária, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição. Dilma, só então, inicia a sua estratégia de se defender de um provável manejo de *impeachment*, com PSOL e Rede sustentabilidade, apoiados por parcela do governo, pedem a cassação do Deputado Eduardo Cunha. O governo, por fim, envia mensagem ao Congresso, apresentando alterações na meta fiscal para 2015, projetando um déficit de até R\$ 50 bilhões, e sem o atraso de repasse de verbas aos bancos (as pedaladas)¹⁴⁴.

Em Novembro de 2015, Eduardo Cunha tenta se livrar a qualquer custo da abertura do processo no Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, sendo auxiliado inclusive por Deputados da bancada do PT. Por sua vez, em Dezembro o parecer elaborado pelo Deputado Fausto Pinato (PRB) sobre a representação do PSOL e Rede contra Cunha no Conselho de Ética, cuja conclusão é pela justa causa, é posto para análise. Cunha, em contra-ataque, poucas horas depois de tomar conhecimento que os 3 (três) Deputados do PT que compunham o Conselho de Ética votariam pela procedência da continuidade das investigações contra si, recebe o pedido de *impeachment* realizado pelos advogados Janaína Paschoal, Miguel Reale Júnior e Hélio Bicudo¹⁴⁵.

Michel Temer, ainda em dezembro de 2015, se reúne com membros do PSDM e DEM, que pedem uma união nacional no governo. Nesse contexto, Eliseu Padilha, braço direito do Vice-Presidente, demite-se da Aviação Civil, e no PMDB, aliados de Michel Temer articulam o *impeachment*, quem sejam, Romério Jucá, Gedel Vieira Lima e Moreira Franco. Por haver divergência quanto ao rito aplicado e outras questões, foi interposta no STF a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental no SFT, autuada sob o nº 378, buscando compatibilizar a interpretação da Lei 1.079/50 com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

144 Idem, *Ibidem*, p. 199-204.

145 Idem, *Ibidem*, p. 209-215.

3.3. O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E O *IMPEACHMENT*: A ADPF Nº 378

A ADPF nº 378¹⁴⁶ configurou um dos mais importantes julgamentos do STF na república democrática instaurada pós 1988¹⁴⁷. Ajuizada após adoção de um rito inconstitucional por parte da Presidência da Câmara dos Deputados, houve, posteriormente a formulação de pedido cautelar incidental, apresentado pelo PCdoB, acolhido pelo Min. Edson Fachin, que deferiu a liminar¹⁴⁸, suspendendo a tramitação do *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados em 08 de dezembro de 2015, sustentando evitar que eventuais atos praticados sejam invalidados posteriormente pelo STF. Posteriormente, o plenário da Suprema Corte se reuniu em 16 de dezembro de 2015 para julgar a referida ação do controle concentrado, buscando compatibilizar a interpretação da Lei 1.079/50 com a Constituição¹⁴⁹.

Entre as questões levantadas na ADPF constavam, dentre outras, aplicação das garantias constitucionais do contraditório e ampla defesa, no sentido da Presidente da República poder apresentar defesa antes do Recebimento da Denúncia; a aplicação dos institutos de impedimento e suspeição ao Presidente da Câmara dos Deputados, a quem cabe fazer uma análise preliminar e conduzir o processo na respectiva casa; os critérios da formação e votação da Comissão Especial, a quem cabe a elaboração de parecer prévio sobre a admissibilidade da denúncia; a ordem probatória adotada, inclusive quanto ao momento da manifestação da denunciada; possibilidade do

146 STF ADPF 378, rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, j. 17/12/2015, DJE 07/03/2016. Inteiro teor disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em 12/05/2018.

147 Compartilham desse entendimento: BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit. p. 73.

148 STEMC em ADPF 378, decisão monocrática Min. Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016). Teor do despacho monocrático disponível em < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF_378_Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 12/05/2018.

149 STF ADPF 378, rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, j. 17/12/2015, DJE 07/03/2016. Inteiro teor disponível em < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF_378_Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 12/05/2018.

Senado também verificar ou não a admissibilidade da denúncia após a decisão da Câmara dos Deputados e, em caso afirmativo, qual seria o quórum exigido; a não aplicação dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, por tratar-se de matéria relativa à lei específica¹⁵⁰.

O Min. Edson Fachin, relator originário do processo, foi o primeiro a apresentar seu voto, para quem, inicialmente, cabia ao STF apenas realizar uma filtragem constitucional da Lei 1.079/50¹⁵¹ e não a criação do procedimento. A partir dessa afirmação passa o Ministro a abordar os demais aspectos. No que se refere ao contraditório e ampla defesa, Fachin assevera serem garantias que se aplicam da maneira mais ampla possível, em decorrência da intensidade da democracia. Ao analisar, posteriormente, o papel de cada casa legislativa no julgamento, o Min. Edson Fachin entendeu prescindível a apresentação de defesa prévia da Presidente da República perante o ato de recebimento da denúncia do Presidente da Câmara dos Deputados, em virtude de haver momento oportuno de apresentação posterior, qual seja, antes do parecer da Comissão Especial, respeitando-se as garantias anteriormente relatadas¹⁵². Nesse ponto, o relator foi seguido pelo Min. Luis Roberto Barroso, mantendo os parâmetros estabelecidos no julgamento do Presidente Fernando Collor de Melo¹⁵³.

Dentre as divergências, os Ministros Fachin e Barroso foram dissonantes em alguns pontos, essenciais para a formação do precedente, que restara lacunoso quando da decisão do Caso Collor. O primeiro deles dá-se com relação ao papel constitucional cabível a cada uma das casas componentes do Senado Federal: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Com relação à Câmara dos Deputados, Fachin e Barroso acordaram caber àquela unicamente a decisão de admissão ou não da denúncia formulada contra o Presidente da República, abstendo-se da decisão de pronúncia. A divergência se

150 BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. op.cit. p. 74.

151 STF, ADPF 378, op.cit., p. 16.

152 Idem, Ibdem, p. 76.

153 Idem, Ibdem, p. 131/132.

inicia com o questionamento se, após o recebimento da denúncia pela Câmara dos Deputados, caberia ou não ao Senado Federal a atribuição de realizar uma nova admissibilidade da acusação.

Assim, para Fachin, inexistiria atribuição ao Senado Federal para realizar tal ato¹⁵⁴, enquanto Barroso, explicitando uma interpretação histórica, revelou que o papel das casas legislativas descrito na Lei 1.079/50 foi engendrado com base nas competências das respectivas casas estatuídas na Constituição de 1946, que foram mantidas na Constituição de 1967 e na ECnº01/69, mas redesenhado na Constituição de 1988. Para Barroso, quando a Constituição, ao fixar as competências de cada casa, destruiu ao Senado o papel de processar e julgar, o termo processar envolveria um novo juízo de admissibilidade, incluindo a competência para o exame preliminar sobre o recebimento de denúncia¹⁵⁵.

O Min. Roberto Barroso, nesse ponto inclusive, ressalta que quando o julgamento do MS nº 21.564 do caso Collor, o STF teria editado em sessão administrativa documento organizatório do rito a ser adotado no *impeachment* em 1992, decisão que teria se incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, cuja modificação infringiria a segurança jurídica¹⁵⁶. A segunda divergência entre os ministros deu-se com relação à composição da Comissão Especial do *impeachment*, a quem cabe a elaboração de um parecer prévio relativo à admissibilidade da denúncia, com fulcro no art. 19 e ss. da Lei .1079/50. Para Fachin, cabe, por delegação da Constituição, ao regimento de cada casa dispor sobre a composição das comissões, podendo ser realizadas, para esse Ministro, tanto por indicação dos líderes dos partidos quanto por chapas oficiais e avulsas, cabendo inclusive candidatura avulsa¹⁵⁷. Não obstante, para o Min. Barroso, a indicação de fora para dentro do partido violaria a autonomia partidária, sendo então inviável a candidatura avulsa¹⁵⁸.

154 Idem, Ibdem, p. 91.

155 Idem, Ibdem, p.127-131.

156 Idem, Ibdem, p. 129.

157 Idem, Ibdem, p. 75-78.

158 Idem, Ibdem, p. 138.

Por fim, entendeu o Min. Fachin, pela realização da votação fechada para Comissão Especial, que a carta constitucional, em algumas situações, “permite o exercício sigiloso do poder” em busca da “proteção à liberdade de consciência do parlamentar”¹⁵⁹, sendo constitucional em virtude da previsão em norma interna, não cabendo ao judiciário decidir essas questões, em virtude da separação de poderes. Barroso, por sua vez, demonstra em plenário que a questão da votação secreta não se encontrar nas exceções do art. 188 III do Regimento Interno da Câmara dos Deputados - dispositivo, ressalte-se, de leitura intrincada que inclusive gerou divergência de compreensão no momento do voto do Min. Barroso pelo Min. Teori Zavascki, que à época integrava a corte¹⁶⁰.

Destacou ainda o Ministro Luís Roberto Barroso que, num processo de intenso interesse nacional que envolve o aspecto de legitimidade democrática de destituição do Presidente da República, necessária faz-se a votação aberta em virtude dos princípios republicano, democrático e representativo, que impõem transparência na atuação¹⁶¹.

Imperioso destacar que o próprio Min. Edson Fachin decidira de maneira diversa questão idêntica quanto ao sigilo imposto às votações, em consonância com a jurisprudência do STF sedimentada há anos. No MS n. 33.908, que combatia a prisão do Senador Delcídio do Amaral, o Min. Fachin, nesse ponto acompanhado pelos Min. Gilmar Mendes e Dias Toffoli, ressaltou que no Parlamento, no que toca às votações, a regra é a publicidade, dado que seus integrantes agem como representantes do povo, e não em nome próprio, a saber:

A publicidade dos atos de exercício de poder é a regra estabelecida pela Constituição (art. 37), tanto para o Poder Executivo, Judiciário ou Legislativo. Isso decorre do princípio republicano e da própria expressão do estado democrático de direito, onde vige a possibilidade de controle por parte dos titulares do poder (art. 3º, da CR). A Constituição estabelece hipóteses excepcionais em relação às quais essa regra é excepcionada. [...] Não havendo menção no art.

159 Idem, Ibdem, p. 90.

160 Idem, Ibdem, p. 134.

161 Idem, Ibdem, p. 136.

53, § 2º, da Constituição à natureza secreta da deliberação ali estabelecida, há de prevalecer o princípio democrático que impõe a indicação nominal do voto dos representantes do povo, entendimento este que foi estabelecido pelo próprio Poder Legislativo, ao aprovar a EC nº 35/2001. Sendo assim, não há liberdade à Casa Legislativa em estabelecer, em seu regimento, o caráter secreto dessa votação, e, em havendo disposição regimental em sentido contrário, sucumbe diante do que estatui a Constituição como regra. (decisão liminar proferida em 25.11.2015)¹⁶²

Já com relação aos pontos concordantes, os Ministros foram unânimes quanto a possibilidade de aplicação subsidiária dos Regimentos Internos das casas legislativas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) fosse aplicado subsidiariamente à Lei de Crimes de Responsabilidade, na condição de se tratar a aplicação referente à matéria de organização interna dos órgãos legislativos (matéria *interna corporis*), e desde que compatíveis com a Constituição¹⁶³. Ainda consideraram que ambos os institutos de impedimento e suspeição não se aplicam ao processo de *impeachment*, dado seu lado político integrante do aspecto jurídico-político do instituto dado pela Constituição¹⁶⁴. Finalmente, foram uníssonos os Ministros quanto à prescindibilidade do Senado Federal em se desligar da função acusatória, em virtude da não aplicabilidade das garantias do procedimento comum criminal ao *impeachment*, procedimento marcadamente político¹⁶⁵.

3.4. O “IMPEACHMENT”

Decididas as nuances do *impeachment* sobre as quais ainda recaíam controvérsias com o julgamento da ADPF nº 378 pelo STF, retorna o andamento do feito na Câmara dos Deputados, que havia sido suspenso em decisão liminar pelo Min. Luiz Edson Fachin. O pedido que havia sido protocolado em 15 de outubro de 2015, de autoria dos advogados Janaína Paschoal, Miguel Reale Júnior e Hélio Bicudo, cujo pedido se refere à autorização pela abertura do

162 STF,

163 Idem, lbdem, p. 7-8.

164 Idem, lbdem, p. 6.

165 Idem, lbdem, p. 7.

processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff, com o a procedência da destituição do cargo e inabilitação para o exercício das funções públicas, era pautado nas seguintes condutas: na abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso, na demora no repasse de verbas aos Bancos Públicos para pagamento de benefícios sociais (as “pedaladas fiscais”), a falta de registros de valores no rol de passivos da dívida pública quantificada, e na possibilidade de responsabilização da Presidente por omissão dolosa por atos de corrupção de outrem durante seu mandato e por fatos praticados em mandato anterior¹⁶⁶.

Após a decisão do STF, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, autoriza a abertura do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma¹⁶⁷, determinando a criação da Comissão Especial, cuja composição dos nomes pelos líderes dos partidos foi aprovada em plenário em 17/03/2016¹⁶⁸ e perante a qual a defesa preliminar foi apresentada em 04/04/2016¹⁶⁹. O Relator da Comissão, o Deputado Jovair Arantes, concluiu pela admissibilidade jurídica e política da acusação formulada, e pela autorização para a instauração do *impeachment* pelo Senado em 06/04/2016¹⁷⁰. Em 11/04/2016, por 36 (trinta e seis) a 27 (vinte e sete), o relatório foi aprovado, sendo levado a plenário para julgamento¹⁷¹. O plenário

-
- 166 BICUDO, Hélio Pereira; REALE JR, Miguel; PASCHOAL, Janáfina Conceição. *Denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff*. 2015. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/291983456/Pedido-de-Impeachment-Helio-Bicudo-Reale-Junior> >. Acesso em 13/05/2018.
- 167 DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Recebimento da Denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff*. 2015. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/292090631/Decisao-Sobre-Impeachment-de-Dilma-Rousseff> >. Acesso em 13/05/2018.
- 168 CÂMARA NOTÍCIAS. *Plenário da Câmara aprova indicações para a comissão do impeachment*. 13 de mar. de 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505523-PLENARIO-DA-CAMARA-APROVA-INDICACOES-PARA-COMISSAO-DO-IMPEACHMENT.html> >. Acesso em: 13/05/2018.
- 169 CARDOZO, José Eduardo. *Manifestação à respeito da Denúncia por crime de responsabilidade nº 01/2015*, 2016. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/306980637/Defesa-Dilma-Rousseff> >. Acesso em: 13/05/2018.
- 170 DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA A ANÁLISE DA DENÚNCIA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. *Relatório*, 2016. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/307241658/Parecer-Dep-Jovair-Arantes> >. Acesso em: 13/05/2018.
- 171 COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA A ANÁLISE DA DENÚNCIA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. *Parecer da comissão pela autorização para a abertura de processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff*. 2016. Disponível em: < <http://www.camara>.

da Câmara dos Deputados se reuniu então, em sessão extraordinária no dia 17/04/2016, domingo, para deliberar sobre a autorização para a abertura do processo de *impeachment* contra a Presidente da República. Com cerca de 6 (seis) horas de duração, ao final, com 7 (sete) abstenções e 2 (duas) ausências, por 367 (trezentos e sessenta e sete) a 137 (cento e trinta e sete), foi autorizada a abertura do processo de *impeachment* contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff¹⁷².

Encaminhada ao Senado Federal em 18/04/2016, o processo de *impeachment* teve, no total 320 (trezentas e vinte) horas de trabalho, equivalendo a 109 (cento e nove) horas em plenário, 211 (duzentas e onze) na respectiva Comissão Especial, gerando 4.300 (quatro mil e trezentas) laudas de transcrições. No total, foram ouvidas 52 (cinquenta e duas) testemunhas ou informantes, dessas 44 (quarenta e quatro) na Comissão e apenas 8 (oito) em Plenário, buscando a instrução de um processo gravíssimo, corporificado em mais de 27.000 páginas, fracionado em 73 volumes¹⁷³. Desde o encaminhamento da autorização ao Senado Federal, na Presidência do STF, organizava-se internamente um grupo de trabalho destinado a se debruçar sobre todas as matérias atinentes ao processo, em especial, ao precedente firmado com o caso Collor em 1992, à ADPF nº 378, à Lei de Crimes de Responsabilidade e aos Regimentos Internos das casas legislativas, em virtude da atribuição da Presidência do STF a condução dos trabalhos¹⁷⁴.

A denúncia oriunda da Câmara dos Deputados foi recebida e lida no Plenário do Senado em 19/04/2016, sendo a Comissão Especial do *impeachment* eleita em 25 de abril de 2016, instalando-se no dia seguinte para o início dos trabalhos. Dando andamento às

gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1449754&filename=PAR+1+CEDENUN+%3D%3E+DCR+1/2015 >. Acesso em: 13/05/2018.

172 CÂMARA DOS DEPUTADOS. *91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura*. 2016. Disponível em: < <http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/4/EV1704161400.pdf> >. Acesso em: 13/05/2016.

173 BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal* – Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016. p. 12.

174 Idem, *Ibidem*, p. 13.

diligências, em 28 de abril a Comissão ouviu os advogados subscritores da denúncia, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, e em 29/04/2016 foi apresentada a defesa da Presidenta Dilma Rousseff, pelo Advogado Geral da União na época, José Eduardo Cardoso, atuando com fulcro no art. 22 da Lei. 9.028/95, que dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais do Advogado Geral da União em caráter emergencial e provisório¹⁷⁵. Também foram ouvidos, na mesma oportunidade, o Ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, e a Ministra da Agricultura, Kátia Abreu. Em 2 de maio, foram ouvidos pela Comissão o procurador do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União, Júlio Marcelo de Oliveira, o professor da Universidade de São Paulo (USP), José Maurício Conti, e o Presidente do Instituto Internacional de Estudos de Direito do Estado, Fábio Medina Osório. No dia 3, por sua vez, tomou-se a oitiva do Professor Geraldo Prado, da UFRJ, o prof. Ricardo Lodi Ribeiro, da UERJ, e o advogado Marcelo Levenère. Tais especialistas foram indicados tanto pela acusação quanto pela defesa¹⁷⁶.

Composta de 21 (vinte e um) Senadores e 21 (vinte e um) suplentes, o relatório do Senador Antonio Anastasia (PSDB-MG) foi aprovado pela Comissão Especial por 15 (quinze) votos a 5 (cinco) em 4 de maio de 2016. O Presidente da Comissão Raimundo Lira (PMDB) só votaria em caso de empate. Assim, o parecer foi encaminhado ao plenário do Senado Federal que, iniciando a sessão às 10:00h da quarta-feira 11 de maio de 2016 e após mais de 20 horas, autorizou, em 12 de maio de 2016, por 55 (cinquenta e cinco) a 22 (vinte e dois) a abertura do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff¹⁷⁷.

175 BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de Abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 13 de abril de 1995.

176 COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL DO *IMPEACHMENT* PARA A ANÁLISE DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA Nº 01/2016. *Parecer da comissão pela admissibilidade da denúncia pela prática de crime de responsabilidade e consequente abertura de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff*. 2016. p. 2-3.

177 G1. Processo de *impeachment* é aberto, e Dilma é afastada por 180 dias. Disponível em: < <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html> >. Acesso em: 13/05/2018.

Passada a instauração, os trabalhos retornam à Comissão Especial para a instrução do processo. A Resposta à Acusação da Presidente Dilma Rousseff foi oferecida em 1 de junho pelo Advogado José Eduardo Cardozo ao Presidente do STF e Presidente do processo de *impeachment* após a sua instauração, o Min. Ricardo Lewandowski, observando-se o prazo de 20 (vinte) dias em conformidade ao rito definido em 1992 no precedente Collor e acolhido pelo STF na ADPF nº 378. A Comissão Especial do Impeachment (CEI) deliberou então no dia 2 de junho sobre a instrução probatória conforme requerimentos das partes, elaborando um cronograma para o trabalho de instrução em 6 de junho. Em 8 de junho, a CEI rejeitou pedido de perícia e auditoria, bem como as preliminares de mérito relativas à imprescindibilidade de apreciação prévia das contas da Presidente da República em 2015 por parte do TCU e acerca da matéria fática aventada no processo. A defesa recorreu ao Presidente do STF – que funciona como instância recursal – deferindo a perícia rejeitada pela CEI¹⁷⁸.

Desta forma, a CEI designou uma junta pericial, composta por João Henrique Pederiva (coordenador), Diego Prandino Alves e Fernando Álvaro Leão Rincón, que elaborou um laudo. A junta foi aprovada em 15 de junho e, no dia seguinte, os quesitos para a perícia foram apresentados pelas partes e pelos senadores. A CEI filtrou os quesitos que não se relacionavam ao processo. Em 17 de junho a CEI firmou prazo de 10 (dez) dias para que se realizasse a perícia, devendo-se seguir, após a juntada dos laudos e esclarecimentos periciais, a oitiva do perito coordenador e dos assistentes técnicos. Posteriormente, foi aprovado, em 22 de junho, um novo cronograma das atividades instrutórias, assegurando-se o interrogatório da Presidente Dilma Rousseff como último ato da instrução. O laudo da junta fora entregue em 27 de junho, e a oitiva das testemunhas encerrada em 29 de junho, tendo sido ouvidas 44 (quarenta e quatro) indivíduos: 2 (duas) testemunhas de acusação, 26 (vinte e seis)

178 COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL DO *IMPEACHEMENT* PARA A ANÁLISE DA PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA Nº 01/2016. *Parecer da comissão pela admissibilidade da denúncia pela prática de crime de responsabilidade e consequente abertura de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff*. 2016. p. 4-5

de defesa, 2 (dois) informantes indicados pela defesa da Presidente Dilma Rousseff e 4 (quatro) testemunhas do juízo.¹⁷⁹

Tanto defesa quanto acusação também apresentaram assistentes periciais, a última assistida por Selene Péres Nunes, cujo laudo fora apresentado em 30 de junho, e a primeira pelo jurista Ricardo Lodi Ribeiro e por Rodrigo Octávio Orair, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), apresentando laudo pericial em 4 de julho. Para encerrar a instrução, apresentaram as partes as alegações finais, a acusação por seus advogados em 16 de julho, e a defesa em 28 de julho¹⁸⁰.

Em conclusão, o voto foi pela procedência da acusação e prosseguimento do feito, fulcrado nos arts. 51 e 53 da Lei. 1.079/50 e no art. 413 do CPP, e pela conseqüente pronúncia da Presidente Dilma Vana Rousseff, em virtude da abertura de créditos suplementares sem a vênia do Congresso Nacional, e pela demora de repasse dos valores do Tesouro para o pagamento de benefícios sociais, o que configurou, para a comissão, em realização de operação de crédito com entidade financeira controlada pela União, previsto, respectivamente, no art. 85, VI da CRFB/88 e art. 10, item 4 e art. 11, item 2 da Lei 1.079/50 e art. 85, VI e VII da CRFB/88 e art. 10, itens 6 e 7 e art. 11, item 3 da Lei nº 1.079/1950¹⁸¹.

O relatório foi apresentado no dia 2 de agosto de 2016 e em 4 de agosto a CEI aprovou, por 14 (quatorze) votos a 5 (cinco), o relatório favorável pela procedência da acusação, com 1 (uma) ausência. As Senadoras Gleisi Hoffmann (PT) e Vanessa Grazziotin (PCdoB), na oportunidade, apresentaram votos em separado. A primeira, no sentido de que o processo era político, enquanto que a última, em conjunto com a Rede Sustentabilidade, defendeu o arquivamento do processo¹⁸². Com a decisão, o relatório foi enviado para o plená-

179 Idem, *Ibidem*, p. 5.

180 Idem. *Ibidem*, p. 9.

181 Idem. *Ibidem*, p. 252.

182 SENADO NOTÍCIAS. Senadores vão apresentar dois votos em separado à Comissão do Impeachment. 04 de ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/senadores-vaoo-apresentar-dois-votos-em-separado-a-comissao-do-impeachment>>. Acesso em: 13/05/2018.

rio, sendo lido pelo Presidente da Casa, o Senador Renan Calheiros, marcando a sessão plenária para a votação para o dia 9 de agosto, encerrando a sessão. Na manhã do dia 9, sessão que durou 17 (dezesete) horas e se estendeu até a madrugada do dia 10 de agosto, o plenário do Senado Federal recebeu a pronúncia contra a Presidente Dilma Rousseff, por 59 (cinquenta e nove) votos a 21 (vinte e um). Nessa ocasião, abriu-se prazo sucessivo de 48 (quarenta e oito) horas para que a acusação oferecesse o libelo acusatório, com indicação de até 6 (seis) testemunhas, e a defesa apresentar o contraditório também com indicação máxima de até 6 (seis) testemunhas¹⁸³.

Com o recebimento das peças da acusação e da defesa, foi marcada a sessão de julgamento para o dia 25 de agosto de 2016, sem hora para terminar. Em reunião no dia 17 de agosto, o Presidente do STF Min. Ricardo Lewandowski, o Presidente do Senado Renan Calheiros e os líderes partidários definiram o roteiro do julgamento, iniciando-se com a oitiva das 8 (oito) testemunhas convocadas, oportunizando-se 6 (seis) minutos de interação de cada 1 (um) dos 81 (oitenta e um) Senadores e 10 (dez) minutos à defesa e à acusação. Era possível que o Presidente decretasse a suspensão da sessão, sendo retomada às 09:00h do dia seguinte. Já na segunda etapa do julgamento, em 29 de agosto, iniciaria com o pronunciamento a plenário da Própria Presidente Dilma Rousseff. Após a palavra da Presidente, iniciaria a discussão do mérito da denúncia, formado pelo debate entre acusação e defesa e o pronunciamento dos Senadores, tendo direito cada parlamentar a 10 (dez) minutos na tribuna. A votação seria nominal por meio do painel eletrônico¹⁸⁴.

O julgamento se iniciou em 25 de agosto, quinta-feira, quando foi declarada pelo Min. Ricardo Lewandowski, às 09h33h, aberta, na 55ª Legislatura, 2ª Sessão Legislativa Ordinária, a 133ª Sessão Deliberativa Extraordinária, a fase de julgamento da Presidente

183 SENADO NOTÍCIAS. Senado vai julgar presidente Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade. 10 de ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/10/senado-vai-julgar-presidente-dilma-rousseff-por-crimes-de-responsabilidade-1>>. Acesso em: 13/05/2018.

184 SENADO NOTÍCIAS. Definição do roteiro para julgamento do impeachment marca a semana. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/19/definicao-do-roteiro-para-julgamento-do-impeachment-marca-a-semana>>. Acesso em: 13/05/2018.

Dilma Rousseff no *impeachment*, em que se iniciou o “julgamento da Denúncia de nº 01, de 2016, oferecida em face da Presidente da República, Senhora Dilma Vana Rousseff, por suposto crime de responsabilidade, nos termos da Lei 1.079, de 1950, [...]”¹⁸⁵.

Funcionaram, pela acusação, Janaína Paschoal, Miguel Reale Júnior e Hélio Bicudo, representados pelos advogados Drs. João Berchmans Serra e Eduardo Doria Nehme, e pela defesa de Dilma, os advogados Drs. José Eduardo Cardozo, Breno Bergson, Sávio Cavalcante, Bruno Espínera, Renato Franco e Flávio Caetano¹⁸⁶. Após a apresentação dos procedimentos e apregoação do processo, houve debates sobre as questões de ordem, que levaram a manhã inteira. Às 14h08h da tarde do dia 25, iniciou-se a oitiva das testemunhas, a começar pelo depoimento de Júlio Marcelo de Oliveira, Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, que depôs como informante da acusação. Inicialmente arrolado como testemunha da acusação, fora contraditado pela Defesa por ter participado e incitado à participação popular, por meio de suas redes sociais, a um ato de reivindicação ao TCU pela rejeição das contas da Presidente Dilma Rousseff, sendo então, deferida a contradita pelo Min. Lewandowski por suspeição, com base no art. 214 do CPP, mas ouvido como informante com base no art. 457 do CPC, aplicado subsidiariamente¹⁸⁷. Júlio Marcelo de Oliveira foi ouvido e interrogado pelos Senadores, acusadores e pela defesa até às 21h35min, quando foi dispensado. Prestou depoimentos basicamente sobre a sua atuação no TCU para a rejeição das contas da Presidência¹⁸⁸.

Em sequência, foi compromissado e qualificado para iniciar o depoimento como testemunha de acusação o Sr. Antonio Carlos Costa D’Ávila Carvalho Júnior, ex-auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, depondo como testemunha de acusação, prestando informações basicamente sobre a sua atuação

185 Palavras do Escrivão Luiz Fernando Bandeira de Mello In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment: op.cit.*, p. 19.

186 *Idem*, *Ibidem*, p. 19.

187 *Idem*, *Ibidem*, p. 54-57.

188 *Idem*, *Ibidem*, p. 120.

no TCU, sobre a análise do atraso no repasse das verbas, pelo Tesouro aos bancos públicos. Houve discussão sobre o fato do Sr. Antônio Carlos, em sendo referência no assunto, ter sido solicitado pelo Procurador do MP junto ao TCU, o Sr. Júlio Marcelo de Oliveira que depôs anteriormente, para analisar a minuta de representação por ele elaborada, para saber se havia ou não algum erro conceitual, porque seria o Sr. Antônio Carlos referência dentro do TCU no assunto¹⁸⁹, sendo arguido por alguns Senadores e pela Defesa que o auditor não poderia auxiliar na confecção da representação e depois emitir parecer sobre essa mesma peça que ajudou a elaborar.

Foi interrogado pelos Senadores Julgadores e pelas partes até às 00:17h, quando a sessão foi declarada encerrada, iniciando-se os trabalhos no dia seguinte às 09:00h. Iniciada a sessão às 09h46h, houve várias questões de ordem e às 13h17min a defesa pede a transformação do Sr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzo, economista e professor, de testemunha em informante. O Sr. Belluzo somente começa a falar às 13h23min, para em suma explicar o que consistiria uma operação de crédito e se as práticas denominadas “pedalas fiscais” consistiriam numa operação de crédito da União junto aos bancos, o que, para o economista, não tem subsistência¹⁹⁰.

Às 16h14min, passou-se à oitava do Sr. Geraldo Luiz Mascarenhas Prado, advogado e professor, como testemunha de defesa, cuja inquirição perdurou até às 21h12min, para prestar informações, basicamente, sobre a tipificação dos crimes de responsabilidade fiscal e quais seriam as garantias processuais penais aplicadas ao processo de *impeachment*¹⁹¹. Passou-se ao compromisso da testemunha de Defesa, o Sr. Luiz Cláudio Costa, ex-secretário executivo do Ministério da Educação, que prestou compromisso às 21h23min de sexta-feira 26 de agosto, abordando as questões do orçamento na Administração Pública Federal, especialmente na pasta da Educação, e na gestão do orçamento federal da educação e o implemento de Decretos¹⁹². No

189 Idem, *Ibidem*, p. 145-146.

190 Idem, *Ibidem*, p. 188-189.

191 Idem, *Ibidem*, p. 194-235.

192 Idem, *Ibidem*, p. 256-260.

sábado, 27 de agosto, iniciou-se a sessão às 10h24min, qualificou-se para iniciar o depoimento como testemunha de defesa o Sr. Nelson Barbosa, ex-ministro da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, para tecer comentários sobre os decretos suplementares e organização do orçamento público. Narrou que, da peça acusatória original protocolada na Câmara dos Deputados, constavam 6 (seis) decretos que, após o rito procedimental nas comissões, foram reduzidos para 3 (três) decretos, e que essa operação parte da base da Administração Pública Federal, dos ordenadores de despesas, e não do topo da Administração pela Presidência da República. Narrou também que, dos decretos suplementares objeto do pedido de *impeachment*, o orçamento destinava-se às áreas do Ministério da Educação, Justiça do Trabalho e Ministério da Justiça, áreas essenciais da Administração¹⁹³. Foi inquirido até as 18h40min, quando a sessão foi suspensa¹⁹⁴.

Retomada a sessão às 19h44min do sábado 27 de agosto, passou-se a oitiva do Sr. Ricardo Lodi, jurista especializado em Direito Tributário e Financeiro, ouvido como informante da defesa, já que funcionou como assistente pericial da defesa. Esclareceu que, para o MPF pelo Procurador Ivan Marx, não houve operação de crédito por parte da União com as instituições financeiras controladas em virtude do atraso no repasse do tesouro para custear programas assistenciais. Pelo fato da operação de crédito tratar-se simultaneamente de crime comum e de crime de responsabilidade na previsão da Lei 1.079/50, e o titular da ação penal, o MPF no caso, não ter entendido pela tipicidade da conduta, não se poderia falar em ocorrência, também, de crime de responsabilidade por parte da Presidente da República¹⁹⁵. A sessão foi encerrada às 22h41min¹⁹⁶.

Na segunda-feira, 29 de agosto de 2016, a sessão foi aberta para o depoimento da Presidente da República Dilma Vana Rousseff. Foi estipulado um prazo de 30 (trinta) minutos para o de-

193 Idem, *Ibidem*, p. 261-263.

194 Idem, *Ibidem*, p. 263-339.

195 Idem, *Ibidem*, p. 348-349

196 Idem, *Ibidem*, p. 370.

poimento da Presidente, prorrogáveis a critério da Presidência do julgamento pelo Min. Ricardo Lewandowski. Os parlamentares, acusação e defesa tiveram prazo de 5 (cinco) minutos para as suas indagações, não havendo limite temporal para a resposta da Presidente da República, podendo fazer uso do direito constitucional ao silêncio no art. 5º, inciso XLIII da CRFB/88. A Presidente iniciou seu discurso às 09h53min. Em suas afirmações, abordou sutilmente as perseguições injustas que enfrentou no passado e asseverou que, se antigamente se fazia uso da força para se cometer injustiça, hoje a democracia é arranhada por aspectos retóricos¹⁹⁷, fala cuja imperiosidade de transcrição é latente:

Os padrões políticos dominantes no mundo repelem a violência explícita. Agora, a ruptura democrática se dá por meio da violência moral e de pretextos constitucionais, para que se empreste aparência de legitimidade ao Governo que assume sem o amparo das urnas. Invoca-se a Constituição, para que o mundo das aparências encubra hipocritamente o mundo dos fatos. As provas produzidas deixam claro e incontestado que as acusações contra mim dirigidas são meros pretextos, embasados por uma frágil retórica jurídica.

Nos últimos dias, novos fatos evidenciaram outro aspecto da trama que caracteriza este processo de impeachment:

O autor da representação, junto ao Tribunal de Contas da União, que motivou as acusações discutidas nesse processo, foi reconhecido como suspeito pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Soube-se, ainda, pelo depoimento do auditor responsável pelo parecer técnico, que ele havia ajudado a elaborar a própria representação que auditou. Fica clara a parcialidade, a trama na construção das teses por eles defendidas.

São pretextos, apenas pretextos para derrubar, por meio de um processo de impeachment, sem crimes de responsabilidade, um Governo legítimo, escolhido em eleição direta, com a participação de 110 milhões de brasileiros e brasileiras; o Governo de uma mulher que ousou ganhar duas eleições presidenciais consecutivas¹⁹⁸.

Noutro ponto do discurso, a Presidente Dilma Rousseff aborda a motivação da aceitação da Denúncia na Câmara dos Deputados pelo Presidente Eduardo Cunha:

Todos sabem que esse processo de impeachment foi aberto por uma chantagem explícita do ex-Presidente da Câmara Eduardo Cunha, como chegou a

197 Idem, *Ibidem*, p. 371-374.

198 Idem, *Ibidem*, p. 374.

reconhecer, em declarações à imprensa, um dos próprios denunciante. Exigia aquele Parlamentar que eu intercedesse para que Deputados do meu Partido não votassem pela abertura do seu processo de cassação.

Nunca aceitei na minha vida, ameaças ou chantagens. Se não o fiz antes, não o faria na condição de Presidenta da República.

É fato, porém, que não ter me curvado a essa chantagem motivou o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade e abertura desse processo.

Se eu estivesse me acumpliciado com a improbidade e com o que há de pior na política brasileira, como muitos até hoje parecem não ter o menor pudor em fazê-lo, eu não correria o risco de ser condenada injustamente¹⁹⁹.

A Presidente ressaltou ainda a violação às garantias do devido processo legal, contraditório e ampla defesa, quando os Senadores antecipam à imprensa seu voto antes mesmo de participar da instrução ou da produção das provas, a saber:

Ouso dizer que em vários momentos esse processo se desviou clamorosamente daquilo que a Constituição e os juristas denominam de devido processo legal. Não há respeito ao devido processo legal quando a opinião condenatória de grande parte dos julgadores é divulgada e registrada pela grande imprensa antes do exercício final do direito de defesa. Não há respeito ao devido processo legal quando julgadores afirmam que a condenação não passa de uma questão de tempo, porque votarão contra mim de qualquer jeito.

Nesse caso, o direito de defesa será exercido apenas formalmente, mas não será apreciado substantivamente nos seus argumentos e nas suas provas. A forma existirá apenas para dar aparência de legitimidade ao que é ilegítimo por essência²⁰⁰.

A Presidente ressaltou ainda a sua luta pela Democracia quando militante contra o regime militar e o seu julgamento e condenação política, estabelecendo uma simetria entre esse e o *impeachment* ao qual é submetida:

Este é o segundo julgamento a que sou submetida em que a democracia tem assento junto comigo no banco dos réus. Na primeira vez, fui condenada por um tribunal de exceção. Daquela época, além das marcas dolorosas da tortura, ficou o registro, em uma foto, da minha presença diante dos meus algozes num momento em que eu os olhava de cabeça erguida enquanto eles escondiam os rostos com medo de serem reconhecidos e julgados pela História.

Hoje, quatro décadas depois, não há prisão ilegal, não há tortura, meus julgadores chegaram aqui pelo mesmo voto popular que me conduziu à Presidência.

199 Idem, *Ibidem*, p.375-376.

200 Idem, *Ibidem*, p.377.

Tenho por todos, por isso, o maior respeito, mas continuo de cabeça erguida, olhando nos olhos dos meus julgadores.

Apesar das diferenças, das grandes diferenças, sofro de novo com o sentimento de injustiça e o receio de que, mais uma vez, a democracia seja condenada junto comigo. E não tenho dúvida de que, também dessa vez, todos nós seremos julgados pela História²⁰¹.

Por fim, a Presidente Dilma Rousseff ressaltou a necessidade de, no regime Presidencialista, haver a prática de crime de responsabilidade de forma dolosa:

Lembrem-se de que, no regime presidencialista e sob a égide da nossa Constituição, uma condenação política exige obrigatoriamente a ocorrência de um crime de responsabilidade, cometido dolosamente e comprovado de forma cabal. Lembrem-se do terrível precedente que a decisão pode abrir para outros Presidentes que virão, Governadores e Prefeitos, atuais e futuros. Condenar sem provas substantivas, condenar um inocente, é esse o precedente.

A Presidente Dilma Rousseff foi interrogada pelos Senadores até às 17h58min, quando o Presidente do julgamento, o Min. Ricardo Lewandowski suspendeu a sessão até às 19h00h. Retomada às 19h03min, a Presidente seguiu sendo inquirida pelos Senadores e, posteriormente, pela acusação e pela defesa, nessa ordem. A sessão foi encerrada às 23h49min²⁰².

Na sessão do dia 30 de agosto, terça-feira, a sessão foi reaberta às 10h26min, com os debates orais entre acusação e defesa. A dinâmica adotada foi de 1h30min para explanação oral da acusação e, em seguida, da defesa, respectivamente. A advogada Janaina Paschoal iniciou a sua fala às 10h31min, assumindo o Prof. Miguel Reale Júnior às 11h30min, encerrando sua fala às 11h57min. Assume a palavra o advogado de defesa, o Sr. José Eduardo Cardozo, às 12h04min, falando até às 13h10min, quando foi encerrada a sessão. Reaberta às 14h31min, iniciaram-se os debates e pronunciamento dos Senadores, que tomaram tempo até às 02h24min do dia 31 de agosto²⁰³.

201 Idem, *Ibidem*, p. 377-378.

202 Idem, *Ibidem*, p. 378-471.

203 Idem, *Ibidem*, p. 473-627.

Às 11h16min da quarta-feira 31 de agosto foi reaberta a sessão, dando início à fase de julgamento. O Min. Lewandowski iniciou a sessão com um relatório do processo, lido perante o plenário²⁰⁴. Começou, após a leitura, uma discussão sobre a possibilidade de aplicação das penas em apartado: votarem os Senadores pela perda do cargo e pela inabilitação política em separado. Sintetizando a fala de muitos Senadores, tem-se a do Senador Cristovam Buarque (PPS):

Sr. Presidente, eu disse aqui diversas vezes que, num caso como esse, na dúvida, eu ficaria com o Brasil; que se tratava de substituir uma Presidente que, em minhas análises, teria muita dificuldade para governar.

Nesse caso da inabilitação, a pena é para ela. Na dúvida, portanto, fico com ela. Não vejo por que nós não termos esse tratamento diferenciado, do ponto de vista conceitual, lógico e de justiça. Sinto-me podendo fazer uma análise lógica e ter sentimento de justiça. Eu não tenho conhecimento legal, mas gostaria muito que a legalidade permitisse esta separação, em que uma coisa é cuidar do Brasil, a outra é punir uma pessoa.²⁰⁵

O Senador Fernando Collor, ao relembrar o seu processo de *impeachment* em 1992 e um dos Mandados de Segurança por ele impetrados, cita uma publicação do Senador Humberto Lucena de maio 1993, Presidente do Congresso Nacional que participara do julgamento feito pelo Senado Federal no Caso Collor, que retrata a unicidade das penas:

A inabilitação para o exercício de função [...] não decorre de perda do cargo, como à primeira leitura pode parecer. Decorre da própria responsabilização. Não é pena acessória. [Não é pena acessória] É, ao lado da perda cargo, pena principal. [Não é pena acessória]. O objetivo foi o de impedir o prosseguimento no exercício de funções (perda do cargo) e o impedimento do exercício – já agora não das funções daquele cargo de que foi afastado, mas de qualquer função pública, por um prazo determinado.

Essa a consequência para quem descumpriu deveres constitucionalmente fixados.

Assim, porque responsabilizado, o Presidente não só perde o cargo, como deve afastar-se da vida pública, durante oito anos, para corrigir-se e só então poder a ela retornar²⁰⁶.

204 Idem, *Ibidem*, p.634.

205 Idem, *Ibidem*, p. 640.

206 LUCENA, Humberto *apud* MELLO, Fernando Collor de. In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment: op.cit.*, p. 644.

Após longos debates sobre a acessoriedade ou independência das penas, restou decidido a votação em separado. Às 13h30in, iniciou-se a votação no painel eletrônico, primeiramente à condenação e destituição do cargo Presidencial da Sra. Dilma Vana Rousseff. Da primeira votação, não houve abstenção, votando 61 (sessenta e um) Senadores pela destituição do cargo e 20 (vinte) pelo arquivamento da Denúncia. Em seguida, abriu-se votação para a inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de oito anos, quesito que recebeu 43 (quarenta e três) votos favoráveis à aplicação da inabilitação, 36 (trinta e seis) contrários e 3 (três) abstenções²⁰⁷. Das votações, procedeu-se a leitura da sentença pelo Presidente do julgamento, o Min. Ricardo Lewandowski, cuja transcrição da parte dispositiva se faz necessária:

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, previstos no art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como no art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, 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 nessa votação dois terços dos votos constitucionalmente previstos, tendo-se verificado 42 votos favoráveis à aplicação da pena, 36 contrários e 3 abstenções.

Esta sentença, lavrada nos autos do processo, constará de resolução do Senado Federal, será assinada – a sentença – por mim e pelos Srs. Senadores que funcionaram como juízes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no *Diário Oficial da União*, no *Diário do Congresso Nacional*, segundo o art. 35 da Lei nº 1.079, e no *Diário do Senado Federal*. Tal decisão encerra formalmente o processo de impeachment instaurado contra a Presidente da República no Senado Federal, no dia 12 de maio de 2016.

Façam-se as comunicações ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República em exercício, aos Ex^{mos} Srs. Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e à E^{xm}a Sr^a Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal, 31 de agosto de 2016²⁰⁸.

207 BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 654-659.

208 Idem, *Ibidem*, p. 659.

Em seguida, o Min. Ricardo Lewandowski passou a leitura da resolução assinada pelo Presidente do Senado, o Senador Renan Calheiros (PMDB):

Faço saber que o Senado Federal julgou, nos termos do art. 86, *in fine*, da Constituição Federal, e eu, Renan Calheiros, Presidente, promulgo a seguinte resolução: Resolução nº 35, de 2016.

O Senado Federal resolve:

Art. 1º É julgada procedente a denúncia por crime de responsabilidade previsto nos art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal; art. 10, incisos IV, VI e VII, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

Art. 2º Em consequência do disposto no artigo anterior, é imposta à Srª Dilma Vana Rousseff, nos termos do art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal, a sanção de perda do cargo de Presidente da República, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, nos termos da sentença lavrada nos autos da Denúncia nº 1, de 2016, que passa a fazer parte desta Resolução.

Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, 31 de agosto de 2016.

Senador Renan Calheiros, Presidente do Senado Federal²⁰⁹

Imperioso destacar que o Presidente do Senado Renan Calheiros (PMDB), em virtude do resultado da votação da imposição da primeira pena à Presidente, qual seja, a destituição do cargo, convidara às Sras. e aos Srs. Parlamentares para a sessão solene no Congresso Nacional, que se realizaria naquele mesmo dia às 16h, no plenário do Senado Federal, para dar posse a Michel Temer, como Presidente da República, antes mesmo do encerramento dos trabalhos, restando ainda a votação da “segunda pena” cabível à Presidente Dilma Rousseff²¹⁰.

3.4.1. À GUIZA DE INDAGAÇÃO: IMPEACHMENT POR FORA, GOLPE POR DENTRO

Analísado o *impeachment* da Presidente da República Dilma Rousseff acima, percebe-se a enorme controvérsia acerca da sua le-

209 Idem, *Ibidem*, p. 659.

210 Idem, *Ibidem*, p. 658.

gitimidade, o que o faz se apresentar, em que pese a observância dos requisitos formais de instauração de tramitação, como um verdadeiro golpe de estado. Aqui, sedimenta-se os argumentos e fatos já observados nos itens anteriores.

Imperioso destacar que a oposição desenhou o manejo do impeachment contra a Presidente tão logo se deu o resultado do pleito eleitoral de 2014²¹¹, ou seja, havia um consenso sobre o manejo do impeachment, sendo necessário apenas sair à procura do cabimento. O acirramento do resultado, a divisão polarizada da sociedade entre petistas e pessedebistas – ou petralhas e coxinhas – e a cobertura hipermidiática da operação lava-jato com a construção da imagem do juiz federal Sérgio Moro como o juiz hercúleo de Ronald Dworkin²¹², incorruptível e exemplo de ideário do judiciário eram fatores catalisadores da destituição.

A situação para a Presidente Dilma Rousseff se agrava com a crise econômica se acentuando no país, com indicadores de inflação, desemprego e PIB cada vez pior, o que inflamou os ânimos da população, atingindo a popularidade e crescendo a rejeição popular do governo. A partir daí, estava dada a “legitimidade” à oposição para engendrar o *impeachment* contra a Presidente Dilma.

A união de esforços pela destituição presidencial de Dilma Rousseff foi tão prematura que mal Dilma assumira o governo, ainda no início de 2015, o advogado tributarista e professore da Universidade Mackenzie, Ives Gandra Martins, elaborou um parecer sobre a viabilidade de um processo de impeachment da Presidenta Dilma. Dentre os absurdos, Ives Gandra defendia uma aproximação entre os sistemas presidencialista e parlamentarista, podendo então Dilma Rousseff ser afastada do cargo por simples má performance administrativa, a exemplo do *impeachment* do Presidente Paraguaio Fernando Lugo com base no art. 225 da Constituição Paraguaia,

211 GALINDO, Bruno, op.cit. p. 79

212 Cf. DWORKING, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

que se observou anteriormente e que se tratara de um verdadeiro golpe de Estado institucional. Ives Gandra assevera que:

O artigo concilia, portanto, o “impeachment” com o voto de confiança parlamentar, pois, por “má performance” administrativa, pode um presidente eleito ser simplesmente afastado do governo, algo que, realmente, ocorreu com o Presidente Lugo, em processo rigorosamente constitucional²¹³.

Ives Gandra sustentava ainda a possibilidade de se manejar o instituto do *impeachment* por condutas omissivas, pautadas na falha da Presidente que, diante dos indícios de fortes prejuízos identificados em seus atos administrativos, não responsabilizaria os subordinados²¹⁴.

Apesar de não ter sido muito sustentado pela oposição em janeiro de 2015, tornando-se Gandra uma posição isolada, sem dúvidas era o princípio de insatisfação que, com o desgaste cada vez mais sério no relacionamento com o Congresso, a energia de manejo de *impeachment* continuava acesa na oposição, crescendo a sua possibilidade, ganhando força jurídica com o Parecer prévio do TCU ao Congresso Nacional, recomendando a rejeição das contas do governo²¹⁵. Viu-se que a elaboração da reclamação pelo Procurador do MP junto ao TCU - Júlio Marcelo de Oliveira - fora preparada com consulta a um auditor do próprio TCU, Antonio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Júnior que mais tarde daria um parecer sobre a reclamação que ele mesmo prestou consultoria, conforme demonstrado no ponto da análise do *impeachment* de Dilma Rousseff e que aqui faz-se necessária a transcrição:

Dr. José Eduardo Cardozo, alguns esclarecimentos. O Dr. Júlio pediu que eu analisasse a minuta de representação que ele elaborou, evidentemente para que eu [...] Porque eu sou a referência no tema dentro do Tribunal, e verificasse o que estava colocando...²¹⁶.

213 MARTINS, Ives Gandra da Silva. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§5º e 6º do art. 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do ‘*impeachment*’ presidencial (art. 85 inciso V da CF) – *Parecer*, 2015. p. 18.

214 *Idem*, *Ibidem*, p. 24 e ss.

215 GALINDO, Bruno, *op.cit.* p. 80-81.

216 CARVALHO JÚNIOR, Antonio Carlos Costa D'Ávila. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment: op.cit.*, p. 146

O *impeachment* de Dilma Rousseff fora instaurado com base numa denúncia que tinha o cerne pautado em 2 (duas) questões principais: a prática de crimes de responsabilidade da Presidente Dilma Rousseff pela abertura de créditos suplementares por decreto sem a chancela do Congresso Nacional, e o atraso no repasse de valores do Tesouro aos bancos públicos para pagamento de programas sociais, prática apelidada de “pedaladas fiscais”.

Com relação às pedaladas fiscais, assevera o professor de Direito Financeiro da UERJ, Ricardo Lodi Ribeiro:

As chamadas pedaladas fiscais nada mais são do que o apelido dado ao sistemático atraso nos repasses de recursos do Tesouro Nacional para que o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal paguem benefícios sociais como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, seguro desemprego, crédito agrícola etc. Como as instituições financeiras pagam em dia os benefícios, o atraso no repasse dos recursos públicos gera contratualmente o pagamento de juros pelo governo aos bancos públicos. De fato, a conduta, que visa a dar certa aura de equilíbrio às contas públicas em momentos de aperto de caixa, não é boa prática de Finanças Públicas²¹⁷.

Atuando como assistente pericial técnico da defesa, foi ouvido como informante da defesa da Presidente Dilma Rousseff no plenário do Senado Federal quando este atuou como órgão julgador do *impeachment*, e ressaltou que a operação de crédito faz parte do tipo penal na Constituição na lei de crimes de responsabilidade – Lei 1.079/50 – dispositivos cuja transcrição se faz imperiosa no momento:

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

[...]

V – a probidade na administração;

VI – a lei orçamentária;

VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais.²¹⁸

217 RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff. *Conjur*, 4 de dez. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em 14/05/2018.

218 BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. op.cit. Art. 85.

Regulamentando o dispositivo constitucional, a Lei 1.079/50 prevê:

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

[...]

4) infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da Lei orçamentária.

[...]

6) 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; (*Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000*)

7) 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; (*Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000*)

8) deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (*Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000*)

9) ordenar ou autorizar, em desconto com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (*Item acrescido pela Lei nº 10.028, de 19/10/2000*)

[...]

Art. 11. São crimes de responsabilidade contra a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos:

[...]

3) contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;

[...] ²¹⁹

Todas as questões giram em torno de operação de crédito ou empréstimos. O parecer do TCU pela reprovação das contas, ou ainda a própria reprovação pelo Congresso Nacional, não enseja o *impeachment*, como assevera Galuppo:

219 BRASIL. *Lei 1.079 de 12 de abril de 1950*. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Rio de Janeiro: 10 de abril de 1950.

Note-se que a mera reprovação de contas presidenciais não configura crime de responsabilidade, uma vez que não se prevê a recusa das contas (que não é sequer um ato do Presidente da República, mas do Congresso Nacional) entre as causas de *impeachment*. Ademais, como lembra o professor Gilberto Berco-
vici, seriam um contrassenso incluir a reprovação das contas entre as causas de *impeachment* porque, enquanto para esse se exige o quórum qualificado de 2/3, a maioria simples por reprovar as contas do Presidente da República²²⁰.

A questão da tipicidade, então, das “pedaladas fiscais” foi defendida por tratar-se de uma operação de crédito, situação que foi desconstruída pelas testemunhas de defesa no processo. Primeiramente, pelo professor Luiz Gonzaga de Mello Berlluzo:

A segunda resposta é em relação à operação de crédito. Acho que aí é uma dificuldade entre a linguagem dos juristas e dos economistas.

Essa operação de crédito é contratada entre o Banco do Brasil, ou o banco, e o mutuário. O que o Governo faz é uma subvenção, é um subsídio para fazer com que a operação de crédito se dê em condições melhores para o tomador, porque é um setor considerado importante da economia.

Muito bem, só que essa operação de subsídio é uma operação fiscal, uma operação orçamentária e fiscal, não é uma operação de crédito. Qualquer economista iniciante saberia que não é. Saberia que, na verdade, um subsídio, subsídio fiscal que é concedido ao tomador de crédito para que o setor possa funcionar, desenvolver-se, etc.²²¹.

Posteriormente, o ex-ministro da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, Nelson Barbosa, ressalta a mesma verdade fática:

Sobre essa tese de que se constitui ou não operação de crédito, o próprio caráter inovador dessa tese é revelado pelas divergências na análise dessa tese dentro do TCU. Eu não tenho informações, não participei das reuniões, não conheço as pessoas para saber o que motivou as áreas superiores do TCU a ignorarem o parecer dos auditores da Secretaria de Recursos, que consideraram que essas operações não são operações de crédito.

E é importante colocar, inclusive para os Senadores que estão favoráveis ao *impeachment*, que é importante separar as coisas. Em todos os momentos, os técnicos do TCU colocaram que era importante pagar, que não se deveriam acumular valores elevados por um tempo excessivo junto aos bancos públicos. Isso foi colocado, e a própria União concordou com isso, tanto que se pagou toda a parte da conta suprimento de caixa em 2014 e, em 2015, esperou-se

220 GALUPPO, Marcelo Campos. *Impeachment: o que é, como se processa e por que se faz*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016. p. 72.

221 BERLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment: op.cit.*, p. 189.

até o TCU deliberar sobre isso. Uma vez que o TCU deliberou, pagaram-se integralmente todos os passivos em dezembro de 2015.

Isso é uma coisa, Têm que pagar os passivos, têm que se retirar, resolver o problema de 2014 em 2014, para não deixar esse problema para o futuro. Outra coisa é se isso constitui ou não operação de crédito. Aí nós temos dois pareceres de técnicos do TCU, temos o parecer do Ministério Público, temos as opiniões dos especialistas de direito e as opiniões das áreas técnicas do Governo Federal, que são todos concursados e merecem o mesmo respeito que nós temos que ter pelos técnicos do TCU²²².

Nessa oportunidade de fala, a Senadora Kátia Abreu leu o parecer do Procurador da República, Ivan Cláudio Marx, parecer esse lido e discutido diversas vezes no julgamento em plenário, que ressalta não haver operação de crédito, a saber:

Não há que se falar em operação de crédito, já que o Tesouro deve aos bancos a diferença da taxa e não ao mutuário. Não há abertura de crédito, mútuo ou qualquer dos outros itens referidos no art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Os bancos não emprestam nem adiantam qualquer valor à União, mas sim, a terceiros dos quais essa sequer é garantidora, apenas custeia parte dos juros²²³.

Logo após a leitura do trecho do parecer, a Senadora Kátia Abreu ressalta:

Então, que tenha ficado muito claro à população que o parecer do TCU não é convergente. Há parecer divergente dizendo que não houve operação de crédito, que não houve empréstimo. Se não houve operação de crédito, não houve crime. Esse é um dos pilares – são dois – por que estamos aqui hoje avaliando o impeachment da Presidente Dilma, julgando o impeachment da Presidente²²⁴.

E, no que se refere a tipicidade das referidas operações de crédito, ressaltou no plenário o prof. Ricardo Lodi Ribeiro:

A condição de operação de crédito faz parte do tipo tanto do ilícito penal quanto do crime de responsabilidade, com a conjugação da Lei nº 1.079 com a Lei de Responsabilidade Fiscal. Evidentemente, uma mesma conduta ou é operação de crédito ou não é operação de crédito.

Portanto, quando se diz que o Ministério Público considerou que o inadimplemento do Plano Safra não constituiu operação de crédito e por isso mandou arquivar o inquérito no que tange a essa parte, evidentemente se está configu-

222 BARBOSA, Nelson. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 305.

223 MARX, Ivan Cláudio *apud* ABREU, Kátia. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p.305.

224 ABREU, Kátia. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 305.

rando, na esfera penal, que inadimplemento de subvenção econômica não se confunde com operação de crédito, o que, evidentemente, tem consequências para esse processo também²²⁵.

O parecer do aludido Procurador da República membro do MPF é importante porque, no caso dos tipos penais dos crimes de responsabilidade que envolvem as chamadas operações de crédito, a mesma conduta configuraria tanto crime comum, cujo julgamento caberia ao STF, quanto crime de responsabilidade, competente dessa vez ao Senado. O MPF deu parecer pela inexistência de operação de crédito, razão pela qual não haveria justa causa para a propositura da ação penal. Dessa maneira, se a conduta não configura operação de crédito, não sendo infração penal comum, também não haveria de se falar em prática de crime de responsabilidade, como bem observou a Senadora Kátia Abreu.

Já no que se refere aos decretos orçamentários suplementares sem autorização do Congresso Nacional em desacordo com a meta de superávit primário previsto na Lei Orçamentária proposta pelo Executivo e chancelada pelo Legislativo, a situação foi bem descrita pelo ex-secretário-executivo do Ministério da Educação Luiz Cláudio Costa:

No Ministério da Educação... Como é que são os decretos do Ministério da Educação? Eles nascem, Dr. José Eduardo Cardozo, nas próprias universidades. Não há comando nem do Ministro, nem do secretário, nem do secretário de área. São as universidades que fazem o levantamento do superávit... O superávit, na realidade, é feito pela SOF, do excesso de arrecadação. Elas fazem o pleito.

Então, isso vem de lá. Não há comando de ninguém, não há nenhuma ordem superior, sequer do Ministro ou do secretário ou de alguém. As universidades fazem isso, ou a Capes, ou o Inep, eles fazem o pleito. Isso é analisado tecnicamente; sequer passa de novo por qualquer comando ministerial, muito menos pelo de qualquer outra pessoa externa.

A análise é feita tecnicamente; verifica-se se, realmente, no caso de excesso de arrecadação, aquilo, de fato, se configura técnico à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento; da mesma forma, o superávit, como ele disse, é pela SOF, e, a partir daí, os decretos são elaborados. Aí o secretário da área simplesmente

225 RIBEIRO, Ricardo Lodi. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 349.

participa, encaminhando, solicitando que aquilo seja feito. Não há nenhum comando.

Esses de 2015 seguiram o mesmo que é feito todos os anos, a mesma coisa. Todos os anos se faz isso com as universidades, os institutos e os órgãos. Isso é feito normalmente. Então, não houve nada de atípico, nem nenhum comando externo, como não poderia haver. É puramente técnico.

O projeto de lei é um caminho, que poderia ser usado já desde antes. O problema do projeto de lei para a gestão é o tempo. Nós sabemos que, quando se lança um projeto de lei, evidentemente pelos afazeres da Casa, isso poder levar muito tempo. Então, a gestão fica altamente comprometida. Se nós tivermos que fazer um projeto de lei, por exemplo, para o Enem que vai ser aplicado agora: você precisa aumentar aquela gestão orçamentária, evidentemente você vai ter um problema seriíssimo pelo tempo.

Um dos grandes instrumentos que nós precisamos ter, evidentemente, é transparência e agilidade. O decreto permite isso. Transparência, porque é uma gestão puramente orçamentária, ela permite a verificação de orçamento; e ele tem uma agilidade de permitir ao gestor, naquele momento... Como nós falamos aí, a construção qualitativa, as ações e os programas. Ele vai ser executado no ano seguinte, não é? E já a quantitativa em julho/agosto. Então, essa agilidade é de fundamental importância. Um projeto de lei, falando como gestor do Ministério da Educação, traria graves consequências, evidentemente, pelo tempo, porque aí você passa a não ter nenhum controle sobre aquilo. [grifo nosso]²²⁶

Pela testemunha seguinte, o ex-ministro Nelson Barbosa explicou, além da dinâmica dos decretos que não autoriza as despesas, mas amplia as alternativas de uso do recurso, as áreas beneficiadas pelos decretos, que seriam setores de extrema importância, que atuavam em áreas marcadas pela urgência orçamentária:

Depois da análise da comissão de peritos do Senado Federal, reduziu-se para três decretos, que totalizam um total, uma despesa de R\$ 1,750 bilhão criados de créditos, para essas instituições. Desses R\$ 1,750, como V. Ex^a colocou, R\$ 1,256 foi para o Ministério da Educação; R\$ 171 milhões para a justiça do Trabalho; para o Ministério da Justiça, R\$ 111 milhões. A maior parte para a educação, para a atividade de segurança, para a atividade da justiça, atividades necessárias. Não seria de outra forma.

A Presidente da República e as próprias áreas...

Lembrando que isso aqui é fruto de um processo que começa de baixo. São os ordenadores de despesas, os secretários de planejamento, orçamentos e administração de cada órgão, que fazem esse pedido. Pessoas concursadas, pessoas

226 COSTA, Luiz Cláudio. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p.257.

que trabalham no concurso público há muito tempo, pessoas sérias, que estão seguindo um padrão que já é adotado neste País há 15 anos. Para isso foram feitas essas autorizações, para abrir mais crédito, para haver mais oportunidade de se executar o mesmo valor.

E é sempre bom lembrar: um decreto de crédito suplementar não autoriza despesa; ele aumenta as alternativas para que possa ser gasto o mesmo recurso que já está disponível, que é dado pelo decreto de contingenciamento. Então, isso aqui veio dar mais liberdade para os agentes ordenadores de despesa utilizarem aquele recurso limitado que foi disponível no passado. Lembrando que no ano passado foi feito o maior contingenciamento de R\$ 78 bilhões, 1,25 do PIB. Então não há que se falar em aumento de despesas por parte desses decretos.

E eu concordo com V.Ex^a que esses créditos para a educação eram extremamente necessários e também para as áreas da Justiça e da Polícia Federal. Em muitos casos – há que se ressaltar – esses créditos vêm de receitas que já são vinculadas. Há, por exemplo, receitas de concurso, há uma previsão de qual vai ser a arrecadação para um determinado concurso. Aí aquela receita eventualmente é uma receita adicional, o que aconteceu no caso da Justiça. A Justiça, então, pediu que se utilizasse essa receita adicional, que é da Justiça, para se fazerem novos concursos, para se treinarem servidores. Então, é uma aplicação de acordo com a lei, uma aplicação meritória e necessária para o bom funcionamento do Estado brasileiro²²⁷.

Barbosa ainda explica a conformidade dos decretos suplementares com a previsão legal:

Então, a questão dos decretos de crédito suplementar seguiu exatamente o que está na lei. E é importante lembrar que o questionamento sobre se os decretos agora em discussão são compatíveis ou não com a meta de superávit primário só apareceu com o questionamento adicional feito pelo TCU no dia 12 de agosto.

Então, foi dado um prazo para que a Presidente apresentasse explicações. As explicações foram apresentadas. A decisão final sobre isso aconteceu no dia 7 de outubro. A partir desse questionamento não foi editado mais nenhum decreto de crédito suplementar, enquanto essa situação não fosse esclarecida. Ainda que se admita que, daqui para frente, será esse procedimento, não se pode retroagir, com novo entendimento de aplicação de lei²²⁸.

Ademais, tais práticas já foram realizadas pelos presidentes anteriores sem que sequer fossem questionadas, situação elencada por diversos Senadores no plenário, a exemplo da fala da Senadora Gleisi Hoffmann: “Obrigada. Só para deixar claro: em 2001, Fer-

227 BARBOSA, Nelson. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p.263-264.

228 Ibidem, p. 263.

nando Henrique Cardoso, e, em 2009, Presidente Lula, fizeram os mesmos decretos de crédito suplementar”²²⁹. A questão aparenta ser uma mudança de entendimento repentina do TCU, explicada pelo jurista Ricardo Lodi ao plenário do Senado:

Na verdade, parece-me que a decisão do Tribunal de Contas da União, de outubro de 2015, contraria esse precedente de 2009. Há uma virada jurisprudencial. E por quê? Muito se diz que essa decisão de 2009 não trata de créditos adicionais. Mas a nossa dúvida não é essa; a nossa dúvida é se os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional já devem constar dos relatórios bimestrais ou não. A questão é essa. O precedente é importante por isso.

E o TCU entendeu, em 2009, que esses projetos podem constar dos relatórios bimestrais, desde que no último bimestre, no último relatório se adote a norma em vigor, a meta em vigor, já aprovado o projeto de lei ou não. Quer dizer, esse precedente é fundamental. E findo o ano, em 2009, o projeto foi aprovado, como o foi em 2015, e o TCU entendeu que não há mais questionamento a fazer.

Portanto, houve uma alteração em 2009 para 2015, até porque nos relatórios bimestrais se faz uma projeção futura, colocam-se nesses relatórios bimestrais todos os projetos de lei que o Governo, o Poder Executivo espera que sejam aprovados, não só de mudança de meta, mas de reajuste de servidor. Qualquer outra coisa relevante deve constar dessa provisão, dessa projeção bimestral, e não apenas a alteração de meta²³⁰.

Por fim, o advogado de defesa, em uma das alegações, expressou o aspecto do saneamento da irregularidade dos decretos suplementares, quando da convalidação dos mesmos pelo Congresso Nacional quando da aprovação, ainda que posterior, a saber:

O que nós defendemos na tese da Senhora Presidenta é que os atos, os decretos, são legais, mas *ad argumentandum tantum*, se eventualmente, fossem ilegais, teria havido a convalidação por meio da lei que o Congresso Nacional aprovou porque, nesse caso, seria um ato anulável.

S.Ex^a disse que não seria nulo nem anulável. Disse: “Não, o ato é irregular, por isso não poderia ser convalidado.” Esta tese é importante para a Defesa, Sr. Presidente, porque, em Direito Administrativo, os atos irregulares, de fato, não são convalidáveis porque há o regime dos atos válidos, ou seja, segundo vários autores de Direito Administrativo – e alguns posso citar de cabeça, salvo engano pelo cansaço: Celso Antônio Bandeira de Mello; Weida Zancaner; Seabra Fagundes, na obra clássica que trata do controle dos atos administrativos -, fica

229 HOFFMANN, Gleisi. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 78.

230 RIBEIRO, Ricardo Lodi. Depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 352.

claro que, de fato, o ato irregular não se compara com o ato anulável porque ele, como é meramente irregular, deve ser tratado como se válido fosse.

Então, diante desta linha que bem defendeu o nobre Senador Aloysio Nunes, eu agradeço e digo que os que quiserem adotar esta tese na base governista, segundo a orientação do Líder, sigam, porque isso implicará na absolvição imediata da Senhora Presidenta da República no que diz o quesito dos decretos²³¹.

Entretanto, em que pese todos esses argumentos jurídicos e arcabouço probatório fático, o aspecto eminentemente político do *impeachment* prevaleceu e as garantias constitucionais que equilibram o lado jurídico-criminal do instituto que o STF, desde o precedente Collor, reconheceu foram violadas. Percebe-se, ante os aspectos aventados, que a decisão de destituir a Presidente já havia sido tomada, independentemente do cabimento do processo, da tipicidade das condutas ou mesmo do aspecto probatório. Autorizado pelo Presidente com o intuito de vingança desde o início, o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff se manifesta como golpe de Estado claramente na gravação do Senador Romério Jucá com Sérgio Machado, Ex-Presidente da Transpetro, gravados pelas investigações da Operação Lava-Jato, tendo ocorrido semanas antes da votação do *impeachment* na Câmara dos Deputados, demonstrando claramente tratar-se de um golpe de Estado:

[...]

MACHADO - Tem que ter um impeachment.

JUCÁ - Tem que ter impeachment. Não tem saída.

MACHADO - E quem segurar, segura.

[...]

JUCÁ - Você tem que ver com seu advogado como é que a gente pode ajudar. [...] Tem que ser política, advogado não encontra [inaudível]. Se é político, como é a política? Tem que resolver essa porra... **Tem que mudar o governo pra poder estancar essa sangria.**

[...]

MACHADO - **Rapaz, a solução mais fácil era botar o Michel [Temer].**

231 CARDOZO, José Eduardo. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 332-333.

JUCÁ - Só o Renan [Calheiros] que está contra essa porra. ‘Porque não gosta do Michel, porque o Michel é Eduardo Cunha’. Gente, esquece o Eduardo Cunha, o Eduardo Cunha está morto, porra.

MACHADO - É um acordo, botar o Michel, num grande acordo nacional.

JUCÁ - **Com o Supremo, com tudo.**

MACHADO - Com tudo, aí parava tudo. [grifo nosso]²³²

A finalidade do *impeachment* e sua configuração como um verdadeiro golpe de Estado comprovada, sobretudo, pelo diálogo acima transcrito, foi trazido à baila no Plenário do Senado Federal quando do julgamento da Presidente Dilma Rousseff por inúmeros Senadores, dentre eles a Senadora Angela Portela:

Assistimos a uma trama entre os derrotados de 2014 e Parlamentares envolvidos comprovadamente em corrupção que buscam forma de escapar de investigações, especialmente da Lava Jato. O Brasil há de lembrar que houve até quem dissesse: “Tem de mudar o governo para estancar essa sangria.” São esses, Presidenta Dilma, que querem tirar Vossa Excelência do Palácio do Planalto²³³.

Ademais, as garantias constitucionais se aplicam ao processo de *impeachment*, já tendo sido decidido pelo STF tanto no precedente Collor quanto na ADPF 378 do caso Dilma, conforme abordado alhures, em virtude de sua natureza jurídico-política, que é a posição adotada no Brasil majoritariamente²³⁴. Dentre os direitos constitucionais assegurados ao *impeachment*, concorda-se com a aplicação do princípio da intranscendência que, nas palavras de Nicolitt:

Como a pena não passa da pessoa do condenado (art. 5º, XLV, da CF/1988), a ação penal da mesma forma só pode ser proposta contra a pessoa a quem se imputa a prática a infração penal, não podendo alcançar seus sucessores, que jamais terão legitimidade passiva. Nos termos da Constituição da República, apenas as obrigações civis decorrentes do crime e que podem transcender para a esfera dos sucessores (art. 5º, XLV).

232 VALENTE, Rubens. Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. *Folha de São Paulo*. 23 de mai. 2016. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml> >. Acesso em: 14/05/2018.

233 PORTELA, Angela. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal *in* BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Impeachment*: op.cit., p. 443.

234 Voto do Ministro Carlos Velloso: STF, MS 21.623, rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 17.12.1992, DJ. 28.05.93; STEMC em ADPF 378, decisão monocrática Min. Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016).

Este princípio também se aplica à ação penal privada²³⁵.

Ora, se o princípio da intranscendência é assegurado nas ações penais privadas, quiçá no processo de *impeachment*, que se trata do instrumento destinado a destituição do chefe de Estado e de Governo eleito democraticamente pelo povo. Entretanto, esse aspecto não foi observado no processo de *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, como se observa das falas externadas no Plenário quando do julgamento e a seguir relatadas, a saber: Senador Magno Malta (PR) “A Nação se cansou de ver os dois filhos de Lula viverem nababescamente, sem nunca terem dado um prego em uma barra de sabão, com o suor dos filhos desta terra”²³⁶; Senador Álvaro Dias (PV) “Neste tribunal político, este é um tribunal diferenciado, especialmente porque nós estamos aqui, desde o início do primeiro mandato do governo Lula, acompanhando os fatos que hoje são a justificativa para o Impeachment da Presidente Dilma”²³⁷; Senador Ronaldo Caiado (DEM):

O populismo bolivariano, levantado e muito bem defendido pela Presidente afastada Dilma Rousseff e seu antecessor Lula, levou o Brasil a este processo hoje de milhões de desempregados, de inflação, de convívio com aquilo em que a sociedade hoje se viu enganada, iludida, porque foi exatamente assim a campanha eleitoral de 2014, em que o maior processo de estelionato eleitoral foi implantado²³⁸.

Por fim, Senador José Aníbal (PSDB): “Claro, os brasileiros são vítimas da pilhagem e da má gestão que ocorreu durante anos contínuos de governo do lulismo e do petismo.”²³⁹.

Nem ao menos os acusadores, que são advogados, se poupam desse inconstitucional *modus accusationis*, como se percebe das afirmações de Miguel Reale Júnior: “O que houve de mais negativo que

235 Nicolitr, André Luiz. Manual de processo penal. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p.265.

236 MALTA, Magno. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: *Op. Cit.*, p. 550.

237 DIAS, Álvaro. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: *op.cit.*, p.157.

238 CALADO, Ronaldo. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: *op.cit.*, p. 653.

239 ANÍBAL, José. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: *op.cit.*, p. 327.

o lulopetismo deixa como herança na história brasileira é a legitimação da esperteza malandra”²⁴⁰ e Janaína Paschoal: “É isto que o PT está fazendo com o nosso País: diante do que é inadmissível, eles agem com tamanha naturalidade, que até nós, cidadãos comuns, acabamos nos acostumando com o ilícito”²⁴¹.

Destarte, observa-se que a Presidente Dilma Rousseff não se assentou sozinha no banco do réu no processo de *impeachment*; o Presidente Lula e o Partido dos Trabalhadores foram dispostos naquela posição juntamente com ela para arrastarem a sua condenação. Em análise da posição do sujeito-réu no processo de *impeachment* sob a ótica da análise do discurso, Costa:

[...] As análises indicaram que, muito embora Lula não figure como réu juridicamente, a partir das discursividades analisadas, o mesmo é convocado a ocupar a posição-sujeito réu, aqui entendida não apenas como o lugar daquele que foi acusado por um crime, mas como posição atravessada por um efeito de sentido de culpado. Assim, as sequências discursivas selecionadas sobre Lula, na Sessão de Julgamento do Impeachment, indicam que há um jogo de aproximação com o sujeito Dilma, quando há discursivização sobre as conquistas sociais dos dois governos. Neste jogo é produzido um efeito de sentido de que o governo de Dilma Rousseff é uma continuidade do governo de Lula, em que Lula seria o responsável por todos os avanços sociais conquistados no Brasil nos últimos anos. Lula é discursivizado como alguém que possui um legado, um legado para o povo.

Em contrapartida, o efeito de sentido de aproximação entre esses dois sujeitos também coloca Lula como responsável pela crise econômica. As materialidades indicam o atravessamento de discursos sobre a corrupção envolvendo o ex-presidente, num jogo de aproximação do mesmo com o PT e os escândalos que envolvem seu partido, onde são produzidos efeitos de sentido sobre Lula como alguém que mente e que comete ilícitos, e que isso é algo que se estende à sua própria família.

No jogo metafórico das SDs selecionadas, há um efeito de sentido de unidade entre os sujeito Dilma e Lula, e um sentido de unidade entre o sujeito Lula e PT, o que implica dizer que se Dilma e PT são culpados, respectivamente, pela crise econômica derivada das pedaladas e pela crise político-moral, o sujeito Lula também o é, devendo, pois, ocupar a posição-sujeito réu, culpado²⁴².

240 REALE JÚNIOR, Miguel. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p. 482.

241 PASCHOAL, Janaína. Inquirição em depoimento ao plenário do Senado Federal In: BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: op.cit., p.477.

242 COSTA, Thaiane Dutra Luz. *A posição de sujeito réu no acontecimento discursivo do impeachment de Dilma Rousseff*. 2018. Dissertação (Mestrado em Linguística) - Programa de Pós-Graduação em Linguística -

Em que pese no Brasil, o STF, tanto no precedente de 1992 quanto na recente ADPF 378, ter assegurado a natureza jurídico-política do *impeachment*, aqui, no caso Dilma Rousseff, o que se observou foi o aspecto político sobrepujar-se a qualquer viés jurídico, violando as garantias e direitos constitucionais, a fim de destituir do poder a Presidente democraticamente eleita, desrespeitando-se 54,5 milhões de votos. Nas palavras de Marques:

Todos sabemos que o julgamento é político, mas, em nenhuma hipótese poderia ser desrespeitada a lei, que exige a demonstração clara e cabal da prova do crime de responsabilidade, até agora inexistente, como se vê da descrição dos tipos penais previstos do art. 85 da Constituição Federal e da Lei 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e o impedimento de presidente da República²⁴³.

O instituto do *impeachment* surgido na Inglaterra, ao ser importado pelo EUA, foi adaptado para o sistema presidencialista americano, tendo se fortalecido cada vez mais. Se o impeachment de Andrew Johnson apresentou um viés eminentemente político em 1868, no caso Clinton o instituto reforça o regime democrático, buscando cercar-se de garantias constitucionais e robustecendo seu aspecto jurídico, aspecto que deve ser esperado no iminente *impeachment* do atual Presidente Donald Trump. Infelizmente, o mesmo não pode ser dito do instituto no Direito Brasileiro que se servira em 1992 para fortalecer uma democracia jovem e recém-nascida, em 2016 a violentara bruscamente, 31 anos após a redemocratização, configurando, no caso Dilma, um impeachment ilegítimo.

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia; Vitória da Conquista, Bahia. p. 84-85.

243 MARQUES, João Benedicto de Azevedo. *Impeachment e democracia*. São Paulo: editora CLA, 2016. p. 23.

4. REFLEXÕES FINAIS: HÁ UMA RESPOSTA PARA A DESORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DO IMPEACHMENT NO DIREITO BRASILEIRO?

No Brasil, após um longo período de regime militar ditatorial, a luta social pela redemocratização fez com que se realizasse, já no fim do governo do Presidente João Batista Figueiredo, eleições indiretas no Congresso Nacional para a Presidência da República. Eleito Tancredo Neves, acaba por adoecer gravemente antes da posse, assumindo o vice José Sarney. Sarney assume o compromisso de convocar a Constituinte, realizando eleições para tal. A Constituição vigente era uma Constituição autoritária e a Constituição democrática anterior – a de 1946 – já tinha sido tão desfigurada pelos atos institucionais militares que não se reconhecia mais a sua essência.

Nos trabalhos da Constituinte, depararam-se os parlamentares com o dilema do sistema de governo: manter o presidencialismo ou estabelecer o parlamentarismo? Ao fim dos debates, manteve-se o sistema presidencialista, estabelecendo-se um dispositivo de eficácia prospectiva no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que seria realizado, 5 (cinco) anos a contar da promulgação da Constituição, um plebiscito para consultar a população sobre o sistema de governo. Tendo sido realizado, optou o povo por manter o presidencialismo.

Como sistema de governo, o presidencialismo brasileiro, a exemplo dos demais sistemas presidencialistas latino-americanos, concentra uma série de poderes nas mãos do Presidente da República, com mandato fixo de 4 (quatro) anos, a princípio sem possibilidade de reeleição, foi inserido posteriormente por Emenda Constitucional em 1997. Para equilibrar os poderes, a constituição

distribui uma série de competências e atribuições a cada uma das casas legislativas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, a fim de controlar os poderes presidenciais, inclusive o processo de destituição do Presidente da República por meio do *impeachment*.

Cabe à Câmara dos Deputados autorizar, por 2/3 dos seus membros, a abertura do processo de *impeachment*, que será processado e julgado pelo Senado Federal, também por 2/3 dos seus membros. A Constituição, por sua vez, lista as condutas ensejadoras do processo de *impeachment* em seu art. 85, determinando que sejam definidos em lei especial, que estabelecerá o rito para o seu processamento. Entretanto, depois de promulgada a Constituição, até hoje não se editou uma nova lei que defina os crimes de responsabilidade, vigorando a Lei 1.079/50, que fora editada sob a égide da Constituição de 1946.

O Presidencialismo Brasileiro conjuga fatores peculiares que lhe distinguem das demais realidades: é um sistema eleitoral multipartidarista, o que acaba por fragmentar em demasia as bases dos partidos; e o federalismo em três esferas federadas, o que acaba por ampliar a base de alianças políticas no âmbito federal, estadual e municipal. Por conta dessa variedade cultural, econômica, social e política, que se reflete no sistema presidencialista e acaba fazendo o chefe de governo refém de alianças políticas, Sérgio Abranches então o denomina presidencialismo de coalizão.

Eleito Fernando Collor de Mello em 1989, o Presidente da República mais jovem até hoje assumiu num contexto político-econômico desfavorável. Membro de um partido minoritário, o PR, e com a inflação a índices estratosféricos, Collor inicia seu governo com medidas econômicas impopulares, comumente apelidadas de Plano Collor, visando reestabelecer o controle da economia e a queda da inflação.

Em virtude de sua postura ativa, Collor nomeia o gabinete ministerial sem a presença de parlamentares, não costurando alianças políticas com o Congresso Nacional e governando sozinho, sem consultar o parlamento e lhe impondo seu plano de governo, desa-

gradando partidos de centro, sobretudo, PMDB e PSDB, partidos majoritários.

Com a popularidade em baixa, Collor começa a ter embates com o Parlamento, que passa a exigir cada vez mais participação na cena política do Governo. Em virtude de um desentendimento familiar, seu irmão Pedro Collor confessa aos veículos de comunicação que o irmão Presidente participa de um grande esquema de corrupção, chefiado pelo seu tesoureiro de campanha PC Farias.

Com a inquietação popular em virtude das denúncias, é aberta uma Comissão Parlamentar de Inquérito, a fim de se apurar a veracidade dos fatos. Na CPI, tem-se a comprovação efetiva pelo depoimento do motorista da secretária do Presidente, posteriormente, confirmado por extratos bancários que PC Farias usava a conta pessoal da secretária de Collor para enviar dinheiro para sua família e pagava as contas da residência presidencial – a casa da dinda.

Dessa feita, foi protocolado um pedido de *impeachment* contra o Presidente Collor na Câmara dos Deputados, manejado pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI). Se a esquerda não tinha votos suficientes para aprovar a abertura do processo de *impeachment*, agregara-se a ela, desde a abertura da CPI, os partidos centristas, formando uma coalizão de centro-esquerda que acabou por deferir, por 441 (quatrocentos e quarenta e um) de votos a 38 (trinta e oito), a abertura do processo de *impeachment* contra o Presidente Collor no Senado Federal, casa na qual mais tarde, Collor fora condenado por 76 (setenta e seis) votos a 1 (um) tanto à perda do cargo presidencial quanto à inabilitação para o exercício de qualquer cargo ou função pública na Administração.

Em 2014, foi eleita para o seu segundo mandato, Dilma Vana Rousseff, derrotando o candidato do PSDB, o Senador Aécio Neves, no segundo turno mais acirrado da história. Assim que assumiu, a oposição começa a se articular para manejar um processo de *impeachment* contra à Presidência. O contexto não lhe era favorável: crise econômica e agitação popular em virtude de um esquema de corrupção que atingira a Petrobrás, a maior empresa estatal do País.

Com vários políticos na mira da operação lava-jato, sendo presos políticos da base aliada começam a ser presos, sem a interferência da Presidente para salvaguardá-los do judiciário, a oposição se une aos partidos de centro – majoritários, dentre eles o PMDB, partido que integrava a chapa com o Vice-Presidente Michel Temer – para articularem um pedido de *impeachment* contra a Presidente.

O Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Eduardo Cunha, em retaliação por não ter sido protegido por meio de articulação política da Presidente para livrá-lo da perda do mandato perante a comissão de ética da Câmara, aceita um pedido de *impeachment* contra a Presidente Dilma, alegando ter sido cometido crime de Responsabilidade pela abertura de 3 (três) créditos suplementares por Decreto sem a chancela do Congresso, e o atraso de repasse de valores do Tesouro Nacional a bancos por ele controlados, configurando, na visão dos denunciadores, operações de crédito. Ambas as situações foram pautadas com base num parecer do Tribunal de Contas da União pela rejeição das contas da Presidência pelo Congresso Nacional.

Seguido o rito procedimental, foi aprovada a abertura do processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados por 367 (trezentos e sessenta e sete) votos a favor e 137 (cento e trinta e sete) contra. O processo é remetido ao Senado Federal, que compete processar e julgar a Presidente.

No julgamento, foi provado que o parecer do TCU foi elaborado com base numa reclamação do Procurador do MP junto ao TCU, que teria sido assessorado na elaboração da aludida reclamação por um auditor do próprio TCU, a quem depois competiria aprovar ou não a peça informativa. Ademais, houve parecer do MPF entendendo pelo não cometimento de crime de responsabilidade da Presidente, pelo fato de, apesar do atraso no repasse de valores pelo Tesouro Nacional aos bancos gerar juros ao Tesouro, isso não configura operação de crédito junto às instituições financeiras.

Tal opinião do MPF foi compartilhada em plenário por economistas e juristas *experts* em Direito Tributário, Financeiro e Contabilidade Pública. Além do mais, ficou provado que os atos

administrativos irregulares de abertura de crédito suplementar – os decretos – seriam depois convalidados quando da apreciação pelo Congresso Nacional, sanando-lhes o vício. Especialistas comprovaram que os créditos suplementares apenas remanejaram valores dentro do orçamento, não incorrendo em aumento de despesas por parte da União. Por fim, as áreas contempladas pelo remanejamento de orçamento são áreas estratégicas e urgentes dentro da administração federal, quais foram: o Ministério da Educação, a Justiça do Trabalho e a Polícia Federal.

Mesmo diante da atipicidade da conduta da Presidente da República, o Senado Federal condenou a Presidente Dilma Rousseff à perda do cargo presidencial por 61 (sessenta e um) votos a 20 (vinte), entendendo, entretanto, que a ela não deveria ser aplicada a pena de inabilitação política de 8 (oito) anos. O PMDB, partido de centro e do Vice Michel Temer, tinha 19 (dezenove) senadores – era o partido com maior número de assentos – dos quais 17 (dezesete) votaram contra a Presidenta, mesmo com a atipicidade de suas condutas provada em plenário. Esse fator atinge a legitimidade do impeachment de Dilma Rousseff, já que sua conduta não se configura um crime de responsabilidade, como exige a Constituição Federal de 1988.

Entretanto, não se pode afirmar que o impeachment de Dilma Rousseff, em que pese ilegítimo, configure um golpe de estado engendrado pelo próprio parlamento, cujo partido majoritário não só integrava a base governista como compunha a chapa do governo. Para que se fale em golpe de estado, é necessária a própria queda do regime democrático e a instalação de um regime autoritário. A despeito da falta de legitimidade constitucional-democrática do impeachment de Dilma Rousseff, os poderes continuaram funcionando de maneira independente no Brasil, a despeito do orquestramento do impeachment pelo próprio legislativo, com participação do vice-presidente Michel Temer, e omissão do Supremo Tribunal Federal quanto à análise da constitucionalidade da tipificação material das manobras fiscais do governo (as chamadas “pedaladas fiscais”) como crimes de responsabilidade por atentar contra a lei orçamentária, nos

termos do art. 85, IV da Constituição Federal, e art. 4º, VI e art. 10, itens 1 a 12 da Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50).

Tem-se, a partir da análise dos precedentes do presidencialismo brasileiro e americano apresentados na pesquisa, a conclusão de que ambos caminham em direções opostas no que se refere ao fortalecimento do regime democrático, através do instrumento do impeachment. Nos EUA, o *impeachment* de um processo de natureza essencialmente política, passou a ter o seu aspecto jurídico-penal robustecido, a fim de se evitar o seu manejo desarrazoado para fins meramente políticos, e buscando-se assim um fortalecimento do regime democrático. Para os norteamericanos, o Presidente da República responde politicamente perante a nação nas urnas, não perante ao Congresso por meio do *impeachment*.

No Brasil, na contramão dos norteamericanos que, ressalte-se, desenvolveram o sistema presidencialista, o instituto do *impeachment* passou, de um processo jurídico-penal, para um instrumento de cunho eminentemente político, similar ao voto de desconfiança do sistema parlamentarista, chegando ao ápice de ser manejado para destituir do cargo uma Presidente da República democraticamente eleita por 54,5 milhões de votos, em que pese provada no plenário da casa julgadora a atipicidade das suas condutas, sendo o *impeachment*, no precedente brasileiro mais recente, um instrumento violador da democracia.

Destarte, verifica-se que, a par de aspectos externos como reprovação popular e cenário econômico desfavorável, têm-se, no presidencialismo de coalizão brasileiro, as alianças políticas como fatores essenciais para a manutenção da governabilidade do Presidente. Fissuras nas coalizões partidárias podem ensejar perda latente de governabilidade presidencial, podendo trazer o Presidente da República não só para uma situação de ingovernabilidade, como também levá-lo ao banco do réu no processo de *impeachment*. Mas não o instituto inglês, de natureza penal, cuja pena aplicada poderia ser, inclusive, a pena de morte, nem o seu variante americano, adaptado a cada precedente para enrijecer cada vez mais seu aspecto jurídico em detrimento do político e evitar insegurança jurídica em crise de-

mocrática. Aqui, tem-se um *Impeachment* à brasileira, país onde não ousa um Presidente da República governar sem a mínima chancela do Congresso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henriques Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ACKERMAN, Bruce. *The new separation of powers*. *Harvard Law Review*, Cambridge. v. 113, n. 3, p. 642-715, 2000.

ALMEIDA, Maria Cecília Pedreira de. *Escravos, súditos e homens: a noção de consentimento na polêmica Locke-Filmer*. 2006. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALVES, Francisco de Assis. *Constituições do Brasil*. Instituto dos Advogados de São Paulo: Brasília – DF, 1985. (Curso Modelo Político Brasileiro, v. 1. Coordenação Ives Gandra Martins e Walter Costa Porto.)

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Konrad Adenauer Stiftung, 2006.

ANDERSON, Perry. *Passagens da Antiguidade ao Feudalismo*. Trad. Renato Prelourentzou. 1. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

ARISTÓTELES. *A política*. Trad. de Néstor Silveira Chaves. Bauru: Edipro, 1995.

ARRUDA, José Jobson de A. *História antiga e medieval*. 16. ed. São Paulo: Ática, 1993.

ATOS DO SENADO FEDERAL. Publicados no Diário Oficial da União. Quinta-feira, 08 de out. de 1992, seção I, páginas 14246 e 14247. Disponíveis em: < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer.pdf> >; < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer-2.pdf> >. Acesso em: 09/05/2018.

Atos do Senado Federal. Publicados no Diário Oficial da União. Quinta-feira, 08 de out. de 1992, seção I, páginas 14246 e 14247. Disponíveis em: < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer.pdf> >; < <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2015/12/INPDFViewer-2.pdf> >. Acesso em: 09/05/2018.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; SILVA, Diogo Bacha e; OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. *O impeachment e o Supremo Tribunal Federal: História e Teoria Constitucional Brasileira*. Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

BAKER, Peter; DEWAR, Helen. The Senate acquits President Clinton. *The Washington Post*. Washington DC, p. A1, 13 fev. 1999. Disponível em: < <https://www.washingtonpost.com/wp srv/politics/special/clinton/stories/impeach021399.htm> > Acesso em: 21/03/2018.

BALBUENA PÉREZ, David-Eleuterio. El juicio político em la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo. *Revista de Derecho Político*. Madrid, UNED, n. 87, p. 355-398, 2013.

BANYULS, Majo Siscar. A direita volta a ganhar as eleições em Honduras. El País. 25 de Nov. 2013. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2013/11/25/internacional/1385354315_524222.html >. Acesso em: 01/05/2018.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JR, Miguel; PASCHOAL, Janaína Conceição. Denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff, 2015. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/291983456/Pedido-de-Impeachment-Helio-Bicudo-Reale-Junior> >. Acesso em: 13/05/2018.

BOLONHA, Carlos et. al. Hiperpresidencialismo na América Latina. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, v. 60, n. 2, maio/ago. p.115-140, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

BOW, Juan Carlos. Honduras altera sua Constituição para permitir reeleição. El País. 24 de Abr. 2015. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/24/internacional/1429839601_867027.html>. Acesso: em 01/05/2018.

BRASIL. Ato Institucional nº 1. Rio de Janeiro, GB: Comando Supremo da Revolução, 09 de abril de 1964.

BRASIL. Ato Institucional nº 16. Brasília: Augusto Hamann Rademaker Grunewald, 14 de outubro de 1969

BRASIL. Ato Institucional nº 2. Brasília: Presidência da República, 27 de outubro de 1965.

BRASIL. Ato Institucional nº 3. Brasília: Presidência da República, 05 de fevereiro de 1966.

BRASIL. Ato Institucional nº 4. Brasília, DF: Presidência da República, 7 de dezembro de 1966.

BRASIL. Ato Institucional nº 5. Brasília: Presidência da República, 13 de dezembro de 1968.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno*. atualizado até a Resolução nº 6, de 2023. Brasília, 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal – Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 16 de jul. de 1934.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Constituinte, 24 de fev. de 1891.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Congresso Constituinte, 24 de fev. de 1891.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília: Congresso Nacional, 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 – 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Assembleia Nacional Constituinte. Diário Oficial da União - Seção 1 – 5 de out. de 1988. Página 1 (Publicação Original).

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Presidência da República, 10 de nov. de 1937.

BRASIL. *Decreto n.1 de 15 de novembro de 1889*. Proclamação da República Federativa do Brasil, Rio de Janeiro, nov. 1898.

BRASIL. *Decreto n.19.398 de 11 de outubro de 1930*. Institui o Governo Provisório, Rio de Janeiro: Governo Provisório, out. de 1930.

BRASIL. *Decreto n.510 de 22 de junho de 1890*. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, jun.1890.

BRASIL. *Decreto n.914-A de 23 de outubro de 1890*. Publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, out. de 1890.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 01. Brasília: Congresso Nacional, 17 de outubro de 1969

BRASIL. Emenda Constitucional nº 06. Brasília: DF, Congresso Nacional, 23 de janeiro de 1963.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 09. Brasília: Congresso Nacional, 22 de julho de 1964.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 11. Brasília: Congresso Nacional, 13 de outubro de 1978.

BRASIL. Lei 1.079 de 10 de abril de 1950. Lei de Crimes de Responsabilidade. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 10 de abril de 1950.

BRASIL. Lei nº 9.028, de 12 de Abril de 1995. Dispõe sobre o exercício das atribuições institucionais da Advocacia-Geral da União, em caráter emergencial e provisório, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília:, 13 de abril de 1995.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 36, de 1990 – CN. Medida Provisória nº 150 de 15 de Março de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, acompanhado da respectiva Exposição de Motivos nº 84 da Medida Provisória nº 150 de 15 de Março de 1990. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 20 de mar. de 1990. p. 335. Disponível em: < [http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=20/03/1990&txpagina=335&altura=700&largura=800#/>. Acesso em 06/05/2018.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=20/03/1990&txpagina=335&altura=700&largura=800#/)

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 20.941-1. Plenário. Relatoria para o acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Brasília - DF, j. 09.02.1990.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 21.564. Plenário. Relatoria para o acórdão Min. Carlos Velloso. Brasília - DF, j. 23.07.1992

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Regimento Interno*. Atualizado até a Emenda Regimental n. 58/2022. Brasília, 2023.

BRETT, Annabel. *Rethinking the foundations of modern political thought*. Cambridge University Press. 2017. Oxford. UK. 2002.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 1 ed. 2. tiragem. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Livraria do Globo S.A., 1965.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O superimpeachment e os superpoderes do presidente da Câmara. Opinião. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://direito.usp.br/noticia/8be02eead576-o-superimpeachment-e-os-superpoderes-do-presidente-da-camara->. Acesso em 20/01/2024.

BURNELL, William L. Judicial Impeachment. *Western State Law Review*, California, v. 1. Issue 1, 1972.

CABRAL, Bernardo. BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 36, de 1990 – CN. Medida Provisória nº 150 de 15 de Março de 1990, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências, acompanhado da respectiva Exposição de Motivos nº 84 da Medida Provisória nº 150 de 15 de Março de 1990. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 20 de mar. de 1990, p. 335. Disponível em: < [http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=20/03/1990&txpagina=335&altura=700&largura=800#/>. Acesso em: 06/05/2018.](http://imagem.camara.gov.br/dc_20.asp?selCodColecaoCsv=J&Datain=20/03/1990&txpagina=335&altura=700&largura=800#/)

CAENEGEM, R. C. van. *Uma introdução histórica ao Direito Constitucional Ocidental*. Trad. Alexandre Vaz Pereira. Coord. António Manuel Hespanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. 91ª Sessão da Câmara dos Deputados, Deliberativa Extraordinária, Vespertina, da 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 55ª Legislatura. 2016. Disponível em: < <http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/2016/4/EV1704161400.pdf> >. Acesso em: 13/05/2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. GALERIA DE EX-PRESIDENTES: IMPÉRIO DO BRASIL - PRIMEIRO PERÍODO - D. PEDRO I (09.01.1822 - 07.04.1831). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/presidentes/imperio1.html>. Acesso em 06.05.2022.

CÂMARA NOTÍCIAS. Plenário da Câmara aprova indicações para a comissão do impeachment. 13 de mar. de 2016. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/505523-PLENARIO-DA-CAMARA-APROVA-INDICACOES-PARA-COMISSAO-DO-IMPEACHMENT.html> >. Acesso em: 13/05/2018.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CARDOSO, Oséas. *O impeachment: arquivo histórico*. Brasília: Petry, 1997.

CARDOZO, José Eduardo. Manifestação à respeito da Denúncia por crime de responsabilidade nº 01/2015, 2016. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/306980637/Defesa-Dilma-Rousseff> >. Acesso em: 13/05/2018.

CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 1990.

CARVALHO, Rodrigo de. *A era Collor: da eleição ao impeachment*. São Paulo: Fundação Maurício Gabrois: Anita Garibaldi, 2012.

CARVALHOSA, Modesto (Coordenador). *O livro negro da corrupção*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

CASTRO, Flávia Lages de. *História do Direito geral e Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CASTRO, Gisele. Veja os presidentes que já foram afastados na América do Sul. Desde o impeachment do ex-presidente Fernando Collor, em 1992, nossos vizinhos já viram dez presidentes serem obrigados a deixar os cargos. 5 de Nov. de 2015. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/mundo/veja-os-presidentes-que-ja-foram-afastados-na-america-do-sul/> >. Acesso em: 30/04/2018.

CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral condena golpe de Estado nas Honduras. 30/06/2009. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/actualidade/24804>>. Acesso em: 01/05/2018.

CHARLEAUX, João Paulo. Quem é PPK, o presidente eleito na disputa acirrada do Peru. Nexo Jornal. 10 de jun. 2016. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/06/09/Quem-%C3%A9-PPK-o-presidente-eleito-na-disputa-acirrada-do-Peru>>. Acesso em: 01/05/2018.

CHEIBUB, José Antônio. ELKINS, Zachary; GINSBURG, Tom. “Beyond Presidentialism and Parliamentarism.” *British Journal of Political Science* 44(3): 515-544.

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

CHEIBUB, José Antônio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA A ANÁLISE DA DENÚNCIA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. Parecer da comissão pela autorização para a abertura de processo de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff. 2016. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1449754&filename=PAR+1+CEDENUN+%3D%3E+DCR+1/2015 >. Acesso em: 13/05/2018.

COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL DO IMPEACHMENT PARA A ANÁLISE DO RECEBIMENTO DA DENÚNCIA Nº 01/2016. Parecer da comissão pela admissibilidade da denúncia pela prática de crime de responsabilidade e consequente abertura de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff, 2016.

COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL DO IMPEACHMENT PARA A ANÁLISE DA PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA Nº 01/2016. Parecer da comissão pela admissibilidade da denúncia pela prática de crime de responsabilidade e consequente abertura de impeachment contra a Presidente Dilma Rousseff. 2016.

CONTI, Mário Sérgio. *Notícias do planalto*: a imprensa e Fernando Collor. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

COSTA, Thaiane Dutra Luz. A posição de sujeito réu no acontecimento discursivo do impeachment de Dilma Rousseff. 2018. Dissertação (Mestrado em Linguística) - Programa de Pós-Graduação em Linguística – Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia; Vitória da Conquista, Bahia.

CRETELLA JR, José. *Do impeachment no Direito Brasileiro*. Brasília: Revista dos Tribunais, 1992.

CUNHA, Fernando Whitaker. O Poder Legislativo e o Impeachment. *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 116, out/dez, p. 31-38, 1992.

DA FRANCE PRESSE. Juiz abre processo penal contra ex-presidente da Guatemala. G1. 08 de set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/juiz-abre-processo-penal-contr-a-ex-presidente-da-guatemala.html>>. Acesso em: 01/05/2018.

DA REDAÇÃO. Pérez va a prisión, Maldonado assume presidência. G1. 03 de set. 2015. Prensa Libre Justicia. Disponível em: <<http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/perez-molina-se-presentara-ante-el-juez-dice-su-abogado>>. Acesso em: 01/05/2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DATAFOLHA. Avaliação da Presidente Dilma Rousseff PO813815. Instituto de Pesquisas Datafolha, opinião pública, avaliação de governo, presidente, Dilma Rousseff. São Paulo, 04 e 05 de ago. 2015, p. 27. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/08/06/avaliacao_dilma_agosto_2015.pdf>. Acesso em 04/05/2018.

DÁVILA, Luiz Felipe (org.). *As constituições brasileiras: análise história e propostas de mudança*. São Paulo: Brasiliense, 1993.

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Recebimento da Denúncia contra a Presidente da República Dilma Vana Rousseff, 2015. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/292090631/Decisao-Sobre-Impeachment-de-Dilma-Rousseff> >. Acesso em 13/05/2018.

DECISÃO DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO ESPECIAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA A ANÁLISE DA DENÚNCIA DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE.

DADE. Relatório, 2016. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/doc/307241658/Parecer-Dep-Jovair-Arantes> >. Acesso em: 13/05/2018.

DICEY, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Reimpressão da 8. ed. de 1915. Indianápolis: Liberty Classics, 1982.

DWORKING, Ronald. O império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo, Martins Fontes, 2003.

FANDOS, Nicholas; SHEAR, Michael. Trump Impeached for Abuse of Power and Obstruction of Congress Voting nearly along party lines, the House approved two articles of impeachment against President Trump, making him the third president in history to face removal by the Senate. The New York Times, Dec. 18, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/12/18/us/politics/trump-impeached.html>. Acesso em 06.05.2022.

FOLHA DE SÃO PAULO, 18 de mar. 1990, p.1. Disponível em: < <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10906&anchor=4083397&origem=busca&pd=d8e67f1cbe75f8247ef18d2963fca387> >. Acesso em: 06/05/2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. 11 de dez. 1991. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11539&anchor=4077656&origem=busca>>. Acesso em 07/05/2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. CPI recomendou o impeachment de Sarney em 88. São Paulo: 08 de abril de 2002. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0804200213.htm>. Acesso em 23.01.24.

FONSECA, Deodoro. Proclamação do Governo Provisório. Diário Oficial da República Federativa Brasileira, ano 28, n. 315,16 nov. 1889.

FOWKS, Jacqueline. Kuczynski renuncia à presidência do Peru para evitar impeachment no Parlamento. El país. 21 de mar. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/21/internacional/1521651903_028672.html>. Acesso em: 01/05/2018.

FOWKS, Jacqueline. O desafio do sucessor de Kuczynski frente a um Peru indignado. El país 22 de mar. de 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/03/21/internacional/1521651903_028672.html>. Acesso em: 01/05/2018.

FRANZINI, Renato (?). Saiba mais sobre o caso Paula Jones. *Folha de São Paulo*. Nova Iorque, 30 jul. de 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft30079904.htm>>. Acesso em: 28/04/2018.

G1. Entenda escândalo que causou renúncia do presidente da Guatemala. 03 de set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/09/entenda-escandalo-que-causou-renuncia-do-presidente-da-guatemala.html>>. Acesso em: 01/05/2018.

G1. Processo de impeachment é aberto, e Dilma é afastada por 180 dias. Disponível em:< <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html>>. Acesso em: 13/05/2018.

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

GALLO, Carlos Alberto Provenciano. *Crimes de Responsabilidade do Impeachment*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.

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

- GARCÍA, Jacobo. Dois candidatos declaram vitória nas eleições de Honduras. El País. 27 de Nov. 2017. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/11/27/internacional/1511744336_494098.html >. Acesso em: 01/05/2017.
- GARCÍA, Jacobo. OEA pede novas eleições em Honduras enquanto órgão eleitoral declara vitória do atual presidente. El País. 18 de dez. 2017. Disponível em: < https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/18/internacional/1513557348_630202.html >. Acesso em: 01/05/2018.
- GARGARELLA, Roberto. *Latin american constitutionalism, 2008-2010. The engine room of the Constitution*. New York: Oxford University Press, 2013.
- GERHARDT, Michael J. *The lessons of Impeachment History*. University of North Carolina School of Law . Carolina Law Scholarship Repository. Faculty Publications, 1999.
- GRIMM, Dieter. *Constituição e política*. Trad. Geraldo de Carvalho. Coord. e supervisão de Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. The Gideon edition. Edited by George W. Carey and James McClellan. Indianapolis: Liberty Fund, 2001.
- IGLÉSIAS, Francisco. *Constituintes e constituições brasileiras*. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1986. (Tudo é história).
- KELLY, Richard. Confidence Motions. *Parliament and Constitution Centre*, Library House of Commons, 2013. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf>>. Acesso em 26/04/2018.
- KILPATRICK, Carrol. Nixon Resigns. *The Washington Post*, Washington DC, p. A01, 9 ago. 1974. Disponível em: < <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/national/longterm/water-gate/articles/080974-3.htm> > Acesso em: 21/03/2018.
- LAMOUNIER, Bolívar. *Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor*. São Paulo: Edições Loyola, 1991.
- LEE, Daniel. *Popular Sovereignty in Early Constitutional Thought*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2016.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. Disponível em: Minha Biblioteca, (26th edição). Editora Saraiva, 2022.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil*. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- MAISONNAVE, Fabiano. Golpe derruba presidente de Honduras. Folha de São Paulo. 29/06/2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2906200901.htm>>. Acesso em: 01/05/2018.
- MALKING, Elisabeth. Honduran President Is Ousted in Coup. The New York Times. 28 de jun. 2009. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2009/06/29/world/americas/29honduras.html>>. Acesso em: 01/05/2018.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- MARQUES, João Benedito de Azevedo. *Impeachment e democracia*. São Paulo: CLA, 2016.
- MARTÍNEZ, Christopher A. “Sobrevivendo” la presidencia argentina: 1983-2001. *Estudios Internacionales*, n. 86. p. 91-118, 2017.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva. Responsabilidade dos agentes públicos por atos de lesão à sociedade – inteligência dos §§5º e 6º do art. 37 da CF – improbidade administrativa por culpa ou dolo – disciplina jurídica do ‘impeachment’ presidencial (art. 85 inciso V da CF) – Parecer, 2015.

MARTINS, José de Souza. Do PT das lutas sociais ao PT do poder. São Paulo: contexto, 2016.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo I. Preliminares; O Estado e os sistemas constitucionais. 8. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo III. Estrutura constitucional do Estado. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

MOE, T. & CALDWELL, M. "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems." 1994. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150/1: 171-195.

MOLITERNO, Danilo. Disputa entre Lula e Bolsonaro é a eleição para presidente mais acirrada da história. CNN, 30 de out. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/disputa-entre-lula-e-bolsonaro-e-a-eleicao-para-presidente-mais-acirrada-da-historia/>. Acesso em 23 de jan. 2024.

MORENO, Jorge Bastos. Ascensão e queda de Dilma Rousseff: tuítes sobre os bastidores do governo petista e o diário da crise que levou à sua ruína. Organização Flávia Aguiar, Mariana Alvim. São Paulo: Globo Livros

NICOLITT, André Luiz. Manual de processo penal. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

NINO, Carlos Santiago. *Fundamentos de derecho constitucional: análisis filsofco, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 1992.

NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento: Da redemocratização ao governo Dilma*. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NUNES, Vinicius. Mais de 130 pedidos de impeachment contra Bolsonaro aguardam análise. *Poder 360*, 11/12/21. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/brasil/mais-de-130-pedidos-de-impeachment-contrabolsonaro-aguardam-analise>. Acesso em Acesso em 20/01/2024.

OLIVEIRA LIMA, Manoel. O IMPÉRIO BRASILEIRO: 1822-1889. São Paulo: Comp. Melhoramentos, [1986?].

OLIVEIRA, Tânia S. M. Crimes do presidente da República e o superpoder do presidente da Câmara. *Consultor Jurídico*, 07/07/2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jul-07/opiniao-impeachment-superpoder-presidente-camara/>. Acesso em 20/01/2024.

PARAGUAY. Constitución de la República (1992). Assunção. 20 de jun. de 1992.

PATRIOLINO, Luana. Poder do presidente da Câmara para aceitar impeachment é alvo de questionamentos. *Correio Brasileiro*, Brasília, 28/11/2021. Disponível em: <https://www.correiobrasiliense.com.br/politica/2021/11/4966504-poder-do-presidente-da-camara-para-aceitar-impeachment-e-alvo-de-questionamentos.html>. Acesso em 20/01/2024.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A Estabilidade do Sistema Presidencialista sob a ótica do Princípio da Legalidade: Uma Análise da Tipificação dos Crimes de Responsabilidade nas Constituições Sul-Americanas. *In: Democracia e Poderes em Crise*. MARTINS, Carlos Eduardo Behrmann Rátis; BARREIROS NETO, Jaime; PAMPLONA FILHO, Rodolfo, BAHIA, Saulo José Casali (ORGS.) São Paulo: Editora IASP, 2022, p. 24-45.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. A sobrevivência do mandato presidencial na América do Sul a partir da engenharia institucional do impeachment adotada nas constituições da região. *Populus*, n. 12 (2022), p. 15-43.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. 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*, Guanambi, BA, v. 5, n. 2, p. 248-268, jul./dez. 2018. doi: <https://doi.org/10.29293/rdfg.v5i2.244>

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Muitos crimes, pouca responsabilidade: os pedidos de impeachment sob a Constituição de 1988. *In.*: Presidente, gabinete e burocracias : o que a nova administração Lula precisa saber / Magna Inácio (organizadora). – 1ª ed. – São Paulo : Hucitec, 2023, p. 281-299.

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. Quando punir os presidentes? uma resposta à teoria constitucional do impeachment a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli. *Populus*, n. 11 (2021).

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America (Cambridge Studies in Comparative Politics)*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

PERRY, Marvin. *Civilização ocidental: uma história concisa*. Trad. Waltensir Dutra e Silvana Vieira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. *The Executive Unbound: after the madisonian republic*. New York: Oxford University, Press, 2010.

QUIRINO, Célia Galvão; MONTES, Maria Lúcia. *Constituições brasileiras e cidadania*. São Paulo: ática, 1987. (Fundamentos).

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

RIBEIRO, Ricardo Lodi. Pedaladas hermenêuticas no pedido de impeachment de Dilma Rousseff. *Conjur*, 4 de dez. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-dez-04/ricardo-lodi-pedaladas-hermeneuticas-pedido-impeachment>>. Acesso em 14/05/2018

RODRIGUES, Lúcia. Caracazo: Venezuela recorda 27 anos do massacre de trabalhadores neste sábado. 26 de fev. de 2016.

ROSKELL, J. S.; CLARK, L.; RAWCLIFFE, C. *The History of Parliament: the House of Commons 1386-1421*. Disponível em: < <http://www.historyofparliamentonline.org/volume/1386-1421/survey/i-period-1386-1421>> Acesso em: 25/04/2018.

ROSSI, Clóvis. De indignados e perplexos. *Folha de São Paulo*. 18 de mar. de 1990, p. 2. Disponível em:<<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=10906&anchor=4083405&origem=busca&pd=12745166d9cf5cbbc75b074deabf24aa>>. Acesso em: 06/05/2018.

SALLUM JR, Brasília. *O impeachment de Fernando Collor*. São Paulo: Editora 34, 2015.

SANTOS, Arnaldo. *Impeachment: ascensão e queda de um presidente*. Jandira: Cia dos Livros, 2010.

SCHLESINGER, JR., Arthur. *The Imperial Presidency*. New York: The Mariner Books, 2004.

SCHOLZ É ELEITO NOVO CHANCELER ALEMÃO E ENCERRA ERA MERKEL. Deutsche Welle. Alemanha, 08 dez 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/scholz-%C3%A9-eleito-novo-chanceler-federal-da-alemanha-e-encerra-era-merkel/a-60046906>. Acesso em 06.05.2022.

SCHULTZ, Marisa. Trump impeached by House over Capitol riots, becomes first president to face rebuke twice. House approves one article of impeachment of 'incitement of insurrec-

tion' after deadly Capitol riot. Fox News, Jan. 13th, 2010. Disponível em: <https://www.foxnews.com/politics/house-impeaches-president-trump-second-time>. Acesso em 06.05.2022.

SENADO NOTÍCIAS. Definição do roteiro para julgamento do impeachment marca a semana. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/19/definicao-do-roteiro-para-julgamento-do-impeachment-marca-a-semana>>. Acesso em: 13/05/2018.

SENADO NOTÍCIAS. Senado vai julgar presidente Dilma Rousseff por crimes de responsabilidade. 10 de ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/10/senado-vai-julgar-presidente-dilma-rousseff-por-crimes-de-responsabilidade-1>>. Acesso em: 13/05/2018.

SENADO NOTÍCIAS. Senadores vão apresentar dois votos em separado à Comissão do Impeachment. 04 de ago. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2016/08/senadores-va0-apresentar-dois-votos-em-separado-a-comissao-do-impeachment>>. Acesso em: 13/05/2018.

SERRAFERO, Mario D. El "impeachment" en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. n. 92, p. 137-162, 1996.

SHAKESPEARE, William. *A tragédia do rei Ricardo II*. Centaur Editions, 2013. Edição do Kindle.

SIAROFF, Alan. 2003. "Comparative Presidencies: The inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential, and Parliamentary Distinction," *European Journal of Political Research* 42: 287-312.

SILVA, José Afonso da. *Poder Constituinte e Poder Popular: (estudos sobre a Constituição)*. 1. ed. 3. Tiragem. São Paulo: Malheiros editores, 2007.

SIMON. Roberto. Após 4 meses, Zelaya deixa embaixada brasileira em Honduras. O Estado de São Paulo. 27 de jan. 2010. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,apos-4-meses-zelaya-deixa-embaixada-brasileira-em-honduras,502504>>. Acesso em: 01/05/2018.

SIMON. Roberto. Presidente é cassado em 36 horas. O Estado de São Paulo. 23 de jun. 2012. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-e-cassado-em-36-horas-imp-,890276>>. Acesso em: 01/05/2018.

SOARES, Humberto Ribeiro. *Impeachment: crimes de responsabilidade do presidente da república*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1993.

SOUZA, Celina. *Constitutional engineering in Brazil: The politics of Federalism and Decentralization*. Nova Iorque: St. Martin's Press. Inc., 1997.

STORY, Joseph. *Commentaries on The Constitution of The United States: with a preliminary review of the constitutional history of the colonies and states before the adoption of the constitution*. Boston: Hilliard, Gray and Company, 1833. Book III.

STRAYER, Joseph R. *As origens medievais do Estado Moderno*. Trad. Carlos da Veiga Ferreira. Lisboa: Gradiva, 1969.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378. Rel. p/ acórdão Min. Roberto Barroso, j. 17/12/2015, DJE 07/03/2016. Inteiro teor disponível em < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10444582>>. Acesso em 12/05/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 21.564. Voto do Ministro Carlos Velloso. Rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ. 27.08.93. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>>, p. 16. Acesso em: 08/05/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 21.564. Voto do Ministro Ilmar Galvão. Rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 23.09.1992, DJ.27.08.93. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>>, p. 10. Acesso em: 08/05/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mandado de Segurança (MS) n. 21.623. Voto do Ministro Carlos Velloso. Rel. p/ acórdão Carlos Velloso, j. 17.12.1992, DJ. 28.05.93.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar (MC) em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 378. Decisão Monocrática Min. Edson Fachin, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 17/12/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-043 DIVULG 07-03-2016 PUBLIC 08-03-2016). Teor do despacho monocrático disponível em < http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF_378_Ementa_do_voto_do_ministro_Roberto_Barroso.pdf>. Acesso em: 12/05/2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Supremo mantém decisão que negou pedidos para Lira analisar impeachment do presidente da República. Brasília - DF, 23/05/22. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=487537&ori=>. Acesso em 20/01/2024.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. Livro 1. Leis e Costumes. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TRIBE, Lawrence H. *American constitutional law*. New York: Foundation Press, 2000.

TRIBE, Lawrence H; MATZ, Joshua. *To end a presidency: the power of impeachment*. New York: Basic Books, 2018.

Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay: Actas de las elecciones generales 2008 – Resultados de las votaciones. Disponível em: <https://www.tsje.gov.py/e2008/pdf/2008_resultados.pdf>. Acesso em: 01/05/2018.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala: Memorias Electorales – Resultados de las votaciones 2011. Disponível em: < <http://resultados2011.tse.org.gt/>>. Acesso em: 01/05/2018

TUCK, Richard. *The sleeping sovereign: the invention of modern democracy*. Oxford University Press. Oxford. UK. 2016.

UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of the United States of America*. Filadelfia, 1787. Disponível em: < https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a6> acesso em 21/03/2018.

UNITED STATES OF AMERICA. *Constitution of The United States of America*. Nacional Congress: Philadelphia, 1787.

UNITED STATES OF AMERICA. *Impeachment grounds part 2*: Selected Constitutional Convention Materials. National Congress - Congressional Research Service: Washington D. C., 1988. p. 2. Disponível em: <<https://www.senate.gov/CRSpubs/27014603-8d4e-4ee-2-b5cc-19b81e252abd.pdf>>. Acesso em 27/04/2018.

UNITED STATES SENATE. SENATE HISTORICAL OFFICE. *The Impeachment of Andrew Johnson (1868)*. President of Unites States. Disponível em: < <https://www.senate>

gov/artandhistory/history/common/briefing/Impeachment_Johnson.htm> Acesso em: 21/03/2018.

VALENTE, Rubens. Em diálogos gravados, Jucá fala em pacto para deter avanço da Lava Jato. Folha de São Paulo. 23 de mai. 2016. Disponível em:< <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1774018-em-dialogos-gravados-juca-fala-em-pacto-para-deter-avanco-da-lava-jato.shtml>>. Acesso em: 14/05/2018.

VILLA, Marco Antônio. *A história das constituições brasileiras*: 200 anos de luta contra o arbítrio. São Paulo: Leya, 2011.

VILLA, Marco Antônio. *Collor presidente*: trinta meses de turbulências, reformas, intrigas e corrupção. Rio de Janeiro: Record Editora, 2016.

VILLA, Marco Antônio. *Um país partido*: 2014 - a eleição mais suja da história. São Paulo: LeYa, 2014.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria geral do Estado*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Após a redemocratização do Brasil, consolidada com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, uma onda de esperança tomou a nação. A sociedade, que anos antes tomou as ruas do país com o clamor pelo direito de votar, no movimento conhecido como Diretas Já, iria as urnas após quase 30 anos para votar para presidente, escolhendo Fernando Collor de Mello. Entretanto, logo após esse marco histórico democrático e republicano na história do país, o medo voltou a tomar conta da sociedade brasileira. Collor, primeiro presidente eleito democraticamente pelo voto direto da população após o regime ditatorial militar, estaria envolto em escândalos de corrupção, hiperinflação descontrolada e reprovação popular, ambiente hostil para qualquer governo. Em meio a esse contexto, o impeachment presidencial fora aberto, removendo o primeiro presidente brasileiro eleito no novo período democrático.

Após anos de relativa estabilidade política, o impeachment volta a assombrar a população brasileira 15 anos depois. Desta vez, Dilma Rousseff, a primeira mulher a ocupar a cadeira da chefia do Executivo mais alta do país, enfrentaria um impeachment controverso, vindo a ser removida do cargo após 9 meses de intensos debates que racharam o país, e iniciou o processo de polarização da sociedade brasileira que persiste até hoje, calcificada nas palavras do professor Felipe Nunes (UFMG) e do jornalista Thomas Traumann (2023).

A partir desses 2 processos que marcaram a história política do Brasil, esta obra destina-se a entender a dinâmica do processo de impeachment sob a vigência da Constituição Federal de 1988: quais seus pilares, seus limites jurídicos e os contornos políticos que viabilizam seu desenvolvimento, bem como as inconsistências e lacunas em sua regulação que abrem espaço para que esse instrumento perigoso seja manejado no Brasil sem a devida legitimidade, ou deixe de ser instaurado, em que pese o contexto sócio-político apresentar todos os elementos necessários para o seu regular processamento.



+ ACESSO À VERSÃO DIGITAL GRÁTIS NA NOSSA PLATAFORMA DE LEITURA