



**SENADO FEDERAL**

**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**MONTSERRAT GONZALEZ BEVILAQUA**

***IMPEACHMENT: IMPRECISÕES, JUDICIALIZAÇÃO E A  
NECESSÁRIA REVISÃO***

Brasília

2016

**MONTSERRAT GONZALEZ BEVILAQUA**

***IMPEACHMENT: IMPRECISÕES, JUDICIALIZAÇÃO E A NECESSÁRIA  
REVISÃO***

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

Área de Concentração: Poder Legislativo, sociedade e instituições

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília

2016

**Montserrat Gonzalez Bevilaqua**

***IMPEACHMENT: IMPRECISÕES, JUDICIALIZAÇÃO E A NECESSÁRIA  
REVISÃO***

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

---

Prof. Me. Victor Marcel Pinheiro

## DEDICATÓRIA

Ao meu Pai, Angel Gonzalez Lopez (*in memoriam*)

À minha Mãe, Laura Bevilaqua Gonzalez

À minha Companheira, Danielle Paes Gouveia

Ao meu Irmão, Angel Gonzalez Bevilaqua, e aos seus Filhos, que também são meus,

Flavio Henrique e Felipe Augusto

## **AGRADECIMENTOS**

Aos Professores

Ao Professor Orientador

Ao Senado Federal

À Senadora Marta Suplicy

À Luciana

Aos Colegas de Curso

“Caminhante, são teus passos o caminho e nada mais;  
caminhante, não há caminho, faz-se o caminho ao andar.”

Antonio Machado, 1875-1939 (Poeta espanhol)

## RESUMO

Este estudo retoma o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e analisa as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) para o cumprimento do rito, tendo em vista a necessidade de revisão do ordenamento jurídico brasileiro para fortalecer o instituto e, conseqüentemente, para que haja menos judicialização em relação a processos dessa natureza. Por meio do estudo de caso, pesquisa bibliográfica, análise documental qualitativa, cotejamento das posições de juristas e analistas políticos – método histórico evolutivo –, aponta em suas conclusões possibilidades de emendas à Constituição Federal, de uma nova lei específica e de atualizações aos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e ao Regimento Comum do Congresso Nacional.

**Palavras-chave:** Atuação do STF. Bicameralismo. Constituição. Equilíbrio entre os poderes. *Impeachment*.

## **ABSTRACT**

This study revisits the impeachment of former President Dilma Rousseff and analyzes the decisions of the Federal Supreme Court to comply with the rite, in view of the need to revise the Brazilian legal system to strengthen the institute and, consequently, to have less judicialization in processes of this nature. Through the case study, the bibliographic research, the qualitative documentary analysis and also by means of comparing the positions of jurists and political analysts - historical evolutionary method -, this study, in its conclusions, points out possibilities of amending the Federal Constitution, of a new specific law and of updates to the Internal Regiments of the Chamber of Deputies, the Federal Senate and the Common Regiment of the National Congress.

**Keywords:** Balance of power. Bicameralism. Constitution. Impeachment. STF performance.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ag.Rg	Agravo Regimental
CF	Constituição Federal
Folha	Folha de S. Paulo
HC	Habeas Corpus
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MS	Mandado de Segurança
MP	Medida Provisória
PGR	Procuradoria-Geral da República
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	10
2. DEFINIÇÃO DE <i>IMPEACHMENT</i> : ORIGENS E APLICAÇÃO .....	12
3. CASO DILMA: O DEBATE SOBRE A NECESSÁRIA REVISÃO DA LEI DO <i>IMPEACHMENT</i> .....	19
<b>3.1 ADPF 378: a modulação do STF aponta caminhos que podem ser trilhados</b> .....	22
3.1.1 <i>Reequilibrar as forças da Câmara e do Senado Federal é importante desafio</i> .....	22
3.1.2 <i>Regimentos internos podem avançar e dar mais segurança ao rito</i> .....	24
3.1.3 <i>Não se “fatia” previsão constitucional</i> .....	25
3.1.4 <i>Impeachment “sob medida” desmoraliza o instituto</i> .....	27
3.1.5 <i>Dividir a responsabilidade na admissão de denúncias fortalece presidentes</i> .....	29
<b>3.2 Impeachment não é crime e nem golpe</b> .....	32
3.2.1 <i>O comando maior para o impeachment sempre será constitucional</i> .....	35
4. ENTENDENDO OS PRINCÍPIOS PARA ESTABELEECER NOVAS REGRAS .....	39
<b>4.1 Premissas para pensar numa saída dentro do presidencialismo</b> .....	40
4.1.1 <i>Iniciativas protocoladas no Senado Federal precisam inovar em questões-chave</i> .....	42
<b>4.2 Considerações sobre uma eventual saída pelo parlamentarismo</b> .....	44
4.2.1 <i>Não é nova nem está perto de acabar a “crise do presidencialismo”</i> .....	46
4.2.2 <i>Porque o brasileiro prefere o presidencialismo</i> .....	48
5. CONCLUSÕES: AVANÇOS POSSÍVEIS .....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	58

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo retoma o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (caso Dilma), desde outubro de 2015 – antes de a Câmara dos Deputados aceitar em “juízo político” a denúncia contra ela. Analisa as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 378, para o cumprimento do rito ocorrido na Câmara dos Deputados e, posteriormente, no Senado Federal, que aprecia a admissibilidade, processa e julga Dilma, em 2016, destituindo-a do cargo, mas sem aplicar a inabilitação prevista pela Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988).

A busca é por apontar “balizas” no tocante ao rito do *impeachment* no Legislativo, visando o seu aperfeiçoamento por meio de regras mais claras – emendas à CF, uma nova lei específica, atualizações aos regimentos internos da Câmara dos Deputados (RICD), do Senado Federal (RISF) e ao Regimento Comum do Congresso Nacional.

O ideal seria, no futuro, o processo ocasionar menos dúvidas, e que, se acontecer nova denúncia contra um presidente da República, haja fortalecida segurança jurídica e, conseqüentemente, na medida do possível, menos judicialização em relação aos seus feitos.

Mais alguns aspectos são relevantes no debate sobre o *impeachment* e mereceram atenção: identificar se, nas suas respostas ao caso Dilma, o STF teve postura proativa (ativismo judicial) ou de controle constitucional; avaliar se a modulação para o rito contribuiu ou não para o equilíbrio entre os poderes; verificar o impacto das decisões do STF para o bicameralismo.

A metodologia empregada compreende estudo de caso, pesquisa bibliográfica, análise documental de natureza qualitativa de decisões do STF, cotejamento das posições de juristas e analistas políticos sobre o instituto brasileiro do *impeachment* – método histórico evolutivo.

O primeiro capítulo trata da definição e das origens do *impeachment*. No sistema presidencialista é um instrumento de controle de poder do Executivo, exercido pelo povo, que provoca o Legislativo mediante denúncia de crime de responsabilidade ou de crimes comuns. Acontece observando o cumprimento de regras constitucionais, legais e regimentais. Caso seja pertinente a abertura do processo contra autoridades, é resguardado o direito de ampla defesa. Cabe ao Judiciário ser guardião do respeito à constitucionalidade das decisões. O modelo brasileiro é inspirado no norte-americano e pode ser acionado contra presidente da República, governadores, prefeitos ou até mesmo ministros do STF.

O recorte deste trabalho é a ação contra presidentes da República e o procedimento para tanto, pois seria necessária uma pesquisa bem mais ampla e aprofundada para tratar do *impeachment* em todas as instâncias de poder e quanto ao detalhamento sobre crime de responsabilidade e a necessária revisão nesse particular. É feita a apresentação do conceito de crime de responsabilidade, mas sem propor diretrizes para solucionar lacunas (algo também oportuno e desejável e que pode ser objeto de outros trabalhos).

No segundo capítulo, o foco se faz ao olhar para o caso Dilma, comparando o seu processo no Legislativo ao ocorrido anteriormente, do ex-presidente Fernando Collor de Mello (1992) – caso Collor. É um exercício que permite verificar as mazelas decorrentes de o Congresso Nacional não enfrentar a necessária revisão da Lei n.º 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, mas em parte não foi recepcionada pela CF. Os regimentos internos do Legislativo também não dão boas respostas para a resolução de questões polêmicas e para simplificar o processo. Assim, o *impeachment* vem trazendo sérios desafios para as instituições brasileiras.

Ainda, o caso Dilma provoca a reflexão se já não estaríamos num novo momento da história política do país – um ponto em que a transição para outro sistema poderia ser mais interessante no processo de desenvolvimento e de aperfeiçoamento das instituições. Evoca, assim, a retomada da discussão sobre a adoção do parlamentarismo, tentativa frustrada em 1988, ocasião em que o país ganhava a sua atual CF, que em essência foi concebida sob o intento de se implantar o parlamentarismo. Essa é a abordagem do quarto capítulo.

A conclusão, quinto e último capítulo, aponta entre possibilidades para aperfeiçoar o *impeachment*: evoluir na linha de positivá-lo como uma infração de caráter administrativo-político de responsabilidade; rever o “roteiro” para a aceitação de denúncias pelo Legislativo, adotando um rito que seja executado pelo Congresso Nacional e que poderia reduzir tempo na questão da admissibilidade (pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal); assegurar a garantia de ampla defesa na fase inicial do processo.

## 2. DEFINIÇÃO DE *IMPEACHMENT*: ORIGENS E APLICAÇÃO

A impugnação de um governante que não cumpre bem as suas funções ou comete abusos faz parte do jogo democrático. É meio de controle da sociedade, exercido mais diretamente por seus representantes (parlamentares). Funciona no presidencialismo<sup>1</sup>, pelo *impeachment* (impedimento), e no parlamentarismo<sup>2</sup>, por meio do voto de desconfiança<sup>3</sup>.

A origem do *impeachment* é inglesa, mas o modelo adotado no Brasil tem inspiração norte-americana. O autor brasileiro mais celebrado por ter feito profunda imersão sobre esse instituto é o jurista Paulo Brossard<sup>4</sup>, que também é um dos seus mais ferrenhos críticos, por entender que é um processo demorado, arrastado. Menos eficiente do que o voto de desconfiança.

Para escrever sua monografia “O *Impeachment*”<sup>5</sup>, Brossard pesquisa destacados autores ingleses, norte-americanos e brasileiros, entre outros: Story, Bagehot, Dicey, Bryce, Blackstone, Duguit, Jellinek, Rui Barbosa, Pimenta Bueno. Retoma que o instituto que nasce na Inglaterra, na Idade Média (há imprecisões de datas), tem sua origem ligada à punição de ordem criminal. O rei, inimputável, não podia ser destituído. Assim, a aplicação do *impeachment* era reservada aos altos cargos na hierarquia monarquista (ministros, por exemplo). Incluía, nessa origem, penas capitais. A Inglaterra evoluiu em sua prática, dentro do próprio instituto e, posteriormente, adotou o voto de desconfiança.

Já nos Estados Unidos, modelo de federalismo e de presidencialismo adotado pelo Brasil, a evolução do *impeachment* compreende que o foco dessa limitação de poder tem a ver com controle e defesa dos interesses do povo, do Estado. A questão criminal deve ser trabalhada em outro plano, ou seja, na esfera criminal – após o afastamento do presidente. O objetivo, portanto, não é culpar e punir, conferir uma pena a quem comete crime, mas afastar a autoridade que descumpra a Constituição, incorre nos chamados crimes de responsabilidade, que mais

---

<sup>1</sup> Sistema em que o presidente é o chefe de Estado e do governo. Seu poder não deriva de legitimidade por meio do parlamento. Há a separação entre poderes: Executivo e Legislativo.

<sup>2</sup> Sistema adotado por monarquias ou repúblicas em que o poder Executivo tem sua legitimidade democrática baseada no parlamento nacional. O partido que consegue a maioria dos votos nas eleições passa a atuar no gabinete, elegendo o primeiro-ministro, que é o chefe de governo.

<sup>3</sup> Como o governo no parlamentarismo se baseia em maioria, o jogo compreende que é preciso controlar a insatisfação com seus resultados, evitando que a oposição apresente a moção de desconfiança, ou seja, que leve o governo a renunciar; pedir a dissolução do parlamento. Em geral, quando acontece a dissolução, são convocadas novas eleições.

<sup>4</sup> Paulo Brossard de Souza Pinto (1924/2015), jurista. Foi deputado estadual (Rio Grande do Sul), deputado federal, senador, ministro da Justiça e ministro do STF.

<sup>5</sup> Obra escrita originalmente em 1965; reeditada em 1992, ocasião do caso Collor.

adequadamente são também reconhecidos como infrações político-administrativas definidas por lei federal. Isso, sem prejuízo de o ex-presidente responder por crimes que possa ter cometido, mas já na esfera penal.

Consta na sintética Constituição norte-americana, de 1787<sup>6</sup>: Art. 1º, Seção 2, item 5: “A Câmara dos Representantes elegerá o seu Presidente, demais membros da Mesa e exercerá, com exclusividade, o poder de indiciar por crime de responsabilidade (*impeachment*)”. Há mais dois artigos sobre o exercício de controle do Executivo: Art. 1º, Seção 3, itens 6 e 7:

6. Só o Senado poderá julgar os crimes de responsabilidade (*impeachment*). Reunidos para esse fim, os senadores prestarão juramento ou compromisso. O julgamento do Presidente dos Estados Unidos será presidido pelo Presidente da Suprema Corte: E nenhuma pessoa será condenada a não ser pelo voto de dois terços dos membros presentes.

7. A pena nos crimes de responsabilidade não excederá a destituição da função e a incapacidade para exercer qualquer função pública, honorífica ou remunerada, nos Estados Unidos. O condenado estará sujeito, no entanto, a ser processado e julgado, de acordo com a lei.

Essa é, também, em linhas gerais, a aplicação que temos hoje na CF do Brasil<sup>7</sup>:

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

(...)

Art. 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)

(...)

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

Recente trabalho do consultor da Câmara dos Deputados Gilvan Correia de Queiroz Filho (2016)<sup>8</sup> reúne o pensamento dos principais juristas brasileiros. A corrente majoritária

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.braziliantranslated.com/euacon01.html>

<sup>7</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

<sup>8</sup> Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2016\\_4886\\_processo-impeachment\\_gilvan-correia-de-queiroz-filho](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho)

acompanha Brossard no entendimento de que cabe ao instituto do *impeachment* “feição política”:

No Brasil, a maioria da doutrina segue a paradigmática opinião do eminente PAULO BROSSARD que, respaldado na doutrina americana, reputa o instituto como possuidor de feição política, originando-se de causas políticas, objetivando resultados políticos, bem como instaurado e julgado segundo critérios políticos, embora não exclua, obviamente, a utilização de critérios jurídicos.

Na mesma linha seguem juristas como THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, dentre outros de igual estirpe, que acentua ser o *impeachment* um processo político, tanto no direito público americano, como no direito público brasileiro, não assumindo, em consequência, a conotação de processo penal ou de procedimento quase-criminal.

Opiniões contrárias, entretanto, possuem doutrinadores do porte de FRANCISCO SÁ FILHO, ao considerá-lo como possuidor de uma natureza mista, tanto política como criminal, prevalecendo o caráter político na fase de denunciar, e PEDRO LESSA, para quem o instituto possui um caráter heteróclito, sendo, por sua origem e por sua essência, de ordem política, e, por seus efeitos e consequências, de ordem penal.

Já PONTES DE MIRANDA defende a natureza criminal do instituto. Para o eminente jurista, no sistema jurídico brasileiro, a utilização do termo *impeachment* restaria inadequada, sendo os crimes de responsabilidade, previstos em lei necessariamente federal, figuras delituais penais.

Queiroz Filho ainda traz o entendimento do ministro do STF Ilmar Galvão, ao julgar o HC n. ° 70.033-DF (Ag. Rg.), impetrado por Collor. Galvão “denominou a sanção resultante do processo de *impeachment* como de natureza político-administrativa” – mesmo entendimento do jurista José Afonso da Silva<sup>9</sup>.

Mais um estudo sobre *impeachment*, de Maria Cecília Schmidt<sup>10</sup> (2007), nos faz refletir a respeito das diferenças entre cometer um crime político – por assim dizer sobre o impedimento – e um crime comum (penal):

O processo de responsabilidade do Presidente da República a princípio pode soar como algo muito parecido com o processo penal, mas no deslinde do trabalho pude concluir que as discrepâncias são notáveis. A começar pela própria diferença entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade, enquanto o primeiro se apresenta como tipo fechado, o segundo só poderá ser implicado ao Presidente dentro de uma estrutura sócio-político-econômica viável.

<sup>9</sup> José Afonso da Silva, jurista brasileiro, docente especialista em Direito Constitucional. Destaca-se entre os doutrinadores mais citados pelo STF. Foi secretário da Segurança Pública do Estado de São Paulo de 1995 a 1999.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/9653>

Diferentemente do modelo da Inglaterra (Reino Unido), onde o parlamentarismo prevê afastamento do chefe de governo (o primeiro-ministro) por motivação política, sem a necessidade de comprovação de irregularidades de caráter jurídico, o *impeachment*, no sistema republicano, submete a destituição a critérios ligados à improbidade administrativa<sup>11</sup>.

Em apressada conclusão, essa base de informações poderia nos fazer pensar que o presidente da República do Brasil, uma vez eleito e empossado, estaria mais “seguro” em seu cargo do que um primeiro-ministro da rainha Elizabeth II. Para destituí-lo, seriam necessários mais elementos do que o “mero” descontentamento com a condução da economia – fator suficiente para “cair” o gabinete inglês. Isso, no entanto, não procede.

Na história recente, Margaret Thatcher liderou o gabinete de governo por 11 anos (1979-1990); John Major, mais de seis anos (1990-1997); Tony Blair, outros 10 anos (1997-2007); Gordon Brown, pouco menos de três anos (2007-2010) e foi seguido por David Cameron, que ficou no cargo por mais de seis anos, de 2010 até julho último. Está em exercício Theresa May. Exceto Blair e Brown, que representaram os trabalhistas, todos os demais vieram dos conservadores.

Alemanha, país também de tradição parlamentarista, também traz exemplos de chefes de governo reeleitos sucessivamente. A democrata-cristã Angela Merkel está no poder desde 2005. Foi reeleita para o terceiro mandato em 2013. Antes dela, Gerhard Schröder, do mesmo partido, conduziu a Alemanha por sete anos.

Evidentemente, a cultura, a estrutura partidária desses países e o sistema de governo são bem diferentes da construção brasileira, como será exposto adiante. Para este momento, no entanto, o que interessa é a percepção de que a ex-presidente Dilma sofreu *impeachment* em meio a grandes controvérsias quanto à juridicidade de sua deposição. Assim, não é a mais pura verdade que o *impeachment* seja, por si, um instrumento mais rígido ou seguro do que o voto de desconfiança.

O *impeachment* é instaurado a partir de denúncia de crime de responsabilidade que possa ter sido cometido pelo presidente da República, governadores, prefeitos ou até mesmo ministros do STF. Requer legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

Sobre os princípios da legalidade e da juridicidade, bem nos servem as palavras do Mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará Gabriel Vieira (2010)<sup>12</sup>:

---

<sup>11</sup> Ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública e que pode causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito.

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3794.pdf>



Os princípios da legalidade e da juridicidade constituem meios de aplicação do direito e parâmetros de análise no âmbito do controle interno e externo, notadamente, neste último caso, o controle jurisdicional de constitucionalidade no sentido de preservar a supremacia da Constituição e dos preceitos nela contidos.

Qualquer cidadão brasileiro pode requerer a destituição do presidente, com base em ter cometido crime comum (homicídio ou roubo, por exemplo) ou crimes de responsabilidade – estes definidos na Lei n.º 1.079/50<sup>13</sup>, que antecede a atual CF e em parte não foi recepcionada.

Uma nova Constituição impõe que prevaleçam suas disposições, quando há o cotejamento com leis anteriores. Numa rápida definição, uma nova Constituição vem regular e organizar o funcionamento do Estado. Resgatando conceitos do jurista e filósofo austríaco Hans Kelsen, temos que: “A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas.” Ou seja, há a primazia da Constituição, fonte primária de direitos, deveres e garantias e é a partir dela que se confere a validade das leis e atos normativos, dentro de lógica que resulta na ordem jurídica.

O Brasil, contando com a CF de 88, está na sétima versão de sua Carta Magna. Assim, a Lei n.º 1.079/50 foi elaborada mediante a vigência da CF anterior: a de 1946. Outra realidade social. Naturalmente, há questões previstas na lei já superadas pela atual Constituição.

No impedimento de presidentes, apenas em 1992, com a denúncia contra Fernando Collor de Mello (caso Collor), essa lei foi usada a termo, produzindo efeitos. Isso ensejou apreciação por parte do STF e o julgamento de quais previsões estavam em consonância com a CF e quais contrariavam, estavam ultrapassadas, nulas.

Para o rito de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff (2016), os ministros do STF retomaram o caso Collor. Convalidaram decisões de 1992 e fizeram esclarecimentos pendentes – o que veremos adiante: questões levantadas pela ADPF 378<sup>14</sup>.

Assim, temos, portanto, que as bases para o *impeachment*, no Brasil estão firmadas atualmente na CF (Arts. 51, 52 – supracitados –, 85 e 86), na parte recepcionada da Lei Federal n.º 1.079/50 (nova redação na Lei Federal 10.028/2000) ou no Código Penal, em casos de crimes. Também há previsões que disciplinam sua aplicação nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

---

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)

<sup>14</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4899156>

De acordo com o Art. 85, configuram crimes de responsabilidade do presidente os atos que “atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra”:

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

No parágrafo único do Art. 85 está previsto que os crimes de responsabilidade “serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

Em tese, o Congresso Nacional já poderia ter se empenhado na revisão da lei elaborada em 1950 e na aprovação de um texto, a partir da CF vigente. Não o fez, mesmo após longos debates e batalhas judiciais envolvendo o ex-presidente Collor.

Retomando previsões constitucionais, no Art. 86 está, em linhas gerais, a descrição do rito a seguir, em caso de denúncias requerendo *impeachment*:

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

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

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

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

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

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

Nas questões que envolvem as atribuições das duas Casas legislativas, é preciso ater-se às previsões dos Arts. 51 e 52 - em resumo: à Câmara dos Deputados cabe “autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo”; ao Senado Federal, “processar e julgar”. O papel do STF também é claramente estabelecido no parágrafo único do Art. 52: o presidente da Suprema Corte é quem preside o julgamento realizado no Senado Federal – uma

questão pertinente por ser assegurada a isenção em relação a qualquer interesse na linha de sucessão por parte de parlamentares<sup>15</sup>.

O impedimento do presidente da República só acontece se for aprovado por “dois terços dos votos do Senado Federal” e a sua condenação fica limitada “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”.

---

<sup>15</sup> A CF prevê (Art. 80) que: “em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal”.

### 3. CASO DILMA: O DEBATE SOBRE A NECESSÁRIA REVISÃO DA LEI DO *IMPEACHMENT*

Posto que *impeachment* é um instrumento de controle de poder, dentro do sistema presidencialista, com previsão constitucional e é necessário que se observe em “lei especial” os crimes de responsabilidade, passa-se ao exame do caso Dilma, para analisar a Lei n.º 1.079/50, que amparou a sua destituição.

Reforça-se que o STF partiu do caso anterior (Collor) para dar respostas sobre como atuar no procedimento em relação à Dilma. Comentou o ex-presidente do STF Sydney Sanches (2013, p. 119)<sup>16</sup>, que presidiu o processo contra Collor:

(...) o processo que realmente me tomou mais tempo, me preocupou mais, foi o do *impeachment*. Esse... Porque eu ia presidir um foro político para julgar um crime político praticado por um cidadão político e que ia ser julgado por políticos, necessariamente, de partido. E, mais: a Constituição de 46, em cuja época foi aprovada a Lei do *Impeachment*, que é de 1950... O sistema era diferente. A memória pode falhar, mas a Câmara não só autorizava como processava o presidente da República. E só depois na hora do julgamento é que ia pro Senado. E a Constituição era assim, também, a de 46 e a de 67 e 69 também. Com a Constituição de 88, a Câmara passou a apenas autorizar a instauração do processo e o Senado passou a receber a denúncia, isto é, admitir a denúncia, processar a denúncia e julgar a denúncia. Então, isso alterava em boa parte a Lei do *Impeachment*.

Em 15 de outubro de 2015, mais de 20 anos depois do caso Collor, às vésperas de se iniciar a batalha de situação *versus* oposição em relação ao *impeachment* de Dilma, a Folha de S. Paulo (Folha) publicou reportagens sobre a disputa. Nessa edição, Gilmar Mendes, ministro do STF, afirmou que a lei já poderia ter sido atualizada desde o *impeachment* de Collor: "O rito o STF já disse que está na lei 1079 [DE 1950] e o Supremo disse que a lei foi recebida com limitações. Eventual acréscimo [pelo regimento da Câmara] não pode alterar a lei."<sup>17</sup> Outro texto, motriz para este trabalho, expunha que, numa hipótese de o presidente da Câmara dos Deputados à época, Eduardo Cunha<sup>18</sup>, não receber o pedido, nada haveria a fazer. A oposição

<sup>16</sup> Disponível em: <http://bit.ly/29gmny6>

<sup>17</sup> Disponível em: [www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1694250-ninguem-se-mantem-no-cargo-com-liminar-do-stf-ironiza-gilmar-mendes.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1694250-ninguem-se-mantem-no-cargo-com-liminar-do-stf-ironiza-gilmar-mendes.shtml)

<sup>18</sup> Economista, radialista e político brasileiro, filiado ao PMDB-RJ. Exerceu o cargo de Deputado Federal entre fevereiro de 2003 e setembro de 2016, quando foi cassado pelo plenário da Câmara dos Deputados. Foi presidente dessa Casa de 1º de fevereiro de 2015 até renunciar ao cargo em 7 de julho de 2016. Acatou o pedido de *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff

estaria de mãos atadas<sup>19</sup>. Cunha estaria usando suas prerrogativas exclusivas para aceitar ou não uma denúncia de *impeachment* visando “salvar” o seu próprio mandato<sup>20</sup>: “Nas palavras de um assessor palaciano, o ‘patrimônio de Cunha hoje é não decidir nada’ sobre o impeachment.”

A conclusão mais imediata, mesmo sem profunda pesquisa, foi pensar se não seria mesmo urgente e importante que as regras compreendessem que não a figura de um único homem, embora da importância que tem o cargo de presidente da Câmara dos Deputados, recebesse tal denúncia. E o porquê de apenas uma pessoa ter tamanho poder.

O processo da ex-presidente Dilma veio e colocou à prova toda a base legal do *impeachment*, de modo mais intenso do que o testado no processo anterior – adiante coloca-se um comparativo dos processos, memória do ex-presidente Collor em artigo também publicado pela Folha.

Em especial, o processo contra Dilma escancarou falhas que poderiam ter sido resolvidas, caso a Lei n.º 1.079/50 já tivesse sido totalmente “aposentada”.

Em maio de 2016, o presidente do Senado Federal, Renan Calheiros (PMDB-AL), chegou a declarar que a Lei n.º 1.079/50 era “um fator de desestabilização”<sup>21</sup>. “Precisamos, na construção da democracia no Brasil, revogar essa lei, pelo menos modernizá-la, fazer uma revisão dela para que a gente possa ter garantia para as instituições e para a estabilidade política”, pontuou Calheiros.

Antes até de Calheiros fazer essa declaração, diversos fóruns de debates em jornais impressos, em redes sociais, na mídia em geral, traziam entrevistas com advogados, juízes, políticos, cientistas políticos e sociólogos, entre outros, questionando e reavaliando a lei, as suas fragilidades e as imprevisibilidades num julgamento bastante complicado.

Dentre muitos observadores entrevistados, destaca-se a opinião do cientista político Leon Victor de Queiroz, em entrevista ao El País (2016)<sup>22</sup>, pois sintetiza problemas mais graves a respeito da Lei n.º 1.079/50. Disse Queiroz:

São quase 60 hipóteses de incidência de crimes de responsabilidade e muitas delas remetem de forma genérica a outras legislações. A legislação do *impeachment* é péssima, permite uma série de interpretações. Interpretações exclusivas do Congresso. Não cabe ao STF interferir no mérito. Se o fizer, é melhor declarar a não recepcionalidade (não adequação) total da Lei 1.079 de

<sup>19</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/236513-stf-mantem-decisao-nas-maos-de-deputado.shtml>

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/236511-cunha-negocia-acordo-com-governo-para-salvar-mandato.shtml>

<sup>21</sup> Disponível em: <http://istoe.com.br/renan-defende-como-prioridades-revisao-da-lei-do-impeachment/>

<sup>22</sup> Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459351219\\_256362.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459351219_256362.html)

1950, o que, inclusive, já deveria ter sido feito. Se interferir no mérito, o STF vai gerar uma crise com o Congresso.

Boa lembrança. Há registro da divergência entre os ministros do STF quanto à recepção ou não da Lei n. ° 1.079/50 na parte relativa ao procedimento de *impeachment* na Câmara dos Deputados. Ocorreu no histórico Mandado de Segurança (MS) 20.941<sup>23</sup>, que precede o caso Collor. Debateu-se a natureza da autorização da Câmara do Deputados, o processamento no Senado Federal, as inovações da CF. No caso concreto, foi negado o pedido para desarquivamento de denúncia contra o então presidente José Sarney e ministros do seu governo.

O ex-ministro do STF Aldir Passarinho falou sobre esse caso no aspecto da falta de regulamentação para o exercício do direito de defesa do presidente. Isso já ensejaria “nulidade” do processo *ab initio* (desde o início). Lembra-nos Passarinho (2015)<sup>24</sup>:

(...) eu dizia o seguinte: se o direito de defesa é um direito elementar para todo cidadão, antes de sofrer uma violência qualquer no seu direito individual, não se justifica que em se tratando do presidente da República houvesse um ato sumário de afastamento pelo presidente da Câmara, pelo simples fato de iniciar-se o processo de impeachment. Então, eu desenvolvi em torno disso várias considerações e tal, e assegurava a nulidade deste processo *ab initio*, exatamente por falta da regulamentação a respeito, e, na qual a regulamentação se inserisse o direito de defesa.

A discussão sobre a derrogação da Lei n. ° 1.079/50, no entanto, era periférica e ficou vencida. Não haveria e nem há, de forma alguma, razão qualquer para a Suprema Corte assumir uma responsabilidade que é do Congresso Nacional: a de propor nova regulamentação para o rito em consonância com as previsões da CF – a não ser como foi, por provocação e tendo em vista a proteção das previsões constitucionais. Agir em movimento contrário seria romper com a institucionalidade, a harmonia entre os poderes constituídos.

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>

<sup>24</sup> Disponível em: [http://historiaoraldosupremo.fgv.br/sites/historiaoraldosupremo.fgv.br/files/entrevistados/arquivos/historia\\_oral\\_do\\_supremo\\_-\\_volume\\_2\\_-\\_aldir\\_passarinho.pdf](http://historiaoraldosupremo.fgv.br/sites/historiaoraldosupremo.fgv.br/files/entrevistados/arquivos/historia_oral_do_supremo_-_volume_2_-_aldir_passarinho.pdf)

### 3.1 ADPF 378: a modulação do STF aponta caminhos que podem ser trilhados

No caso Dilma, é fundamental analisar as decisões do STF no julgamento da ADPF 378, impetrada pelo PCdoB, partido da base de sustentação da ex-presidente. Resumiram o norte a seguir, superando lacunas legais para o cumprimento do rito na Câmara dos Deputados e, posteriormente, no Senado Federal.

O PC do B argumentou que visava:

"verdadeira 'filtragem constitucional' da lei 1.079/50 de modo a compatibilizá-la com as garantias constitucionais que compõem o núcleo essencial do devido processo legal, bem como com os princípios democrático, da separação de poderes e com a conformação dada pela Constituição Federal de 1988 ao instituto do *Impeachment*".

Assim, ao esmiuçar a ADPF 378, poderemos trazer ao debate considerações sobre se a Suprema Corte teve postura proativa (ativismo judicial) ou de controle constitucional; avaliar se houve contribuição, ou não, para o equilíbrio entre os poderes; verificar o impacto para o bicameralismo.

As decisões do STF podem ser compreendidas, ainda, como pontos para reflexões e discussão ou aprendizados-chave para avanços ao rito do *impeachment* no Brasil.

Cada subtítulo a seguir extrai o que se compreende de essencial nesse capítulo da história do país. Vai encaminhando elementos para, mais à frente, apontar “balizas” para o aperfeiçoamento do rito do *impeachment* no Legislativo.

#### 3.1.1 Reequilibrar as forças da Câmara e do Senado Federal é importante desafio

Do pedido destaca-se que o PC do B requereu ao STF “a declaração de ilegitimidade constitucional – não recepção – dos seguintes dispositivos da Lei n. 1.079/50”:

Art. 23. (...) § 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.  
§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Art. 81. A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.

Em resposta, os ministros Luís Roberto Barroso, Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski, Marco Aurélio e Celso de Mello votaram pela não recepção pela CF dos Arts. 23, §§ 1º e 5º; 80 e 81, da Lei n.º 1.079/50. Compreenderam que eram incompatíveis com os Arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF. Ficou acolhida a demanda do PC do B, nesses pontos.

Nessa decisão do STF, portanto, resta superada a visão de parte dos doutrinadores, como José Afonso da Silva, Pedro Lenza, Bernardo Gonçalves Fernandes, Juliano Taveira Bernardes, que, com base no Art. 23, §§ 1º e 5º e Arts. 80 e 81, da Lei n.º 1.079/50, sustentam que não haveria como o Senado Federal não instaurar processo, uma vez aceita a denúncia e autorizada pela Câmara dos Deputados. Também se manifestou e foi voto vencido nesse sentido o ministro Edson Fachin, relator da ADPF 378.

Resolveu-se a dificuldade mais aguda já enfrentada pelo STF no debate, algo questionado desde o caso Collor. À Câmara dos Deputados ficou consagrada a ação de “autorizar” e ao Senado Federal a de “processar e julgar” presidentes. O comando constitucional anterior (1946) dava mais poderes à Câmara dos Deputados, pois feita a admissibilidade, o Senado Federal teria de processar. Temos aqui, portanto, o reconhecimento de uma substancial mudança em relação ao passado.

A atual CF, em interpretação literal, dá mais forças ao Senado Federal e, por isso, é repetida a “admissibilidade” da denúncia. Extrai-se do MS 21.564<sup>25</sup>:

No regime da Carta de 1988, a Câmara dos Deputados, diante da denúncia oferecida contra o presidente da República, examina a admissibilidade da acusação (CF, art. 86, caput), podendo, portanto, rejeitar a denúncia oferecida na forma do art. 14 da Lei 1.079/1950. No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio

<sup>25</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21564.pdf>



inscrito no art. 5º, LV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso, será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis. Recepção, pela CF/1988, da norma inscrita no art. 23 da Lei 1.079/1950. [MS 21.564, rel. p/ o ac. min. Carlos Velloso, j. 23-9-1992, P, DJ de 27-8-1993.]

Mantendo o precedente do caso Collor, também no caso Dilma, pesou não haver subordinação entre as Casas. Registra o Estado de S. Paulo<sup>26</sup> que, “ao discutir o papel do Senado, (o ministro) Barroso afirmou que a Casa não é um ‘carimbador de papeis da Câmara’”. Mesma opinião expressou o colega Celso de Mello: "Não tem sentido, numa matéria de tamanha relevância, estabelecer relação de subordinação institucional do Senado à Câmara".

Há a leitura de a Câmara dos Deputados ter sido esvaziada, desde a questão julgada no caso Collor. Ter “perdido poder”. Pode ser, mas foi uma decisão visivelmente abraçada pelo constituinte de 88. Não resta dúvida, quando se lê os Arts. 51 e 52. Qualquer outra interpretação requer “malabarismo jurídico”.

O desafio é, mediante a previsão constitucional vigente, propor alternativa que venha reequilibrar as forças entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

### 3.1.2 Regimentos internos podem avançar e dar mais segurança ao rito

Quanto ao Art. 38 da Lei n.º 1.079/50, o STF não acolheu o pedido da ADPF 378 de torná-lo nulo. Buscava-se invalidar regras presentes nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Discussão superada. Tudo o que não confronta a Constituição pode ser compreendida como matéria *interna corporis*<sup>27</sup>. Ademais, sobre regimentos assinala o jurista Jose Frederico Marques (apud ANASTÁCIO, 2013)<sup>28</sup>:

<sup>26</sup> Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-vence-no-stf-e-senado-tera-palavra-final-sobre-impeachment,10000005174>

<sup>27</sup> No âmbito do próprio órgão – ou seja, para organizar o funcionamento do Legislativo, não cabendo controle de constitucionalidade.

<sup>28</sup> Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2013-mar-29/thiago-anastacio-regimento-interno-tribunais-lei>

“Sempre que a norma jurídica, contida em lei formal, apresente regras vagas, imprecisas, estabelecendo apenas princípios gerais, omitindo detalhes necessários à efetiva observância, cumpre à lei material, contida em preceito regulamentar (como o regimento), desenvolvê-la com novas normas, dela extraindo-se, assim, sentidos e consequências nela implícitos, ou os detalhes para sua fiel execução. Em tal caso, o conteúdo exato da norma superior (lei) determina-se através da norma inferior (regulamento)”.

Cabe lembrar que o ministro Sepúlveda Pertence, no caso Collor, nos dá relevante ensinamento para este debate: não deixar que regimentos internos tratem de regulações que devem ser observadas na forma da lei, uma vez que estas oferecem mais segurança jurídica.

De fato, o caso Dilma apresenta que a instabilidade política é rica em criar seus próprios rituais, haja vista intento frustrado do ex-presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, que será tratado a seguir.

Nesta decisão sobre pedido da ADPF 378, o STF agiu estritamente visando manter o sistema jurídico funcionando.

### 3.1.3 Não se “fatia” previsão constitucional

O PC do B ainda visou a “declaração de legitimidade constitucional – de recepção – dos seguintes preceitos da Lei n. 1.079/50”:

Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

Art. 21. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não for considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-

la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a todas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.

Desse ponto da ADPF, o foco se faz sobre o Art. 22. Leon Victor de Queiroz opina que a decisão do STF de não mantê-lo na ordem jurídica, deixa mais “vulnerável” o presidente da República. A lógica que usa é simples e direta:

Esse artigo dizia que a Comissão Especial do *Impeachment*, eleita para analisar o pedido de *impeachment* tinha poder terminativo. Ou seja, se ela entendesse que não houve crime de responsabilidade, o processo morreria ali, na comissão. O STF, ao desconsiderar o art. 22, fez com que a decisão da comissão seja levada ao plenário da Câmara, independentemente do seu posicionamento. Isso é esquisito, pois a regra é a manutenção do cargo. Se a comissão decidiu que não há crime, não faz sentido levar ao plenário.

A experiência do caso Dilma induz pensar que, diante das acusações de natureza político-administrativa, como as que ela enfrentou, na presença de um fórum menor – representação das forças políticas do parlamento –, talvez a sua defesa pudesse ter sido melhor apresentada ou escutada com mais eficiência. Todavia, validar essa hipótese, seria admitir que na Casa do Povo uma denúncia contra o seu governante poderia ser decidida por “apenas” uma representação do fórum eleito pelos brasileiros. Olhando por esse aspecto, seria “fatiar” uma previsão constitucional. É a Câmara dos Deputados que tem de decidir, dar uma autorização, ou não, ao processo de *impeachment*, conforme disposto no Art.51. A crítica do cientista político ao STF, portanto, fica esvaziada.

### 3.1.4 Impeachment “sob medida” desmoraliza o instituto

Para os juristas Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia, Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (2015)<sup>29</sup>, que se debruçaram em estudar o essencial no suscitado pela ADPF 378, os destaques, resumidamente, foram:

(1) as garantias do contraditório e da ampla defesa com a possibilidade da Presidente da República apresentar defesa antes do recebimento da denúncia pela Presidência da Câmara dos Deputados; (2) a aplicação das causas de suspeição e impedimento para o Presidente da Câmara dos Deputados que conduzirá o processo; (3) a formação da Comissão Especial da Lei 1.079/50 que emitirá parecer prévio sobre a admissibilidade da denúncia, nos seguintes aspectos: a) se a forma de composição da Comissão admitiria representantes dos blocos parlamentares; b) se a forma de eleição da Comissão Especial seria votação ostensiva ou secreta; (4) que toda atividade probatória deve ser desenvolvida pela acusação em primeiro lugar e depois pela defesa e que a manifestação da denunciada deve ser o último ato de instrução; (5) se o Senado Federal também poderia verificar a admissibilidade da denúncia ou se deveria apenas acatar a autorização da Câmara dos Deputados; (6) se a admissão do impeachment perante a Mesa do Senado deve passar ou não pelo crivo do plenário com o quórum de 2/3 (dois terços); (7) e a não aplicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal por ser matéria reservada à lei específica.<sup>30</sup>

Os pontos 5 e 7 já foram tratados neste trabalho: o Senado Federal deve apreciar a admissibilidade da denúncia e são válidas aplicações dos regimentos internos – numa lógica que compreende que estes complementam o ordenamento jurídico. Fica mantido o que não fere frontalmente a CF.

Quanto aos demais pontos enumerados pelos juristas: direito dos presidentes à “ampla defesa” – possibilidade de “defesa antes do recebimento da denúncia” – e o momento de acusação e defesa: o STF esclareceu que há direito à defesa na Câmara dos Deputados. O presidente é notificado para manifestar-se. Querendo, pode fazê-lo no prazo de dez sessões (rito abreviado). Uma visão que compreende que “ampla defesa” fica assegurada, também, e com mais espaço logo adiante no processo, no Senado Federal, onde se faz o julgamento.

A decisão do STF fez-se amparada em princípio inscrito no Art. 5º, LV, da CF, havendo limitações pelo fato de a acusação se dar com a instauração do processo no Senado Federal.

<sup>29</sup> Disponível em: <http://emporiododireito.com.br/impeachment-apontamentos-a-decisao-do-stf-na-adpf-n-378-por-alexandre-gustavo-melo-franco-bahia-diogo-bacha-e-silva-e-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira/>

<sup>30</sup> Grifaram os autores: “Sobre o último ponto, cabe lembrar o que diz a Súmula Vinculante n. 46: *A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União.*”

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Bahia, Silva e Oliveira, registram entendimento que teria havido, porém, grande contradição nesse aspecto do julgamento da ADPF 378.

Há, neste ponto, uma incoerência da conclusão com as premissas. Veja-se que não houve, no âmbito do STF, qualquer discordância quanto à amplitude da intervenção do processo de *impeachment* na esfera jurídica não só da denunciada, mas da ordem constitucional como um todo, da separação de poderes, do sistema presidencialista de governo, do projeto republicano. Não obstante, o Supremo Tribunal Federal entendeu desnecessária a defesa prévia em relação ao recebimento da denúncia, traindo a garantia da ampla defesa com que confere a maior amplitude possível dos meios e recursos a ela inerentes. Se, pois, mesmo no âmbito de um processo de responsabilização jurídico-criminal se exige o exercício da defesa antes do recebimento da peça acusatória, sob pena de nulidade absoluta do processo que não respeitar, quanto o mais deveria dizer para o processo de responsabilização por crime político da mais alta autoridade política do Poder Executivo, eleito por milhões de votos.

Este trabalho compreende que o “x” da questão é que a interpretação do STF, em momentos como este e em outros, valeu-se justamente da analogia com o processo criminal. Dá por assegurada a garantia da “defesa”, pois no disposto pela CF e na base para processar criminalmente, fica cumprido. Há grande incômodo com essa situação, haja vista a delicada natureza das questões que envolvem um presidente, políticas, e que não têm como serem equiparadas aos casos penais.

Para confirmar a impressão, basta retomar o caso Collor e comparar com o impedimento de Dilma. Foram “gastos” apenas dois dias para o Senado Federal receber a denúncia, formar a comissão especial, aprovar seu parecer e afastar Collor, sem que ele tivesse qualquer participação. Já, “apenas” na fase de admissibilidade do processo contra Dilma houve em sua defesa sete participações (advogado, juristas e ministros). Quer dizer, o espaço para a defesa dele no Senado Federal foi tacanho. E o de Dilma bem mais respeitado. Por que a diferença, cabe perguntar, sem entrar no mérito de quais acusações ou quais ideologias sustentaram os embates contra esses presidentes.

A respeito do caso Collor, em entrevista ao site UOL (2016)<sup>31</sup>, o ex-presidente do STF Sydney Sanches justificou: "Foi rápido porque havia boa vontade da Câmara e do Senado para processar o *impeachment*. Os fatos já eram conhecidos, teve uma CPI".

Institucionalmente, não importa. Se o Senado Federal era – como é – a Casa do julgamento, era devido mais espaço para a defesa de Collor do que tão somente um rito sumário. Nesse aspecto, o ex-presidente reclama com justa causa. O caso Dilma vem corroborar sua tese. *Impeachment* não pode ser uma peça sob medida. Não é desarrazoado, conseqüentemente, valorizar mais a fase da “ampla defesa” no início do processo, e aqui se defende que seja antes de chegar ao Senado Federal.

É preciso dar melhor resposta no tocante a respeitar os princípios constitucionais de “ampla defesa” para presidentes. Dizer que isso ocorrerá no Senado Federal, depois de a Câmara dos Deputados admitir a denúncia e encaminhá-la, é manter um *status* que desfavorece a figura do presidente, pois são muitos os danos de imagem, discursos de convencimento e pressão de opinião pública e publicada<sup>32</sup>. Praticamente, uma marcha irreversível.

### 3.1.5 *Dividir a responsabilidade na admissão de denúncias fortalece presidentes*

O STF não acolheu o pedido de impedimento de Cunha para apreciar a denúncia contra Dilma. A Suprema Corte sustentou não haver amparo na Lei n.º 1.079/50, pois o então presidente da Câmara dos Deputados não se enquadraria nas vedações previstas no Art. 36:

Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador; a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos; b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Ao STF, na ocasião da ADPF 378, não bastariam alegações sobre Eduardo Cunha ter posição política contrária à ex-presidente Dilma, motivações de perseguição ou vingança ou ainda ter interesse numa possível barganha, moeda de troca (havia acusações que o colocavam

<sup>31</sup> Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/19/em-1992-senado-recebeu-denuncia-e-afastou-ex-presidente-collor-em-2-dias.htm>

<sup>32</sup> Opinião pública: ideias consideradas corretas pela maior parte da sociedade, com um padrão ético-moral de acordo com a sua cultura e condições sociais. Opinião publicada: a pauta e o ponto de vista de analistas na mídia.

em suspeição nas investigações da Lava Jato<sup>33</sup>). A decisão seria não ultrapassar limites de competência, não interferir em outra esfera de poder.

Contudo, após aceitar a denúncia contra Dilma, em dezembro de 2015, e dar início ao processo de *impeachment*, Cunha foi afastado da presidência da Câmara dos Deputados. Decisão do ministro do STF Teori Zavascki, relator da Operação Lava Jato. Havia contra o deputado um pedido de afastamento feito pela Procuradoria-Geral da República (PGR). Em despacho de 73 páginas, Zavascki assinalava que a decisão configurava situação "excepcionalíssima". Observou sobre Cunha: "não possui condições pessoais mínimas para exercer, neste momento, na sua plenitude, as responsabilidades do cargo de Presidente da Câmara dos Deputados, pois ele não se qualifica para o encargo de substituição da Presidência da República".

Registrou a Folha (2016)<sup>34</sup>:

Segundo o ministro, a saída de Cunha ainda se torna urgente, diante da proximidade da votação do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff no Senado, no dia 11, quando ela pode ser afastada por 180 dias e o vice, Michel Temer, pode assumir sua cadeira. Com isso, Cunha passa a ser o primeiro na linha de substituição.

Deixando de lado quem era Cunha e mesmo Dilma, e colocando foco apenas nos cargos e nas suas representatividades, temos o que importa na análise dessa decisão. Voltamos ao “porquê de apenas uma pessoa no Legislativo ter tamanho poder”. O exemplo desaconselha. Precisa mudar a regra.

Ainda quanto a este aprendizado, é oportuno enfrentar as questões sobre a formação da Comissão Especial prevista na Lei n. ° 1.079/50. O posicionamento do STF ateve-se ao que consta do Art.58 da CF:

O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

---

<sup>33</sup> Investigação de corrupção e lavagem de dinheiro, desenvolvida a partir de março de 2014, perante a Justiça Federal em Curitiba, envolvendo políticos, empresários, Petrobras.

<sup>34</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1768000-teori-afasta-eduardo-cunha-do-mandato-na-camara.shtml>

A previsão do RICD diz que compete aos líderes a indicação de representantes partidários ou dos blocos parlamentares, para a composição de comissões temporárias, ou seja, sem qualquer votação do Plenário da Casa:

Art. 33. As Comissões Temporárias são:

- I - Especiais;
- II - de Inquérito;
- III - Externas.

§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente por indicação dos Líderes, ou independentemente desta se, no prazo de quarenta e oito horas após criar-se a Comissão, não se fizer a escolha.

Não é, portanto, legítimo formar chapa “avulsa” ou “alternativa” – sob risco de ferir o RICD e o Art. 58 da CF. Posicionamento inequívoco. Assim, formada a comissão indicada por líderes, fica estabelecida a chapa única e está vai à aprovação do plenário, de modo aberto.

A decisão do STF, neste aspecto, do voto aberto, se reveste de transparência, de legitimação. Reforça a responsabilização dos deputados por seus atos e a prestação de contas à sociedade, numa das interpretações para o conceito *accountability*<sup>35</sup>.

Também, sobre o voto aberto, entende-se que a atuação da Suprema Corte vem resolver omissões da Constituição, da Lei n.º 1.079/50 e do RICD. Mais gravoso institucionalmente e em descompasso com a dimensão do processo de *impeachment* seria “sonegar” o posicionamento do parlamentar ao eleitorado ou ao cidadão.

Recapitulando, em setembro de 2015, Cunha respondeu ao questionamento formal do deputado federal Mendonça Filho (DEM-PE), sobre como deveriam tramitar pedidos de *impeachment*. Tentou emplacar um rito, com prazos e etapas. Contra isso, enfrentou ações apresentadas junto ao STF para dirimir a questão. Foram suspensos os efeitos do que estabelecia Cunha.

Assim, antes de julgar a ADPF 378, o STF anulou uma votação ocorrida em 8 de dezembro de 2015 em que o deputado Eduardo Cunha promoveu a tentativa de eleger, com voto secreto, uma “Chapa 2”, criada por opositoristas à ex-presidente.

Reportagem do jornal O Globo (2015) ressalta a compreensão do ministro do STF Teori Zavascki<sup>36</sup> e o porquê de a Suprema Corte ter rechaçado o intento de Cunha:

<sup>35</sup> Conceito que envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo.

<sup>36</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/stf-freia-rito-de-impeachment-definido-por-cunha-17760065>



“Em processo de tamanha magnitude institucional, que põe a juízo o mais elevado cargo do Estado e do governo da nação, é pressuposto elementar a observância do devido processo legal, formado e desenvolvido à base de um procedimento cuja validade esteja fora de qualquer dúvida de ordem jurídica”, escreveu Zavascki. O ministro acrescenta que o “inusitado modo de formatação do referido procedimento” justifica uma posição do STF.

Por fim, comentando o último dos aspectos destacados na análise da ADPF 378 por Bahia, Silva e Oliveira: “se a admissão do impeachment perante a Mesa do Senado deve passar ou não pelo crivo do plenário com o quórum de 2/3 (dois terços)”. Ficou definido que é por maioria simples.

Essa é uma questão que o Legislativo poderia, pensando no futuro, reestruturar. Se para a admissibilidade na Câmara dos Deputados é exigido um quórum de 2/3 e há omissão da CF sobre o quórum no Senado Federal, um avanço possível seria prever também 2/3 para senadores – e assim está propondo o senador Walter Pinheiro (PEC 27/2016). Tornaria mais difícil o jogo da oposição contra um presidente eleito, fortalecendo suas condições de manutenção, uma lógica do presidencialismo.

### 3.2 *Impeachment* não é crime e nem golpe

Um dos ruídos mais intensos na comunicação pró e contra a ex-presidente Dilma se fez em torno de frases como “vamos condenar uma pessoa honesta”. Algo absolutamente sem propósito, quando se admite que *impeachment* não é crime, como bem defende Brossard e outros juristas que abraçam sua linha de entendimento. Em momento algum se questionou a honestidade de Dilma, pelo menos no curso formal do processo.

Excluindo-se frases de efeito e discursos e teorias conspiratórias próprias do ambiente político, sobra uma base de acusação técnica, amparada na Constituição, na Lei n.º 1.079/50, que mesmo com suas falhas foi suficiente para apoiar a peça de acusação e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Também em previsões nos regimentos internos do Legislativo.

Em 441 páginas, o relator do processo do *impeachment* no Senado Federal, senador Antonio Anastasia (PSDB-MG), se posicionou favorável à saída definitiva de Dilma da Presidência de modo contundente<sup>37</sup>. “A gravidade dos fatos constatados não deixa dúvidas

---

<sup>37</sup> Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/02/relatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia>

quanto à existência não de meras formalidades contábeis, mas de um autêntico atentado à Constituição.”

Anastasia sustentou haver provas contra Dilma, por ação direta ou omissão, crime de responsabilidade nos dois casos em que foi acusada: a abertura de créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional e as chamadas “pedaladas fiscais” (atrasos nos pagamentos de valores devidos a bancos e fundos públicos).

De acordo com Anastasia<sup>38</sup>, a edição de três decretos suplementares foi ilegal porque causou alterações na programação orçamentária “incompatíveis com a obtenção de resultado primário vigente à época de sua edição, com impacto negativo sobre o resultado primário esperado”. Para ele, “absoluto desrespeito” ao Legislativo:

Ao abrir créditos suplementares e contingenciar despesas com base em projeto de lei pendente da apreciação do Parlamento, a presidente da República revelou, portanto, não apenas desconsideração pelos mais elementares princípios da responsabilidade fiscal, mas absoluto desrespeito ao Congresso.

Sobre “pedaladas fiscais”, Anastasia enquadrou a medida como ilegal, configurando empréstimo da União com instituição financeira que controla – isso é vedado pela LRF. Peritos do Senado Federal emitiram parecer apontando que não houve “ato” de Dilma.

Contudo, Anastasia manteve a posição sobre ter sido a omissão da presidente que permitiu o financiamento de despesas primárias pelo Banco do Brasil, caracterizando que Dilma foi “irresponsável” ao não “coibir” a prática de “pedaladas fiscais”. Mais um ponto em que foi incisivo: Dilma não adotou medidas para evitar a repetição desses procedimentos.

O relator foi contestado quanto à base acusatória: ou seja, a própria relevância de seis decretos terem sido assinados pela denunciada no exercício financeiro de 2015 em desacordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, portanto, sem autorização do Congresso Nacional, e a reiteração da prática das chamadas “pedaladas fiscais”.

Nos argumentos inúmeras vezes repetidos por testemunhas de defesa, entre eles ex-ministros, juristas e ainda nas intervenções dos senadores da base governista, explicava-se que os decretos não ampliaram os gastos, apenas os remanejaram, sem quaisquer prejuízos aos cofres públicos, ou má fé da ex-presidente. Das “pedaladas fiscais”, a síntese que se fez: tratavam-se simplesmente de atrasos em pagamentos, o que não pode ser entendido como um empréstimo.

---

<sup>38</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/para-anastasia-dilma-cometeu-crime-e-deve-ir-julgamento-final.html>

Essa discussão sobre a validade da base jurídica do pedido de *impeachment* do caso Dilma, denúncia redigida pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale e Janaína Conceição Paschoal, já era disputa renhida nos espaços de opinião na mídia (pró e contra a permanência da então presidente). Houve, por parte dos autores, uma atualização do primeiro texto apresentado contra Dilma, para fazer constar que o expediente de “pedaladas fiscais”, verificado em seu primeiro mandato, continuou em 2015. Isso, para evitar questionamento se uma acusação poderia se estender a mandato anterior do presidente.

Os professores Juarez Tavares e Geraldo Prado (2015) desenvolveram tese situando o pedido de *impeachment* de Dilma na esteira de processos semelhantes aos de outros países da América Latina, como o que levou à deposição de Fernando Lugo no Paraguai. A ideia-chave sob a ótica de que o Brasil estaria vivendo um momento de “golpe”<sup>39</sup>:

O estudo de caso de emprego abusivo do “juízo político” na América Latina aponta para algumas condutas comuns, em particular, mas não exclusivamente, em processos que chegaram à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em geral o abuso de poder concernente ao *impeachment* pode ser constatado pela: a) deliberada não aplicação dos critérios dogmáticos de definição dos “crimes de responsabilidade”; b) violação sistemática das garantias do devido processo.

Grosso modo, mais fácil em termos de rito sumário seria comparar a rápida deposição de Lugo com a de Collor, visto que o presidente paraguaio foi deposto num memorável julgamento que durou cerca de cinco horas<sup>40</sup>.

Collor publicou na Folha um artigo que compara os dois processos de impedimento brasileiros separados por quase 25 anos – um relativo curto período de tempo. Em rápidas pinceladas, seu texto já dá suficientes indícios sobre a fragilidade de uma argumentação que venha comparar a institucionalidade brasileira e o momento de tomada de decisão nos dois casos com o de Lugo, no Paraguai. “Vilipêndio à razão” (2016)<sup>41</sup>:

(...) O cotejamento entre os números dos dois processos mostra que, sob a mesma Constituição, sob a mesma lei e sob o mesmo rito, adotaram-se dois pesos, duas medidas.

Basta verificar: o processo da ex-presidente dispôs do triplo do tempo gasto em 1992 -um ano versus quatro meses. A apresentação da denúncia e seu acolhimento pelo presidente da Câmara, naquele ano, deram-se no mesmo dia, 1º de setembro. Dois dias depois, a comissão especial foi instalada.

<sup>39</sup> Disponível em: <http://d2f17dr7ourrh3.cloudfront.net/wp-content/uploads/2015/12/Juarez-Tavarez.pdf>

<sup>40</sup> Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/06/22/fernando-lugo.htm>

<sup>41</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/09/1809958-vilipendio-a-razao.shtml>

Em 2015, entre a denúncia inicial (1º/9), o seu acolhimento (2/12) e a instalação da comissão especial (17/3/16) passaram-se 198 dias.

Para o meu afastamento provisório (2/10) bastaram 31 dias. No recente processo, isso se deu em 12/5/16, ou seja, 254 dias após a denúncia inicial. Na fase de admissibilidade no Senado, não houve qualquer participação de minha defesa na comissão. Em 2016, só nessa fase, foram sete participações, incluindo advogado, juristas e ministros de Estado.

Em 1992, o parecer de admissibilidade continha 17 linhas, em meia página, e foi discutido e votado, simbolicamente, em três minutos no Plenário do Senado. Em 2016, o parecer de 128 páginas demandou 20 horas de sessão, foi votado nominalmente e com a participação da defesa.

A sessão de meu julgamento, incluída a suspensão dos trabalhos em função da renúncia e para a posse do vice-presidente, deu-se no dia 29/12 e na madrugada do dia 30. Em 2016, foram cinco dias úteis de intenso trabalho que adentraram madrugadas.

O processo de 1992 foi todo ele reunido em quatro volumes de documentos. O de agora já conta com 72 volumes.

Se não há solidez no argumento de “golpe” em vista de estarem presentes os requisitos constitucionais, legais, regimentais, assegurado o controle de constitucionalidade nos atos da formalização da denúncia, do rito cumprido na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (a partir dos esclarecimentos da ADPF 378 e todo o acompanhamento do processo), qual mácula poderia ser levantada na insistência desse “rótulo”?

O resultado do julgamento pelo Senado Federal. Dilma não foi “condenada”, ou “apenada”. Foi “apenas” afastada. Houve o chamado “fatiamento” em decisão baseada no Art.52 da CF.

### *3.2.1 O comando maior para o impeachment sempre será constitucional*

No dia 31 de agosto de 2016, com o presidente STF, Ricardo Lewandowski, presidindo o processo de *impeachment*, o Senado Federal, julgou o caso Dilma. Resultado: 61 dos 81 senadores disseram “sim” ao afastamento. Segundo o Art. 52, parágrafo único da CF, essa decisão remeteria “à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”. Comando constitucional tido como “claro” e que revogou disposição anterior da Lei n.º 1.079/50, uma inabilitação por cinco anos. Contudo, apenas 42 senadores confirmaram entendimento de que deveria ser aplicada a pena de perda dos direitos políticos e de inabilitação para Dilma assumir cargos públicos. O chamado “fatiamento” da decisão – com base em disposições regimentais (destaque

de bancada) foi apresentado pelo PT, partido de Dilma, e acolhido por Lewandowski, que se manifestou sobre o pedido, ponderando: "funciona como uma espécie de proposição do Senado".

Esse “gesto” fragilizou o argumento jurídico para o afastamento da ex-presidente. A leitura possível é que, praticamente, metade dos senadores entenderam que ela não deveria ser “punida”, o que na opinião publicada reincendiou dúvidas se ela teria cometido crime de responsabilidade, como sustentou ao longo do processo o senador Anastasia. Instaurou-se o paradoxo: eu afasto, mas não aplico a punição. Se houve crime, por que não aplicar o castigo?

Questionou Marcelo Lima<sup>42</sup>, em publicação do jornal O Globo (2016)<sup>43</sup>:

Ainda que o STF entendesse que é dada a autonomia ao Senado, como órgão julgador, para proferir uma decisão (sobre o fatiamento), podemos chegar à conclusão de que, em determinadas situações, o Senado pode tomar decisões que vão contra a Constituição?

Voz dissonante e contraponto traz a mesma reportagem: declaração de Soraya Regina Gasparetto<sup>44</sup>:

Se você analisar o artigo 52, no parágrafo único, ele diz que, nos casos previstos nos incisos 1 e 2 (*impeachment* de presidente e ministros), o presidente do Supremo presidirá o julgamento, 'limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos'. Então, aqui, no próprio texto, ele diz qual é o limite da condenação. O texto não diz que 'deverá ser' (uma condenação). Ele também fala que o limite é a decisão do Senado. O intérprete, no Brasil, ele tem liberdade tanto quanto ao procedimento quanto ao conteúdo. Então, não me parece que houve nenhum tipo de violação.

Como se vê, uma situação bem difícil de enfrentar. Para compreendê-la, bem nos serve texto do jornalista Helio Gurovitz (2016), que recupera a memória do caso Collor e traz importantes aspectos para esse debate<sup>45</sup>.

A renúncia de Collor criou um caso em que o presidente não pode ser condenado à primeira pena, apenas à segunda. A não-renúncia de Dilma, um outro em que ela foi condenada à primeira, mas não à segunda. Mas permitirá a Constituição ambas situações, quando o texto estabelece, por meio da preposição “com”, a vinculação de ambas?

<sup>42</sup> Professor de Direito Administrativo do Ibmecc/RJ.

<sup>43</sup> Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/juristas-analisam-fatiamento-da-votacao-sobre-pena-de-dilma-20037627>

<sup>44</sup> Professora de Direito da Unesp.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/caso-collor-abriu-brecha-manobra.html>

No caso Collor, os ministros do STF, no MS 21.689<sup>46</sup>, impetrado pelo ex-presidente, tiveram de “responder a duas perguntas: a) poderia o processo prosseguir depois da renúncia de Collor?; b) a pena de ‘inabilitação’ tem natureza acessória ou está ligada intrinsecamente à perda do cargo?”.

Registra Gurovitz:

A primeira votação (da Suprema Corte) acabou empatada em quatro a quatro – dois dos ministros se declararam suspeitos, e um terceiro, impedido. Para desempatá-la, foi necessário convocar três ministros do Superior Tribunal de Justiça. O mandado foi negado a Collor, que pretendia resgatar seus direitos políticos. Muitos argumentos usados nos votos confundiram as questões a) e b) e acabaram, mais de vinte anos depois, abrindo a brecha que permitiu a Lewandowski acatar o fatiamento das penas aplicadas a Dilma.

Ao longo da história, as Constituições brasileiras disseram coisas diferentes sobre as penas em caso de *impeachment*. Até a lei de 1950 que estabeleceu as regras atuais, elas eram mesmo separadas, e a segunda era apenas um agravamento da primeira – como sucedeu na votação do *impeachment* de Dilma.

(...)

Mas tal entendimento mudou a partir da Constituição de 1946 e da Lei 1079, de 1950, que até hoje rege os processos de *impeachment*, como tão bem analisou em seu voto o relator no caso do Mandado de Segurança impetrado por Collor, ministro Carlos Velloso: “No regime da Constituição vigente, como na de 1946, em que foi editada a Lei n.º 1.079, de 1950, a pena da inabilitação, para o exercício de qualquer função pública deve ser entendida como de aplicação necessária, em caso de condenação no processo de *impeachment*”. Não poderia, portanto, haver uma pena sem a outra.

A decisão vigente, até o julgamento de Dilma, validava que: se há a “condenação” à perda do mandato, não aplicar a sanção decorrente é romper com as previsões da atual CF. Na visão traduzida pela advogada constitucionalista Vera Chemim (2016)<sup>47</sup>:

Neste caso, o parágrafo único, do artigo 52, da Constituição Federal de 1988, é o exemplo típico de uma norma constitucional de eficácia plena, conforme o citado autor. Assim, a referida norma constitucional tem aplicabilidade imediata, direta e, sobretudo, de forma integral, sem dar margens para qualquer dúvida ou insegurança jurídica.

Essa decisão controversa, assumida pelos senadores, em sua esteira terminou também por lançar dúvidas sobre a atuação do Judiciário nesse processo. Até as decisões da

<sup>46</sup> Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamentohistorico/anexo/ms21689.pdf>

<sup>47</sup> Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-out-02/vera-chemim-senado-agiu-ativismo-legislativo-julgar-dilma>

ADPF 378: poderia se dizer que a Suprema Corte agiu em controle de constitucionalidade. Havia nas soluções adotadas, até então, embasamento histórico e argumentos de forte consistência hermenêutica. Contudo, o episódio final do julgamento causou reação indignada até entre ministros do STF. Disse o ministro Gilmar Mendes, em entrevista à rádio Jovem Pan, como registrou o jornal O Estado de S. Paulo<sup>48</sup>:

(...) Considero essa decisão constrangedora, é verdadeiramente vergonhosa. Um presidente do Supremo (então, Lewandowski) não deveria participar de manobras ou de conciliados. Portanto não é uma decisão dele. Cada um faz com sua biografia o que quiser, mas não deveria envolver o Supremo nesse tipo de prática" (...)

Interessante e fortalecendo essa linha de ponderações é perceber que a Suprema Corte, na modulação para o rito, efetivamente não superou o conflito entre Câmara dos Deputados e Senado Federal na questão da admissibilidade. Não o fez, destacando preponderantemente a interpretação literal da CF, ou seja, o que foi escrito pelos constituintes na elaboração da Carta Magna. Quer dizer: não se “reinventou” a CF, mesmo sob críticas quanto ao equilíbrio entre os poderes não estar bem resolvido, pacificado. E não se fez isso porque tratou-se o impasse como axioma: à Câmara dos Deputados cabe o juízo político de admissibilidade e ao Senado Federal, processar e julgar.

Por que, então, descartar outra intenção que o legislador também deixou nitidamente expressa na CF? Patente que, no Brasil, uma decisão adotada no passado não tem vinculação com precedentes – diferentemente de países que seguem o sistema da *Common Law*<sup>49</sup>.

A resposta mais simples e evidente nos leva de volta à premissa sobre o *impeachment*: aconteceu porque trata-se de um julgamento fundamentalmente “político”. O viés da destituição de Dilma, adquire cores de algo mais próximo de um voto de desconfiança, típico do sistema parlamentarista, e não do presidencialista.

Ressalva-se que há os que entendem que a decisão do presidente do STF não deveria ser considerada uma interferência, ou ativismo, propriamente. Teria sido uma decisão de mediação de controvérsia entre senadores. Este estudo não acolhe dessa forma por considerar essa argumentação “frágil” diante dos fatos.

<sup>48</sup> Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-gilmar-mendes-decisao-de-lewandowski-a-favor-de-fatiar-julgamento-de-dilma-foi-vergonhosa,10000076920>

<sup>49</sup> É o sistema jurídico de países como a Inglaterra e o Estados Unidos, em que o Direito se desenvolveu a partir das decisões dos tribunais, e não mediante atos legislativos ou executivos. Sistema diferente do romano-germânico, mesmo do Brasil, que tem as leis como principais fontes do Direito.

#### 4. ENTENDENDO OS PRINCÍPIOS PARA ESTABELEECER NOVAS REGRAS

Autor de “Entre Hidra e Hércules” (2013), o jurista Marcelo Neves defende que Hércules (a força) está nas regras. Para ele, “regras são muito mais formais e orientadas na consistência jurídica”. Logo, boas regras são fundamentais para sustentar decisões. Nessa concepção, os princípios são os que enriquecem, abrem o direito em campo social. Assim, o “verdadeiro juiz”, se vale dos dois elementos.

Neves, portanto, crê que compreender e aplicar princípios e regras nos julgamentos “é uma relação produtiva que leva ao processamento permanente do paradoxo da justiça no qual implica a conexão entre consistência jurídica e adequação social do direito”. Define o autor:

"O processo de aplicação do direito é um pouco isso: o juiz articula-se, é provocado pela Hidra dos princípios, mas ele precisa se libertar dela para encontrar a regra que vai solucionar o caso. Então, sem a provocação da Hidra, também, ele não realiza seu trabalho bem porque iria ficar sem o enfrentamento da complexidade.

Partindo dessa linha de raciocínio, no debate que se fizesse, para aperfeiçoar o instituto do *impeachment*, seria necessário pensar o que está previsto na CF (os princípios) e a partir dela avançar numa nova legislação (regras).

Um contraponto a esse olhar seria o de Leon Victor de Queiroz, para quem a própria Constituição “deveria ter enumerado hipóteses fechadas e taxativas para se retirar um presidente da República”. Segundo ele: “não (deveria estar) numa Lei Ordinária da década de 50”.

O que este estudo abraça é um híbrido dessas ponderações: ou seja, são necessárias revisões à CF e também novas regras. No caso destas, seria salutar, por exemplo, como propõem os consultores do Senado João Trindade Cavalcante Filho e Juliana Magalhães Fernandes Oliveira (2016), que uma nova lei para o *impeachment* fosse assentada em “simplificação do rito, com extinção de fases e institutos obsoletos”<sup>50</sup>.

A experiência de dois processos de *impeachment* fez emergir a necessidade de simplificação do rito, com extinção de fases e institutos obsoletos, eliminação de atos repetitivos, bem como reformulação das descrições típicas de responsabilização, vezes excessivamente genéricas, vezes desatualizadas.

---

<sup>50</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td209/view>



Essa perspectiva trabalha o processo de *impeachment* “analisado como forma de solução de crises do sistema presidencialista, uma vez estar situado na fronteira dos subsistemas do Direito e da Política”.

Fundamental, no entanto, é não perder de vista que *impeachment* é um processo de natureza política, e mesmo que sejam formuladas novas regras para promover mais estabilidade ao modelo, o presidencialismo, sempre haverá “brechas”.

O caso Dilma – em apertada análise, pois haveria muito mais a se explorar quanto à necessidade de revisão sobre o que são crimes de responsabilidade, os aspectos materiais e os formais para o impedimento etc. – revela que o preponderante para a sua saída não foi tão somente uma ou outra oportunidade aberta em razão de uma débil regra. Ela caiu, em última instância, por não ter maioria no Congresso Nacional. Isso faz parte do jogo do presidencialismo de coalizão, que estrutura a política no país.

Quando a classe política se junta e lança mão de *impeachment* aos moldes de um voto de desconfiança, é também o próprio sistema que se apresenta enfraquecido. Nesse aspecto, o caso Dilma nos coloca diante do espelho e nele vemos refletida a imagem de uma fórmula esgotada e que não tem atendido bem a sociedade brasileira.

No início das pesquisas deste trabalho, parecia ser uma “simples” questão sobre a lei, sobre a sua previsão e sobre a sua aplicação. As práticas e as controvérsias, no entanto, levam a uma análise muito além disso: remetem, também, a pensar se mais oportunamente não deveríamos retomar o debate sobre o parlamentarismo.

#### **4.1 Premissas para pensar numa saída dentro do presidencialismo**

Antes até de se pensar em *impeachment* sob regras mais claras, artigo de Cândido Furtado Maia Neto (2016)<sup>51</sup> traz importante reflexão. “A Constituição de 1988 (Lei nº 1.079 de 1950), deveria ter consignado a expressão ato funcional administrativo-político de responsabilidade do Presidente da República, e não a crime, propriamente dito”.

---

<sup>51</sup> Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI245131,41046-Crime+de+responsabilidade+que+nao+e+crime+aberratio+iuris>

De suas observações, temos o seguinte entendimento:

Somente se processa e se julga crime através de ação penal pública “ex vi” do artigo 100 e segts. do Código Penal c.c. artigo 24 e segts do Código de Processo Penal, e nesta hipótese não se aplica subsidiariamente a Lei nº 1.079/1950.

Não deixa de ser perturbador, portanto, se assumirmos a necessidade de uma nova lei de crime de responsabilidade que pode convalidar a embalagem criminal a uma questão política.

Não é mero detalhe discutir a natureza do processo de *impeachment*. É fundamento orientar-se por ser, ou não, crime. E não é pacífica essa discussão, ainda que a maioria dos doutrinadores o vejam como um processo político e não criminal.

Ademais, mergulhar no tema *impeachment* e conferir os desdobramentos de sua aplicação no Brasil, tanto no caso Dilma quanto no anterior, caso Collor, leva ao entendimento que, muito embora o conceito seja de um processo jurídico-político, o que define mesmo a situação é a política.

Dilma e Collor perderam a condição de governar e, em particular, foi isso o que os tirou do poder. Evidentemente, ficam resguardadas as diferenças de acusações que enfrentaram. O que se compara são as situações similares: crise econômica e política praticamente incontroláveis, queda na satisfação popular e frágil base governista no Congresso Nacional.

As acusações formais contra os dois foram muito diferentes, aliás, incomparáveis. Dilma foi alvo de questionamentos referentes a infrações administrativas (improbidade); Collor teve um processo que se instaurou após uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) apurar suspeita de rede sistêmica de corrupção, sob comando do ex-tesoureiro de sua campanha eleitoral, Paulo César Farias.

Resguardadas essas diferenças: diz-se que o *impeachment* à brasileira, nos dois casos, veio carregado de nuances parlamentaristas, porque os presidentes essencialmente perderam maioria no Congresso Nacional para sustentar suas permanências.

#### *4.1.1 Iniciativas protocoladas no Senado Federal precisam inovar em questões-chave*

Sobre as iniciativas protocoladas no Senado Federal a reboque do caso Dilma, Cavalcante Filho e Oliveira distinguem como a mais avançada o PLS nº 251, de 2016, do senador Alvaro Dias (PV-PR)<sup>52</sup>, que vislumbra a substituição da Lei n.º 1.079/50, “integralmente”, com revisões sobre crimes de responsabilidade e outras questões. Ressalva-se que poderia ser mais inovador se já enfrentasse a necessária reformulação sobre o termo “crime de responsabilidade”. Os demais projetos limitam-se apenas a adaptar em texto formal as decisões do STF, em especial à ADPF 378:

A pesquisa pelo termo “crimes de responsabilidade” dentre os Projetos de Lei do Senado (PLS) em andamento no Senado Federal e que tratam do tema em relação às mesmas autoridades da Lei nº 1.079, de 1950, retorna os seguintes resultados: a) PLS nº 71, de 2016, do senador Cássio Cunha Lima, adapta dispositivos da Lei nº 1.079, de 1950, à jurisprudência do STF; b) PLS nº 210, de 2016, do senador Ricardo Ferraço, revoga a Lei nº 1.079, de 1950, e a substitui integralmente, seguindo a jurisprudência do STF, mas mantendo, em linhas gerais, o procedimento atual; c) PLS nº 325, de 2014, do senador Odacir Soares, tem objeto semelhante ao PLS nº 210, de 2016, mas foi proposto antes da decisão do STF na ADPF citada; d) PLS nº 251, de 2016, do senador Alvaro Dias, também pretende substituir integralmente a Lei nº 1.079, de 1950, e é atualmente a proposição que mais se aproxima das diretrizes sugeridas neste Estudo.

Alvaro Dias, em sua justificação, expõe que está “propondo um novo marco normativo a partir do zero”. No interesse deste estudo, destaca-se da propositura do parlamentar o cuidado que tem com o excesso de poder concentrado nas mãos do presidente da Câmara dos Deputados. A solução do projeto prevê “expressamente que, da decisão do Presidente da Câmara dos Deputados que negar liminarmente o seguimento da denúncia por crime de responsabilidade caberá recurso ao Plenário da Casa”.

As dificuldades em torno do rito para julgamento de Dilma também motivaram a apresentação de três Propostas de Emendas à Constituição (PECs).

---

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126169>

A PEC 23/2016, do senador Cristovam Buarque<sup>53</sup> :

Atribui somente à Câmara dos Deputados competência para promover a admissibilidade do processo de *impeachment*, competindo ao Senado Federal, não uma repetição do ocorrido na casa iniciadora, e sim a etapa processual de instrução e julgamento.

A PEC 24/2016, também de autoria de Buarque<sup>54</sup>:

Altera a Constituição Federal para dispor sobre a possibilidade de responsabilização do chefe do Poder Executivo reeleito por atos conexos realizados entre os seus mandatos, nos termos que especifica.

E a PEC 27/2016, do senador Walter Pinheiro<sup>55</sup>:

Altera o quórum da instauração do processo de *impeachment* pelo Senado Federal; dispõe que o Decreto de Instauração disporá sobre as prerrogativas asseguradas ao Presidente da República durante o período de suspensão de suas funções; define que o Presidente da República, em caso de reeleição ou se novamente eleito, poderá ser responsabilizado por atos praticados em mandato anterior; determina que durante o afastamento do Presidente da República, quem exercerá a Presidência da República é o Presidente do Supremo Tribunal Federal.

Nas PECs 23 e 27, os senadores tratam do papel da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na admissibilidade de denúncias contra presidente da República. Visões opostas: Pinheiro acata o entendimento do STF sobre ser uma prerrogativa do Senado Federal, mas propõe alterar o quórum para deliberação, de maioria simples, para qualificada, como é na Câmara dos Deputados. Buarque entende que a admissibilidade acontece na Câmara, como era antes de o STF decidir que o rito tem de ser repetido pelos senadores.

A solução do STF sobre a admissibilidade do processo de *impeachment* deslocou a decisão central para o Senado Federal desde o caso Collor. A possibilidade de continuar ou não uma empreitada iniciada via Câmara dos Deputados afeta a correlação de forças entre as duas Casas.

Na PEC 24 o ponto em discussão é sobre se os atos cometidos num primeiro mandato podem ser “cobrados” de um presidente no processo de *impeachment* instaurado no segundo mandato. A Lei n. ° 1.079/50 não se atém a isso, pois o país não adotava a reeleição.

<sup>53</sup> Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125725>

<sup>54</sup> Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125728>

<sup>55</sup> Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125927>

É um aspecto relevante. Diz respeito ao alcance da previsão de *impeachment*, em relação ao mandato. As Constituições de 1891, 1934 e 1988 proibiam a reeleição do presidente e de seu vice em eleição imediatamente seguinte. A Carta de 88 foi modificada pelas emendas constitucionais nº 5, de 1994, vetando a reeleição, e a nº 16, de 1997. Esta última permitindo apenas uma vez, no mandato subsequente e sem vedação a um pleito não-consecutivo. As constituições de 1937, 1946 e 1967 foram omissas quanto ao tema.

A polêmica que se instalou no caso Dilma foi: ela poderia ser “processada e julgada”, no segundo mandato, por algo que aconteceu em sua primeira gestão? No final, para fugir às indefinições e assegurar mais segurança ao rito, a saída foi uma ação contra a ex-presidente considerando-se apenas os atos do mandato vigente. É uma lacuna que a PEC 24 quer sanar.

De todo esse apanhado de proposituras, chama a atenção não haver respostas mais satisfatórias ao instituto do *impeachment* quanto à aceitação da denúncia pelo Legislativo e o direito dos presidentes à ampla defesa. A simplificação da admissibilidade por meio de uma apreciação do Congresso Nacional, por exemplo, nem sequer é aventada.

## **4.2 Considerações sobre uma eventual saída pelo parlamentarismo**

Dada a disputa que houve em torno do caso Dilma, uma análise que discuta o aperfeiçoamento do sistema político brasileiro não pode ignorar os traços de parlamentarismo que culminaram na sua destituição.

Não se vislumbra tão imediatamente, mas uma futura saída em direção ao parlamentarismo poderia ajudar o país a avançar nas práticas políticas. Até porque é preciso considerar que não vivemos um presidencialismo puro, na prática. O que temos, nas palavras do cientista político Sérgio Abranches, que criou o conceito, é o “presidencialismo de coalizão”.

Nas regras do presidencialismo de coalizão, os congressistas participam do governo, têm cargos, podem apontar e contar com emendas, defendem políticas públicas convergentes com plataforma política comum e de olho em reeleger-se. Ao mesmo tempo, são corresponsáveis, ou coautores, de vitórias e compartilham de problemas e de derrotas. Há lógica e justiça nessas regras e, obviamente, não se faz isso bem no varejo, mas por meio dos partidos

e de suas lideranças. A questão é que o governo Dilma, sucessivamente, errou a mão na hora de montar e distribuir seu jogo. Houve uma razão de fundo.

Mal se soube dos resultados das eleições de 2014 e todos os concorrentes já estavam se lançando na disputa de 2018. A vencedora e seus aliados, os derrotados quase vencedores, os partidos de ambos (PT e PSDB) e a legenda que tem sido “fiel da balança” nas disputas anteriores (PMDB). Acentuou-se o Fla x Flu e 2015 praticamente virou um ano de limbo, ou o ano que não começou. Agravando a situação de paralisia do governo, houve marcha à ré na economia, recessão, desemprego, denúncias de corrupção. Um estado deletério.

Reporta o jornalista do El País Rodolfo Borges, numa entrevista com o cientista político Paulo Kramer, professor da Universidade de Brasília (2015)<sup>56</sup>:

Sem dar a atenção cobrada por sua base no Congresso durante o primeiro mandato, Dilma semeou insatisfação entre os parlamentares, o que preparou o terreno para a eleição de um presidente da Câmara que levantou a bandeira da independência do parlamento. Em um ambiente já hostil, o patrocínio do Palácio do Planalto à candidatura improvisada do deputado Arlindo Chinaglia (PT) contra Cunha seria o ápice na série de erros da articulação política do Governo — a recente saída de PTB e PDT da base ampliou o estrago feito em fevereiro. “Se já ficava claro que as promessas de campanha [à reeleição] não seriam cumpridas e se transformariam em um fator de enfraquecimento do Governo, ela não estava em condições mínimas de influenciar o resultado da eleição na Câmara”, diz Kramer. Por promessas de campanha, o cientista político se refere ao ajuste fiscal conduzido pelo ministro da Fazenda, Joaquim Levy, que, enquanto candidata à reeleição, Dilma assegurava que era desnecessário.

Como a instabilidade não é boa para o ambiente de negócios, Dilma, em meio ao caos político, chegou a ter um apoio significativo ainda em agosto de 2015. Noticiou a Folha: “Saída da presidente traria instabilidade”, diz Setúbal<sup>57</sup>. Assim registrou o experiente repórter David Friedlander:

Uma das vozes mais influentes do empresariado brasileiro, o banqueiro Roberto Setubal faz uma defesa contundente da permanência da presidente Dilma Rousseff no Palácio do Planalto. Impeachment por corrupção, “pelo que vi até agora, não tem cabimento”, afirma o presidente do Itaú Unibanco. “Pelo contrário, o que a gente vê é que Dilma permitiu uma investigação total sobre o tema.” Outro argumento usado pela oposição, as manobras para melhorar as contas do governo (pedaladas fiscais), podem “merecer punição”, mas não são “motivo para tirar a presidente”, segundo o banqueiro.

<sup>56</sup> Disponível em: [http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/06/politica/1438878865\\_106423.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/06/politica/1438878865_106423.html)

<sup>57</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1672332-nao-ha-motivos-para-tirar-dilma-do-cargo-diz-presidente-do-itaunibanco.shtml>.

O presidente do Banco Itaú vocalizou à ocasião o interesse de grande parte do empresariado. A mensagem permeou toda a semana e trouxe alento, entretanto, mais um erro seria cometido pelo governo. Uma frustrada volta da CPMF surpreendeu até o então vice-presidente Michel Temer – poucos dias após o seu desembarque da articulação política (sim, em 2015, Temer assumiu e deixou muito rapidamente a articulação política do governo Dilma – sua nomeação irritou os caciques peemedebistas).

Detalha o jornalista Gerson Cammarotti (2015)<sup>58</sup>:

Dilma tomou a decisão (de convidar Temer para a articulação política) sem ouvir os principais auxiliares. A medida foi tão improvisada que até mesmo os mais próximos colocavam em dúvida o sucesso da operação.

Deu errado. Na análise de mais um experiente jornalista, Janio de Freitas (2015), Dilma conseguiu fundir as crises, a política e a econômica<sup>59</sup>.

Até poucos dias, a crise econômica era um tema, entre outros, aproveitado pela crise política para alimentar-se. Com a proposta governamental de recriação da CPMF, as duas crises se fundiram. Foi o que ficou evidenciado na reação de empresários e entidades: há pouco manifestantes de apoio a Dilma e portanto à política econômica e, de repente, indignados com o governo, logo, com Dilma. A ponto de alguns querer a saída de Joaquim Levy, seu aliado ideológico.

#### 4.2.1 Não é nova nem está perto de acabar a “crise do presidencialismo”

Esse estado de coisas enfrentado por Dilma não vem de agora, mas tampouco se conjectura como algo que termine “amanhã”. É a chamada “crise do presidencialismo”, e também de “representatividade”. Para enfrentar esse tema, Débora Costa Ferreira (2016)<sup>60</sup>, apresenta o pensamento do cientista político Sérgio Abranches e, em contraposição a ele, a tese de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo. O exercício ajuda a compreender como o Brasil chegou ao *impeachment* de Dilma. Descreve Ferreira:

<sup>58</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/decisao-de-dilma-de-dar-coordenacao-politica-para-temer-irrita-pmdb.html>

<sup>59</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefraitas/2015/08/1675428-dilma-contra-dilma.shtml>

<sup>60</sup> Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br/2016/02/22/como-explicar-a-atual-cri-se-de-representatividade/>

Sérgio Abranches (1988) acreditava que esse sistema estava fadado ao insucesso, por essa extrema dificuldade de formar maiorias estáveis. Em primeiro lugar, porque o comportamento irresponsável dos parlamentares geraria poucos incentivos para que eles cooperassem com o Presidente, assim como esse se isolaria do apoio do Parlamento, por crer no grande poder popular nele depositado. Em segundo lugar, a disciplina partidária não seria eficaz, já que a legislação eleitoral brasileira conteria fortes incentivos para o comportamento individualista dos parlamentares (maximização das suas chances de reeleição). Em terceiro lugar, uma coalizão partidária careceria da principal arma que garante seu funcionamento no parlamentarismo: a ameaça de dissolução. Enfim, haveria uma política de oposição cega, que relutaria muito em fazer qualquer coisa que poderia ajudar o governo a ser bem-sucedido.

Fernando Limongi e Argelina Figueiredo “defendem que o presidencialismo de coalizão não leva necessariamente à ingovernabilidade e à paralisia”. O equilíbrio viria da “interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, do padrão centralizado de trabalhos legislativos e a da disciplina partidária”.

No entendimento de Ferreira, a teoria de Limongi e Figueiredo é “corroborada por dados de 1988 a 1995, o que também se observou de forma clara no governo dos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva”. Já o mesmo não se observou em relação a Dilma (VICTOR apud FERREIRA, 2016):

(...) no decorrer dos mandatos da presidente Dilma Rousseff, essa capacidade de estruturar as coalizões foi se reduzindo e as características autodestrutivas do presidencialismo de coalizão, narradas por Abranches, vêm se sobressaindo. O alto grau de heterogeneidade ideológica e o fracionamento político-partidário decorrentes da proliferação de partidos, a alta propensão de conflitos de interesse em razão das clivagens sociais, a tradição presidencialista e proporcional, o insuficiente quadro institucional para resolução de conflitos somado à inexistência de mecanismos institucionais de destituição de governos ilegítimos são alguns dos fatores do atual sistema político-partidário que se conjugam para desencadear a atual crise.

É certo que a “crise do presidencialismo” e a taxa de insucesso que Abranches contabiliza, desde 1988 para cá, com altos e baixos, não se consubstanciou em movimento majoritário da sociedade para a mudança de sistema. Nem os primeiros momentos do governo empossado de Michel Temer sugerem uma mudança de tal ordem.

Também alerta o ex-ministro do STF Carlos Ayres Britto (2016) que não seria possível mudar o sistema de governo sem alterações na CF. “A Constituição Federal brasileira



não o permitiria sem uma nova Constituinte, ainda que o parlamentarismo seja o que menos provoque crises institucionais”<sup>61</sup>.

Há controvérsia: o Senado Federal já se dirigiu ao STF defendendo que o Congresso pode discutir a instituição do parlamentarismo, por meio de uma emenda à Constituição – tese sustentada pelo advogado-geral do Senado Federal, Alberto Cascais (2016), e que teve aval do presidente da Casa, Renan Calheiros (PMDB-AL). "Não há óbice constitucional para o debate da matéria, tendo em vista que o sistema presidencialista não integra o núcleo duro da Constituição da República. [...]"<sup>62</sup>

#### 4.2.2 *Porque o brasileiro prefere o presidencialismo*

O que há contra uma iniciativa de implantação do parlamentarismo? Primeiramente, a percepção de que Congresso Nacional está aquém das profundas transformações sociais que o país vem experimentando e exigindo, sobretudo por ainda não existir uma interpretação mais lapidada do movimento das ruas a partir das jornadas de junho de 2013<sup>63</sup> para cá. Faltam distanciamento e visão do processo histórico. Segundo, também porque a população tem insegurança numa mudança de tal ordem.

Pesquisas de opinião pública recentes demonstram que os brasileiros confiam mais no STF do que no Congresso Nacional<sup>64</sup>. Ainda temos dados apontando que: “partidos políticos, Congresso Nacional, presidente da República, Governo Federal, sistema eleitoral e governo municipal são os que mais perdem a confiança da população”<sup>65</sup>.

Seria necessário haver um ambiente de mais confiança, segurança nas instituições, especialmente no Congresso Nacional, para se avançar num debate mais aprofundado sobre parlamentarismo. Cabe lembrar que os brasileiros já rejeitaram esse modelo em dois plebiscitos (1963 e 1993). Esses vetos ao modelo têm razões históricas e sociais.

---

<sup>61</sup> Disponível em: <http://www.fecomercio.com.br/noticia/implementacao-do-parlamentarismo-exige-alteracao-na-constituicao>

<sup>62</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1756654-em-resposta-ao-stf-senado-diz-que-presidencialismo-nao-e-clausula-petrea.shtml>

<sup>63</sup> Os protestos no Brasil em 2013: manifestações populares que tiveram início a partir da capital de São Paulo e se espalharam para outros estados. Primeiramente, indignação em relação a aumentos nas tarifas de transporte público e depois crescendo enquanto espaço para contestações políticas.

<sup>64</sup> Disponível em: [http://radar64.com/noticia/brasil-confia-mais-no-supremo-do-que-no-parlamento\\_15822.html](http://radar64.com/noticia/brasil-confia-mais-no-supremo-do-que-no-parlamento_15822.html)

<sup>65</sup> Disponível em <http://jovempan.uol.com.br/noticias/brasil/politica/instituicoes-politicas-sao-que-mais-perdem-confianca-da-populacao-diz-pesquisa.html>

Na monarquia, início do governo de Pedro II, criou-se a presidência do conselho de ministros pelo decreto de 20 de julho de 1847, mas essa fase parlamentarista se encerraria em 1889, com a proclamação da República.

Sob a gestão de João Goulart (Jango), que terminou deposto pelo Golpe Militar de 1964, adotou-se o parlamentarismo. Tivemos três primeiros-ministros: Tancredo Neves, Brochado da Rocha e Hermes Lima, mas a maioria dos eleitores decidiu, posteriormente, pelo retorno ao sistema presidencialista.

Depois desses intervalos, em 1993, os brasileiros voltaram às urnas, no plebiscito de 21 de abril. Decidiram entre: monarquia parlamentar ou república; parlamentarismo ou presidencialismo. Optou-se por manter o regime republicano e o sistema presidencialista<sup>66</sup>.

Resumidamente, o parlamentarismo tem origem nas monarquias, em especial a britânica. Decorre da evolução social, de como aquela sociedade se estruturou e desenhou limites de poderes, convivência, representatividade.

A ideia-chave do parlamentarismo é que o Executivo tem seu poder baseado no Legislativo. As eleições compõem parlamentos e estes eleitos terão bancadas majoritárias e minoritárias (pode ser que haja dois partidos ou mais – quando há mais de dois, os partidos se unem para formar o que chamamos de governos de coalizão). O líder do governo, primeiro-ministro, surge da maioria eleita. Será o chefe de governo e terá assento nesse cargo enquanto balancear suas decisões de modo que a minoria não consiga que ele perca a confiança entres seus pares e a população.

É o chefe de governo, no parlamentarismo, que escolhe ministros, secretários, responde pela administração do Estado. Enquanto isso, o rei ou o presidente tem um papel voltado a relações diplomáticas com outros países e também atua em aperfeiçoamento das instituições políticas nacionais. O presidente é uma figura com característica mais representativa do que administrativa, enquanto o primeiro-ministro toca o governo.

O limite para esse poder é o voto de desconfiança. A fragilidade de um primeiro-ministro, medida por insatisfação popular, entre outras razões políticas, pode ser discutida pelos parlamentares, que manifestam e colocam em pauta a votação de uma “moção de desconfiança”.

Se o Brasil fosse parlamentarista, e Dilma experimentasse um índice “devastador” de 82% dos brasileiros avaliando que “o País está no rumo errado”, segundo detectou o Ibope,

---

<sup>66</sup> Parlamentarismo pode ocorrer em sistemas monárquicos ou republicanos. Já o presidencialismo apenas nos sistemas republicanos.

em janeiro de 2016<sup>67</sup>, ela seria rapidamente destituída. Aprovada a moção, Dilma se veria constrangida a renunciar. E, nos desfechos comuns, poderia ser convocada nova eleição geral no país. Mudaria tudo: o parlamento, e podemos arriscar dizer até Eduardo Cunha, que foi figura polêmica na admissão do *impeachment* etc. Seria um momento de passar a limpo as insatisfações. Ao contrário do *impeachment*, um rito muito arrastado, a crise política poderia ser solucionada mais rapidamente.

Em suma, se o Brasil enveredasse para o parlamentarismo, na verdade, promoveria uma ruptura para empoderar mais o Legislativo e, no entanto, não o faz porque é crítico de seus representantes. A aposta da sociedade tem sido fortalecer o Executivo.

No presidencialismo, o presidente da República é o chefe dos poderes de Estado e de governo. Escolhe seu ministério, responde pela administração, representa o país diante das outras nações e comanda a pauta do parlamento. Indica e nomeia os membros das mais altas cortes do Judiciário – estes sabatinados antes pelo Senado Federal, porém são episódicos os casos de rejeição pelos senadores de nomes indicados pela presidência.

Historicamente, tudo isso também faz muito sentido. Tem origem no processo de separação dos Estados Unidos da coroa inglesa, e da independência do Brasil de Portugal. É o gesto: eleger o presidente, em lugar do rei, vez que a colônia não pode mais referendar a monarquia.

Igualdade, liberdade, fraternidade, ideias iluministas ensejam um novo tempo, à época da independência norte-americana, conquistada após sete anos de guerra. Inspira o Brasil. Tem-se a escolha de representantes por parte dos cidadãos para dirigir a nação, a perspectiva de votar, de haver divisão dos três poderes e de a cidadania estar pactuada na Constituição. Fomentam-se transformações e nasce esse “espírito de presidencialismo”, que praticamos nos moldes dos Estados Unidos. Naturalmente, adotamos também o *impeachment* como o conceito de limitação de poder. É muito fácil identificar esses *inputs*, no processo histórico, por meio da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América<sup>68</sup>:

Consideramos estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade. Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados; que, sempre que qualquer forma de governo se torne destrutiva de tais fins, cabe ao povo o direito de alterá-la ou aboli-la e instituir novo governo,

<sup>67</sup> Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-na-contramao,10000013250>

<sup>68</sup> Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/declaraindepeEUAHISJNeto.pdf>

baseando-o em tais princípios e organizando-lhe os poderes pela forma que lhe pareça mais conveniente para realizar-lhe a segurança e a felicidade. Na realidade, a prudência recomenda que não se mudem os governos instituídos há muito tempo por motivos leves e passageiros; e, assim sendo, toda experiência tem mostrado que os homens estão mais dispostos a sofrer, enquanto os males são suportáveis, do que a se desagrar, abolindo as formas a que se acostumaram. Mas quando uma longa série de abusos e usurpações, perseguindo invariavelmente o mesmo objecto, indica o desígnio de reduzi-los ao despotismo absoluto, assistem-lhes o direito, bem como o dever, de abolir tais governos e instituir novos Guardiães para sua futura segurança.

Assim, não é por mero capricho que os brasileiros preferem o presidencialismo. Há razões em que a memória mais imediata nem sequer é mencionada, mas está arraigada. Explicaria bem lembrar do inconsciente coletivo<sup>69</sup>.

Ainda na história da política brasileira, não há porque estranhar a escolha pelo presidencialismo haja vista o enfrentamento ao período militar (anos 60 aos 80) e o maior movimento popular de ruas: Diretas Já<sup>70</sup>, que reivindicava “votar para presidente”.

Registra-se que na França há uma variante desse modelo: o semipresidencialismo. O presidente é eleito pelo povo, mas nomeia entre os parlamentares (também eleitos em voto direto) o primeiro-ministro e este governa. Se for votada uma "moção de desconfiança", contra o primeiro-ministro, é o presidente quem decide se aceita a demissão. Talvez, uma saída nesses moldes, menos radical do que trocar presidencialismo por parlamentarismo, pudesse ser uma fase transitória em nossa política.

---

<sup>69</sup> O psiquiatra Carl Jung defende que o inconsciente coletivo retém informações arquetípicas e impessoais, e essas podem se manifestar nos indivíduos da mesma forma que também migraram dos indivíduos ao longo do processo de desenvolvimento da vida.

<sup>70</sup> Diretas Já: movimento civil por eleições presidenciais diretas no Brasil ocorrido em 1983-1984.

## 5. CONCLUSÕES: AVANÇOS POSSÍVEIS

A partir do *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff este estudo revisitou a denúncia contra ela, o rito seguido pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Fez análise das decisões do STF na ADPF 378 para modular o processo de acordo com as previsões da CF, da Lei n.º 1.079/50 (dispositivos derogados e os em vigência) e dos regimentos internos do Legislativo.

Constata-se que várias situações que trazem insegurança jurídica para o controle do Poder Executivo poderiam ser vencidas com revisões à CF (emendas). A mais substancial para descartar o tratamento de *impeachment* como crime de responsabilidade. Seria uma mudança para adotar a visão já consagrada por Brossard, com a concordância da maioria dos doutrinadores: o *impeachment* passaria a ser analisado sob base jurídica que o considerasse a partir de “infrações de caráter político-administrativo”.

Decorrente do ajuste à CF, superando a visão de “crime”: seria grande avanço aprovar-se e ter sancionada uma nova lei do *impeachment*, num exercício mais preciso de revisão dos tipos de infração político-administrativas, de acordo com a realidade brasileira, deixando de lado “excentricidades” de um texto que é da década de 50.

Uma lei mais concisa, no entanto, precisaria estar de acordo com a experiência adquirida no país, ao longo dos anos, pela implantação da LRF, por controles para boas práticas na gestão de orçamento; na decisão de gastos, na transparência e tendo claro o que são atos atentatórios à CF e à segurança nacional.

Um rol muito abrangente, desfavoreceria a proposta do presidencialismo: a de um governante fortalecido, mesmo observando-se limitações de poder. Evidentemente, um rol muito limitado poderia trazer anomias desinteressantes e até mesmo mais descontrole.

Essa questão mereceria a organização de um processo de discussão intenso. Poderia ser por meio de debates, audiências e consultas públicas: um processo de construção coletivo. As proposições ora em tramitação no Senado Federal não exaurem o assunto.

Quanto a “balizas” no tocante ao rito do *impeachment* no Legislativo, também são necessárias regras mais claras e que ajudem o país a superar, com menos dificuldades e traumas, as naturais crises de poder e de representatividade. Se acionado, que aconteça com menos judicialização de feitos e, conseqüentemente, redução de possíveis interferências do Judiciário.

Apresentam-se, a seguir, sugestões extraídas dos aprendizados do caso Dilma, sem prejuízo de pensar que já há várias discussões e proposições em andamento no Senado Federal.

O entendimento, neste estudo, é que o essencial seria rever o “roteiro” para a aceitação de denúncias pelo Legislativo. Adotar um rito mais transparente, dinâmico e que seja executado pelo Congresso Nacional, conjuntamente, na questão da admissibilidade (pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal). E assegurar mais eficácia à garantia de “ampla defesa” na fase inicial do processo.

O caso Dilma e outras ações impetradas junto ao STF há anos questionam o poder concentrado nas mãos de um único parlamentar. Hoje, praticamente, não há o que fazer, quando o presidente da Câmara manda ao arquivo a denúncia. Quando aceita por motivos cuja controvérsia não se esgota suficientemente, como sustentam aliados da ex-presidente Dilma, instaura-se um ambiente de intranquilidade no país.

Avançaria bem mais do que a oportunidade de recurso ao Plenário da Casa, como propõe o senador Alvaro Dias (PLS 251/2016), se esse poder fosse dividido antes, ou seja, se a denúncia estivesse submetida à decisão da Mesa da Câmara dos Deputados – colegiado que já é eleito levando-se em conta a proporcionalidade dos partidos na Casa.

Destaca-se o Art. 58 da CF, § 1º: “Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

Assim sendo, a Mesa reúne a representação da pluralidade do parlamento. Logicamente, seria bem mais pertinente que um colegiado entre os parlamentares avaliasse se uma denúncia da gravidade de se provocar o processo de *impeachment* deveria prosseguir no Legislativo, do que concentrar poder nas mãos do presidente de plantão na Casa.

Essa não seria uma mudança de grande complexidade a se positivar, pois não exigiria emenda à CF. A previsão de o presidente da Câmara dos Deputados receber a denúncia é do RICD, assim descrito pelo Art. 217:

“A solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para instauração de processo, nas infrações penais comuns, contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado será recebida pelo Presidente da Câmara dos Deputados...”

Portanto, a própria Mesa Diretora da Câmara dos Deputados poderia apresentar Projeto de Resolução revisando essa disposição (Art. 109 do RICD, inciso III, f). Cabe à Câmara dos Deputados apresentar Projetos de Resolução para:

(...) “regular, com eficácia de lei ordinária, matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Câmara pronunciar-se em casos concretos como: (...) matéria de natureza regimental;

A alteração ao RICD traria substancial diferença ao tratamento dessa pauta pelo Legislativo, tendo em conta todo o questionamento que o ex-deputado federal Eduardo Cunha enfrentou para acatar uma denúncia contra a ex-presidente Dilma. Continuaría sendo a Câmara dos Deputados, como consagrado na CF, a receber a denúncia.

Atualmente, quando é recebida a denúncia pelo presidente da Câmara dos Deputados, uma Comissão Especial é formada na Casa para discutir a sua admissibilidade. Há prazo para a defesa prévia do presidente. E o parecer da Comissão Especial vai ao plenário, mesmo se entender que o presidente não deve responder por *impeachment*. Se o plenário decidir, por dois terços, que o presidente será processado, é admitida a denúncia. O Senado Federal receberá e repetirá o processo de aceitação do caso, sendo necessário o “sim” de um quórum inferior ao estabelecido para deputados, para depois processar e julgar. No julgamento, para afastar o presidente definitivamente, o quórum é de dois terços dos senadores. No Senado Federal, duas Propostas de Emenda à Constituição (PECs) já foram apresentadas visando enfrentar essa questão.

A PEC 23/2016, do senador Cristovam Buarque, atribui a admissibilidade do processo de *impeachment* apenas à Câmara dos Deputados. Certamente, uma propositura que não vai prosperar – é possível a ousadia de dizer, de antemão, que não será aprovada pelos seus pares. Também não traz soluções para a promoção de mais equilíbrio entre as duas Casas. A outra PEC (27/2016), do senador Walter Pinheiro, que altera o quórum da instauração do processo de *impeachment* pelo Senado Federal – equipara à Câmara dos Deputados – é uma medida muito interessante. Avança em prol de fortalecer presidentes. É positivo pensar em algo mais rígido para as duas Casas cumprirem. Não há razão para se exigir na admissibilidade menos convencimento no Senado Federal, proporcionalmente, ao que é exigido para a Câmara dos Deputados.

No entanto, essas duas propostas não se inquietam quanto a gastar duas vezes tempo para um mesmo ponto de discussão. Promoveria equilíbrio entre as Casas e ganho de tempo se, como já acontece na tramitação de Medidas Provisórias (MP) e na de leis orçamentárias, o processo de denúncia aceito pela Mesa da Câmara dos Deputados provocasse a composição de uma Comissão Especial Mista, que trabalharia com a missão de emitir um parecer conjunto. E depois que a votação desse parecer acontecesse em sessão do Congresso Nacional.

As comissões mistas são criadas no âmbito do Congresso Nacional e integradas por deputados e senadores, podendo ser permanentes ou temporárias, tudo regrado pelo Regimento Comum do Congresso.

Na apreciação da Comissão Especial Mista poderia ser fortalecido o direito de “ampla defesa do presidente”. Mais sessões. Atualmente, são 10 na Câmara dos Deputados, pela modulação dada pelo STF para a fase da admissibilidade na Casa. Já que a pretensão seria trabalhar a admissibilidade em conjunto, a defesa poderia ganhar mais tempo. Por exemplo, seria possível dobrar o tempo concedido – 20 sessões –, vez que poderiam ser “economizados” muitos dias dessa fase.

Ainda: por que a votação da admissibilidade do *impeachment* precisa demorar tantas horas, com tantas manifestações repetitivas e que não atendem exatamente ao interesse da sociedade, e nem sequer ao dos próprios parlamentares? Hoje, há ferramentas de comunicação que permitem suficientemente dar publicidade às posições dos parlamentares com muita eficiência. Não se trata de cercear a manifestação do parlamentar, mas de organizar.

Na eventual instauração e funcionamento de uma Comissão Especial Mista de *Impeachment*, senadores e deputados já teriam ampla visibilidade para externar opiniões e posições. Ao longo dos trabalhos para se chegar a um parecer, também seria franqueado o uso da tribuna não só aos participantes da comissão como a todos os parlamentares. Meios de comunicação reproduziriam e acompanhariam com grande interesse as manifestações desses motivos. Como foi no caso Dilma, em que, placares dia a dia, contabilizaram “votos” possíveis a favor e contra a ex-presidente. Ou seja, no dia da votação da admissibilidade de uma denúncia contra um presidente, tudo poderia ser mais simples.

Numa ocasião dessas, certamente, o país se mobilizaria para acompanhar os acontecimentos, e seria produtivo, mais razoável, que a população tivesse acesso à acusação, às manifestações da defesa e depois que soubesse do “veredicto” em “juízo político”.

O Congresso Nacional já tem organização de representatividade entre seus pares, e seria a favor da imagem institucional que se apresentassem as questões de modo transparente, respeitoso e democrático. Tanto melhor num rito mais sintético, direto.

A sugestão para propiciar celeridade à votação da admissibilidade é que aconteça como já é feito com os vetos. Primeiro, os deputados votando. Passando na Câmara dos Deputados, seria o momento de votação do Senado Federal.

Segundo a CF (Art. 66, parágrafo 4º), "o veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria



absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto". A diferença em relação ao *impeachment* seria em vista da estrita necessidade de o voto ser conhecido, aberto – uma das decisões mais acertadas do STF para o rito contra a ex-presidente Dilma.

Numa proposta de votar *impeachment* como já se votam os vetos, teria de ser observado o critério de voto aberto, já sendo possível identificar em painel como os parlamentares votam. Em poucas horas, teríamos o resultado. A sociedade receberia isso como eficiência.

Ademais, uma discussão da admissibilidade conjunta, em caso de as duas Casas entenderem que é procedente a denúncia, já poderia provocar imediato afastamento do presidente. Não arrastaria tanto a crise. Já seria substituído pela autoridade em condições de assumir interinamente até que o processo fosse concluído. E o prazo de conclusão poderia, a partir do momento que se otimizou o tempo dos parlamentares, ser melhor estruturado. A previsão da CF é que, não concluído em 180 dias o processo, o presidente afastado retorna ao cargo.

Assim como a revisão dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional são necessárias, também é importante, numa revalidação do instituto do *impeachment*, atualizar as disposições do Regimento Interno do Senado Federal, onde ocorre o julgamento dos presidentes.

As possibilidades de apresentação das provas e a convocação de testemunhas deveriam ter estreita pertinência com a denúncia. Não se trata de cercear o direito à defesa ou limitar a acusação, mas o caso Dilma foi prolongado em excessivas horas de testemunhas que nada de novo acrescentaram ao que se julgou. Se há testemunha, ela deve estar envolvida ou ser capaz de elucidar o caso. Fundamental, ter parâmetros mais plausíveis.

Em resumo: a apreciação conjunta de deputados e senadores nas questões de denúncias pleiteando o *impeachment*, a formação de comissões especiais mistas, a admissibilidade votada em sessão do Congresso Nacional e de modo aberto, respeitariam as previsões constitucionais. Subir o quórum para aceitação da denúncia pelo Senado Federal, equiparando ao exigido da Câmara dos Deputados, fortaleceria o presidente. Dar no momento inicial mais força à possibilidade de ampla defesa seria mais razoável, inclusive em respeito à compreensão do processo e por devida transparência. Essas são as contribuições que o presente estudo traz ao debate do tema.

Vale reforçar que é na hora em que se encerra um processo de grande complexidade que fica aberta uma janela de oportunidades para enveredar por caminhos mais seguros e

desprovidos de interesses pontuais. O caso Collor trouxe uma ocasião para se repensar e revalorizar o instituto do *impeachment*. Passaram-se mais de 20 anos, sem que nada viesse para melhorar as condições de trabalho para os congressistas, diante de um desafio de tamanha ordem. As proposições apresentadas até o momento, se não dão conta de tudo, ao menos contribuem para avanços. Organizá-las, relatá-las e abrir um processo de amplo debate junto à sociedade seria, também, agir em prol de recuperar a imagem do Legislativo, trabalhar para elevar os índices de credibilidade nas instituições políticas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTÁCIO, T. Problemas Democráticos: Regimento interno dos tribunais é lei. **Consultor Jurídico** (Conjur). Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mar-29/thiago-anastacio-regimento-interno-tribunais-lei>>. Acesso em: 06 out. 2016.

BAHIA A.G.M.F.; SILVA, D.B e.; OLIVEIRA, M.A.C. de. IMPEACHMENT: Apontamentos à decisão do STF na ADPF n. 378. **Empório do Direito**. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/impeachment-apontamentos-a-decisao-do-stf-na-adpf-n-378-por-alexandre-gustavo-melo-franco-bahia-diogo-bacha-e-silva-e-marcelo-andrade-cattoni-de-oliveira/>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

BALZA, G. Senado paraguaio aprova impeachment de Fernando Lugo. **UOL**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2012/06/22/fernando-lugo.htm>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BORGES, R. Como o Governo Dilma Rousseff chegou ao quadro de paralisia. **El País**. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/06/politica/1438878865\\_106423.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/06/politica/1438878865_106423.html)>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRAGON R. et al. Cunha negocia acordo com governo para salvar mandato. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/236511-cunha-negocia-acordo-com-governo-para-salvar-mandato.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2015.

BRASIL confia mais no Supremo do que no Parlamento. **Radar 64**. Eunápolis (BA), 26 dez. 2012. Disponível em: <[http://radar64.com/noticia/brasil-confia-mais-no-supremo-do-que-no-parlamento\\_15822.html](http://radar64.com/noticia/brasil-confia-mais-no-supremo-do-que-no-parlamento_15822.html)>. Acesso em: 29 out. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Parecer da Comissão Especial do *Impeachment*, de 2016. Referente à análise de procedência ou improcedência da Denúncia nº 1, de 2016 (DCR nº 1, de 2015, na origem), do Senhor Hélio Bicudo e outros, que trata da denúncia por crime de responsabilidade, em desfavor da Presidente da República, Dilma Vana Rousseff... **Arquivos**. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/02/relatorio-do-sen.-antonio-anastasia-referente-a-pronuncia>>. Acesso em: 03 set. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2016. Altera o § 5º ao art. 86 da Constituição Federal, que dispõe sobre a instrução e julgamento do procedimento de impeachment. **Atividade Legislativa**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125927>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 24, de 2016. Acrescenta § 6º ao art. 86 da Constituição Federal, para responsabilizar o chefe do Poder Executivo reeleito por atos conexos realizados entre os seus mandatos. **Atividade Legislativa**.

Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125728>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 23, de 2016. Acrescenta § 5º ao art. 86 da Constituição Federal, estabelecendo ao Senado Federal a instrução e julgamento do procedimento de impeachment. **Atividade Legislativa**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/125725>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. Projeto de Lei do Senado nº 251, de 2016. Regulamenta os incisos I e II do art. 52 da Constituição Federal, para definir os crimes de responsabilidade do Presidente, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado... **Atividade Legislativa**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/126169>>. Acesso em: 18 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL. Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ, 12 abril 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm)>. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 378 - Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **Acompanhamento Processual**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4899156>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 21.689-DF. **Julgamentos Históricos**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamento/historico/anexo/ms21689.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 21.564-DF. **Julgamentos Históricos**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/sobrestfconhecastfjulgamento/historico/anexo/ms21564.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n.º 20.941-1-DF. **Portal do STF**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>>. Acesso em: 03 jul. 2016.

BRÍGIDO, C. et al. STF freia rito de impeachment definido por Cunha. **O Globo**. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/stf-freia-rito-de-impeachment-definido-por-cunha-17760065>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BROSSARD, P. **O Impeachment: Aspectos da Responsabilidade Política do Presidente da República.** São Paulo, Saraiva, 3 ed, ampl., 1992.

BULLA, B.; ARAÚJO, C; AGUIAR, G. Dilma vence no STF e Senado terá palavra final sobre impeachment. **O Estado de S. Paulo.** Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-vence-no-stf-e-senado-tera-palavra-final-sobre-impeachment,10000005174>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

CAMAROTTI, G. Decisão de Dilma de dar coordenação política para Temer irrita PMDB. **G1.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/blog/blog-do-camarotti/post/decisao-de-dilma-de-dar-coordenacao-politica-para-temer-irrita-pmdb.html>>. Acesso em: 02 out. 2016.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; OLIVEIRA, J. M. F. **Impeachment: diretrizes para uma nova Lei de Crimes de Responsabilidade.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Setembro/2016 (Texto para Discussão nº 209). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em: 12 set. 2016.

CHEMIM, V.L., Senado agiu com ativismo legislativo no julgamento de Dilma. **Consultor Jurídico (Conjur).** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-out-02/vera-chemim-senado-agiu-ativismo-legislativo-julgar-dilma>>. Acesso em: 08 out. 2016.

COLLOR, F. Vilipêndio à razão. **Folha de S. Paulo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2016/09/1809958-vilipendio-a-razao.shtml>>. Acesso em: 12 out. 2016.

CONSTITUIÇÃO dos Estados Unidos da América. **Brazilian Translated.** Disponível em: <<http://www.braziliantranslated.com/eacon01.html>>. Acesso em: 23 out. 2016.

DECLARAÇÃO de Independência dos Estados Unidos da América. **UEL Portal.** Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/declaraindepeEUAHISJNeto.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2016.

FALCÃO, M. Teori afasta Eduardo Cunha do mandato na Câmara. **Folha de S. Paulo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1768000-teori-afasta-eduardo-cunha-do-mandato-na-camara.shtml>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

FALCÃO, M. Em resposta ao STF, Senado diz que presidencialismo não é cláusula pétrea. **Folha de S. Paulo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1756654-em-resposta-ao-stf-senado-diz-que-presidencialismo-nao-e-clausula-petrea.shtml>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FALCÃO, M. Ninguém se mantém no cargo com liminar do STF, ironiza Gilmar Mendes. **Folha de S. Paulo.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1694250-ninguem-se-mantem-no-cargo-com-liminar-do-stf-ironiza-gilmar-mendes.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2015.

FERREIRA, D.C. Como explicar a atual crise de representatividade?. **Brasil, Economia e Governo**. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2016/02/22/como-explicar-a-atual-crise-de-representatividade/>>. Acesso em: 22 out. 2016.

FONTAINHA, F. de C.; SATO, L.S.S (Orgs.). **História oral do Supremo (1988-2013)**: v.2: Aldir Passarinho. Rio de Janeiro. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015. p. 42-43. Disponível em: <[http://historiaoraldosupremo.fgv.br/sites/historiaoral-dosupremo.fgv.br/files/entrevistados/arquivos/historia\\_oral\\_do\\_supremo\\_-\\_volume\\_2\\_-\\_aldir\\_passarinho.pdf](http://historiaoraldosupremo.fgv.br/sites/historiaoral-dosupremo.fgv.br/files/entrevistados/arquivos/historia_oral_do_supremo_-_volume_2_-_aldir_passarinho.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2016.

FONTAINHA, F. de C; MATTOS, M.A.V.L. de.; SATO, L.S.S. (Orgs.). **História oral do Supremo (1988-2013)**: v.5: Sydney Sanches. Rio de Janeiro. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2015. p. 19-20. Disponível em:<<http://bit.ly/29gmny6>>. Acesso em: 02 jul. 2016.

FREITAS, J. de. Dilma contra Dilma. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefretas/2015/08/1675428-dilma-contra-dilma.shtml>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

FRIEDLANDER, D. Não há motivos para tirar Dilma do cargo, diz presidente do Itaú Unibanco. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1672332-nao-ha-motivos-para-tirar-dilma-do-cargo-diz-presidente-do-itaunibanco.shtml>> Acesso em: 23 ago. 2015.

GARCIA, G. Para Anastasia, Dilma cometeu ilegalidade e deve ir a julgamento final. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/08/para-anastasia-dilma-cometeu-crime-e-deve-ir-julgamento-final.html>>. Acesso em: 07 ago. 2016.

GUROVITZ, H. Caso Collor abriu brecha à manobra. **G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/blog/helio-gurovitz/post/caso-collor-abriu-brecha-manobra.html>>. Acesso em: 03 set. 2016.

IMPLEMENTAÇÃO do parlamentarismo exige alteração na Constituição. **FecomercioSP**. São Paulo, 20 set. 2016. Disponível em: <<http://www.fecomercio.com.br/noticia/implementacao-do-parlamentarismo-exige-alteracao-na-constituicao>>. Acesso em: 22 out. 2016.

INSTITUIÇÕES políticas são as que mais perdem confiança da população, diz pesquisa. **Jovem Pan**. São Paulo, 31 jul. 2015. Disponível em: <<http://jovempan.uol.com.br/noticias/brasil/politica/instituicoes-politicas-sao-que-mais-perdem-confianca-da-populacao-diz-pesquisa.html>>. Acesso em: 29 out. 2016.

JURISTAS analisam o fatiamento da votação sobre pena de Dilma. **O Globo**. Rio de Janeiro, 02 set. 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/juristas-analisam-fatiamento-da-votacao-sobre-pena-de-dilma-20037627>>. Acesso em: 03 set. 2016.

KELSEN, H. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo. Martins Fontes, 6 ed. 1998. p. 155 Disponível em: <<https://portalconservador.com/livros/Hans-Kelsen-Teoria-Pura-do-Direito.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2016.

LIMA, D.; FALCÃO, M. STF mantém decisão nas mãos de deputado. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/236513-stf-mantem-decisao-nas-maos-de-deputado.shtml>>. Acesso em: 15 out. 2015

MADEIRO, C. Em 1992, Senado recebeu denúncia e afastou ex-presidente Collor em 2 dias. **UOL**. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/19/em-1992-senado-recebeu-denuncia-e-afastou-ex-presidente-collor-em-2-dias.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

MAIA NETO, C.F. Crime de responsabilidade que não é crime (aberratio iuris). **Migalhas**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI245131,41046-Crime+de+responsabilidade+que+nao+e+crime+aberratio+iuris>>. Acesso em: 11 set. 2016.

NEVES, M. **Entre Hidra e Hércules: Princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico**. São Paulo. Martins Fontes, 2013. p. 171-220.

PARA Gilmar Mendes, decisão de Lewandowski a favor de fatiar julgamento de Dilma foi 'vergonhosa'. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 19 set. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,para-gilmar-mendes-decisao-de-lewandowski-a-favor-de-fatiar-julgamento-de-dilma-foi-vergonhosa,10000076920>>. Acesso em: 12 nov. 2016.

QUEIROZ, L.V. “Lei do impeachment é falha, deixa o presidente vulnerável, mas não se trata de ‘golpe branco’”. **El País**. Entrevista concedida à Flávia Marreiro. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459351219\\_256362.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/30/politica/1459351219_256362.html)>. Acesso em: 02 abr. 2016.

QUEIROZ FILHO, G. **Natureza do Processo de Impeachment e Controle Judicial**. Estudo Técnico/ Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2016\\_4886\\_processo-impeachment\\_gilvan-correia-de-queiroz-filho](http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema5/2016_4886_processo-impeachment_gilvan-correia-de-queiroz-filho)>. Acesso em: 12 out. 2016.

RENAN defende como prioridades revisão da lei do impeachment. **ISTOÉ**. São Paulo, 12 maio. 2016. Disponível em: <<http://istoe.com.br/renan-defende-como-prioridades-revisao-da-lei-do-impeachment/>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

SCHMIDT, M. C. *Impeachment* aplicável ao Presidente da República. **Jus Navigandi**, Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/9653>>. Acesso em: 12 out. 2016.

TAVARES, J.; PRADO, G. **Parecer**. Disponível em: <<http://d2f17dr7ourrh3.cloudfront.net/wp-content/uploads/2015/12/Juarez-Tavarez.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2016.

TOLEDO. J.R. de. O Brasil na contramão. **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,o-brasil-na-contramao,10000013250>>. Acesso em: 22 out. 2016.

VIEIRA, G.A.de A. Os princípios da legalidade, juridicidade e supremacia do interesse público, parâmetros de controle administrativo e jurisdicional: um exemplo concreto na decisão da ADPF nº 101/DF. In. XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza, 2010. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3794.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2016.